

INFORME 26/2018

AYUNTAMIENTO
DE LLEIDA
GASTOS Y
CONTRATACIÓN
ADMINISTRATIVA,
EJERCICIO 2015

INFORME 26/2018

**AYUNTAMIENTO
DE LLEIDA**
GASTOS Y
CONTRATACIÓN
ADMINISTRATIVA,
EJERCICIO 2015

Edición: mayo de 2019

Documento electrónico etiquetado para personas con discapacidad visual

Páginas en blanco insertadas para facilitar la impresión a doble cara

Autor y editor:

Sindicatura de Cuentas de Cataluña
Vía Laietana, 60
08003 Barcelona
Tel. +34 93 270 11 61
sindicatura@sindicatura.cat
www.sindicatura.cat

Publicación sujeta a depósito legal de acuerdo con lo previsto en el Real decreto 635/2015, de 10 de julio

MANEL RODRÍGUEZ TIÓ, secretario general de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña,

CERTIFICO:

Que en Barcelona, el día 20 de noviembre de 2018, reunido el Pleno de la Sindicatura de Cuentas, bajo la presidencia del síndico mayor, Jaume Amat Reyero, con la asistencia de los síndicos Jordi Pons Novell, Miquel Salazar Canalda, Joan-Ignasi Puigdollers Noblom y Emma Balseiro Carreiras, actuando como secretario el secretario general de la Sindicatura, Manel Rodríguez Tió, y como ponente el síndico Miquel Salazar Canalda, previa deliberación se acuerda por mayoría aprobar el informe de fiscalización 26/2018, relativo al Ayuntamiento de Lleida, gastos y contratación administrativa, ejercicio 2015.

Y, para que así conste y surta los efectos que correspondan, firmo este certificado, con el visto bueno del síndico mayor.

Barcelona, 21 de noviembre de 2018

Vº Bº
El síndico mayor

[Firma]

[Firma]

Jaume Amat Reyero

ÍNDICE

ABREVIACIONES.....	8
1. INTRODUCCIÓN	9
1.1. INFORME	9
1.1.1. Objeto y alcance	9
1.1.2. Metodología.....	9
1.2. ENTE FISCALIZADO.....	9
1.2.1. Antecedentes	9
1.2.2. Actividades y organización	10
1.2.3. Trabajos de control.....	15
2. FISCALIZACIÓN REALIZADA.....	16
2.1. APROBACIÓN DE LA CUENTA GENERAL Y RENDICIÓN A LA SINDICATURA	16
2.2. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO	17
2.2.1. Presupuesto inicial.....	19
2.2.2. Modificaciones presupuestarias.....	19
2.2.3. Liquidación del presupuesto de gastos.....	23
2.3. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.....	46
2.3.1. Normativa aplicable.....	46
2.3.2. Gestión de la contratación administrativa	47
2.3.3. Muestra fiscalizada.....	48
2.3.4. Resultados de la fiscalización	52
3. CONCLUSIONES	61
3.1. OBSERVACIONES	61
3.2. RECOMENDACIONES.....	67
4. ANEXOS.....	67
4.1. BALANCE Y CUENTA DEL RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL	67
4.2. CUENTAS ANUALES.....	70
5. TRÁMITE DE ALEGACIONES	70
5.1. ALEGACIONES RECIBIDAS.....	70
5.2. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES	116

ABREVIACIONES

BOE	Boletín Oficial del Estado
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
EBEP	Estatuto básico del empleado público, aprobado por la Ley 2/2007, de 12 de abril
ICAL	Instrucción del modelo normal de contabilidad local, aprobada por la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre
INCASOL	Instituto Catalán del Suelo
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones
LOEPSF	Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas
M€	Millones de euros
RPT	Relación de puestos de trabajo
TRLCAP	Texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas, aprobado por el Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio
TRLCSP	Texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por el Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre
TRLEBEP	Texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, aprobado por el Real decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre
TRLRHL	Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo

1. INTRODUCCIÓN

1.1. INFORME

1.1.1. Objeto y alcance

La Sindicatura de Cuentas, como órgano fiscalizador del sector público de Cataluña, de acuerdo con la normativa vigente y en cumplimiento de su Programa anual de actividades, emite este informe de fiscalización limitada relativo al Ayuntamiento de Lleida correspondiente al ejercicio 2015.

El objeto del trabajo ha sido la revisión del control interno, la aprobación y la rendición de la Cuenta general y del presupuesto y la fiscalización de los gastos y de la contratación administrativa del Ayuntamiento correspondientes al ejercicio 2015 para verificar que se presentan según el marco normativo de información financiera aplicable y de acuerdo con la normativa que le es de aplicación.

Aunque el ámbito temporal de este informe ha sido el ejercicio 2015, cuando se ha considerado necesario para completar el trabajo, se ha ampliado a períodos anteriores y posteriores.

Las conclusiones del informe incluyen las observaciones más significativas, los incumplimientos normativos detectados y las recomendaciones sobre mejoras en la gestión de las actividades desarrolladas por la entidad en algunos de los aspectos que se han puesto de manifiesto durante la realización del trabajo.

1.1.2. Metodología

El trabajo de fiscalización se ha llevado a cabo de acuerdo con los principios y normas internacionales de fiscalización del sector público generalmente aceptados y ha incluido todas aquellas pruebas, de cumplimiento y sustantivas, que se han considerado necesarias para obtener evidencias suficientes y adecuadas para poder expresar las conclusiones que se exponen en el informe.

1.2. ENTE FISCALIZADO

1.2.1. Antecedentes

El municipio de Lleida está situado en la comarca de El Segrià, en la provincia de Lleida. Su territorio es de 211,7 km² y en el año 2015 su población era de 138.542 habitantes, según el padrón municipal de habitantes.

1.2.2. Actividades y organización

1.2.2.1. Actividad

El Ayuntamiento de Lleida presta los servicios mínimos establecidos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, y en el artículo 67 del Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril. Estas mismas leyes establecen los servicios que pueden prestar los municipios por delegación de las respectivas comunidades autónomas y del Estado.

De acuerdo con dicha normativa, los servicios que el municipio de Lleida debe prestar, como mínimo, son los siguientes:

- Servicios comunes en todos los municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, control de alimentos y bebidas, cloacas, acceso a los núcleos de población y pavimentación y conservación de las vías públicas.
- Servicios que debe prestar como municipio con una población superior a los cinco mil habitantes: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.
- Servicios que debe prestar como municipio con una población superior a los veinte mil habitantes: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
- Servicios que debe prestar como municipio con una población superior a los cincuenta mil habitantes: transporte colectivo urbano de viajeros, servicio de transporte adaptado y medio ambiente urbano.

Además, el Ayuntamiento presta otros servicios no obligatorios como son el planeamiento y la ejecución del urbanismo, la protección del patrimonio histórico, las infraestructuras viarias, la policía local, la gestión del tráfico y el estacionamiento de vehículos, la promoción del turismo, la promoción del deporte y de la cultura; la cooperación en el mantenimiento y la vigilancia de los centros públicos de educación, y la promoción del uso de las tecnologías de la información.

1.2.2.2. Organización

La calificación del régimen municipal de Lleida es la de régimen ordinario, de acuerdo con la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local.

El Ayuntamiento no dispone de un reglamento de organización y de funcionamiento propio y, por lo tanto, el régimen organizativo y de funcionamiento de sus órganos municipales se rige por dicha ley y por el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, aprobado por el Real decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

Órganos de gobierno

Durante el período objeto de fiscalización, el ejercicio 2015, el Pleno del Ayuntamiento estaba formado por los siguientes grupos políticos municipales:

Cuadro 1. Grupos políticos municipales del Pleno del Ayuntamiento de Lleida en 2015

Grupos políticos municipales	Hasta el 12.6.2015	A partir del 13.6.2015
Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) – Progrés Municipal (PM) / Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) – Candidatura Popular (CP)	15	8
Convergència i Unió (CiU)	6	6
Ciudadans	-	4
Esquerra Republicana de Catalunya (ERC – Avancem)	-	3
La Crida – Candidatura d'Unitat Popular (CUP)	-	2
Partido Popular (PP)	6	2
El Comú	-	2
Total	27	27

Fuente: Datos facilitados por el Ayuntamiento.

Los órganos de gobierno del Ayuntamiento eran los siguientes:

- El alcalde.
- Los tenientes de alcalde, en número de seis, nombrados por el alcalde de entre los miembros de la Junta de Gobierno Local.
- La Junta de Gobierno Local, formada por ocho miembros, incluyendo al alcalde.
- La Comisión Especial de Cuentas.
- El Pleno.

En el siguiente cuadro se detallan los miembros que integraban el Pleno de la corporación en el ejercicio 2015, el órgano de gobierno municipal al que, en su caso, pertenecían, y el grupo municipal del que formaban parte:

Cuadro 2. Concejales que integraban el Pleno, grupo municipal del que formaban parte y órgano de gobierno municipal al que pertenecían en el ejercicio 2015

Nombre y órgano de gobierno municipal al cual pertenecían (además de formar parte del Pleno)		
De enero al 12 de junio de 2015	De 13 de junio a diciembre de 2015	Grupo municipal
Àngel Ros Domingo Alcalde presidente de la Junta de Gobierno Local		PSC-PM/PSC-CP
Montserrat Mínguez García Primera teniente de alcalde – Junta de Gobierno Local		PSC-PM/PSC-CP
Rafael Peris Martín Segundo teniente de alcalde – Junta de Gobierno Local	Rafael Peris Martín Cuarto teniente de alcalde – Junta de Gobierno Local	PSC-PM/PSC-CP
Sara Mestres Llussà Tercera teniente de alcalde – Junta de Gobierno Local	Sara Mestres Llussà Junta de Gobierno Local	PSC-PM/PSC-CP
Montserrat Parra Albà Cuarta teniente de alcalde – Junta de Gobierno Local	Montserrat Parra Albà Quinta teniente de alcalde – Junta de Gobierno Local	PSC-PM/PSC-CP
Felix Larrosa Piqué Quinto teniente de alcalde – Junta de Gobierno Local	Felix Larrosa Piqué Segundo teniente de alcalde – Junta de Gobierno Local	PSC-PM/PSC-CP
Joan Gómez López Sexto teniente de alcalde* – Junta de Gobierno Local		PSC-PM/PSC-CP
Dolors Arderiu Sabaté Junta de Gobierno Local	Xavier Rodamilans de la O Tercer teniente de alcalde – Junta de Gobierno Local	PSC-PM/PSC-CP
Txema Alonso Fernández	-	PSC-PM
Josep Barberà Morreres	-	PSC-PM
Oriol Yuguero Torres	-	PSC-PM
Jesús Castillo Cervelló	-	PSC-PM
María Rosa Ball Papiol	-	PSC-PM
Neus Brocal Mañas	-	PSC-PM
Francesc Josep Cerdà Esteve		CiU
Antoni Postius Terrado		CiU
Joan R. Zaballos Rubio	María Carme Culleré Llaboré	CiU
Bea Obis Aguilar	Cristina Núria Simó Andreu	CiU
Miquel Padilla Díaz	Rosa María Salmerón Pallarés	CiU
Cristina Torrent Pujol	Marta Gispert Rocasalbas	CiU
-	Ángeles Elisa Ribes Duarte	Ciudadans
-	José Luis Osorio Fernández	Ciudadans
-	Daniel Rubio Ruiz	Ciudadans
-	José María L. Córdoba Alós	Ciudadans
-	Carles Vega Castellví	ERC-Avancem
-	Josep María Baiget Marqués	ERC-Avancem
-	Núria Marín Casas	ERC-Avancem
-	Pau Juvillà Ballester	La Crida – CUP
-	Francesc Gabarrell Guiu	La Crida – CUP
Joan Villega Jounou		PP
Salvador Puy Castarlenas	Dolores López Aguilar	PP
Gemma Batalla Casanovas	-	PP
Pau Pintó Torné	-	PP
María José Horcajada Bell-Iloch	-	PP
Xema Solé Sola	-	PP
-	Carlos González Iglesias	Comú de Lleida
-	Sergio Talamonte Sánchez	Comú de Lleida

Fuente: Elaboración propia.

* Hasta el 18 de febrero la primera teniente de alcalde fue Marta Camps Torrens. A partir de esta fecha se incorporó Joan Gómez López como sexto teniente de alcalde.

En el mandato 2015-2019, el Ayuntamiento tenía constituidos los siguientes órganos complementarios principales:

- Tres comisiones informativas de carácter permanente, formadas por nueve concejales, dos por cada grupo municipal mayoritario (PSC y CiU) y uno por cada uno del resto de los grupos municipales.
- Cuatro comisiones informativas especiales, formadas también por nueve concejales, dos por cada grupo municipal mayoritario (PSC y CiU) y uno por cada uno del resto de los grupos municipales.
- La Junta de Portavoces, constituida por los portavoces de los grupos políticos municipales y presidida por el alcalde.

Entidades dependientes y/o entidades participadas

Durante el ejercicio 2015, el Ayuntamiento tenía dos organismos autónomos de carácter administrativo –el Patronato Municipal de Turismo de Lleida y el Instituto Municipal de Empleo Salvador Seguí–, una sociedad mercantil de capital íntegramente municipal –Empresa Municipal d'Urbanisme de Lleida, SL– y dos sociedades mercantiles con participación mayoritaria municipal –Centre de Negocis i Convencions, SA y Llotja Agropecuària Mercolleida, SA:

- Patronato Municipal de Turismo de Lleida, que tiene como finalidad el fomento de las actividades turísticas del municipio.
- El Instituto Municipal de Empleo Salvador Seguí, que tiene por objeto mejorar la empleabilidad de las personas y la competitividad responsable de las empresas, en el ámbito del empleo, para alcanzar un desarrollo local sostenible.
- Empresa Municipal d'Urbanisme de Lleida, SL, que tiene como objetivo realizar las actuaciones urbanísticas y de construcción encomendadas por el Ayuntamiento y la gestión de las políticas municipales de vivienda.
- Centre de Negocis i Convencions, SA, que gestiona el edificio de la Llotja de Lleida, sede del Palacio de Congresos de Lleida. El Ayuntamiento dispone de un 80,0% del capital social de esta sociedad y la Llotja Agropecuària Mercolleida, SA, del 20,0% restante.
- Llotja Agropecuària Mercolleida, SA, sociedad que gestiona Mercolleida, el mercado central de productos agrícolas y ganaderos de Lleida. El Ayuntamiento dispone de un

76,9% del capital social de la sociedad, la Generalidad de Cataluña de un 10,0%, la Cámara de Comercio de un 6,6% y otros inversores privados, del 6,5% restante.

Además, el Ayuntamiento participaba en una sociedad mercantil, con participación minoritaria, y en los siguientes cuatro consorcios:

- Estació Duanera Lleidatana, SA, sociedad que hace el servicio de aduana interior para que importadores y exportadores puedan realizar las inspecciones y los despachos necesarios en operaciones de compraventa internacional. El Ayuntamiento de Lleida participa en un 30,8%, junto con la Diputación de Lleida, que también participa en un 30,8%, la Cámara de Comercio, en un 6,6%, y otros inversores privados, que participan en un 31,8%.
- Consorcio del Parque Científico y Tecnológico Agroalimentario de Lleida, consorcio constituido en el ejercicio 2005 por la Universidad de Lleida y el Ayuntamiento, para la creación y gestión de un espacio, situado en el Turó del Gardeny, para la concentración de empresas innovadoras en el sector agroalimentario, con el objetivo de ser una referencia para este sector.
- Consorcio Turó Seu Vella, consorcio formado por el Ayuntamiento y la Generalidad de Cataluña que gestiona el conjunto monumental del centro de la ciudad.
- Consorcio para la Gestión del Servicio de TDT Local de la Demarcación de Lleida, creado junto con el Consejo Comarcal de El Segrià y otros municipios de la comarca, para la gestión del servicio del TDT local, sin actividad en el ejercicio 2015.
- Consorcio para la Gestión del Servicio de Acogida a Personas Sin Hogar de Lleida, sin actividad en el ejercicio 2015, del que también forman parte Caritas Diocesana de Lleida y la Fundació Social Sant Ignasi de Lloïola.

Por último, el Ayuntamiento es patrón en las siguientes fundaciones:

- Fundació Teatre la Llotja, que gestiona el teatro que lleva este nombre. La fundación fue creada por el Ayuntamiento, con el objeto de promover las artes escénicas, la música y los festivales audiovisuales.
- Fundació Paisatge Urbà, creada por el Ayuntamiento, con el fin de mejorar el paisaje urbano de la ciudad de Lleida, y de participar en actividades solidarias y de cooperación con los segmentos desprotegidos de la sociedad y del Tercer Mundo.
- Fundació Lleida 21, creada por el Ayuntamiento, para desarrollar, fomentar e impulsar la participación de la ciudadanía, las entidades y los agentes sociales en proyectos e iniciativas de sostenibilidad.

1.2.3. Trabajos de control

De acuerdo con el 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), la función del control interno en las entidades locales y sus entes dependientes respecto a su gestión económica está reservada a interventores con habilitación de carácter estatal, en la triple acepción de función interventora, de control financiero y de control de eficacia.

La base 81.3 de las bases de ejecución del presupuesto del Ayuntamiento regula el seguimiento de las operaciones contables y el control y la fiscalización de la gestión económica, y establece la modalidad de fiscalización previa limitada para los gastos, y la sustitución de la fiscalización previa por la toma de razón en contabilidad, para los ingresos, de acuerdo con el artículo 219 del TRLRHL. También regula que la fiscalización plena a posteriori se debe realizar aplicando técnicas de muestreo o auditoría, con la posible participación de empresas auditoras dirigidas por la Intervención, y que los informes de la fiscalización plena se deben remitir al Pleno del Ayuntamiento junto con la Cuenta general.

Durante el ejercicio 2015, la fiscalización realizada por la Intervención del Ayuntamiento de Lleida se llevó a cabo en la modalidad de previa limitada y, el 22 de septiembre de 2016, la Intervención emitió un informe de fiscalización y de control financiero relativo al Ayuntamiento, a sus organismos autónomos, a las sociedades mercantiles de participación íntegra o mayoritariamente municipal, a las fundaciones y al Consorcio Parque Científico y Tecnológico Agroalimentario de Lleida. La parte de la elaboración del informe correspondiente a las sociedades mercantiles, a las fundaciones y al consorcio fue contratada a auditores externos. Además, en octubre de 2016 la Intervención efectuó sendos informes de control financiero relativos al Consorcio para la Gestión del Servicio de Acogida a las Personas Sin Hogar y al Consorcio para la Gestión del Servicio de TDT Local de la Demarcación de Lleida.

A 31 de diciembre de 2015, el Consorcio Turó Seu Vella estaba en trámites de adscripción al Ayuntamiento.

Provisión de plazas

Desde 2003, la Secretaría del Ayuntamiento estaba ocupada por un funcionario de habilitación de carácter estatal, de acuerdo con la Resolución de 2 de octubre de 2003 de la Dirección General de Administración Local, del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales de la Generalidad de Cataluña.

Desde 2008, la Intervención del Ayuntamiento estaba ocupada por un funcionario de habilitación de carácter estatal, de acuerdo con la Resolución de 29 de mayo de 2008 de

la Dirección General de Administración Local, del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas de la Generalidad de Cataluña.

Desde 2002, la Tesorería del Ayuntamiento estaba ocupada por un funcionario de habilitación de carácter estatal, de acuerdo con la Resolución de 27 de marzo de 2002 de la Dirección General de Administración Local, del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales de la Generalidad de Cataluña.

2. FISCALIZACIÓN REALIZADA

2.1. APROBACIÓN DE LA CUENTA GENERAL Y RENDICIÓN A LA SINDICATURA

Una vez terminado el ejercicio, las entidades locales deben formar la Cuenta general, que pone de manifiesto la gestión realizada en los aspectos económico, financiero, patrimonial y presupuestario.

Tal y como establece la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, aprobada por la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre (ICAL), vigente en el ejercicio 2015, la Cuenta general del Ayuntamiento incluye el Balance, la Cuenta del resultado económico-patrimonial, el Estado de cambios en el patrimonio neto, el Estado de flujos de efectivo, el Estado de liquidación del presupuesto y la Memoria.

La Cuenta general debe ser sometida, antes de 1 de junio, a la Comisión Especial de Cuentas, que debe emitir el correspondiente informe. Este informe, junto con la Cuenta general, debe exponerse al público durante quince días. Finalmente, se debe someter al Pleno para que sea aprobado antes del 1 de octubre y pueda ser enviada a la Sindicatura antes de 15 de octubre.

El 19 de julio de 2016 la Comisión de Cuentas emitió el correspondiente informe de la Cuenta general del ejercicio 2015. El Pleno del Ayuntamiento lo aprobó el 28 de octubre de 2016 y fue entregado a la Sindicatura de Cuentas el 4 de noviembre de 2016, fuera del plazo establecido, y rendido de forma completa el 18 de noviembre de 2016.

De acuerdo con la regla 48 de la ICAL las cuentas anuales de las unidades dependientes de la entidad local, incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF), deben adjuntarse como documentación complementaria a la Cuenta general.

En la Cuenta general del ejercicio 2015, el Ayuntamiento no adjuntó las cuentas anuales de los consorcios dependientes que en aquella fecha estaban en proceso de adscrip-

ción, ni de las fundaciones con aportación mayoritaria del Ayuntamiento de Lleida, en concreto, los siguientes:

Cuadro 3. Entes dependientes no incluidos en la Cuenta general

Entidad pública	Naturaleza
Consortio para la Gestión del Servicio de TDT Local de la Demarcación de Lleida (a)	Consortio
Consortio para la Gestión del Servicio de Acogida a Personas Sin Hogar (a)	Consortio
Fundació Teatre la Llotja (b)	Fundación
Fundació Paisatge Urbà (b)	Fundación
Fundació Lleida 21 (b)	Fundación

Fuente: Elaboración propia.

Notas:

(a) Las cuentas del ejercicio 2015 se enviaron a la Sindicatura con posterioridad a la rendición de la Cuenta general del Ayuntamiento.

(b) El Ayuntamiento envió los informes de control financiero de las fundaciones junto con la Cuenta general.¹

De acuerdo con el artículo 122 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, los consorcios están sujetos al régimen de presupuesto, contabilidad y control de la Administración pública a la que estén adscritos, y deben formar parte de los presupuestos y ser incluidos en la Cuenta general de la Administración pública de adscripción.²

Las fundaciones están controladas por el Ayuntamiento y se financian mayoritariamente con subvenciones del Ayuntamiento, por lo que forman parte del ámbito de aplicación de la LOEPSF, y sus cuentas se deberían haber adjuntado a la Cuenta general del Ayuntamiento.

2.2. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

La Liquidación del presupuesto del ejercicio 2015 y el Resultado presupuestario se detallan a continuación:

1. Texto modificado a raíz de las alegaciones recibidas.

2. Este artículo coincide con la disposición adicional vigésima de la anterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

Cuadro 4. Liquidación presupuestaria

Capítulos de ingresos	Presupuesto inicial	Modificaciones	Presupuesto definitivo	Derechos reconocidos	Derechos pendientes de cobro
1. Impuestos directos	75.532.103	0	75.532.103	76.317.735	9.138.451
2. Impuestos indirectos	4.312.485	0	4.312.485	4.393.254	468.778
3. Tasas y otros ingresos	30.243.141	0	30.243.141	30.749.135	5.880.271
4. Transferencias corrientes	36.707.476	1.296.430	38.003.906	39.436.807	7.441.477
5. Ingresos patrimoniales	771.406	0	771.406	971.300	511.772
Total operaciones corrientes	147.566.611	1.296.430	148.863.041	151.868.231	23.440.749
6. Enajenación de inversiones reales	3.871.123	0	3.871.123	141.863	123.309
7. Transferencias de capital	2.163.830	766.576	2.930.406	1.546.898	932.435
Total operaciones de capital	6.034.953	766.576	6.801.529	1.688.761	1.055.744
8. Activos financieros	864.000	6.204.295	7.068.295	366.748	178.748
Total operaciones financieras	864.000	6.204.295	7.068.295	366.748	178.748
Total ingresos	154.465.564	8.267.301	162.732.865	153.923.740	24.675.241
Capítulos de gastos	Presupuesto inicial	Modificaciones	Presupuesto definitivo	Obligaciones reconocidas	Obligaciones pendientes de pago
1. Gastos de personal	55.192.394	29.566	55.221.960	54.149.761	659.334
2. Gastos en bienes corrientes y servicios	53.981.203	5.409.908	59.391.111	56.206.520	18.674.033
3. Gastos financieros	3.362.707	(1.940.000)	1.422.707	1.151.720	42.162
4. Transferencias corrientes	21.361.644	1.904.006	23.265.650	22.998.401	7.827.888
5. Fondo de contingencia	1.000.000	(1.000.000)	0	0	0
Total operaciones corrientes	134.897.948	4.403.480	139.301.428	134.506.402	27.203.417
6. Inversiones reales	7.987.019	4.463.821	12.450.840	5.783.487	1.874.986
7. Transferencias de capital	18.000	0	18.000	0	0
Total operaciones de capital	8.005.019	4.463.821	12.468.840	5.783.487	1.874.986
8. Activos financieros	864.000	0	864.000	448.913	177.546
9. Pasivos financieros	10.698.597	(600.000)	10.098.597	9.986.846	604.047
Total operaciones financieras	11.562.597	(600.000)	10.962.597	10.435.759	781.593
Total gastos	154.465.564	8.267.301	162.732.865	150.725.648	29.859.996
Resultado presupuestario			Derechos reconocidos netos	Obligaciones reconocidas netas	Resultado presupuestario
a. Operaciones corrientes			151.868.231	134.506.402	
b. Otras operaciones no financieras			1.688.761	5.783.487	
Total operaciones no financieras			153.556.992	140.289.889	
2. Activos financieros			366.748	448.913	
3. Pasivos financieros			0	9.986.846	
Resultado presupuestario del ejercicio			153.923.740	150.725.648	3.198.092
Ajustes					
4. Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales					3.423.043
5. Desviaciones de financiación negativas del ejercicio					1.591.993
6. Desviaciones de financiación positivas del ejercicio					(1.343.000)
Resultado presupuestario ajustado					6.870.128

Importes en euros.

Fuente: Cuenta general del ejercicio 2015.

El presupuesto inicial aprobado preveía unos ingresos y unos gastos de 154,47 M€ y durante el ejercicio se aprobaron modificaciones de crédito por 8,27 M€, por lo tanto, el presupuesto definitivo fue de 162,73 M€. El Resultado presupuestario del ejercicio fue de 3,20 € y, considerando los ajustes derivados de los gastos financiados con remanente de tesorería y de las desviaciones de financiación, el Resultado presupuestario ajustado fue de 6,87 €.

En relación con el presupuesto de ingresos, los derechos reconocidos por operaciones corrientes superaron la previsión presupuestaria en 3,01 M€ y el 84,6% de estos derechos reconocidos se cobró durante el ejercicio. En relación con las operaciones de capital, estaba prevista la venta de terrenos que, finalmente, no se produjo y solo se recibió el 52,8% de las transferencias de capital del Estado, por lo que solo se reconoció el 24,8% de los derechos previstos. En el capítulo 8, las modificaciones de crédito corresponden a la incorporación del remanente de tesorería.

En relación con el presupuesto de gastos, las previsiones presupuestarias superaron las obligaciones reconocidas, especialmente en el capítulo 6, donde las obligaciones reconocidas fueron inferiores a las previsiones iniciales en 6,67 M€ porque no se materializaron los ingresos de capital previstos en el presupuesto. El gasto en operaciones financieras corresponde, principalmente, a la devolución de los préstamos, y el grado de ejecución fue del 98,9%.

2.2.1. Presupuesto inicial

El Pleno del Ayuntamiento aprobó inicialmente el presupuesto del ejercicio 2015 el 17 de diciembre de 2014, el cual quedó definitivamente aprobado el 30 de enero de 2015, con posterioridad al plazo de 31 de diciembre de 2014 que establece la normativa, y se publicó en el *Boletín Oficial de la Provincia de Lleida* el 3 de febrero de 2015.

2.2.2. Modificaciones presupuestarias

Las modificaciones del presupuesto de gastos ascendieron a 8,27 M€, que suponían el 5,3% del presupuesto inicial, y se tramitaron en ciento diez expedientes, entre los que destacan, por su importe, las incorporaciones de remanentes de crédito de 4,37 M€. Dichos expedientes fueron aprobados por el órgano competente, que es el Pleno del Ayuntamiento para la modificación de créditos extraordinarios, y el alcalde, para el resto.

En el siguiente cuadro se muestran las modificaciones del presupuesto del ejercicio 2015, clasificadas por capítulos y por tipo:

Cuadro 5. Modificaciones de crédito

Capítulos de gasto	Créditos extraordinarios	Transferencias de créditos	Incorporación de remanente	Generación de créditos	Total modificaciones
1. Gastos de personal	968	(569)	29.167	-	29.566
2. Bienes corrientes y servicios	3.221.693	951.597	162.022	1.074.596	5.409.908
3. Gastos financieros	-	(1.940.000)	-	-	(1.940.000)
4. Transferencias corrientes	19.020	1.663.151	-	221.835	1.904.006
5. Fondo de contingencia	(917.982)	(82.018)	-	-	(1.000.000)
6. Inversiones reales	242.000	7.839	4.176.602	37.380	4.463.821
7. Transferencias de capital	-	-	-	-	-
9. Variación de pasivos financieros	-	(600.000)	-	-	(600.000)
Total modificaciones	2.565.699	-	4.367.791	1.333.811	8.267.301

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Cuenta general del ejercicio 2015.

Los expedientes de modificación de crédito incluyen el informe de Intervención preceptivo relativo a los efectos de la modificación sobre la estabilidad presupuestaria, de acuerdo con el artículo 16.2 del Real decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, que aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de estabilidad presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales.

Las fuentes de financiación de las modificaciones realizadas fueron el remanente de tesorería, 6,20 M€, transferencias corrientes, 2,07 M€ y la reducción de otras partidas del presupuesto de gastos.

Créditos extraordinarios / Reconocimiento extrajudicial de créditos

El Pleno de 27 de marzo de 2015 aprobó un expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos para poder incorporar en el presupuesto del ejercicio 2015 3,48 M€ de gastos incurridos en el ejercicio 2014 pero no reconocidos en ese ejercicio. Este reconocimiento se tramitó de acuerdo con el artículo 60 del Real decreto 500/1990, de 20 de abril, que desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, en materia de presupuestos:

Artículo 60.2. Corresponderá al Pleno de la entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito o concesiones de quita y espera.

Desde hace varios años, el Ayuntamiento utiliza esta práctica de reconocer, de forma extrajudicial, créditos de un ejercicio en el siguiente. Los importes de los créditos reconocidos de forma extrajudicial en los ejercicios 2014 a 2016, son los siguientes:

Cuadro 6. Reconocimiento extrajudicial de créditos, años 2014 a 2016

Concepto	Importe
Gastos de 2013 reconocidos en el ejercicio 2014	2.166.578
Gastos de 2014 reconocidos en el ejercicio 2015	3.483.681
Gastos de 2015 reconocidos en el ejercicio 2016	1.629.621

Importes en euros.

Fuente: Cuenta general del ejercicio 2015.

Así, en la contabilidad presupuestaria del ejercicio 2015, se reconocieron obligaciones del ejercicio 2014 por 3,48 M€ y, en cambio, no se reconocieron obligaciones del ejercicio por 1,63 M€, que fueron reconocidas en el ejercicio 2016.

En la contabilidad económico-patrimonial, los gastos presupuestarios no reconocidos en el presupuesto se registraron dentro de la cuenta 413, Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto. Por lo tanto, estos gastos fueron debidamente contabilizados en el ejercicio correspondiente.

Según el informe de la Intervención de 17 de marzo de 2015, con reparo, la disposición de estos gastos, sin que hubieran sido objeto de fiscalización previa (en contra del artículo 214 del TRLRHL) y, en consecuencia, no se pudo comprobar si existía crédito adecuado y suficiente ni si la tramitación cumplía las bases de ejecución del presupuesto. Este procedimiento denota una grave falta de control interno, puesto que permite ejecutar gastos sin la correspondiente fiscalización previa.

En la revisión de los gastos del ejercicio 2014 reconocidos en el ejercicio 2015, se ha observado que correspondían a los conceptos siguientes:

Cuadro 7. Gastos incluidos en el reconocimiento extrajudicial de crédito del ejercicio 2015

Concepto	Importe	Principales gastos incluidos
210. Conservación de infraestructuras y vías públicas	632.263	Gastos del mantenimiento integral del alumbrado público (UTE Lleida Llum) y del servicio de abastecimiento y saneamiento de agua (FCC Aqualia, SA)
212. Reparación y conservación de inmuebles	261.745	Gastos de mantenimiento de edificios (Clanser, SA)
221. Suministros	516.845	Gastos de suministro eléctrico (Gas Natural, SA)
222. Servicios de telecomunicaciones	129.330	Gastos del servicio de correos (Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, SA)
226. Actividades culturales y varias	1.072.616	Gastos correspondientes a pequeños contratos de actividades culturales
227. Trabajos realizados por otras empresas	581.639	Gastos del contrato de servicio de aparcamiento regulado (Estacionamiento y Servicios, SA)
609. Otras inversiones en infraestructuras	242.000	Obras de llevada de luz al Turó del Gardeny (Endesa Distribución Eléctrica, SA)
Otros conceptos de menor importe	47.243	Varios gastos
Total	3.483.681	

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Cuenta general.

En la fiscalización de estos gastos se ha observado que de los 3,48 M€, 2,17 M€ correspondían a gastos que no disponían de crédito disponible en el ejercicio 2014, según la vinculación jurídica de cada uno, como se desprende del siguiente cuadro:

Cuadro 8. Comparativa de los gastos reconocidos extrajudicialmente con el crédito disponible a 31 de diciembre de 2014

Capítulo	Nivel de vinculación	Capítulo/artículo/concepto	Crédito disponible a 31.12.14	Reconocimiento extrajudicial de créditos	Falta de crédito a 31.12.2014
1	Capítulo	1	33.979	359	-
2	Artículo	20	43.494	7.250	-
		21	444.715	896.703	(451.988)
		22	607.962	2.300.430	(1.692.468)
		23	6.719	8.529	(1.810)
		25	11.012	9.390	-
4	Concepto	466	82	19.020	(18.938)
6	Concepto	609	4.901.062	242.000	-
Total			6.049.025	3.483.681	(2.165.204)

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

A pesar de la falta de crédito, y dado que en el ejercicio 2014 el Ayuntamiento disponía de remanente de tesorería para gastos generales, estos gastos se deberían haber incorporado en la contabilidad del ejercicio 2014, con la correspondiente modificación presupuestaria debidamente tramitada.

Esta modificación de crédito extraordinario se financió con 2.565.699 € del Remanente de tesorería para gastos generales, y 917.982 € del Fondo de contingencia dotado en el capítulo 5 de acuerdo con la LOEPSF. En virtud del artículo 31 de esa Ley, este fondo se destinará a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado. Es la misma administración la que debe determinar la cuantía y las condiciones de aplicación del Fondo. Las bases de ejecución del presupuesto del Ayuntamiento establecen como gastos no discrecionales, entre otros, los gastos que se puedan originar por modificaciones de contratos, el aumento de tarifas de servicios y/o suministros, gastos incluidos en la cuenta contable 413 o aumento de partidas para garantizar la consignación de un contrato o convenio vigente.

Se considera que la finalidad del Fondo de contingencia es la de atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas. El carácter de no discrecional requiere que los gastos surjan a lo largo del ejercicio y no se puedan demorar, que no se hayan podido prever en el momento de preparar los presupuestos y que la Administración no tenga capacidad de decisión sobre ellos. Así, los gastos incluidos en las bases de ejecución del presupuesto como no discrecionales no parecen, *a priori*, que cumplan estos requisitos. Los gastos incluidos en el reconocimiento extrajudicial de crédito tampoco cumplen los requisitos previstos en la normativa para la utilización del Fondo de contingencia, cuya utilización debe tener un carácter extraordinario.

De la fiscalización de este expediente se hacen las siguientes observaciones:

- El reconocimiento extrajudicial de crédito se configura como un procedimiento excepcional para poder reconocer actos nulos de pleno derecho y poder hacer efectivo el pago. A pesar del carácter excepcional, y que se trata de una práctica irregular, el Ayuntamiento aprueba, año tras año, un crédito extraordinario para aprobar los gastos no reconocidos pero realizados, que requieren del reconocimiento extrajudicial para poder hacer efectivo el pago.
- De acuerdo con el artículo 47 de la LPAC y de acuerdo con el artículo 173 del TRLRHL, estos gastos reconocidos de forma extrajudicial son nulos de pleno derecho. De acuerdo con el artículo 60 del Real decreto 500/1990, puesto que los gastos se han realizado y cuentan con la conformidad de los servicios gestores, hay que reconocerlos, sin perjuicio de las responsabilidades patrimoniales que se puedan exigir.³

3. Texto modificado a raíz de las alegaciones recibidas.

- El Resultado presupuestario del ejercicio está infravalorado en 1,85 M€, puesto que incluye 3,48 M€ de gastos del ejercicio 2014 y no incluye 1,63 M€ de gastos del ejercicio 2015 que fueron reconocidos en el ejercicio 2016. El Remanente de tesorería está sobrevalorado en 1,63 M€ por los gastos no reconocidos en el ejercicio 2015.
- Parte de los gastos incluidos en el reconocimiento extrajudicial de crédito fueron comprometidos directamente por los servicios gestores, sin ser objeto de fiscalización previa, lo que es contrario al artículo 214 del TRLRHL y denota un incumplimiento de los procedimientos de autorización del gasto y de ejecución presupuestaria por parte de estos servicios gestores.
- Parte de los gastos incluidos en el reconocimiento extrajudicial de crédito por falta de crédito correspondían a contratos de suministro y servicios que ya estaban vigentes en ejercicios anteriores, lo que denota que las estimaciones del presupuesto de gastos aprobado eran insuficientes para cubrir estos gastos de carácter recurrente.
- Todos los gastos incluidos en el reconocimiento extrajudicial de créditos del ejercicio 2015 se podrían haber incluido en la liquidación del presupuesto del ejercicio 2014 con la aprobación de la correspondiente modificación de crédito, puesto que había remanente de tesorería para gastos generales.
- De acuerdo con el artículo 28.c de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, los compromisos de gastos, sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria, o de la de presupuestos u otra normativa presupuestaria que sea aplicable, se pueden considerar una infracción muy grave.
- La utilización del Fondo de contingencia para la financiación del crédito extraordinario no se considera adecuada y conforme a los requisitos previstos en la LOEPSF para su utilización, como es la de atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas. Tampoco parece adecuada la regulación que hace el Ayuntamiento respecto a la consideración de gastos no discrecionales puesto que no cumplen los requisitos que requiere el carácter de no discrecionalidad.

2.2.3. Liquidación del presupuesto de gastos

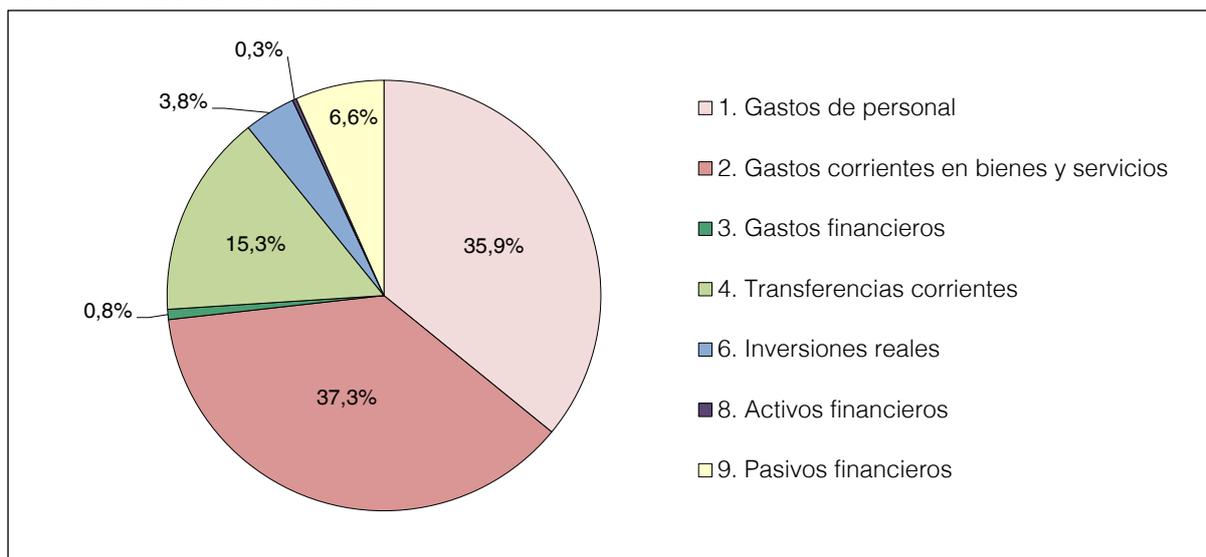
El presupuesto de gastos se aprobó inicialmente por 154,47 M€, y se modificó a lo largo del ejercicio en 8,27 M€. Esto da como resultado un presupuesto definitivo de 162,73 M€. Las obligaciones reconocidas durante el ejercicio 2015 ascendieron a 150,73 M€, lo que supone un grado de ejecución sobre el presupuesto definitivo de un 92,6%.

El 35,9% de las obligaciones reconocidas corresponden a gastos de personal, el 37,3% son gastos en bienes corrientes y servicios, el 15,3% gastos por transferencias corrientes,

el 7,4% gastos financieros y de capital por la devolución de pasivos financieros, y el 3,8% corresponde a inversiones de capital.

A continuación se muestra un gráfico representativo de los gastos reconocidos por el Ayuntamiento en el ejercicio 2015:

Gráfico 1. Gastos reconocidos



Fuente: Cuenta general del ejercicio 2015.

2.2.3.1. Gastos de personal

El detalle de los gastos de personal del ejercicio 2015 es el siguiente:

Cuadro 9. Gastos de personal

Concepto	Presupuesto inicial	Modificación	Presupuesto definitivo	Obligaciones reconocidas	Pendiente de pago
10. Remuneraciones órganos de gobierno	1.127.456	-	1.127.456	1.137.737	-
11. Retribuciones personal eventual	1.059.529	112.943	1.172.472	820.511	-
12. Retribuciones personal funcionario	34.582.828	(170.112)	34.412.716	33.827.200	-
13. Retribuciones personal laboral	5.164.401	65.898	5.230.299	5.218.809	-
14. Otro personal	0	3.397	3.397	-	-
15. Incentivos al rendimiento	840.583	2.931	843.514	1.041.841	-
16. Cuotas y prestaciones sociales	12.327.597	14.509	12.342.106	12.103.663	659.334
Total	55.102.394	29.566	55.131.960	54.149.761	659.334

Importes en euros.

Fuente: Cuenta general del ejercicio 2015.

Las obligaciones reconocidas en el capítulo 1 del presupuesto de gastos fueron de 54,15 M€, de los que 41,01 M€ correspondían a las retribuciones del personal y de los órganos de gobierno, 1,04 M€ a incentivos al rendimiento y 12,10 M€ a las cuotas y las prestaciones sociales.

En el ejercicio 2015, las retribuciones del personal no aumentaron respecto de las del ejercicio 2014, de acuerdo con la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2015. Las obligaciones reconocidas de este capítulo experimentaron un incremento de 773.667€ respecto al ejercicio anterior a causa, principalmente, de la recuperación de una parte de la paga extraordinaria de diciembre de 2012,⁴ tal y como se prevé en la Ley de presupuestos generales del Estado para el ejercicio 2015.

De acuerdo con el artículo 103.bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, las corporaciones locales deben aprobar anualmente la masa salarial del personal laboral del sector público local respetando los límites y las condiciones que se establezcan con carácter básico en la correspondiente Ley de presupuestos generales del Estado. El Ayuntamiento no ha aprobado formalmente la masa salarial del ejercicio 2015 y no ha llevado a cabo la publicación en la sede electrónica ni en los diarios oficiales que requiere este artículo.

Relación de puestos de trabajo y plantilla

A continuación se presenta un detalle de los puestos de trabajo que componían la Relación de puestos de trabajo (RPT) del ejercicio 2015 y la plantilla al cierre del mismo ejercicio:

Cuadro 10. Resumen de la Relación de puestos de trabajo y la plantilla de personal

Tipología	Relación de puestos de trabajo	Plantilla
Eventual	13	17
Funcionarios	* 412	1.036
Laboral	*	153
Total	425	1.206

Fuente: RPT y plantilla del Ayuntamiento de Lleida.

* La RPT no distingue entre funcionarios y laborales.

La plantilla de personal y la RPT del ejercicio 2015 se aprobaron por el Pleno del Ayuntamiento el 17 de diciembre de 2014, y se publicaron en el *Boletín Oficial de la Provincia de Lleida* el 12 de febrero de 2015.

La principal diferencia entre la RPT y la plantilla se debe a que la RPT se elaboró como un catálogo de puestos de trabajo, donde se incluyó una descripción de puestos de trabajo, pero no se indicó el número de plazas para cada uno de los puestos de trabajo.

De acuerdo con el Estatuto básico del empleado público, aprobado por la Ley 2/2007, de 12 de abril⁵ (EBEP), la RPT es la herramienta para estructurar la organización del personal y establece el contenido mínimo que esta debe presentar.

4. La paga extraordinaria de diciembre de 2012 se suprimió por la aplicación del Real decreto ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

5. El 1 de noviembre de 2015 entró en vigor el 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 (TRLEBEP).

Según el artículo 74 del EBEP, para cada puesto de trabajo se debe detallar la denominación del puesto, el grupo de clasificación profesional, el cuerpo o escala al que esté adscrito, el sistema de provisión y las retribuciones complementarias.

De la fiscalización de la RPT y de la plantilla hay que hacer las siguientes observaciones:

- La RPT se elaboró como un catálogo de puestos de trabajo, es decir, se incluye una descripción de los puestos de trabajo, pero no se indica el número de plazas para cada uno de los puestos de trabajo ni su destino.

En concreto, se definieron 425 puestos de trabajo, 13 de los cuales corresponden a personal eventual y, el resto, a personal funcionario o personal laboral, sin distinguir. En la plantilla, estos puestos de trabajo corresponden a 1.206 plazas, 17 de personal eventual, 1.036 de funcionarios y 153 de personal laboral.

- La RPT del Ayuntamiento tampoco incluye, en ningún caso, los sistemas de provisión de los puestos de trabajo, en contra de lo dispuesto en el artículo 74 del EBEP. Con todo, el Ayuntamiento dispone de un documento interno donde se regula el sistema de provisión de puestos de trabajo.⁶
- La RPT incluye los datos del complemento específico asociado a un sistema de códigos,⁷ sin que figure ninguna información adicional o auxiliar que permita cuantificarlo y, por lo tanto, no se puede determinar la cuantía del complemento para cada puesto de trabajo.⁸
- Ni la RPT ni la plantilla aprobadas por el Ayuntamiento para el ejercicio 2015 incluyen las plazas de los ocho secretarios de los grupos municipales, que deberían incluirse como personal eventual.
- En el análisis de la plantilla del Ayuntamiento se ha constatado que, además de las plazas eventuales antes mencionadas, falta incluir a tres trabajadores laborales fijos que, a pesar de ser discontinuos, son contratados cada temporada por el Auditorio municipal. Ese personal debería estar incluido en la plantilla.
- En el análisis de la plantilla se ha detectado también que el Ayuntamiento contrataba a monitores (en la nómina de enero de 2015 había setenta y uno) como personal laboral temporal para la realización de actividades escolares, deportivas y sociales, los cuales no forman parte de la plantilla ni de los anexos de personal que acompañan al presupuesto. El Ayuntamiento considera que estos puestos de trabajo no deben ser

6. Texto modificado a raíz de las alegaciones recibidas.

7. Este sistema de códigos responde a la clasificación valorada de puestos de trabajo aprobada por el Pleno del Ayuntamiento.

8. Texto modificado a raíz de las alegaciones recibidas.

incluidos en la plantilla porque son actividades cambiantes y responden a necesidades puntuales y diferentes en cada ejercicio. Con todo, se ha visto que, aproximadamente el 50,0% de los trabajadores contratados ya habían sido contratados en el ejercicio anterior. Se considera que sería necesario analizar estas plazas para distinguir cuáles responden a necesidades puntuales y cuáles a necesidades recurrentes, para incluir en la plantilla aquellas plazas que se cubren de forma habitual.

Condiciones de trabajo del personal

El personal del Ayuntamiento se rige por el Acuerdo de condiciones laborales comunes de los empleados públicos del Ayuntamiento de Lleida y por el anexo resumen del expediente de adecuación del catálogo del Ayuntamiento de Lleida y sus organismos autónomos, aprobados el 29 de octubre y el 26 de noviembre de 2010, respectivamente. El Acuerdo se aprobó con una vigencia de dos años, prorrogables tácitamente por períodos anuales sucesivos, si no lo denuncia una de las partes.

Por Decreto de Alcaldía de 12 de marzo de 2013 se adecuaron los permisos y las vacaciones contenidos en el Acuerdo de condiciones con lo que preveía el Real decreto ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, y se dejaron en suspenso los artículos del Acuerdo de condiciones laborales que contradecían el Real decreto ley mencionado.

En dicho Decreto de Alcaldía se regularon, entre otros aspectos, el disfrute de días de asuntos personales y/o vacaciones en consonancia con el Real decreto ley. Con todo, se regularon cincuenta y seis horas anuales de permiso para la conciliación de la vida familiar y laboral de acuerdo con el artículo 48.j del EBEP.

Del análisis del acuerdo de condiciones de trabajo y del Decreto de 12 de marzo de 2013 se hace la siguiente observación:

- El Decreto de Alcaldía prevé el disfrute de las horas previstas para la conciliación de la vida familiar y laboral, hasta un máximo de cincuenta y seis horas al año, pero el Decreto no determina cuáles son los requisitos genéricos que deben cumplirse para considerar una ausencia como necesaria con motivo de la conciliación de la vida familiar y laboral, ni se prevé que esta necesidad se justifique, lo que hace que estos permisos se asimilen a días de asuntos personales, superando el límite máximo permitido en el Real decreto ley 20/2012.

Retribuciones del personal

En el ejercicio 2015 las retribuciones del personal ascendieron a 42.046.098 €, y representaban el 77,6% del total de los gastos de personal. De estos, 1.137.737 € correspondían a retribuciones de los órganos de gobierno, 820.511 € a retribuciones del personal

eventual, 33.827.200 € a retribuciones de funcionarios, 5.218.809 € a retribuciones de personal laboral y 1.041.841 € a incentivos al rendimiento.

Las retribuciones del personal del Ayuntamiento no experimentaron ningún incremento de acuerdo con la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el ejercicio 2015.

A continuación se explican las principales características de las retribuciones al personal, y las incidencias que se han encontrado.

a) Retribuciones de los órganos de gobierno

El Pleno del Ayuntamiento se compone de veintisiete cargos electos, catorce de los cuales ejercen sus funciones en dedicación exclusiva, seis ejercen sus funciones con dedicación parcial, con una retribución anual, y siete asisten a las reuniones de los órganos de gobierno a los que pertenecen y perciben las indemnizaciones correspondientes.

En la sesión extraordinaria del Pleno de 13 de junio de 2015, se definió y se constituyó la nueva organización del Ayuntamiento después de las elecciones municipales, y, en la sesión extraordinaria del Pleno de 9 de julio de 2015, se estableció el régimen de retribuciones de los miembros del Ayuntamiento con dedicación exclusiva o parcial, de acuerdo con el artículo 75 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local. El régimen de retribuciones del mandato anterior estaba establecido en la sesión del Pleno de 6 de julio de 2011.

b) Retribuciones al personal eventual

En las retribuciones al personal eventual se incluyen las retribuciones a los cargos eventuales, los cuales, de acuerdo con la nueva organización del Ayuntamiento establecida después de las elecciones municipales, son los siguientes:

Cuadro 11. Personal eventual

Concepto	Número
Gabinete de Alcaldía	6
Secretaría y asistencia de los grupos municipales	13
Directivos municipales	7
Total	26

Fuente: Cuenta general del ejercicio 2015.

c) Retribuciones al personal funcionario y laboral

Dentro de las retribuciones del personal se incluyen el sueldo base, el complemento de destino, el complemento específico y los trienios. Estos conceptos retributivos se perciben en catorce pagas, de acuerdo con lo previsto en la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el ejercicio 2015.

Complemento específico

En el Acuerdo de condiciones laborales se determina que el complemento específico de cada puesto de trabajo ha de determinarse en función de catorce factores, entre los que está el factor 1 por la responsabilidad del puesto, el factor 2 por el nivel de peligrosidad, el factor 3 por trabajar festividades, el factor 4 por la nocturnidad, el factor 5 por jornadas de dedicación especial, etc. En el ejercicio 2011, varios trabajadores del Ayuntamiento impugnaron el Acuerdo y el Anexo ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, principalmente, por discrepancias en los factores 1 y 5.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 28 de septiembre de 2012, que devino firme el 3 de diciembre de 2012, estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por los trabajadores anulando los factores 1 y 5 del complemento específico.

Como consecuencia de la sentencia, el Ayuntamiento anuló el factor 1 a todos los puestos de trabajo que lo tuvieran, y redujo el factor 5 en función del grupo retributivo al que pertenecía el trabajador. Estas reducciones se compensaban con complementos personales transitorios.

El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña analizó la nueva regulación de los factores 1 y 5 y consideró que el factor 5 solo era admisible en determinadas plazas funcionariales de servicios especiales (como la de jefe de policía), y que en los demás casos el exceso de horas sobre la jornada habitual se tenía que retribuir mediante gratificaciones extraordinarias.

Como consecuencia, el 19 de mayo de 2015, el Ayuntamiento suspendió el factor 5 y lo substituyó por el pago de horas extras, cuando procedía. Finalmente, el Tribunal consideró ejecutada la sentencia el 26 de octubre de 2015.

Por lo tanto, durante el ejercicio 2015, el complemento específico de los trabajadores del Ayuntamiento no incluía el factor 1 ni el 5, el cual fue substituido por el pago efectivo de horas extras cuando correspondía.

En el ejercicio 2017, el Ayuntamiento estaba en proceso de valoración de los puestos de trabajo a fin de confeccionar una RPT que substituyera el catálogo existente y que permitiera establecer un nuevo sistema retributivo.

d) Incentivos al rendimiento

Dentro de los incentivos al rendimiento se incluyeron las retribuciones correspondientes a la productividad, por 550.717 €, y a las gratificaciones variables, por 491.124 €. Tanto el complemento de productividad como las gratificaciones extraordinarias se determinan en

el Acuerdo de condiciones laborales comunes de los empleados públicos del Ayuntamiento de Lleida.

El complemento de productividad se compone de un componente general para la consecución de objetivos de las diferentes áreas municipales consistente en un importe anual máximo de 416€, el cual tiene por objetivo incentivar la asistencia y el cumplimiento del horario y se paga de forma proporcional al tiempo trabajado, y de un componente específico vinculado a la consecución de los objetivos específicos de las unidades orgánicas de Recaudación ejecutiva y de Inspección de tributos, que consiste en una cuantía diferente según el puesto de trabajo.

Salvo las unidades orgánicas de Recaudación ejecutiva y de Inspección de tributos, para los demás trabajadores el complemento de productividad solo retribuye la asistencia y el cumplimiento del horario, por lo que no cumple los criterios para ser considerado un incentivo al rendimiento puesto que no responde a los criterios objetivos de especial rendimiento, actividad extraordinaria, interés o iniciativa con los que el empleado debe ejercer su trabajo, como establece el artículo 24 del Texto refundido de la Ley del Estatuto básico del empleado público (TRLEBEP).

e) Cuotas, prestaciones y gastos sociales

En el concepto Cuotas, prestaciones y gastos sociales se registra, principalmente, el gasto correspondiente a la Seguridad Social a cargo de la entidad, que en el ejercicio 2015 ascendió a un total de 11,55 M€. El resto del gasto incluye las prestaciones y los gastos sociales.

Contratación de personal

La evolución del número de trabajadores del Ayuntamiento de 31 de diciembre del ejercicio 2014 al 31 de diciembre de 2015 fue la siguiente:

Cuadro 12. Variación del personal

Tipología	Trabajadores a 31.12.2014	Altas	Bajas	Trabajadores a 31.12.2015
Personal eventual	26	11	(13)	24
Funcionarios de carrera	812	3	(30)	785
Funcionarios interinos	241	26	(18)	249
Personal laboral fijo	107	2	(2)	107
Personal laboral indefinido no fijo	25	6	(1)	30
Personal laboral temporal	89	63	(31)	121
Total	1.300	111	(95)	1.316

Fuente: Información facilitada por el Ayuntamiento.

Durante el ejercicio 2015 se nombraron a once trabajadores como personal eventual, como consecuencia de los nuevos nombramientos del mandato municipal 2015-2019, que sustituían a los del mandato anterior. Además, durante el ejercicio 2015 dentro del cuerpo de

policía municipal se incorporaron dos funcionarios de carrera después del proceso selectivo iniciado en el ejercicio 2014 y después de la formación obligatoria en la Escuela de Policía de Cataluña. Asimismo, se reincorporó un funcionario de carrera que estaba en servicios especiales.

Las incorporaciones de veintiséis funcionarios interinos, correspondían, principalmente, a sustituciones por bajas de personal funcionario docente y de servicios sociales.

El personal de las dos plazas de personal laboral fijo y las seis de indefinido no fijo correspondían a la plantilla del Consorcio de Promoción Económica de Lleida, que fue disuelto.

Las contrataciones de personal laboral temporal fueron, mayoritariamente, contrataciones temporales de corta duración para los centros educativos y deportivos, para la gestión de casales de verano, actividades extraescolares, etc. Durante el ejercicio 2015, el número de laborales temporales aumentó, principalmente, porque en el último trimestre de 2015 se contrató a cuarenta y siete estudiantes con contratos de formación (becarios).

2.2.3.2. Gastos en bienes corrientes y servicios

El detalle de los gastos de bienes corrientes y servicios del ejercicio 2015 es el siguiente:

Cuadro 13. Gastos en bienes corrientes y servicios

Concepto	Presupuesto inicial	Modificaciones	Presupuesto definitivo	Obligaciones reconocidas	Pendiente de pago
20. Arrendamientos y cánones	1.929.905	(48.950)	1.880.955	1.791.684	730.470
21. Reparaciones, mantenimiento y conservación	7.790.437	1.929.041	9.719.478	9.242.710	3.133.321
22. Material, suministros y otros	41.674.649	3.475.728	45.150.377	42.617.854	13.465.266
23. Indemnizaciones por razón del servicio	163.019	35.106	198.125	186.404	47.603
24. Gastos de publicaciones	2.265	167	2.432	2.173	448
25. Trabajos realizados por administraciones públicas y otros entes públicos	2.420.928	18.816	2.439.744	2.365.695	1.296.925
Total	53.981.203	5.409.908	59.391.111	56.206.520	18.674.033

Importes en euros.

Fuente: Cuenta general del ejercicio 2015.

El capítulo 2 de gasto del Ayuntamiento representaba el 37,3% del total de obligaciones reconocidas del ejercicio 2015; era, por lo tanto, el capítulo más significativo del presupuesto de gastos.

Los créditos del presupuesto inicial del capítulo 2, 53,98 M€, se modificaron en 5,41 M€ de los cuales 3,22 M€ correspondían al reconocimiento extrajudicial de créditos (véase el apartado 2.2.2). Las obligaciones reconocidas fueron de 56,21 M€, lo que supone un grado de ejecución del 94,6%, y de estos 18,67 M€ quedaban pendientes de pago a 31 de

diciembre de 2015. Este elevado importe pendiente de pago fue debido a la elevada concentración de facturas recibidas en diciembre, concretamente por 15,39 M€.

En el análisis realizado, se ha detectado que, como consecuencia de la práctica del reconocimiento extrajudicial de créditos, las obligaciones reconocidas del capítulo 2 estaban infravaloradas en 1,60 M€, el Resultado presupuestario del ejercicio, infravalorado en 1,85 M€ y el Remanente de tesorería, sobrevalorado en 1,63 M€ (véase el apartado 2.2.2).

Arrendamientos y cánones

El detalle de Arrendamientos y cánones durante el ejercicio 2015 es el siguiente:

Cuadro 14. Arrendamientos y cánones

Concepto	Presupuesto inicial	Modificaciones	Presupuesto definitivo	Obligaciones reconocidas	Pendiente de pago
Arrendamiento de inmuebles	1.186.107	8.127	1.194.234	1.159.945	500.274
Arrendamiento de material de transporte	255.235	(82.919)	172.316	144.661	42.117
Arrendamiento de equipos informáticos	477.971	13.818	491.789	466.802	183.027
Otros arrendamientos	10.592	12.024	22.616	20.276	5.052
Total	1.929.905	(48.950)	1.880.955	1.791.684	730.470

Importes en euros.

Fuente: Cuenta general del ejercicio 2015.

Dentro de los arrendamientos de equipos informáticos se incluye, principalmente, el gasto del contrato de mantenimiento del programa de gestión tributaria, y los cánones pagados por las licencias correspondientes a esta aplicación y las del entorno Windows. A continuación se explican los arrendamientos de inmuebles y de material de transporte.

Arrendamiento de inmuebles

Los arrendamientos de inmuebles corresponden, principalmente, a los pagos que el Ayuntamiento efectuó a Caixarenting, SAU, por 662.920 € para pagar la construcción de un pabellón deportivo y el alquiler de varios locales a la Empresa Municipal d'Urbanisme de Lleida, SL por 192.064 €, donde se ubican las oficinas del Centro de recursos infantiles y del área de la mujer del Ayuntamiento, que presta los servicios de bienestar social relacionados con la infancia y la mujer.

El importe que se paga anualmente por el pabellón deportivo proviene de un contrato firmado el 3 de junio de 2008, por el que la entidad financiera arrienda al Ayuntamiento el derecho de superficie y la propiedad superficiaria del pabellón de la Ciudad Deportiva del CE Lleida Basquetbol, por un período de quince años. La entidad financiera adquirió estos derechos de superficie a la Fundació Privada Lleida Bàsquet, el mismo día, por un período de treinta años y un importe total de 5,20 M€.

En el ejercicio 2008, debido a las dificultades de la fundación para conseguir la financiación necesaria para ejecutar las obras de construcción del pabellón deportivo, el Ayuntamiento acordó con la entidad financiera que esta adquiriría los derechos de superficie del terreno y la propiedad del pabellón a construir y que el Ayuntamiento pagaría a la entidad financiera el coste de construcción del pabellón en un período de quince años. El posible desistimiento del contrato por parte del Ayuntamiento le obligaba a satisfacer de forma anticipada el importe pendiente de vencer.

El valor actual de los pagos del contrato, descontados al tipo de interés de referencia en el contrato, del 6,5%, equivale a los 5,20 M€ pagados por la entidad financiera a la fundación. Por lo tanto, al final de los quince años, la entidad financiera habrá recuperado la inversión realizada, y habrá obtenido los ingresos financieros correspondientes. Puesto que la entidad financiera adquirió estos derechos de superficie por treinta años, en el momento de finalización del contrato de arrendamiento este se tendrá que volver a renovar por los quince años adicionales, si se quiere continuar utilizando el pabellón deportivo.

Las observaciones respecto de este contrato son las siguientes:

- El contrato firmado entre el Ayuntamiento y la entidad financiera para la construcción del pabellón deportivo, supone que en quince años el Ayuntamiento paga la totalidad del importe de la construcción y los ingresos financieros correspondientes, y la entidad financiera continúa teniendo los derechos de superficie del terreno y la posesión del pabellón deportivo por quince años más. El Ayuntamiento está obligado a pagar la totalidad del importe del contrato aunque lo quisiera resolver de forma anticipada, por lo que se considera que se trata de un contrato de préstamo.
- El Ayuntamiento firmó un contrato de arrendamiento por la utilización de un pabellón que debe utilizar el equipo deportivo de la fundación, propietaria del terreno. Además, no se firmó ningún contrato de cesión de uso y/o arrendamiento por la utilización del pabellón, entre el Ayuntamiento y la fundación.
- Adicionalmente, el hecho de que el Ayuntamiento asuma el arrendamiento del pabellón por cuenta de la fundación, supone que este gasto debería ser considerado una subvención y no un gasto en bienes corrientes y servicios. Además por el hecho de tratarse de una subvención directa, el Ayuntamiento debería haber firmado un convenio con la fundación y debería incorporar cada año una partida en el presupuesto, de forma nominativa, de acuerdo con el artículo 28 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (LGS), lo que no ha hecho.

Se considera que esta operación es una operación de financiación para la construcción del pabellón deportivo, por lo que, el importe de la deuda pendiente, 3,38 M€, se debería incluir como más endeudamiento del Ayuntamiento a efectos del cumplimiento de la regla sobre sostenibilidad financiera.

Arrendamiento de material de transporte

Los arrendamientos de material de transporte corresponden al alquiler, mediante *renting*, de trece vehículos de la flota de la Guardia Urbana, por un período de cuatro años y un importe anual de 141.582 €.

Reparaciones, mantenimiento y conservación

El detalle de Reparaciones, mantenimiento y conservación durante el ejercicio 2015 es el siguiente:

Cuadro 15. Reparaciones, mantenimiento y conservación

Concepto	Presupuesto inicial	Modificaciones	Presupuesto definitivo	Obligaciones reconocidas	Pendiente de pago
Conservación de infraestructuras y vía pública	2.233.311	413.161	2.646.472	2.650.151	768.568
Gestión de seguridad vial	3.360.835	1.091.462	4.452.297	4.118.628	1.229.647
Reparación y conservación de inmuebles	1.755.740	426.033	2.181.773	2.127.327	951.150
Mantenimiento del inmovilizado	440.551	(1.615)	438.936	346.603	183.955
Total	7.790.437	1.929.041	9.719.478	9.242.709	3.133.320

Importes en euros.

Fuente: Cuenta general del ejercicio 2015.

A continuación se explican las características de los gastos más significativos.

Conservación de infraestructuras y vía pública

El gasto de conservación de infraestructuras y vía pública incluye, principalmente, el gasto correspondiente al mantenimiento y conservación del alumbrado público, 1.810.357 €, y el gasto correspondiente a las reparaciones de la vía pública que se llevan a cabo de acuerdo con el Plan de mantenimiento, conservación y mejora de aceras y brigada de acción inmediata de los años 2014 y 2015, 566.444 € (véase el apartado 2.3).

Gestión de seguridad vial

El gasto de gestión de seguridad vial corresponde, principalmente, al servicio de abastecimiento y saneamiento de aguas en el término municipal de Lleida, 3.316.735 €, y a los gastos correspondientes al mantenimiento de los radares instalados para el control del tráfico, 604.248 € (véase el apartado 2.3).

Reparación y conservación de inmuebles

El gasto por reparación y conservación de inmuebles corresponde, principalmente, al servicio de limpieza y mantenimiento de edificios, locales e instalaciones del Ayuntamiento

de Lleida y organismos autónomos, contrato adjudicado en el ejercicio 2010 a Clanser, SA, y que supuso unas obligaciones reconocidas de 1,62 M€ (véase el apartado 2.3).

Dentro de estas obligaciones, se incluyen 488.148€ de facturas por el suministro de materiales en las tareas de mantenimiento y reparaciones, los cuales, de acuerdo con las condiciones del contrato, irían a cargo del Ayuntamiento si fueran sustituciones. Este importe se compone de facturas de pequeño importe, y que incluyen material consumible y piezas para las instalaciones de los múltiples edificios del Ayuntamiento. El Ayuntamiento compara los materiales facturados con los albaranes de trabajo entregados por los técnicos en los diferentes inmuebles del Ayuntamiento, a pesar de que no los conserva, por lo que no se ha podido fiscalizar este gasto.

Material, suministros y otros

El detalle del gasto relativo a material, suministros y otros durante el ejercicio 2015 es el siguiente:

Cuadro 16. Material, suministros y otros

Concepto	Presupuesto inicial	Modificaciones	Presupuesto definitivo	Obligaciones reconocidas	Pendiente de pago
Suministros	4.924.465	510.308	5.434.773	4.798.405	1.581.864
Comunicaciones	1.424.569	129.226	1.553.795	1.313.599	293.431
Seguros	600.000	(100.000)	500.000	479.310	13.557
Tributos	2.100	(2.100)	-	-	-
Gastos varios	2.841.271	2.009.609	4.850.880	4.749.492	1.729.850
Trabajos realizados por otras empresas	31.882.244	928.685	32.810.929	31.277.048	9.846.564
Total	41.674.649	3.475.728	45.150.377	42.617.854	13.465.266

Importes en euros.

Fuente: Cuenta general del ejercicio 2015.

A continuación se explican las características de los gastos más significativos.

Suministros

El gasto de suministros correspondía, principalmente, al consumo eléctrico, 2.939.168 €; al consumo de gas, 706.861 €; al consumo de agua, 253.413 €; al combustible y carburante para los vehículos del Ayuntamiento, 339.344 €, y al consumo de calefacción de las escuelas, 294.938 €.

En la revisión de estos gastos se ha observado que un tercio del gasto en consumo eléctrico fue contabilizado en diciembre porque las facturas estaban en posesión del técnico que revisaba su adecuación con las cláusulas del contrato. Se recomienda agilizar el proceso de revisión, de modo que los gastos se contabilicen en el mes al cual pertenecen

y así poder extraer la información financiera de forma adecuada durante el ejercicio y no solo al cierre del ejercicio.

Comunicaciones

Dentro del gasto en comunicaciones se incluyeron, principalmente, los gastos correspondientes al arrendamiento y mantenimiento de todos los equipos informáticos, de impresión y de comunicación del Ayuntamiento, contrato adjudicado en el ejercicio 2014. El gasto total durante el ejercicio ascendió a 777.619 €, pero faltaba por contabilizar la factura de diciembre, por 68.657 €. También se incluyeron los gastos correspondientes al servicio de correo postal, por 504.349 € (véase el apartado 2.3).

Gastos varios

Dentro de los gastos varios se incluyen, principalmente, los gastos correspondientes al entretenimiento y a las fiestas populares y tradicionales, actividades culturales, etc. y se componen, mayoritariamente, del gasto de varios proveedores con importes anuales pequeños. Además, se incluyen los servicios prestados por entidades vinculadas al Ayuntamiento, como la Empresa Municipal d'Urbanisme de Lleida, SA y el Consorcio del Parque Científico y Tecnológico por la prestación de servicios varios.

Los gastos de publicidad y propaganda corresponden, principalmente, a la inserción de anuncios en los periódicos y medios de comunicación locales.

Trabajos realizados por otras empresas

Dentro de los trabajos realizados por otras empresas, que representa el 73,4% de las obligaciones reconocidas de los gastos de material, suministro y otros se incluyen, principalmente, los servicios de recogida de residuos y limpieza viaria, los servicios de mantenimiento y limpieza de los edificios municipales, el servicio de estacionamiento regulado de vehículos, los servicios de jardinería y el servicio de atención domiciliaria, que se explican a continuación.

Recogida de residuos y limpieza viaria

Este servicio corresponde a los gastos relativos al contrato de gestión de servicio de recogida de residuos y limpieza viaria. Durante el ejercicio se facturaron por este servicio 12,15 M€ (véase el apartado 2.3).

Servicio de limpieza de los edificios municipales

Dentro de este servicio se incluyen los gastos asociados al contrato de servicios correspondiente al servicio de limpieza de los edificios municipales. Este gasto ascendió a 2,89 M€ (véase el apartado 2.3).

Servicio de mantenimiento y limpieza de tres edificios

Dentro de este concepto se incluye el gasto correspondiente a tres contratos de concesión de obra pública a veinticinco años, para la construcción del edificio de la Jefatura de la Guardia Urbana, de una guardería infantil municipal y de la Escuela Municipal de Bellas Artes, por los que el Ayuntamiento paga una cuota mensual que cubre el coste de la obra y el posterior servicio de mantenimiento y limpieza del edificio. El gasto durante el ejercicio 2015 ascendió a 2.295.182 €, 776.950 € y 893.434 €, respectivamente (véase el apartado 2.3).

Servicio de estacionamiento regulado de vehículos

Dentro de este gasto se incluyen los servicios de explotación del servicio de estacionamiento regulado de vehículos, el servicio de grúa municipal y el servicio de depósito de vehículos, cuyo gasto ascendió a 3,11 M€ (véase el apartado 2.3).

Servicios de jardinería

Dentro de los servicios de jardinería se incluye el gasto correspondiente al servicio de mantenimiento, reposición y limpieza de la jardinería de la ciudad, cuyo gasto ascendió a 1.907.122 € (véase el apartado 2.3). Esta entidad factura mensualmente un importe fijo por la limpieza de los jardines y un importe variable en función de los mantenimientos y reposiciones realizados y de acuerdo con los precios unitarios adjudicados. En el ejercicio 2015 se incluyeron 194.507 € que correspondían al suministro de árboles y plantas. En el momento del reconocimiento de la obligación, el Ayuntamiento no verificó que estos árboles y plantas se hubieran suministrado, dado que el control se hizo con posterioridad, lo que denota una falta de control.

Además, se incluyó el gasto correspondiente a los servicios de jardinería de una zona de Lleida, 271.546 €, los cuales se prestan mediante centros de trabajo especial, de acuerdo con la disposición adicional quinta del Texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por el Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Servicio de atención domiciliaria

El servicio de atención domiciliaria está formado por un conjunto de acciones dirigidas a proporcionar cuidados personales a personas con falta de autonomía personal o con otras dificultades que les impiden realizar las tareas habituales de la vida cotidiana.

El Ayuntamiento de Lleida tiene la competencia de los servicios sociales básicos y, en particular, del servicio de atención domiciliaria.

Los servicios prestados por el Ayuntamiento incluyen los servicios de atención a personas dependientes y los servicios de carácter social, así como la gestión del centro de día para personas mayores de Magraners, cuyo gasto asciende a 1,22 M€ (véase el apartado 2.3).

También incluye los servicios de teleasistencia a personas mayores, servicio que pone a disposición de personas mayores un terminal que emite una llamada a un centro de atención telefónica que se encarga de gestionar las acciones que sean necesarias en cada situación. De este modo se consigue ampliar la autonomía de las personas mayores y se retrasa la necesidad de un centro asistencial. El gasto por este servicio ascendió a 578.362 € (véase el apartado 2.3).

Por último, incluye también los servicios de acogida residencial de emergencia, destinados a dar alojamiento, acogida y apoyo social a personas sin techo. Este servicio se presta a través de la Fundació d'atenció a persones desprotegides de la ciutat de Lleida.

Trabajos realizados por otras administraciones públicas y otros entes públicos

Dentro de esta partida se incluyen los gastos correspondientes al tratamiento de residuos que se realiza en el Centro de tratamiento de residuos de El Segrià, y los cánones pagados al Consejo Comarcal de El Segrià, por la deposición de residuos municipales en depósito controlado y a la Confederación Hidrográfica del Ebro por el control de vertimientos.

En el análisis realizado se ha detectado que en la contabilidad financiera faltaba incluir una provisión de 616.625 €, por las facturas de finales del ejercicio 2015, aunque este hecho se vio compensado porque el gasto del ejercicio incluyó facturas correspondientes al ejercicio 2014 por 573.576 €.

2.2.3.3. Gastos financieros y ratio de endeudamiento

El detalle de los gastos financieros del ejercicio 2015 es el siguiente:

Cuadro 17. Gastos financieros

Concepto	Presupuesto inicial	Modificaciones	Presupuesto definitivo	Obligaciones reconocidas	Pendiente de pago
31. Intereses de préstamos y otras operaciones financieras	3.362.707	(1.940.000)	1.422.707	1.030.826	42.162
35. Intereses de demora y otros gastos financieros	-	-	-	120.894	-
Total	3.362.707	(1.940.000)	1.422.707	1.151.720	42.162

Importes en euros.

Fuente: Cuenta general del ejercicio 2015.

El capítulo 3 del presupuesto de gastos representó el 0,7% del total de obligaciones reconocidas del ejercicio 2015. Las obligaciones reconocidas fueron de 1,15 M€, lo que supone un grado de ejecución del 81,0%.

Los créditos del capítulo 3, de 3,36 M€, se modificaron a la baja en 1,94 M€ para financiar otras partidas presupuestarias, dada la reducción del gasto financiero sobre la prevista.

Esta reducción del gasto se consigue por un menor endeudamiento, unos tipos de interés más bajos en 2015 y por el hecho de que, por aplicación de la disposición adicional séptima del Real decreto ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas, de las entidades locales y otras de carácter económico, el fondo de financiación para el pago a proveedores no meritaba intereses en el ejercicio 2015.

Los gastos por intereses correspondían principalmente a los intereses de préstamos con entidades financieras, 862.497 € (véase el apartado 2.2.3.7), a los intereses de la última liquidación mensual del ejercicio 2014 del fondo de financiación para el pago de proveedores, 55.646 €, y a los intereses de las pólizas de crédito, 58.263 €.

El gasto por intereses de demora correspondía, principalmente, a los retrasos en el pago del convenio de ejecución de una sentencia en relación con el precio justo de expropiación de una finca, 69.243 €, y a los retrasos en el pago de facturas al adjudicatario de la concesión de la guardería infantil municipal, 19.819 €.

En cuanto a la ratio de endeudamiento, la operación de financiación a través del arrendamiento de inmuebles del pabellón de la Ciudad Deportiva del CE Lleida Basquetbol y los tres contratos de concesión de obras adjudicados entre los años 2006 y 2007 (véase el apartado 2.3.4), supusieron sobre el cálculo de la deuda viva del Ayuntamiento que el porcentaje sobre los recursos ordinarios del presupuesto pasara del 106,0% al 115,0%, aproximadamente, por encima del límite del 110,0% previsto en el artículo 53.2 del TRLRHL.

2.2.3.4. Transferencias corrientes

El detalle de las transferencias corrientes otorgadas por el Ayuntamiento en el ejercicio 2015 es el siguiente:

Cuadro 18. Transferencias corrientes

Concepto	Presupuesto inicial	Modificaciones	Presupuesto definitivo	Obligaciones reconocidas	Pendiente de pago
41. A organismos autónomos de la entidad local	3.462.195	56.508	3.518.703	3.496.775	651.659
44. A entes públicos y sociedades mercantiles de la entidad local	5.700.000	-	5.700.000	5.700.000	100.000
45. A comunidades autónomas	150.000	-	150.000	150.000	150.000
46. A entidades locales	1.489.128	288.421	1.777.549	1.774.967	663.139
47. A empresas privadas	6.756.000	1.054.904	7.810.904	7.810.904	3.873.404
48. A familias e instituciones sin ánimo de lucro	3.628.650	560.627	4.189.277	3.946.537	2.270.468
49. Al exterior	175.671	(56.454)	119.217	119.218	119.218
Total	21.361.644	1.904.006	23.265.650	22.998.401	7.827.888

Importes en euros.

Fuente: Cuenta general del ejercicio 2015.

El capítulo 4 del presupuesto de gastos representa el 15,3% del total de obligaciones reconocidas del ejercicio 2015. Los créditos iniciales del capítulo 4, 21,36 M€, fueron modificados en 1,90 M€, hasta 23,27 M€, y las obligaciones reconocidas fueron de 23,00 M€, lo que supone un grado de ejecución del 98,9%, de los cuales, a 31 de diciembre de 2015 quedaban pendientes de pago 7,83 M€. Este elevado importe pendiente de pago correspondía, principalmente, a los importes pendientes de pago de las subvenciones concedidas a Autobusos de Lleida, SA, 3,87 M€, y a las subvenciones a familias e instituciones sin ánimo de lucro, 2,27 M€.

Transferencias corrientes a organismos autónomos de la entidad local

Las transferencias corrientes a organismos autónomos de la entidad local se otorgaron al Instituto Municipal de Empleo Salvador Seguí, 2.622.246 €, y al Patronato Municipal de Turismo, 874.529 €. Estas transferencias son nominativas en el presupuesto y se otorgan para financiar las actividades de los organismos autónomos.

Transferencias corrientes a entes públicos y sociedades mercantiles de la entidad local

Las transferencias a sociedades mercantiles de la entidad local correspondieron a 4.900.000 € otorgados a la Empresa Municipal d'Urbanisme de Lleida, SL y a 800.000 € otorgados al Centre de Negocis i Convencions, SA. Estas transferencias son nominativas al presupuesto y se otorgan para financiar las actividades de estas sociedades.

Transferencias corrientes a entidades locales

Dentro de este artículo se incluyen las transferencias otorgadas por el Ayuntamiento para la financiación de las entidades locales que se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro 19. Transferencias a entidades locales

Entidad	Obligaciones reconocidas
Museo de Lleida, Diocesano y Comarcal	413.000
Parque Científico y Tecnológico Agroalimentario de Lleida	345.000
Consorcio GlobaLleida	250.000
Consorcio para la Normalización Lingüística	144.534
Consorcio Turó Seu Vella	140.000
Consorcio Transporte Público Área de Lleida	139.270
Entidad Municipal Descentralizada de Sucs	167.334
Entidad Municipal Descentralizada de Raimat	108.965
Otros	66.864
Total	1.774.967

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

Estas transferencias son, mayoritariamente, nominativas en el presupuesto y se conceden, principalmente, a entidades dependientes del Ayuntamiento (Museo de Lleida y Parque

científico), a consorcios en los que el Ayuntamiento participa (Consortio GlobalLleida, Consortio para la Normalización Lingüística, Consortio Turó Seu Vella y Consortio del Transporte Público del Área de Lleida), o a las dos entidades municipales descentralizadas del municipio.

Transferencias corrientes a empresas privadas

Las transferencias a empresas privadas corresponden a la retribución a la empresa que gestiona el servicio público de transporte urbano en Lleida, Autobusos de Lleida, SA (véase el apartado 2.3). De acuerdo con las cláusulas del contrato, el Ayuntamiento debe compensar al adjudicatario por la diferencia entre los costes totales del servicio y los ingresos obtenidos por la venta de billetes. Estos importes deberían clasificarse como gasto de capítulo 2, dada su naturaleza.

Transferencias corrientes a familias e instituciones sin ánimo de lucro

Dentro de este concepto se incluyen las transferencias concedidas a diferentes entidades que realizan actividades de bienestar social; transferencias a las fundaciones de las cuales el Ayuntamiento es patrón; varias subvenciones nominativas en el presupuesto para el fomento de la actividad del deporte, para el fomento de la cultura, para el fomento a proyectos de cooperación en pueblos y colectivos empobrecidos, etc.

Del análisis realizado se hacen las siguientes observaciones:

- En relación con la subvención nominativa en el presupuesto concedida a la Fundació Orfeó Lleidatà, en la documentación que la fundación presenta para justificar el gasto no constan las tres ofertas que la fundación debería haber solicitado, de acuerdo con el artículo 31.3 de la LGS, para realizar las obras de adecuación de su domicilio social y del auditorio sala polivalente, las cuales eran el objeto del convenio.
- En relación con la subvención nominativa en el presupuesto, concedida a la Fundació Privada Julià Carbonell (orquesta sinfónica de Lleida), de 200.000€, la Junta de Gobierno Local de 15 de diciembre de 2015 aprobó incrementar esta subvención en 150.000€, de los cuales 100.000€ tenían por finalidad la recuperación de compromisos de años anteriores, y 50.000€ financiar gastos del ejercicio.⁹

La fundación justifica gastos por el importe subvencionado, pero todos ellos corresponden al ejercicio 2015 mientras que, según el acuerdo de concesión de la subvención, una parte debía destinarse a subvencionar gastos de ejercicios anteriores.

- En la fiscalización realizada, se ha observado que la cuenta justificativa que presentan las entidades receptoras de subvenciones incluye los justificantes de los gastos

9. Texto modificado a raíz de las alegaciones recibidas.

realizados, pero no el justificante de su pago. Así pues, el Ayuntamiento no verificó el pago de estos gastos.

Subvenciones para la realización de inversiones en los campos de deportes

Una de las actividades que fomenta el Ayuntamiento es la práctica del deporte. Por eso, cada año subvenciona a los diversos clubes de la ciudad, y varias actuaciones y/o entidades, normalmente mediante subvención directa plurianual (con una duración de diez años), formalizada mediante convenio. Una de las líneas de actuación es la relativa a la construcción, adecuación o sustitución del césped y riego automático de los campos de fútbol de la ciudad. La práctica habitual es la de formalizar un convenio con la entidad deportiva que tiene la cesión del uso del campo en el momento en el que se debe efectuar la prestación subvencionada. El club deportivo normalmente financia la prestación mediante la concertación de un préstamo. El Ayuntamiento subvenciona el pago de este préstamo, que normalmente tiene una duración de diez años, a través de una subvención nominativa en el presupuesto.

La relación de convenios vigentes en el momento del trabajo de fiscalización, firmados por cada uno de los campos deportivos es la siguiente:

Cuadro 20. Relación de convenios por cambio de césped

Campo de fútbol	Entidad	Duración del convenio	Importe total del convenio	Importe de la subvención nominativa en el presupuesto de 2015	Obligaciones reconocidas ejercicio 2015
Recasens	Secció Esportiva AEM Lleida	2005-2015	461.000	14.575	13.228
		2015-2025	190.960	-	11.084
Magraners	Club Esportiu Magraners	2006-2016	610.354	82.894	60.638
Gardeny	Unió Esportiva Gardeny	2006-2016	688.237	93.473	84.076
Ramon Farrús	Club Atlètic Segre, Futbol 11	2009-2019	314.296	44.500	38.325
	Club Atlètic Segre, Futbol 7	2009-2019	300.000	46.341	41.683
Balàfia Manuel Lorige	Unió Esportiva Balàfia	2006-2016	621.270	84.378	75.896
Pardinyes	Club de Futbol Pardinyes	2006-2016	659.717	89.599	65.867
La Bordeta	Unió Esportiva Bordeta	2015-2025	220.148	-	7.801
Estadio Camp d'Esports	Lleida Esportiu Terraferma Club de Futbol	2016-2026	769.380	-	-
Total				455.760	398.598

Importes en euros.

Fuente: Información proporcionada por el Ayuntamiento.

En el análisis realizado, se ha observado que todas las inversiones a llevar a cabo en los campos de fútbol municipales, propiedad del Ayuntamiento, las hacía el club que disponía de la cesión de uso del campo, que es quien contrataba la obra y quien también se hacía cargo de su financiación, generalmente mediante un préstamo concedido por una entidad financiera. El Ayuntamiento concedía una subvención directa por el importe del préstamo solicitado más los intereses, normalmente a diez años.

En el análisis de estas subvenciones plurianuales se ha constatado que, normalmente, se concedían de forma directa, por razón de urgencia, y se incorporaban como subvención nominativa en el presupuesto del ejercicio siguiente (normalmente, en la segunda anualidad). En el ejercicio 2013, el Ayuntamiento aprobó el Plan director del deporte, el cual define, entre otros, la política de subvenciones a entidades deportivas, pero solo para la promoción de las actividades deportivas, no para las inversiones a realizar. Se considera que el Ayuntamiento debe disponer de un Plan de inversiones en lo referente a sus campos deportivos que le permita saber en todo momento cuándo se debe hacer la inversión correspondiente. Así no será necesario recurrir a la subvención directa para conceder estas subvenciones.

Se ha detectado que, salvo el cambio de césped del Estadio Camp d'Esports, en el que el adjudicatario fue el que ya prestaba el servicio de mantenimiento del césped en el campo, en los demás campos deportivos el adjudicatario de las obras a realizar fue Mondo Iberica, SA. En la mayoría de los convenios, el Ayuntamiento se reservaba la potestad de formar parte de la comisión de contratación de la empresa adjudicataria, la dirección técnica de las obras iba a cargo del Ayuntamiento, y el proyecto de la obra lo realizaba el mismo adjudicatario.

El traspaso de la contratación de los cambios de césped de los campos municipales a los clubes deportivos que tienen cedida la gestión, responde a una estrategia del Ayuntamiento para hacerlos corresponsables del mantenimiento de la superficie de los campos. Con todo, se considera que, para este tipo de inversiones a efectuar en espacios de titularidad municipal, es responsabilidad del Ayuntamiento hacerse cargo de la licitación de las obras a realizar, de acuerdo con la legislación vigente en materia de contratación administrativa¹⁰.

En la licitación efectuada por el Lleida Esportiu Terraferma Club de Futbol se ha observado, además, lo siguiente:

- a) El proyecto de obra lo redactaron los servicios técnicos del Ayuntamiento, con posterioridad a la adjudicación, y adaptándose a las características técnicas del césped que ofrecía la empresa adjudicataria de las obras. Debido a la urgencia, se dejaron solo diez días para la presentación de las ofertas.
- b) La subvención se concedió de forma directa con carácter excepcional por la necesidad urgente de que el campo estuviera en condiciones al inicio de la temporada deportiva (septiembre). Con todo, esta excepcionalidad no queda justificada, puesto que ya en el ejercicio 2015 se planteaba el cambio de césped, que no se llegó a poner en marcha hasta mediados de 2016.
- c) El proceso de valoración de las ofertas llevado a cabo por el club contiene errores en la valoración de las ofertas económicas dado que se valoraron unas mejoras presentadas por la empresa adjudicataria, las cuales no se deberían haber considerado porque se trataba de requerimientos de los pliegos o de actuaciones que no dependían del licitador, sino de la concertación de contratos de mantenimiento adyacentes.

10. Texto modificado a raíz de las alegaciones recibidas.

2.2.3.5. Inversiones reales

El detalle de los gastos por inversiones reales es el siguiente:

Cuadro 21. Inversiones reales

Concepto	Presupuesto inicial	Modificaciones	Presupuesto definitivo	Obligaciones reconocidas	Pendiente de pago
60. Inversión nueva en infraestructuras y bienes destinados al uso general	4.731.955	4.072.970	8.804.925	3.644.221	1.106.101
61. Inversión de reposición en infraestructuras y bienes destinados al uso general	1.416.599	(150.157)	1.266.442	951.090	111.933
62. Inversión nueva asociada al funcionamiento de los servicios	1.778.465	441.008	2.219.473	1.128.646	656.952
68. Gastos en inversiones de bienes patrimoniales	60.000	100.000	160.000	59.530	-
Total	7.987.019	4.463.821	12.450.840	5.783.487	1.874.986

Importes en euros.

Fuente: Cuenta general del ejercicio 2015.

El capítulo 6 del presupuesto de gastos del Ayuntamiento representa el 3,8% del total de obligaciones reconocidas del ejercicio 2015. Los créditos de 7,99 M€ fueron modificados en 4,46 M€ hasta 12,45 M€. Las obligaciones reconocidas fueron de 5,78 M€, lo que supone un grado de ejecución del 46,4%, y de estos, 1,87 M€ quedaban pendientes de pago a 31 de diciembre de 2015.

Inversión nueva en infraestructuras y bienes destinados al uso general

Las inversiones nuevas en infraestructuras y bienes destinados al uso general corresponden principalmente a:

- Las obras para llevar el suministro de potencia eléctrica al Turó del Gardeny, adjudicadas de forma directa a Endesa Distribución Eléctrica, SL mediante convenio de 17 de mayo de 2012, por 2,26 M€. En el convenio firmado se acordó el pago de la obra en plazos semestrales, que finalizaban el 16 de diciembre de 2016. Las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2015, 1,08 M€, correspondían a los plazos del ejercicio 2015 y a uno de los plazos del ejercicio 2014.
- Las obras del proyecto de rehabilitación y mejora de espacios urbanos en los barrios de Lleida, y del proyecto de renovación y mejora de servicios y rehabilitación del espacio público de la plaza Pau, ambas contratadas a Benito Arnó e Hijos, SA, que en el ejercicio 2015 supusieron unos gastos de 415.627 € y 311.057 €, respectivamente.
- Las obras contratadas del Proyecto de rehabilitación y mejora del espacio en el entorno de la Cuirassa (judería), contratadas a Roma infraestructures i serveis, SAU, y que en el ejercicio 2015 supusieron un gasto de 429.506 €.

Estos proyectos han sido seleccionados dentro de la muestra para fiscalizar los procedimientos de contratación del Ayuntamiento (véase el apartado 2.3).

Inversión de reposición en infraestructuras y bienes destinados al uso general

Las inversiones de reposición en infraestructuras y bienes destinados al uso general incluyen las inversiones efectuadas en relación con la ejecución del Plan de barrios del centro histórico.

Inversión nueva asociada al funcionamiento de los servicios

Dentro de la inversión nueva asociada al funcionamiento de los servicios se incluyeron obras de pequeño importe, la más significativa de las cuales correspondía al proyecto de integración urbana y medioambiental del exterior del Museo del Clima de Lleida, adjudicado por 171.700 €.

2.2.3.6. Activos financieros

El detalle del capítulo de gastos por activos financieros en el ejercicio 2015 es el siguiente:

Cuadro 22. Activos financieros

Concepto	Presupuesto inicial	Modificaciones	Presupuesto definitivo	Obligaciones reconocidas	Pendiente de pago
Anticipos al personal	252.000	-	252.000	209.062	18.680
Microcréditos	612.000	-	612.000	239.851	158.866
Total	864.000	-	864.000	448.913	177.546

Importes en euros.

Fuente: Cuenta general del ejercicio 2015.

El capítulo 8 del presupuesto de gastos del Ayuntamiento representa el 0,3% del total de obligaciones reconocidas del ejercicio 2015 e incluye, principalmente, el gasto por la concesión de anticipos al personal a cuarenta y dos empleados, en virtud del Acuerdo de condiciones de los empleados, y el gasto por la concesión de microcréditos. Este gasto corresponde a la convocatoria pública del ejercicio 2015 para la concesión de microcréditos para favorecer varias acciones como por ejemplo el autoempleo femenino, la creación de empresas promovidas por la mujer y el emprendimiento juvenil.

2.2.3.7. Pasivos financieros

El detalle del capítulo de gastos por pasivos financieros en el ejercicio 2015 es el siguiente:

Cuadro 23. Pasivos financieros

Concepto	Presupuesto inicial	Modificaciones	Presupuesto definitivo	Obligaciones reconocidas	Pendiente de pago
Amortización de préstamos	10.698.597	(600.000)	10.098.597	9.986.846	604.047
Total	10.698.597	(600.000)	10.098.597	9.986.846	604.047

Importes en euros.

Fuente: Cuenta general del ejercicio 2015.

Dentro del capítulo de pasivos financieros se incluye la amortización de los préstamos contratados por el Ayuntamiento con entidades bancarias y con el Instituto Catalán del Suelo (INCASOL). El detalle de los préstamos recibidos es el siguiente:

Cuadro 24. Detalle de los pasivos financieros

Año	Entidad	Saldo a 31.12.2014	Altas	Amortización de capital	Saldo a 31.12.2015
1998	INCASOL	15.277	-	1.974	13.303
1998	INCASOL	13.919	-	1.799	12.120
1998	INCASOL	506.265	-	147.768	358.497
1998	Banesto	707.073	-	176.768	530.305
1999	Caixabank	9.333.797	-	638.941	8.694.856
2002	BBVA	15.753.075	-	1.703.035	14.050.040
2002	BBVA	1.981.646	-	248.480	1.733.166
2002	Banco de Sabadell	4.160.257	-	551.580	3.608.677
2002	Caixabank	13.241.547	-	1.069.584	12.171.963
2002	Caixabank	2.034.490	-	269.616	1.764.874
2003	BBVA	1.912.281	-	223.753	1.688.528
2003	Caixabank	941.540	-	113.404	828.136
2003	Dexia	15.787.632	-	877.091	14.910.541
2005	Caixabank	1.271.339	-	124.033	1.147.306
2007	Dexia	3.000.000	-	250.000	2.750.000
2008	BBVA	3.466.666	-	266.668	3.199.998
2008	Caixabank	3.888.889	-	277.778	3.611.111
2009	BBVA	4.583.333	-	305.556	4.277.777
2009	Caixabank	2.437.500	-	2.437.500	-
2010	Caixabank	5.420.998	-	301.518	5.119.480
Total		90.457.524	-	9.986.846	80.470.678

Importes en euros.

Fuente: Cuenta general del ejercicio 2015.

En el ejercicio 2015, el Ayuntamiento tenía contratados veinte préstamos a largo plazo con cinco entidades de crédito y con el INCASOL, estos últimos para la promoción de vivienda de protección oficial. Estos préstamos tienen una duración de entre quince y treinta años.

2.3. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

2.3.1. Normativa aplicable

El Ayuntamiento está sometido al Texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por el Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP). Para aquellos contratos que se licitaron con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, el 16 de diciembre de 2011, les es de aplicación la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público (LCSP), contratos número 5 y 6; el Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de contratos de las admi-

nistraciones públicas (TRLCAP), contratos 2 a 4 y 10 a 12, o el Decreto 923/1965, de 8 de abril, que aprueba la Ley de contratos del Estado, por el contrato 1 (véase el cuadro 28).

Los órganos de contratación para los contratos administrativos, de acuerdo con las delegaciones efectuadas por los órganos de gobierno del Ayuntamiento, eran los siguientes:

Cuadro 25. Órganos de contratación según las delegaciones vigentes en el ejercicio 2015

Pleno	Alcalde / Junta de Gobierno*	Primera teniente de alcalde*
Importe superior a 6.000.000 € (IVA incluido) o 10% de los recursos ordinarios del presupuesto.	Importe entre 120.000 € y 6.000.000 €, siempre que no supere el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto	Importe hasta 120.000 € (IVA excluido)

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de ejecución del presupuesto del ejercicio 2015.

* Por delegación de competencias del alcalde.

2.3.2. Gestión de la contratación administrativa

El Departamento de Contratación del área de Secretaría General se encarga de la gestión de la contratación administrativa, excepto por los contratos menores de importe inferior a 3.000 €. Los procedimientos de contratación del ejercicio 2015, aunque no se disponía de una regulación interna de estos, eran los siguientes:

- El inicio del expediente de contratación se producía en las áreas de gasto del Ayuntamiento mediante una solicitud que debía incluir la descripción del contrato, el importe, el tipo de contrato y procedimiento de licitación, y un informe sobre la necesidad del gasto y los informes técnicos necesarios (proyecto de obra y pliegos de prescripciones técnicas).
- El Departamento de Contratación revisaba dicha solicitud y confeccionaba los pliegos de cláusulas administrativas. Además, adjuntaba al expediente los informes de la Secretaría y la Intervención y la propuesta de gasto. Una vez completado el expediente, y fiscalizado por Intervención, este pasaba a la aprobación del órgano competente (véase el cuadro 25) para iniciar el procedimiento de contratación, de acuerdo con la normativa de aplicación.
- En lo referente a los contratos menores, los expedientes de importe superior a 3.000 € los iniciaba también el área de gasto, la cual solicitaba tres ofertas y hacía un informe en el que proponía la adjudicación a la oferta económicamente más ventajosa. El Departamento de Contratación revisaba este informe y, una vez fiscalizado, preparaba el decreto de adjudicación, que debía ser firmado por la primera teniente de alcalde.

Los expedientes de contratos menores de importe inferior a 3.000 € los gestionaba directamente el área de gasto, sin la participación del Departamento de Contratación.

En el ejercicio 2016, el Ayuntamiento aprobó finalmente unos procedimientos de contratación, los cuales se adaptaron a la nueva Directiva europea.

2.3.3. Muestra fiscalizada

Para la fiscalización de la contratación administrativa se ha obtenido el detalle de los contratos licitados durante el ejercicio 2015, de los contratos vigentes y de los contratos menores. Además, para comprobar que no existían otros gastos susceptibles de ser contratados mediante un procedimiento de contratación de acuerdo con la normativa, se han analizado los capítulos 2, 4 y 6 del presupuesto de gastos.

La muestra fiscalizada, seleccionada a criterio del auditor, incluye veintidós contratos de entre los licitados y/o vigentes en el ejercicio 2015, trece de ellos licitados por procedimiento abierto, cinco por procedimiento negociado, dos por adhesión a contrato marco preestablecido y dos contratados de forma directa. También incluye nueve de los contratos vigentes en el ejercicio fiscalizado, pero licitados en ejercicios anteriores, seleccionados para analizar su ejecución, y veinticinco contratos menores.

A continuación se muestra un resumen de los contratos incluidos en el detalle de contratos licitados y en el detalle de contratos vigentes en el ejercicio 2015, del resto de los gastos de los capítulos 2, 4 y 6 del presupuesto de gastos no incluidos en los detalles mencionados, y de los contratos menores.

Cuadro 26. Contratos licitados y/o vigentes en el ejercicio 2015, resto de gastos de los capítulos 2 y 6 y contratos menores

Tipo de contrato	Abierto		Restringido		Adhesión a contrato marco		Negociado		Directo		Total
	Nº	Importe adjudicación	Nº	Importe adjudicación	Nº	Importe adjudicación	Nº	Importe adjudicación	Nº	Importe adjudicación	
Gestión de servicio público	9	*27.208.663	-	-	-	-	-	-	-	-	27.208.663
Obras	4	2.131.289	-	-	-	-	5	468.380	-	-	2.599.669
Concesión de obra pública	3	3.591.905	-	-	-	-	-	-	-	-	3.591.905
Servicios	38	15.010.630	1	190.027	-	-	35	1.367.159	58	455.666	17.023.482
Suministro	14	1.198.305	-	-	-	-	6	125.137	-	-	1.323.442
Administrativo especial	1	1.399.544	-	-	-	-	-	-	-	-	1.399.544
Total lista de contratos	69	50.540.336	1	190.027	-	-	46	1.960.676	58	455.666	53.146.705
Resto de gastos	3	1.767.724	-	-	2	*4.234.870	-	-	2	*3.242.860	9.245.454
Contratos menores	-	-	-	-	-	-	-	-	301	3.586.401	3.586.401
Total	72	52.308.060	1	190.027	2	4.234.870	46	1.960.676	361	7.284.927	65.978.560

Importes en euros, IVA incluido.

Fuente: Elaboración propia.

* El importe corresponde a las obligaciones reconocidas del ejercicio.

La muestra seleccionada y los porcentajes de cobertura se muestran a continuación:

Cuadro 27. Muestra seleccionada y porcentajes de cobertura de la muestra

Tipo de contrato	Abierto		Restringido		Adhesión a contrato marco		Negociado		Directo		Total
	Nº	Importe adjudicación	Nº	Importe adjudicación	Nº	Importe adjudicación	Nº	Importe adjudicación	Nº	Importe adjudicación	
Gestión de servicio público	4	23.108.230	-	-	-	-	-	-	-	-	23.108.230
Obras	3	2.060.614	-	-	-	-	4	429.602	-	-	2.490.216
Concesión de obra pública	3	3.591.905	-	-	-	-	-	-	-	-	3.591.905
Servicios	9	9.382.599	-	-	-	-	1	80.105	-	-	9.462.704
Suministro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Administrativo especial	1	1.399.544	-	-	-	-	-	-	-	-	1.399.544
Total muestra	20	39.542.892	-	-	-	-	5	509.707	-	-	40.052.599
Porcentaje sobre el total											75,4%
Resto de gastos seleccionados	2	1.201.279	-	-	2	4.234.870	-	-	2	3.242.858	8.679.007
Porcentaje sobre el total											93,9%
Contratos menores seleccionados	-	-	-	-	-	-	-	-	25	154.235	154.235
Porcentaje sobre el total											4,3%

Importes en euros, IVA incluido.

Fuente: Elaboración propia.

En concreto, los expedientes de contratación seleccionados son los siguientes:

Cuadro 28. Muestra de contratos fiscalizados

Id.	Tipo de contrato y procedimiento de adjudicación	Fecha de adjudicación	Adjudicatario	Objeto del contrato	Importe adjudicado con IVA
Contratos licitados con anterioridad al ejercicio 2015, fiscalizados a efectos de ejecución					
1	Gestión de servicio público Abierto	30.07.1993	FCC Aqualia, SA	Explotación del servicio municipal de abastecimiento y saneamiento en el término municipal de Lleida	*3.324.879
2	Gestión de servicio público Abierto	23.02.2001	Estacionamientos y Servicios, SA	Concesión del servicio de aparcamiento regulado, depósito de vehículos, arrastre e inmovilización de vehículos y de aparcamiento en superficie en el patio de la antigua escuela de magisterio	*3.113.652
3	Gestión de servicio público Abierto	26.04.2002	Autobusos de Lleida, SA	Gestión del servicio público del transporte colectivo urbano	*7.810.904

SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA — INFORME 26/2018

Id.	Tipo de contrato y procedimiento de adjudicación	Fecha de adjudicación	Adjudicatario	Objeto del contrato	Importe adjudicado con IVA
4	Gestión de servicio público Abierto	28.10.2005	UTE llnet	Concesión de los servicios municipales de limpieza viaria, recogida y transporte de residuos urbanos y otros servicios	8.858.795/año
5	Servicios Abierto	05.07.2010	Clanser, SA	Servicios de limpieza y mantenimiento de edificios, locales e instalaciones del Ayuntamiento y organismos autónomos	3.681.971/año
6	Servicios Abierto	11.02.2011	UTE Jardineros de Lleida	Servicio de mantenimiento de la jardinería urbana de la ciudad de Lleida	2.177.633/año
7	Servicios Abierto	14.05.2012	UTE Suara Servicios, SCCL – Clanser, SA	Servicio de ayuda a domicilio – lote 1	693.220/año
8	Servicios Abierto	14.05.2012	Inpross Assistència a Domicili, SA	Servicio de ayuda a domicilio – lote 2	696.440/año
9	Servicios Abierto	18.03.2013	Televida Servicios Sociosanitarios, SLU	Servicio de teleasistencia domiciliaria	336.925/año
Contratos licitados y/o vigentes en el ejercicio 2015					
10	Concesión de obra pública Abierto	28.07.2006	Acsa, Obras e Infraestructuras, SA	Concesión de obra pública para rehabilitar la antigua iglesia de Sant Pau para sede de la Escuela Municipal de Bellas Artes	740.071/año
11	Concesión de obra pública Abierto	28.07.2006	Escola Bressol Societat Concessionària de l'Ajuntament de Lleida, SA	Concesión de obra pública para la construcción de una guardería infantil municipal	625.402/año
12	Concesión de obra pública Abierto	30.03.2007	Edificio PGU Lleida, SA	Concesión de obra pública de construcción de un edificio para la jefatura de la Guardia Urbana	2.226.432/año
13	Obras Directo	25.05.2012	Endesa Distribución Eléctrica, SL	Construcción de nuevas infraestructuras eléctricas en el Turó del Gardeny	2.738.510
14	Servicios Abierto	15.10.2013	UTE Mobilitat Lleida	Servicio para la gestión de los elementos del servicio público municipal de control de tráfico y seguridad vial	*604.248
15	Suministro Adhesión a contrato marco	15.10.2013	Gas Natural Servicios SDG, SA	Suministro de gas natural	*392.493
16	Administrativo especial Abierto	29.11.2013	UTE Lleida Llum	Servicio energético y mantenimiento integral y conservación del alumbrado público, aplicación de tecnologías <i>smart city</i>	1.399.544/año
17	Obras Abierto	22.04.2014	Benito Arnó e Hijos, SAU	Rehabilitación y mejora de espacios urbanos y accesos a barrios de Lleida	769.270
18	Servicios Abierto	29.05.2014	UTE Telefónica de España, SAU, Telefónica Móviles España, SAU, Telefónica Soluciones de Informática y Comunicaciones de España, SAU	Servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones integrales, tendentes a la gestión de los puestos de trabajo de extremo a extremo	832.548/año

SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA — INFORME 26/2018

Id.	Tipo de contrato y procedimiento de adjudicación	Fecha de adjudicación	Adjudicatario	Objeto del contrato	Importe adjudicado con IVA
19	Obras Abierto	28.11.2014	Benito Arnó e Hijos, SAU	Renovación y mejora de servicios y rehabilitación del espacio público de la plaza Pau Casals	432.009
20	Suministro Adhesión a contrato marco	24.12.2014	Gas Natural Comercializadora, SA	Suministro de energía eléctrica para el Ayuntamiento, el Instituto Municipal de Empleo y la Empresa Municipal de Urbanismo	3.842.377/año
21	Servicios Directo	25.05.2015	Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, SA	Servicios postales y telegráficos	* 504.348
22	Obras Abierto	30.07.2015	Roma Infraestructures i Serveis, SA	Recuperación y mejora del entorno de la Cuirassa (judería)	699.926
23	Obras Abierto	17.09.2015	UTE Rotonda Palermo	Remodelación y mejora de los accesos, carretera N-II, rotonda del PQ 459 y ordenación de accesos PQ 459-460	820.688
24	Servicios Abierto	17.09.2015	B. Biosca, SL	Servicios correspondientes al Plan de actuaciones subsidiarias en edificios y solares en la ciudad de Lleida	262.414
25	Obras Negociado sin publicidad	03.08.2015	Construccions i Promocions Roc-Oliva, SL	Proyecto de reforma y ampliación de 217 nichos en el departamento ecuménico del cementerio municipal de Lleida	146.410
26	Servicios Negociado sin publicidad	31.12.2015	Grupo Simalro, SL	Emisión de cuñas publicitarias en radio	80.105
27	Servicios Abierto	08.03.2016	Asociación de Paraplégicos y Discapacitados Físicos	Servicios de atención telefónica mediante el teléfono de atención ciudadana 010, atención telefónica al taxi adaptado y apoyo de la centralita del Ayuntamiento	97.200/año
28	Obras Negociado sin publicidad	25.04.2016	Servicios Integrales Demvax, SL	Obras de alineación de acera de la calle Camí de Corbins	106.282
29	Obras Negociado sin publicidad	26.04.2016	Voracys, SL	Obras del proyecto de reforma de los vestuarios del polideportivo Onze de Setembre	85.018
30	Obras Abierto	27.04.2016	Roma Infraestructures i Serveis, SA	Plan de mantenimiento, conservación y mejora de pavimentos y brigada de acción inmediata año 2016	* 474.822
31	Obras Negociado sin publicidad	21.06.2016	Voracys, SL	Construcción de dos bloques de nichos fila única en el departamento de Sant Crist, del cementerio municipal de Lleida	91.892
Contratos menores					
32-56	Directo	2015	Varios	Varios conceptos	154.235
Total					33.070.139

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

* El importe corresponde a las obligaciones reconocidas del ejercicio.

2.3.4. Resultados de la fiscalización

A continuación se presentan las observaciones sobre aspectos detectados en el trabajo de fiscalización de la contratación administrativa del Ayuntamiento de Lleida.

Licitación

En cuanto a la licitación de los contratos revisados, se ha detectado lo siguiente:

- Durante el ejercicio 2015, el Ayuntamiento de Lleida no realizó ningún procedimiento de licitación para contratar los servicios postales y telegráficos (expediente 21 de la muestra). El gasto de este servicio en el ejercicio 2015 fue de 504.348 €.
- El Ayuntamiento demoró el inicio del nuevo proceso de licitación del servicio de limpieza y mantenimiento de los edificios municipales (expediente 5) casi dos años desde que finalizó la vigencia del contrato anterior, por lo que este servicio se prestó sin contrato en vigor durante ese tiempo.
- El contrato número 16, correspondiente al servicio energético y mantenimiento integral y de conservación del alumbrado público de Lleida, con aplicación de tecnologías *smart city*, con un importe de licitación de 14,84 M€, se tipificó de administrativo especial, mientras que era un contrato mixto, de acuerdo con el artículo 12 del TRLCSP, en el que predomina, desde el punto de vista económico, la prestación de servicios frente a la prestación de obra. Por esta razón, el contrato se debería haber considerado, a efectos de su adjudicación, un contrato de servicios.

La calificación de un contrato de administrativo especial debe tener un carácter residual, y reservarla para los contratos que claramente no tienen cabida en ninguno de los tipos contractuales regulados en el TRLCSP.

La tipificación incorrecta del contrato implica que se debería haber tramitado como armonizado (las consecuencias son, principalmente, la publicidad en el *Boletín Oficial del Estado* (BOE) y en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (DOUE), el período de presentación de ofertas más amplio y la reducción de la duración del contrato de doce a cuatro anualidades). En este caso, el Ayuntamiento publicó el anuncio en el BOE y en el DOUE y concedió un adecuado plazo de presentación de ofertas, de acuerdo con los requerimientos para los contratos armonizados, si bien se debería haber reducido la vigencia máxima del contrato de doce anualidades a cuatro, y se debería haber publicado la formalización del contrato en el BOE y en el DOUE.

- En la fiscalización de los contratos 1 a 4 y 10 a 12, todos ellos contratos adjudicados antes de la entrada en vigor de la LCSP, se ha visto que la gestión de servicios públicos (el abastecimiento y el saneamiento del agua, servicio de aparcamiento regulado y

depósito de vehículos, transporte colectivo urbano, limpieza viaria y gestión de los residuos urbanos), pero también la construcción de edificios municipales (el edificio de la jefatura de la Guardia Urbana, la Escuela Municipal de Bellas Artes o una guardería infantil municipal) se contrataban mediante contratos de gestión de servicio público o de concesión de obra pública.

Una vez analizada la ejecución de estos contratos, se ha constatado que el adjudicatario no estaba gestionando el servicio o explotando la obra a su propio riesgo y ventura, puesto que en última instancia es el Ayuntamiento quien asume la parte de los costes que excede de lo previsto o bien se paga una retribución que no varía en función de la demanda. Este hecho supone que la verdadera naturaleza de estos contratos no sea la de un contrato de gestión de servicios públicos o de concesión de obra pública sino la de un contrato de servicios y, en el caso de la construcción de edificios, la de un contrato de obras y un posterior contrato de servicios. Las principales consecuencias son la falta de publicidad comunitaria en la licitación y la duración del contrato, que no debería superar el límite de cuatro años que establece el TRLCAP para los contratos de servicios.

Si bien se ha verificado que, a partir de la entrada en vigor de la LCSP, esta práctica contractual se ha dejado de utilizar, es importante señalarlo porque estos contratos todavía están afectando a un volumen significativo de gasto en el ejercicio 2015 que no se está contratando con procedimientos que aseguren un adecuado cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia.

Fórmula de valoración de la oferta económica

En cuanto a la manera de valorar las ofertas económicas, se ha observado lo siguiente:

- En los contratos de obras 16, 17, 19, 22 y 23, licitados mediante procedimiento abierto, los criterios de valoración de las ofertas regulados en los pliegos determinaban que el peso de la oferta económica era de 50 puntos sobre los 100 que se podían otorgar. Con todo, en estos contratos, la fórmula de valoración de la oferta económica reducía el peso de la oferta económica entre 25 y 35 puntos. Como consecuencia, los criterios evaluables mediante fórmulas dejaron de ser preponderantes.

En estos casos, cuando los criterios evaluables mediante fórmulas objetivas dejan de ser preponderantes, el artículo 150.2 del TRLCSP establece que hay que nombrar a un comité de expertos para valorar las ofertas, lo que el Ayuntamiento no hizo.

- En el contrato número 14, el peso de la oferta económica era de 30 puntos sobre los 100 que se podían otorgar según los pliegos para la valoración de las ofertas, por lo que, los criterios evaluables de forma automática tenían un peso relativo inferior a los criterios que dependían de un juicio de valor. Tal y como se ha dicho, en estos casos, el

artículo 150.2 del TRLCSP prevé la constitución de un comité de un mínimo de tres miembros, formado por expertos no integrantes en el órgano proponente del contrato, para evaluar las ofertas o encomendar la evaluación a un organismo técnico especializado, debidamente identificado en los pliegos.

El Ayuntamiento nombró al comité evaluador, integrado por seis miembros, cuatro de los cuales eran trabajadores del Departamento de Urbanismo y Territorio, que es el departamento proponente del contrato. Se incumplió, por lo tanto, el artículo 150.2 del TRLCSP en cuanto a los requisitos para la constitución de dicho comité.

La constitución del comité con dos tercios de los miembros del mismo departamento proponente, no permite dar el carácter objetivo que se busca en la evaluación de las ofertas, para los casos en los que los criterios subjetivos previstos en los pliegos dominan sobre los criterios objetivos.

Por otro lado, en este contrato, la fórmula de valoración de la oferta económica otorgaba de entrada 10 puntos a las ofertas económicas, aunque no presentaran baja económica, es decir, cuando el precio ofrecido coincidiera con el precio de licitación. De este modo, se reducía aún más el rango de puntos a otorgar a la oferta económica, que pasaba de 30 a 20 puntos.

Mesa de Contratación

En los contratos números 14, 19, 22 y 27, licitados mediante un procedimiento abierto, la Mesa de Contratación no se volvió a reunir después de la apertura del sobre de la oferta económica, sino que delegó en su presidente la función de proponer adjudicatario. De acuerdo con el artículo 320 del TRLCSP, el órgano competente para valorar las ofertas y hacer la propuesta de adjudicación es la Mesa de Contratación.

Publicidad de la formalización

En ninguno de los expedientes fiscalizados con importe superior al de los contratos menores se publicó la formalización del contrato en el perfil del contratante. Asimismo, tampoco se publicó en los diarios oficiales pertinentes la formalización de los contratos cuya cuantía era igual o superior a 100.000 €, contrariamente a lo establecido en el artículo 154.2 del TRLCSP.

Modificación de contratos y/o contratos complementarios

En los contratos de obra 17, 19, 22, 23, 28, 29 y 30 hubo modificaciones que se formalizaron únicamente en un documento de aprobación de precios contradictorios, en el

que se relacionaban las partidas que se modificaban, pero sin incluir las unidades y su valoración final.

Aunque las modificaciones no alteraban el precio total del contrato y que de la revisión realizada no se desprende que fueran modificaciones significativas, se recomienda que se valoren las partidas incluidas en el acta de precios contradictorios.

En cuanto al resto de contratos, se han detectado modificaciones significativas en los siguientes contratos:

- En el contrato número 4, licitado mediante procedimiento abierto y relativo a la concesión de los servicios municipales de limpieza viaria, recogida y transporte de residuos urbanos y otros servicios, adjudicado por 8,86 M€ anuales. Desde su adjudicación, en el ejercicio 2005, hasta el ejercicio 2012, el contrato fue objeto de varias modificaciones, tanto de nuevos servicios (implantación de la recogida de la fracción orgánica y de la fracción resto; limpieza del mercado central, recogida de voluminosos, limpieza de pintadas y grafitis, etc.) como de modificación de la frecuencia del servicio y/o modificaciones de itinerarios de recogida de residuos, y nuevas adquisiciones de vehículos adaptados al nuevo servicio, etc. Todas estas modificaciones se realizaron de acuerdo con el informe del gerente del Instituto Municipal de Sostenibilidad (organismo ya extinguido en el ejercicio fiscalizado) y supusieron el aumento del canon anual. Estas modificaciones culminaron en el ejercicio 2012, en el que la recesión económica obligó a efectuar una reducción de servicios y la consiguiente reducción del canon anual.

El detalle de las variaciones en el canon anual es el siguiente:

Cuadro 29. Modificaciones del contrato número 4

Ejercicio	Importe	Importe acumulado del canon	Variación %	Variación acumulada %
Canon inicial: octubre 2005	8.858.785	8.858.785		
Mayo 2007	575.522	9.434.307	6,5	6,5
Junio 2008	869.056	10.303.363	9,8	16,3
Diciembre 2008	289.755	10.593.118	3,3	19,6
Octubre 2010	506.141	11.099.259	5,7	25,3
Febrero 2012	(839.006)	10.260.253	(9,5)	15,8
Otras modificaciones puntuales				
Julio 2006	520.000	-	5,9	-
Diciembre 2007	97.391	-	1,1	-

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

La introducción de modificaciones en la prestación del servicio está prevista en el contrato, por razones de interés público. Ahora bien, la modificación anual del servicio con la introducción de nuevas prestaciones y con el aumento de la frecuencia del

servicio, etc. año tras año, se considera que modificaba el contrato inicial de forma sustancial.

En el caso del servicio de recogida de la fracción orgánica, nueve meses después de la firma del contrato se contrataron servicios y materiales adicionales para su implantación, mientras que era un servicio que ya estaba previsto en el contrato.

Aunque el TRLCAP permite la modificación de los contratos una vez están acabados, por razón de interés público, en los elementos que lo integran y siempre que sea debida a necesidades nuevas o causas imprevistas, esta facultad que tiene el órgano de contratación debe ser interpretada de manera restrictiva porque supone una excepción del cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia que deben regir la contratación. De la misma manera, los conceptos de necesidades nuevas y causas imprevistas se deben interpretar de modo restrictivo para evitar que se desvirtúe el carácter competitivo de la adjudicación inicial y, por lo tanto, se conculquen los principios de transparencia, igualdad de trato y no discriminación.

Si las nuevas estipulaciones incluidas en las sucesivas modificaciones hubiesen figurado en los anuncios de licitación o en los pliegos, esto habría permitido a los licitadores presentar ofertas diferentes, o bien otros licitadores habrían podido presentar sus ofertas.¹¹

A la vista de las modificaciones realizadas, que supusieron un aumento consecutivo del canon anual hasta el ejercicio 2010 de un 25,3% del coste del servicio anual y, con la disminución del canon en el momento de la crisis económica, hasta el 15,8%, y supuso la introducción de nuevos servicios como la implantación de la recogida de la fracción orgánica, etc. que aumentó un 7,0% el canon inicial, se considera que se produce una modificación sustancial de las condiciones iniciales del contrato.

- El contrato número 9, licitado mediante procedimiento abierto y relativo al servicio de teleasistencia domiciliaria, adjudicado por 673.850 €, corresponde a la prestación del servicio de suministro y control posterior de 1.717 terminales de teleasistencia domiciliaria para personas mayores durante dos años. Con posterioridad a su firma, el Ayuntamiento contrató con la misma empresa el suministro adicional de aproximadamente 1.500 terminales adicionales más, por un importe global de 325.173 €. Dado que el objeto de estos contratos era el mismo que el del contrato inicial, se considera que eran modificaciones del contrato inicial, que supusieron un incremento del precio del 48,3% sobre el contrato inicial, lo que modificó sustancialmente las condiciones iniciales del contrato.

Estas modificaciones de contratos, que suponen modificaciones sustanciales de las condiciones iniciales de los contratos, se deberían licitar mediante procedimientos de contra-

11. Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo C-496/99 PC, A.S. Succhi di Fruta Spa, de 29 de abril de 2004.

tación que garanticen la libre concurrencia y el cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia.

Ejecución de los contratos

En los contratos números 17 y 19, relativos a obras de rehabilitación, renovación y mejora de espacios urbanos, licitados mediante procedimiento abierto, hubo retrasos en los plazos de ejecución de ocho y tres meses, respectivamente.

Contratos números 10, 11 y 12, relativos a contratos de concesión de obra pública

Durante el ejercicio 2006, el Ayuntamiento licitó tres contratos de concesión de obra pública, para la construcción y posterior explotación del edificio de la Jefatura de la Guardia Urbana, de la Escuela Municipal de Bellas Artes y de una guardería infantil municipal. Los pliegos de cláusulas de estos tres contratos establecían que iban a cargo del concesionario las siguientes prestaciones:

- Redacción del proyecto ejecutivo de la obra
- Ejecución de las obras
- Conservación, limpieza y mantenimiento del edificio
- Explotación del edificio y de las zonas complementarias

De acuerdo con el pliego de cláusulas, el concesionario recibía, como contraprestación, la tarifa anual a cobrar del Ayuntamiento por el uso, conservación y limpieza del edificio y los ingresos por la explotación de las zonas complementarias y de las explotaciones marginales.

En los tres contratos, previamente a su licitación, el director de servicios de economía del Ayuntamiento preparó el estudio de viabilidad del proyecto, tal y como requiere el artículo 227 del TRLCAP, para evaluar la decisión de construir y explotar en régimen de concesión una obra pública. En los estudios de viabilidad de los contratos 10 y 11 se preveía la tarifa a pagar por el Ayuntamiento al concesionario, así como los gastos de mantenimiento, energía y limpieza por los veinticinco años de duración de la concesión, resultando una tasa interna de rentabilidad de la operación por el adjudicatario del 8,0%. En el estudio de viabilidad del contrato 12 no se cuantificaron los ingresos y los gastos de la concesión.

Los estudios de viabilidad de los tres contratos no fueron sometidos a información pública por el plazo de un mes, contrariamente a lo que requiere el artículo 227 del TRLCAP.

En los tres contratos se aprobó el proyecto básico de obra al mismo tiempo que se aprobaron los pliegos de cláusulas administrativas, económicas y técnicas que debían regir el contrato, y ambos documentos se sometieron a información pública el día que se

publicó el anuncio de licitación. De acuerdo con el artículo 229 del TRLCAP, el proyecto de obra debe someterse a información pública por el plazo de un mes, y el Ayuntamiento ha de aprobarlo una vez consideradas las posibles alegaciones, incorporando la declaración de impacto ambiental. Los pliegos de cláusulas deben prepararse una vez finalizado el proyecto, deben incluir referencia expresa al proyecto, y publicarse junto con la licitación. El proyecto básico de la obra se debería haber sometido a información pública antes de la publicación del anuncio de licitación.

Los pliegos de cláusulas de los tres contratos no incluían un presupuesto base de licitación ni concretaban el importe de la retribución del contratista. De acuerdo con el artículo 11.2 del TRLCAP, el precio es uno de los requisitos básicos para la suscripción de los contratos. También se pronuncia de forma clara, el artículo 230 del TRLCAP para el caso específico de las concesiones, el cual determina los aspectos que deben contener los pliegos de cláusulas administrativas particulares, entre los que debe haber el sistema de retribución del concesionario.

De acuerdo con el artículo 233 del TRLCAP, en la licitación se pide a los participantes que presenten un plan económico-financiero de la concesión donde se determine el sistema de tarifas, la inversión y los gastos de explotación y financieros estimados. Los participantes en las tres licitaciones presentaron los correspondientes planes económico-financieros, cuyo coste superaba ampliamente el coste previsto en el estudio de viabilidad, puesto que los pliegos no determinaban el importe de la retribución del contrato.

Los contratos de la Escuela Municipal de Bellas Artes y de una guardería infantil municipal se adjudicaron el 28 de julio de 2006 y el de la Jefatura de la Guardia Urbana, el 30 de marzo de 2007.

En relación con estos contratos se hacen las siguientes observaciones:

- Los estudios de viabilidad de los tres contratos no fueron aprobados por el órgano competente ni fueron sometidos a información pública en contra de lo que requiere el TRLCAP y, en el estudio de viabilidad del contrato 12 no se cuantificaban los ingresos y gastos de la concesión, en contra de lo que requiere el artículo 227 del TRLCAP. El proyecto básico de obra tampoco fue sometido a la pertinente información pública, con anterioridad a la publicación del anuncio de licitación.
- En los tres contratos la principal retribución del adjudicatario consistía en una tarifa mensual que pagaba el Ayuntamiento y que cubría el coste de la obra y el posterior servicio de mantenimiento y limpieza. Hay que decir que la gestión del servicio público inherente al edificio que se construía no lo prestaba el concesionario, el cual solo se encargaba del mantenimiento y la limpieza. Así, pues, no se cumplía uno de los requisitos esenciales de los contratos de concesión de obra, como es el de explotación de la obra. Por otro lado, tampoco se cumplía el requisito de que el concesionario debía

explotar la obra a su riesgo y ventura, puesto que el importe pagado por el Ayuntamiento era el principal ingreso del concesionario y no variaba en función de la demanda del servicio. En los contratos 10 y 11 en los que el estudio de viabilidad sí incluía un plan económico-financiero, se observa que la tasa interna de rentabilidad de la inversión era del 8,0%. Teniendo en cuenta que los ingresos del concesionario no dependían de una posible demanda, está claro que el concesionario no estaba asumiendo ningún riesgo.

De acuerdo con el artículo 220.2 del TRLCAP, en los contratos de concesión de obra pública el concesionario debe asumir los riesgos económicos de la construcción y explotación de la obra. Se considera que estos tres contratos no cumplían los requisitos para ser tipificados de concesión de obra pública sino que eran contratos de obra, con pago aplazado, que por importe deberían haberse publicado en el DOUE. La parte relativa al mantenimiento y limpieza del edificio se podría haber licitado mediante un contrato posterior de servicios.

- La tipificación de estos tres contratos como de concesión de obra pública provocó el consiguiente desplazamiento del gasto en inversiones a los ejercicios futuros y evitó que la financiación para la construcción de estas obras tuviera impacto en el volumen de deuda del Ayuntamiento.
- En los contratos 10 y 11, la oferta del adjudicatario duplicaba en importe la tarifa a pagar por el Ayuntamiento respecto de lo que había previsto en el estudio de viabilidad de la concesión (en el contrato 12 no se ha podido comparar la tarifa ofrecida puesto que esta no se cuantificó en el estudio de viabilidad). Este hecho se produjo porque los pliegos no limitaban el importe de la tarifa ni la tasa interna de rentabilidad del proyecto.

En el siguiente cuadro se comparan los importes previstos en el estudio de viabilidad de los contratos 10 y 11 con los importes finalmente adjudicados:

Cuadro 30. Comparación del estudio de viabilidad de los contratos 10 y 11 con los importes adjudicados

Concepto	Importes acumulados de los 25 años de concesión					
	Contrato 10			Contrato 11		
	Estudio de viabilidad	Importe adjudicado	Variación %	Estudio de viabilidad	Importe adjudicado	Variación %
Tarifa	11.567.718	23.261.012	101,1	9.849.142	20.999.426	113,2
Gastos de mantenimiento, limpieza y energía	3.397.165	10.134.450	198,3	2.757.946	5.037.502	82,7
Margen	8.170.553	13.126.562	60,6	7.091.196	15.961.924	125,1
Amortización de la inversión*	3.083.143	3.753.012	21,7	2.700.967	3.238.037	19,8
Resultado para el adjudicatario	5.087.410	9.373.550	84,2	4.390.229	12.723.887	189,8
Tasa interna de rentabilidad (TIR)	8,1%	12,4%		8,0%	14,9%	

Importes en euros.

Fuente: Estudio de viabilidad y acuerdo de adjudicación.

* El coste previsto de la obra de los contratos 10 y 11, de 3,08 M€ y 2,70 M€, respectivamente, aumenta en la oferta del adjudicatario puesto que este añade los gastos de redacción de proyectos, llevada de servicios y otros.

Como se puede observar, la tarifa a pagar según la oferta del adjudicatario de los contratos 10 y 11 en el período de veinticinco años de concesión, supuso un incremento del 101,1% y del 113,2%, respectivamente, respecto a la tarifa prevista en el estudio de viabilidad, porque los adjudicatarios preveían unos costes de mantenimiento, limpieza y energía superiores en un 198,3% y en un 98,7%, respectivamente, respecto a los previstos por el Ayuntamiento, y al hecho de que calcularon una tasa interna de rentabilidad del 12,4% y del 14,9%, en vez del 8,0% y del 8,1%, previstos en el estudio de viabilidad. En el caso del contrato 12, la tasa interna de rentabilidad de la oferta presentada por el adjudicatario era del 10,2%.

Se considera que no se deberían haber aceptado las ofertas puesto que superaban tanto el importe de la tarifa prevista a pagar por el Ayuntamiento como el importe de la tasa interna de rentabilidad.

- En la adjudicación del contrato 11 por el Pleno del Ayuntamiento de 28 de julio de 2006, el licitador presentó, por error, la oferta correspondiente al contrato número 10.

El Pleno consideró enmendable el error, aceptó la documentación aportada por el adjudicatario con posterioridad a la apertura de plicas, y adjudicó el contrato a ese licitador. En el ejercicio 2014, a raíz de la revisión de precios solicitada por el contratista por primera vez, el Departamento de Intervención detectó que en el contrato firmado se hicieron constar las cuotas mensuales correspondientes a la oferta equivocada, en vez de las del contrato 11, y que se habían estado pagando, por error, importes superiores a los de este contrato durante siete años. El Ayuntamiento reclamó al adjudicatario los importes pagados en exceso del período 2008-2013, por 445.896 € más 88.836 € de intereses de demora, y detuvo el pago de las facturas del ejercicio 2014 hasta que fueran corregidas con las condiciones de la oferta económica correcta.

Contratos menores

En la revisión de los contratos menores se han detectado las siguientes incidencias:

- Durante el mes de diciembre de 2015, a raíz de un problema informático sufrido en noviembre, el Ayuntamiento adquirió cuatro servidores en una misma empresa, a través de dos contratos menores: uno de 15.016 € y otro de 30.644 €, en total 45.660 €.
- Durante el mes de mayo de 2015 y con motivo de la fiesta mayor de Lleida, se contrató a una misma empresa el servicio de supervisión y control de acceso a las instalaciones del recinto, y el servicio de control de acceso perimetral y servicio de aparcar coches, a través de dos contratos menores, por 26.816 €.
- Durante los meses de abril y junio de 2015 se contrató la inserción de siete cuadernillos

de publicidad en el diario *La Mañana* de Lleida, a través de siete contratos menores de 10.000 € cada uno de ellos, y un importe global de 70.000 €.

Estas incidencias relacionadas con los objetos de los contratos, los importes, las fechas, la duración o los tipos de contratos, suponen un incumplimiento de lo establecido en el artículo 86, apartado 2 del TRLCSP y, en consecuencia, se considera que ha habido un fraccionamiento indebido del contrato.

3. CONCLUSIONES

3.1. OBSERVACIONES

A continuación se incluyen las observaciones más significativas que se han puesto de manifiesto durante el trabajo de fiscalización realizado sobre los gastos del Ayuntamiento de Lleida del ejercicio 2015, sobre aspectos que, si procede, habría que corregir.

Fiscalización económico-financiera

Las observaciones referidas a la fiscalización económico-financiera son estas.

1. La Cuenta general se aprobó y fue rendida a la Sindicatura de Cuentas fuera del plazo establecido. Por otro lado, la Cuenta general no incluía como documentación complementaria, de acuerdo con la regla 48 de la ICAL, las cuentas anuales de tres fundaciones y de dos consorcios dependientes, que en aquella fecha estaban en proceso de adscripción (véase el apartado 2.1).
2. El Ayuntamiento aprueba, cada año, un expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos para incluir todos los gastos incurridos durante el ejercicio anterior, pero no reconocidos que, en el ejercicio 2015, ascendía a 3,48 M€. Las principales observaciones son las siguientes (véase el apartado 2.2.2):
 - El Resultado presupuestario del ejercicio está infravalorado en 1,85 M€, y el Remanente de tesorería, está sobrevalorado en 1,63 M€ por los gastos no reconocidos en el ejercicio 2015.
 - De acuerdo con el artículo 47 de la LPAC y con el artículo 173 del TRLRHL, estos gastos serían nulos de pleno derecho. Esta práctica también se puede considerar una infracción muy grave, de acuerdo con el artículo 28.c de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.¹²

12. Texto modificado a raíz de las alegaciones recibidas.

- Los gastos incluidos en el reconocimiento extrajudicial de crédito fueron comprometidos directamente por los servicios gestores sin ser objeto de fiscalización previa, lo que es contrario al artículo 214 del TRLRHL y denota un incumplimiento de los procedimientos de ejecución presupuestaria.
 - Todos los gastos incluidos en el reconocimiento extrajudicial de créditos del ejercicio 2015 se podrían haber incluido dentro de la liquidación del presupuesto del ejercicio 2014 con la aprobación de la correspondiente modificación de crédito, puesto que había remanente de tesorería para gastos generales.
 - La mayoría de los gastos incluidos en el reconocimiento extrajudicial de crédito por falta de crédito corresponden a contratos de suministro y servicios, vigentes en ejercicios anteriores, lo que denota que las estimaciones del presupuesto de gastos aprobado eran insuficientes para cubrir gastos de carácter recurrente.
3. La utilización del Fondo de contingencia para la financiación del crédito extraordinario no se considera adecuado y conforme a los requisitos que prevé la LOEPSF para su utilización, como es el de atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas. Tampoco parece adecuada la regulación que hace el Ayuntamiento respecto a la consideración de gastos no discrecionales, puesto que estos no cumplen los requisitos que requiere el carácter de no discrecionalidad (véase el apartado 2.2.2).
 4. En el contrato entre el Ayuntamiento y una entidad financiera para la utilización de un pabellón deportivo (que construye la fundación propietaria del terreno con la financiación de la entidad financiera), por un período de treinta años, del cual la entidad mencionada tiene los derechos de superficie y de uso para un período de treinta años, se ha detectado que el Ayuntamiento está obligado a pagar todo el importe del contrato aunque se resuelva de forma anticipada. Por eso se considera que se trata de una operación de financiación y, por lo tanto, el importe de la deuda pendiente, 3,38 M€, se debería incluir como más endeudamiento del Ayuntamiento a efectos del cumplimiento de la regla sobre sostenibilidad financiera.

Por otro lado, no se considera adecuado que el Ayuntamiento asuma los gastos por la utilización de un pabellón que debe utilizar el equipo deportivo de una fundación, que es su propietaria. Este gasto debería ser considerado una subvención directa, y el Ayuntamiento debería haber firmado un convenio con la fundación y debería incorporar cada año una partida en el presupuesto, de forma nominativa, de acuerdo con el artículo 28 de la LGS, lo que no hizo (véase el apartado 2.2.3.2).

5. En el gasto correspondiente al servicio de mantenimiento de edificios, no se han podido fiscalizar las facturas correspondientes al suministro de materiales, por 488.148 €, puesto que el Ayuntamiento no conserva los albaranes de trabajo entregados por los técnicos en los diferentes inmuebles del Ayuntamiento (véase el apartado 2.2.3.2).

6. En los gastos de suministro de árboles y plantas, para el mantenimiento de la jardinería de la ciudad, 194.507 €, se ha visto que el Ayuntamiento reconoció la obligación sin verificar el suministro, puesto que este control se hizo posteriormente, lo que denota una falta de control (véase el apartado 2.2.3.2).
7. La operación de financiación a través del arrendamiento de un pabellón deportivo y los tres contratos de concesión de obra pública adjudicados entre los ejercicios 2006 y 2007 supusieron, sobre el cálculo de la deuda viva del Ayuntamiento, que el porcentaje de deuda sobre los recursos ordinarios del presupuesto pasara del 106,0% al 115,0%, aproximadamente, por encima del límite del 110,0% previsto en el artículo 53 del TRLRHL (véase el apartado 2.2.3.3).
8. En la revisión de las subvenciones concedidas, se han encontrado varias carencias en cuanto a la justificación del importe (falta de verificación de la solicitud de las tres ofertas para la realización de obras, falta de justificante del pago de los gastos, etc.) (véase el apartado 2.2.3.4).¹³
9. En relación con las subvenciones para el cambio de césped de los campos de fútbol municipales, se considera que el Ayuntamiento debería disponer de un Plan de inversiones con respecto a sus campos deportivos que le permitiera saber en todo momento cuando se debe hacer la inversión correspondiente, y que no hubiera que recurrir a la subvención directa para la concesión de estas subvenciones. Se considera que es responsabilidad del Ayuntamiento hacerse cargo de las obras, y licitarlas de acuerdo con la legislación vigente en materia de contratación administrativa.

En concreto, en la subvención concedida al club de fútbol que tiene cedido el uso del Estadio Camp d'Esports, se ha visto que el proyecto de obra lo redactaron los técnicos del Ayuntamiento con posterioridad a la adjudicación, adaptándose a las características del césped que ofrecía la empresa adjudicataria. Asimismo, se ha observado que no queda justificada la urgencia en la concesión excepcional, y que en la valoración de las ofertas se valoran unas mejoras presentadas por la empresa adjudicataria, las cuales no deberían haberse considerado porque eran requerimientos de los pliegos o actuaciones que no dependían del licitador, sino de la concertación de contratos de mantenimiento adyacentes (véase el apartado 2.2.3.4).

Personal

En la revisión de los gastos de personal del ejercicio 2015, se ha observado lo siguiente (véase el apartado 2.2.3.1):

13. Texto modificado a raíz de las alegaciones recibidas.

10. El Ayuntamiento no aprobó la masa salarial del personal laboral del sector público local, en contra de lo establecido en el artículo 103 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local.
11. En la RPT aprobada no se indica el número de plazas para cada uno de los puestos de trabajo ni su destino. Tampoco se detalla el sistema de provisión, en contra de lo que dispone el artículo 74 del EBEP, aunque el Ayuntamiento dispone de un documento interno donde se regula el sistema de provisión de puestos de trabajo.¹⁴ Los datos del complemento específico se incluyen asociados a un sistema de códigos, sin que figure ninguna información auxiliar que permita cuantificarlo y, por lo tanto, no se puede determinar la cuantía del complemento para cada puesto de trabajo.

Tanto en la RPT como en la plantilla falta incluir varias plazas de personal, tanto de personal eventual como las de trabajadores laborales fijos pero discontinuos, que se contratan cada año durante un período específico de tiempo.

12. Los trabajadores del Ayuntamiento disponían de un máximo de cincuenta y seis horas anuales de permiso de conciliación de la vida familiar y laboral, pero no se determinaban los requisitos genéricos que se debían cumplir, ni se preveía su justificación, lo que hacía que se asimilaban a días de asuntos personales. Por lo tanto, superaban el límite máximo permitido en el Real decreto ley 20/2012.
13. El Ayuntamiento tenía establecido un complemento de productividad, que se componía de un componente general consistente en un importe anual máximo de 416€, el cual tenía por objetivo incentivar la asistencia y el cumplimiento del horario, y de un componente específico y cuantía variable vinculado a la consecución de los objetivos específicos de las unidades orgánicas de Recaudación ejecutiva y de Inspección de tributos. Salvo estas unidades orgánicas, para los demás trabajadores, el componente de productividad no cumplía los criterios para ser considerado un incentivo al rendimiento puesto que no respondía a los criterios objetivos de especial rendimiento, actividad extraordinaria, interés o iniciativa con los que el empleado debe ejercer su trabajo, como establece el artículo 24 del TRLEBEP.

Contratación administrativa

Las observaciones que se desprenden de la fiscalización de la contratación administrativa se describen a continuación (véase el apartado 2.3.4):

14. Durante el ejercicio 2015, el Ayuntamiento de Lleida no realizó ningún procedimiento de licitación para contratar los servicios postales y telegráficos, cuyo gasto fue de

14. Texto modificado a raíz de las alegaciones recibidas.

504.348 €. Asimismo, el Ayuntamiento demoró casi dos años el inicio del nuevo proceso de licitación del servicio de limpieza y mantenimiento de los edificios municipales, por lo que este servicio se prestó sin contrato en vigor durante este tiempo.

15. El contrato relativo al servicio energético y mantenimiento integral y de conservación del alumbrado público de Lleida, con aplicación de tecnologías *smart city*, se tipificó de administrativo especial, cuando se debería haber considerado, a efectos de su adjudicación, como un contrato de servicios. La tipificación incorrecta del contrato implica que se debería haber tramitado como armonizado, siendo la consecuencia principal, en este caso, la reducción de la vigencia máxima del contrato de doce a cuatro anualidades.
16. En los contratos de gestión de servicios y de concesión de obra pública, todos ellos contratos adjudicados antes de la entrada en vigor de la LCSP, para la gestión de los servicios públicos de abastecimiento y saneamiento de agua, de aparcamiento y depósito de vehículos, de transporte colectivo urbano, y de limpieza viaria y gestión de los residuos urbanos, y para la construcción y explotación del edificio de la jefatura de la Guardia Urbana, de la Escuela Municipal de Bellas Artes y de una guardería infantil municipal, se ha observado que el adjudicatario no estaba gestionando el servicio o explotando la obra a su propio riesgo y ventura, dado que en última instancia era el Ayuntamiento quien asumía la parte de los costes que excedía de lo que estaba previsto o bien se pagaba una retribución que no variaba en función de la demanda. Este hecho supone que la verdadera naturaleza de estos contratos no fuese la de un contrato de gestión de servicios públicos o de concesión de obra pública, sino la de un contrato de servicios y, en el caso de la construcción de edificios, la de un contrato de obras y un posterior contrato de servicios.
17. En cinco de los contratos fiscalizados, la fórmula de valoración de la oferta económica conllevaba que se reducía el rango de puntos a repartir y, por lo tanto, el peso de la oferta económica. Como consecuencia, en estos cinco contratos los criterios evaluables mediante fórmulas dejaban de ser preponderantes, y se debería haber nombrado a un comité de expertos para la valoración de las ofertas.

En uno de los contratos en el que sí se nombró al comité de expertos, este lo formaban seis miembros, de los cuales cuatro eran empleados del departamento proponente del contrato, lo que no permitía el carácter objetivo que debe tener el comité de expertos e, incumplía, por lo tanto, el artículo 150.2 del TRLCSP.

18. En ninguno de los expedientes fiscalizados con importe superior al de los contratos menores se publicó la formalización del contrato en el perfil del contratante. Tampoco

se publicó en los diarios oficiales pertinentes la formalización de los contratos cuya cuantía era igual o superior a 100.000€, en contra de lo establecido en el artículo 154.2 del TRLCSP.

19. En los contratos relativos al servicio municipal de limpieza viaria, recogida y transporte de residuos urbanos y al servicio de teleasistencia domiciliaria, se aprobaron modificaciones del contrato inicial que suponían alteraciones significativas en el servicio que se prestaba, bien por el pago de servicios y/o materiales adicionales a los previstos en el contrato o por la introducción de otras prestaciones, bien por el aumento en la cuantía y/o frecuencia del servicio con los consiguientes aumentos en el coste del servicio del 22,8% (15,8% por aumento del canon anual y 7,0% por nuevos servicios) y del 48,3%, respectivamente. Todas estas alteraciones en el servicio y en su coste, supusieron modificaciones sustanciales de las condiciones iniciales de los contratos, que se deberían licitar mediante procedimientos de contratación que garantizaran la libre concurrencia y el cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia.

20. En relación con los contratos de concesión de obra pública del edificio de la Jefatura de la Guardia Urbana, de la Escuela Municipal de Bellas Artes y de una guardería infantil municipal, se considera que no se cumplían los requisitos esenciales para ser tipificados de concesión de obra pública. En concreto, el concesionario no explotaba la obra, tan solo efectuaba el mantenimiento y limpieza del edificio, ni tampoco se cumplía el principio de explotación de la obra a riesgo y ventura del concesionario. Se considera que estos tres contratos eran contratos de obra con pago aplazado, que por importe se deberían haber publicado en el DOUE. La parte relativa al mantenimiento y limpieza del edificio se podría haber licitado mediante un contrato posterior de servicios.

Por otro lado, se han encontrado varias carencias en la licitación de las tres concesiones, que afectan al estudio de viabilidad (falta de cuantificación y falta de información pública) en contra del artículo 227 del TRLCAP; el proyecto básico de la obra, también por carencias en la información pública; la tarifa ofrecida por los licitadores, que casi duplicaban la prevista en los estudios de viabilidad y, por consiguiente, la tasa interna de rentabilidad de los proyectos, sin que el Ayuntamiento las rechazara por superar el precio de licitación, etc.

21. En varios contratos menores se han detectado determinadas incidencias relacionadas con los objetos de los contratos, los importes, las fechas, la duración o los tipos de contratos, que suponen un incumplimiento de lo establecido en el artículo 86, apartado 2 del TRLCSP y, en consecuencia, se considera que ha habido un fraccionamiento indebido del contrato.

3.2. RECOMENDACIONES

A continuación se incluyen las recomendaciones sobre algunos aspectos que se han puesto de manifiesto durante el trabajo de fiscalización del ejercicio 2015:

1. Sería necesario que el Ayuntamiento dispusiera de una RPT debidamente confeccionada, que recogiera todos los puestos de trabajo y todo ese contenido que falta en la RPT actual.
2. El Ayuntamiento debería regular las retribuciones complementarias del personal correspondientes a la productividad de acuerdo con unos criterios objetivos y mensurables que respondieran al especial rendimiento, a la actividad extraordinaria y el interés y a la iniciativa con los que el empleado ejerce el trabajo.
3. Se recomienda que se haga un análisis de las contrataciones de personal temporal para poder distinguir cuáles responden a necesidades puntuales y cuáles a necesidades recurrentes, para incluir en la plantilla aquellas plazas que se necesitan de forma habitual.
4. Se recomienda agilizar el proceso de revisión de las facturas recibidas, en especial de aquellas correspondientes a suministros energéticos, de modo que los gastos se contabilicen en el mes al cual pertenecen, y se pueda extraer información financiera adecuada durante el ejercicio y no solo al cierre del año.
5. Se recomienda mejorar los procedimientos de control sobre las facturas relativas a los suministros de materiales para el mantenimiento de edificios y en los suministros de árboles y plantas, de modo que estos controles queden documentados, y se lleven a cabo con anterioridad al reconocimiento de la obligación.
6. Se recomienda que, en los contratos de obra, en las modificaciones contractuales aprobadas mediante un documento de aprobación de precios contradictorios, no solo se detallen las partidas que se modifican, sino que estas se valoren, con la inclusión de las unidades a valorar y su valoración final.

4. ANEXOS

4.1. BALANCE Y CUENTA DEL RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL

Como información complementaria, a continuación se presentan el Balance del Ayuntamiento a 31 de diciembre de 2015 y la Cuenta del resultado económico-patrimonial correspondiente al ejercicio 2015.

Cuadro 31. Balance

ACTIVO	31.12.2015	PASIVO	31.12.2015
A) INMOVILIZADO	414.175.920	A) FONDOS PROPIOS	309.529.266
II. Inmovilizaciones inmateriales	10.440	I. Patrimonio	279.035.329
2. Propiedad industrial e intelectual	10.440	II. Patrimonio generado	30.493.937
III. Inmovilizado material	370.014.352	1. Resultados de ejercicios anteriores	22.990.370
1. Terrenos	84.946.170	2. Resultado del ejercicio	7.503.567
2. Construcciones	71.864.195		
3. Infraestructuras	1.231.830		
4. Bienes de patrimonio histórico	83.719		
5. Otros Inmovilizado material	11.107.830		
6. Inmovilizado material en curso y anticipos	200.780.608	B) PASIVO NO CORRIENTE	95.604.397
IV. Patrimonio público del suelo	23.083.954	II. Deudas a largo plazo	95.604.397
1. Terrenos	22.939.371	1. Deudas con entidades de crédito	87.474.317
2. Construcciones	144.583	2. Otras deudas	8.130.080
V. Inversiones financieras a largo plazo en entidades del grupo, multigrupo y asociadas	20.146.803		
2. Inversiones financieras en patrimonio de sociedades	20.146.803		
VI. Inversiones financieras a largo plazo	920.371		
1. Inversiones financieras en patrimonio	60.180		
2. Créditos y valores representativos de deuda	860.191		
C) ACTIVO CORRIENTE	51.975.705	C) PASIVO CORRIENTE	61.017.962
III. Deudores y otras cuentas a cobrar a corto plazo	50.690.103	II. Deudas a corto plazo	20.094.835
1. Deudores por operaciones de gestión	43.673.898	2. Deudas con entidades de crédito	11.826.354
2. Otras cuentas a cobrar	2.242.270	4. Otras deudas	8.268.481
3. Administraciones públicas	4.486.195		
5. Deudores por administración de recursos por cuenta de otros entes públicos	287.740	III. Deudas con entidades del grupo, multigrupo y asociadas a corto plazo	111.933
IV. Inversiones financieras a corto plazo	441.467	IV. Acreedores y otras cuentas a pagar a corto plazo	40.811.194
2. Créditos y valores representativos de deuda	429.101	1. Acreedores por operaciones de gestión	31.100.478
4. Otras inversiones financieras	12.366	2. Otras cuentas a pagar	6.514.102
VII. Efectivo y otros activos líquidos equivalentes	844.135	2. Administraciones públicas	2.765.666
1. Otros activos líquidos equivalentes	194.500	4. Acreedores por administración de recursos por cuenta de otros entes	430.948
2. Tesorería	649.635		
TOTAL ACTIVO	466.151.625	TOTAL PASIVO	466.151.625

Importes en euros.

Fuente: Cuenta general del ejercicio 2015.

Nota: De acuerdo con la disposición transitoria segunda de la Orden HAP 1781/2013, del 20 de septiembre, que aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, en el ejercicio 2015 los estados financieros no presentan cifras comparativas.

Cuadro 32. Cuenta del resultado económico-patrimonial

Concepto	2015
1. Ingresos tributarios y urbanísticos	100.085.183
a) Impuestos	80.740.322
b) Tasas	19.343.658
d) Ingresos urbanísticos	1.203
2. Transferencias y subvenciones recibidas	40.529.485
a) Del ejercicio	40.529.485
a.1) Subvenciones recibidas para financiar gastos del ejercicio	8.419.930
a.2) Transferencias	32.109.555
3. Ventas y prestaciones de servicios	2.587.605
a) Ventas	3.613
b) Prestaciones de servicios	2.583.992
6. Otros ingresos de gestión ordinaria	7.683.097
A) Total ingresos de gestión ordinaria (1+2+3+4+5+6+7)	150.885.370
8. Gastos de personal	(54.160.765)
a) Sueldos, salarios y asimilados	(42.046.098)
b) Cargas sociales	(12.114.667)
9. Transferencias y subvenciones concedidas	(22.997.342)
11. Otros gastos de gestión ordinaria	(56.025.727)
a) Suministros y servicios exteriores	(56.025.727)
12. Amortización del inmovilizado	(5.276.400)
B) Total gastos de gestión ordinaria (8+9+10+11+12)	(138.460.234)
I. Resultados de gestión ordinaria (A+B)	12.425.136
14. Otras partidas no ordinarias	314.195
a) Ingresos	453.577
b) Gastos	(139.382)
C) Resultado de las operaciones no financieras (I+13+14)	12.739.331
15. Ingresos financieros	1.668.094
b) De valores representativos de deuda, de créditos y de otras inversiones financieras	1.668.094
16. Gastos financieros	(1.151.720)
b) Otros	(1.151.720)
20. Deterioro de valor, bajas y enajenaciones de activos y pasivos financieros	(5.753.757)
a) De entidades del grupo, multigrupo y asociadas	(430.676)
b) Otros	(5.323.081)
21. Subvenciones para la financiación de operaciones financieras	1.619
III. Resultado de las operaciones financieras	(5.235.764)
IV. Resultado neto del ejercicio	7.503.567

Importes en euros.

Fuente: Cuenta general del ejercicio 2015.

Nota: De acuerdo con la disposición transitoria segunda de la Orden HAP 1781/2013, de 20 de septiembre, que aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, en el ejercicio 2015 los estados financieros no presentan cifras comparativas.

4.2. CUENTAS ANUALES

Las cuentas anuales están publicadas en el sitio web de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña (www.sindicatura.cat).

5. TRÁMITE DE ALEGACIONES

De acuerdo con la normativa vigente, el proyecto de informe de fiscalización fue enviado al Ayuntamiento de Lleida el día 3 de noviembre de 2018 para cumplir el trámite de alegaciones.

El Ayuntamiento solicitó una prórroga para presentar las alegaciones, y el plazo se amplió hasta el día 7 de noviembre de 2018.

La documentación anexa a las alegaciones no se transcribe en el informe, pero consta en el archivo de la Sindicatura de Cuentas.

5.1. ALEGACIONES RECIBIDAS

El escrito de alegaciones presentado por el Ayuntamiento de Lleida a la Sindicatura de Cuentas con registro de entrada número E/004397-2018, de 7 de noviembre de 2018, se reproduce a continuación:¹⁵

Título: Alegaciones a un proyecto de informe
Cuerpo del envío:

Sr. D. Miquel Salazar Canalda
Síndico
Sindicatura de Cuentas de Cataluña
Via Laietana, 60
08003 Barcelona

Apreciado Sr.

Puesto que en fecha 3 de octubre de 2018 se registró el proyecto de informe de fiscalización núm. 26/2016-F, correspondiente al Ayuntamiento de Lleida. Gastos y contratación administrativa. Ejercicio 2015 elaborado por la Sindicatura de Cuentas de Cataluña.

15. El escrito original estaba redactado en catalán. Aquí figura una traducción al castellano del mismo.

Puesto que previa petición por parte del Ayuntamiento de Lleida, se amplió el plazo hasta el día 7 de noviembre de 2018.

Los servicios técnicos del Ayuntamiento de Lleida han elaborado el escrito de alegaciones que ha sido coordinado y recogido en un único documento por parte del Director de Servicios y Coordinación General del Ayuntamiento de Lleida y que esta Alcaldía le remite a los efectos oportunos.

Quiero hacerle constar que el documento de alegaciones se formula desde la voluntad de este Ayuntamiento de seguir trabajando en el proceso de mejora continuada de los servicios municipales.

Atentamente,

Félix Larrosa Piqué
Alcalde del Ayuntamiento de Lleida

Fecha de la firma: 14:11:27 07/11/2018
Firmante: Fèlix Larrosa Piqué – DNI [...] (SIG)

LA PAERIA

Ayuntamiento de Lleida

Escrito de alegaciones del Ayuntamiento de Lleida al proyecto de informe de fiscalización núm. 26/2016-F, correspondiente al Ayuntamiento de Lleida. Gastos y contratación administrativa. Ejercicio 2015 elaborado por la Sindicatura de Cuentas de Cataluña

Fiscalización económico-financiera

1. La Cuenta general se aprobó y fue rendida a la Sindicatura de Cuentas fuera del plazo establecido. Por otro lado, la Cuenta general no incluye como documentación complementaria, de acuerdo con la regla 48 de la ICAL, las cuentas anuales de tres fundaciones y de dos consorcios dependientes, que en aquella fecha estaban en proceso de adscripción (véase el apartado 2.1)

En relación con la observación relativa a la rendición de la Cuenta General se hace constar lo siguiente:

La Cuenta General se sometió a consideración del Pleno ordinario de septiembre celebrado en fecha 7 de octubre de 2016 que acordó rechazar la aprobación del expediente, posteriormente, en fecha 28 de octubre de 2016 el Pleno del Ayuntamiento de Lleida aprobó el expediente de la Cuenta General.

Los consorcios en proceso de adscripción en aquella fecha se han ido incorporando a la Cuenta General del Ayuntamiento a medida que ha finalizado el proceso de adscripción.

En lo que se refiere a las Fundaciones, se enviaron a la Sindicatura de Cuentas los informes de control financiero de todas las fundaciones junto con la Cuenta General de 2015 del Ayuntamiento de Lleida. En todo caso, a partir de ahora se procederá a incorporarlas a la Cuenta General y, se iniciarán también los trámites para incorporarlas al Presupuesto General para que, en consecuencia ya formen parte de la Cuenta General.

2. El Ayuntamiento aprueba, cada año, un expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos para incluir todos aquellos gastos incurridos durante el ejercicio anterior, pero no reconocidos que, en el ejercicio 2015, ascendía a 3,48 M€. Las principales observaciones son las siguientes (véase el apartado 2.2.2):

- El Resultado presupuestario del ejercicio está infravalorado en 1,85 M€, y el Remanente de tesorería, se encuentra sobrevalorado en 1,63 M€ por los gastos no reconocidos en el ejercicio 2015.
- De acuerdo con el artículo 47 de la LPAC y de acuerdo con el artículo 173 del TRLRHL, estos gastos serían nulos de pleno derecho. El Ayuntamiento de Lleida no ha iniciado ningún procedimiento de responsabilidad por esta práctica contra los gestores que dispusieron de estos gastos. Esta práctica también se puede considerar una infracción muy grave de acuerdo con el artículo 28.c de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Los gastos incluidos en el reconocimiento extrajudicial de crédito se comprometen directamente por los servicios gestores sin ser objeto de fiscalización previa, lo que es contrario al artículo 214 del TRLRHL y denota un incumplimiento de los procedimientos de ejecución presupuestaria.

Todos los gastos incluidos en el reconocimiento extrajudicial de créditos del ejercicio 2015 se podrían haber incluido dentro de la liquidación del presupuesto del ejercicio 2014 aprobando la correspondiente modificación de crédito, puesto que había remanente de tesorería para gastos generales.

- La mayoría de los gastos incluidos en el reconocimiento extrajudicial de crédito por falta de crédito corresponden a contratos de suministro y servicios, vigentes en ejercicios anteriores, lo que denota que las estimaciones del presupuesto de gastos aprobado eran insuficientes para cubrir gastos de carácter recurrente.

En relación con la observación relativa al expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos, se hace constar que los gastos aprobados en estos expedientes corresponden a gastos efectivamente realizados y conformados y que por cualquier razón no han podido ser aplicados al presupuesto del ejercicio, procediendo para su aprobación a la aplicación de lo establecido en el artículo 60.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, en materia de presupuestos, que configura un procedimiento excepcional que permite aplicar a los créditos del presupuesto vigente obligaciones procedentes de ejercicios anteriores cuando no exista dotación presupuestaria.

El procedimiento del reconocimiento extrajudicial de créditos es un procedimiento especial fundamentado en el principio del enriquecimiento injusto. El Tribunal de

Cuentas en el informe 1017, "Informe de Fiscalización sobre los gastos ejecutados por las entidades locales sin crédito presupuestario", establece lo siguiente:

"La necesidad de establecer un procedimiento especial para la imputación de obligaciones contraídas sin crédito presupuestario se motiva por la obligación que tiene la Administración de imputar todos los gastos a presupuesto y de abonarlos, en aplicación de la teoría general de las obligaciones del Derecho Civil (artículo 1.089) y de la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo que prohíbe el denominado enriquecimiento injusto.

La figura jurídica existente para que las entidades locales puedan aplicar y regularizar al presupuesto del ejercicio gastos excepcionales que provengan de ejercicios anteriores es el reconocimiento extrajudicial de crédito, que se encuentra enunciado de manera sucinta en los artículos 26.2 y 60.2 del Real Decreto 500/1990 de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos."

Es necesario destacar que el expediente del reconocimiento extrajudicial de créditos del Ayuntamiento de Lleida, incorpora facturas o justificantes de gasto que han sido efectivamente recibidos o prestados y debidamente conformados. Es precisamente esta conformidad la que justifica su tramitación no desde un punto de vista contractual, sino extracontractual, a través de una responsabilidad patrimonial derivada, del llamado "enriquecimiento sin causa" o "injusto", ya que la prestación o el servicio efectivamente ejecutados han beneficiado al ayuntamiento y, por este motivo, se procede a resarcir al contratista por los trabajos realizados.

El fundamento del enriquecimiento injusto ha sido reconocido en varias sentencias como la STS de 30/09/1999 (EDJ 1999/31632) motivada por la pretensión de la Abogacía del Estado de anular el pago hecho por obras ejecutadas sin procedimiento y sin consignación presupuestaria que establece lo siguiente:

"Este sólido argumento del representante procesal de la Administración del Estado tiene en su contra que el debate se desarrolla a estas alturas dentro del estricto cauce del recurso de casación y en este sentido conviene señalar que la Sentencia acepta –acorde en esto con la Administración demandante– que sí son nulos de pleno derecho los contratos que están en el origen del proceso, de modo que en ningún momento establece que en ellos tenga su origen la legalidad de las deudas reconocidas, sino que ésta la basa directamente en el hecho por nadie negado de que las obras a las que se refieren los reconocimientos han sido efectivamente realizadas, por lo que si no fueran satisfechas por el ayuntamiento se produciría un enriquecimiento injusto."

La regulación del reconocimiento extrajudicial de créditos del artículo 60.2 del Real Decreto 500/1990, tiene por finalidad evitar que el reconocimiento del derecho del contratista a cobrar por un trabajo que ya ha realizado, o por un servicio que ha prestado, solo se pueda producir mediante resolución judicial, con el consecuente incremento de gastos, tiempo e inconvenientes; dado que la obra o el servicio han beneficiado al ayuntamiento y, en consecuencia, procede a compensar el contratista por los trabajos realizados.

En conclusión, el reconocimiento extrajudicial de créditos es el procedimiento previsto por el ordenamiento jurídico para la aprobación de los gastos que se han realizado sin consignación presupuestaria, permitiendo el reconocimiento de obligaciones sin necesidad de acudir a la vía judicial.

Hay que hacer constar que en ejercicios posteriores al 2015, se ha ido reduciendo de forma significativa el importe del expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito, de forma que se ha pasado de los 3,48M€ en 2015 a los 0,78M€ en 2018.

3. La utilización del Fondo de contingencia para la financiación del crédito extraordinario no se considera adecuado y conforme a los requisitos previstos en la LOEPSF para su utilización, como es la de atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas. Tampoco parece adecuada la regulación que hace el Ayuntamiento respecto a la consideración de gastos no discrecionales puesto que no cumplen los requisitos que requiere el carácter de no discrecionalidad (véase el apartado 2.2.2).

En relación con la observación relativa a la utilización del Fondo de contingencia se hace constar que de conformidad con lo establecido en el artículo 31 de la Ley 2/2012, de 27 de abril, Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera se establece que la cuantía y las condiciones de aplicación de la dotación debe ser determinada por cada administración pública en el ámbito de sus competencias respectivas.

En cumplimiento de esta previsión el Pleno de la corporación aprueba la cuantía del fondo incluido en el estado de gastos del presupuesto del ayuntamiento y su regulación determinada en las bases de ejecución del presupuesto.

A través de la regulación incluida en las bases de ejecución del presupuesto, el Pleno determina en qué casos se podrá utilizar el fondo de contingencia.

Por lo tanto, es el propio Pleno el que determina la cuantía y las condiciones de aplicación del fondo de contingencia en el expediente de aprobación del presupuesto general.

La aplicación del fondo de contingencia siempre se ha realizado atendiendo a las condiciones de utilización determinadas en las bases de ejecución del presupuesto y mediante modificación presupuestaria aprobada por el Pleno, con los mismos requisitos de tramitación y publicidad que la aprobación del presupuesto general.

4. Con relación al contrato entre el Ayuntamiento y una entidad financiera para la utilización de un pabellón deportivo (que construye la fundación propietaria del terreno con la financiación de la entidad financiera), por un período de treinta años, del cual dicha entidad tiene los derechos de superficie y de uso para un período de treinta años, se ha detectado que el Ayuntamiento está obligado a pagar la totalidad del importe del contrato aunque se resuelva de forma anticipada, por lo que se considera que se trata de una operación de financiación y, por lo tanto, el importe de la deuda pendiente, 3,38M€, se debería incluir como más endeudamiento del Ayuntamiento a efectos del cumplimiento de la regla sobre sostenibilidad financiera.

Por otro lado, no se considera adecuado que el Ayuntamiento asuma los gastos por la utilización de un pabellón que debe utilizar el equipo deportivo de una fundación, que es la propietaria. Este gasto debería ser considerado una subvención directa, y el Ayuntamiento debería haber firmado un convenio con la fundación y debería incorporar cada año una partida en el presupuesto, de forma nominativa, de acuerdo con el artículo 28 de la LGS, lo que no ha hecho (véase el apartado 2.2.3.2).

En relación con la observación relativa al contrato de arrendamiento de un pabellón deportivo, se debe hacer constar que el contrato se considera un arrendamiento operativo, por lo que no ha sido configurado como endeudamiento.

Los arrendamientos pueden tener la consideración de arrendamientos operativos o arrendamientos financieros, solo los arrendamientos financieros tienen la consideración de endeudamiento.

Por lo tanto hay que estar a cuáles son las características que diferencian los arrendamientos operativos de los arrendamientos financieros, teniendo en cuenta la normativa y los criterios aplicables en el momento de celebración del contrato.

El contrato de arrendamiento entre el Ayuntamiento de Lleida y Caixarenting se aprobó por acuerdo del Pleno de fecha 30 de mayo de 2008, por lo que le resulta de aplicación la normativa existente en el ejercicio 2008.

La Instrucción de contabilidad para la Administración Local vigente en el momento de celebración del contrato era la Orden EHA/4041/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo Normal de Contabilidad Local (ICAL 2004).

La Instrucción de contabilidad para la Administración Local (ICAL 2004), en su parte quinta, correspondiente a las Normas de Valoración, en el punto 5, correspondiente al inmovilizado inmaterial, en el apartado d) relativo a los derechos sobre bienes en régimen de arrendamiento financiero, determina:

Cuando de los términos del expediente administrativo de contratación o de las condiciones del contrato de arrendamiento financiero se deduzca la voluntad de ejercer la opción de compra, los derechos derivados de dichos contratos se contabilizarán como activos inmateriales por el valor al contado del bien, debiendo reflejar igualmente la deuda total por las cuotas más la opción de compra.

Por lo tanto, la ICAL 2004, condiciona la contabilización como arrendamiento financiero a que en el contrato de arrendamiento exista opción de compra y que del mismo se deduzca que esta se ejercerá.

Por su parte, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, determina en su artículo 128.1 que:

"Para la conclusión de contratos de arrendamiento financiero y otros contratos mixtos de arrendamiento con opción de compra se aplicarán las normas de competencia y procedimiento establecidas para la adquisición de inmuebles"

De la lectura del precepto se extrae que para que un contrato de arrendamiento tenga la consideración de arrendamiento financiero debe tener una opción de compra.

El contrato de arrendamiento financiero o contrato de *leasing* está regulado en la disposición adicional Séptima de la Ley 26/1988, de 29 de julio que establece:

Tendrán la consideración de operaciones de arrendamiento financiero aquellos contratos que tengan por objeto exclusivo la cesión del uso de bienes muebles o inmuebles adquiridos para dicha finalidad según las especificaciones del futuro usuario, a cambio de una contraprestación consistente en el abono periódico de las cuotas a que se refiere el número 2 de esta disposición. Los bienes objeto de cesión habrán de quedar afectados por el usuario únicamente a sus explotaciones agrí-

colas, pesqueras, industriales, comerciales, artesanales, de servicios o profesionales. El contrato de arrendamiento financiero incluirá necesariamente una opción de compra, a su finalización, a favor del usuario. En el contrato celebrado entre el Ayuntamiento de Lleida y la entidad Caixarenting no figura en ninguna de las cláusulas una opción de compra a favor del ayuntamiento, por lo que ha sido configurado como un arrendamiento operativo sin consideración de endeudamiento financiero, atendiendo a la normativa aplicable en el momento de su formalización.

En lo que se refiere al uso actual del pabellón, se trata de un pabellón que está integrado en la programación ordinaria de la concejalía de deportes del Ayuntamiento de Lleida, no existiendo ningún uso exclusivo ni preferente de ninguna entidad, por lo que no se configura como una subvención directa a ninguna entidad.

5. En el gasto correspondiente al servicio de mantenimiento de edificios, no se han podido fiscalizar las facturas correspondientes al suministro de materiales, por 488.148€, puesto que el Ayuntamiento no conserva los albaranes de trabajo entregados por los técnicos en los diferentes inmuebles del Ayuntamiento (véase el apartado 2.2.3.2).

En relación con la observación relativa al suministro de materiales del servicio de mantenimiento de edificios, se hace constar que en el procedimiento habitual de conformación de las facturas (que son centralizadas en el departamento de mantenimiento de edificios) los responsables recogen todos los albaranes relativos a la facturación recibida verificando la concordancia de los trabajos facturados con los albaranes de los trabajos previos y su precio. Una vez efectuada esta comprobación, se conforma la factura que es el documento que se incorpora al procedimiento de gestión del gasto.

Hasta ahora, los albaranes eran conservados en papel hasta que, transcurrido un tiempo prudencial, se procedía a la destrucción de los mismos, puesto que el documento oficial y debidamente conformado es la factura de los trabajos no los albaranes. Las facturas incorporan, como documento del departamento de mantenimiento de edificios, el listado con todos los materiales suministrados que sirvió a los servicios técnicos municipales como herramienta de comprobación de los albaranes y la factura. Estos listados determinan individualmente los materiales, la ubicación física de donde se ha llevado a cabo la actuación y su precio, por lo que los servicios técnicos municipales han llevado a cabo el control adecuado de las facturaciones efectuadas.

En todo caso, y debido a que actualmente se está trabajando en un entorno informatizado se podrá facilitar la conservación de los albaranes durante un mayor período de tiempo.

6. En los gastos de suministro de árboles y plantas, relativo al mantenimiento de jardinería de la ciudad, 194.507€, se ha visto que el Ayuntamiento reconoce la obligación sin verificar el suministro, dado que este control se hace con posterioridad, lo que denota una falta de control (véase el apartado 2.2.3.2).

En relación con la observación relativa al suministro de árboles y plantas del servicio de mantenimiento de jardinería se hace constar que se ordenan a la empresa adjudicataria del servicio las tareas de suministro y plantación de árboles y plantas incluidas dentro del contrato de mantenimiento de la jardinería, realizando visitas de comprobación por parte del personal de la sección de Parques y Jardines a fin de

determinar que las tareas se ejecutan correctamente y con total conformidad, por lo que los servicios de medio ambiente conforman la factura, porque los trabajos de suministro y plantación ya han sido efectuados.

Asimismo, una vez transcurrido el tiempo necesario para el arraigo y el brote de los elementos suministrados, se hace una segunda verificación individual de cada uno de los elementos plantados, siendo a cargo de la empresa adjudicataria la obligación de replantar todas aquellas plantas o árboles que no hayan sobrevivido a la plantación.

Se considera necesario distinguir entre el período de suministro y plantación, que una vez hecho es objeto de facturación, y la garantía inherente a los trabajos que implican la total reposición, sin coste por el Ayuntamiento, de todas aquellas plantas y árboles que no hayan sobrevivido, por aplicación del pliego que rige el contrato. El segundo proceso de verificación (que correspondería a la garantía de los trabajos efectuados) siempre se hace en verano para garantizar que el árbol o la planta ha sobrevivido al invierno y ha brotado correctamente.

Por lo tanto, en el momento de facturación, los servicios técnicos controlan los trabajos y conforman las facturas en base a los trabajos efectivamente realizados, con independencia de que haya un período de garantía posterior, que en el caso de suministro de árboles y plantas tiene una importancia especialmente significativa a razón de la naturaleza de la prestación.

7. La operación de financiación a través del arrendamiento de un pabellón deportivo y los tres contratos de concesión de obra pública adjudicados entre los ejercicios 2006 y 2007 suponen, sobre el cálculo de la deuda viva del Ayuntamiento, que el porcentaje de deuda sobre los recursos ordinarios del presupuesto pase del 106,0% actual al 115,0%, aproximadamente, por encima del límite del 110,0% previsto en el artículo 53 del TRLRHL (véase el apartado 2.2.3.3).

En relación con esta observación nos remitimos a la alegación relativa a la observación número 20 de los tres contratos de concesión de obra pública en la que se señala el cumplimiento de los requisitos establecidos por Eurostat para no computar como deuda pública y a la alegación relativa a la observación número 4 correspondiente al contrato de arrendamiento de un pabellón deportivo, configurado como un arrendamiento operativo.

8. En la revisión de las subvenciones concedidas, se han encontrado varias carencias en cuanto a la justificación del importe (falta de verificación de la solicitud de las tres ofertas para la realización de obras; falta de justificante del pago de los gastos, etc.). También se ha encontrado una falta de justificación para la concesión, durante el ejercicio, de una subvención de forma excepcional y directa, por 150.000€ (véase el apartado 2.2.3.4).

En cuanto a la falta de verificación de la solicitud de tres ofertas para la realización de obras, se refiere a la subvención nominativa concedida a la Fundació Orfeó Lleidatà derivada de un convenio de subvención plurianual.

El Ayuntamiento disponía de un informe del Orfeó Lleidatà homogeneizando las tres ofertas recibidas y documentación acreditativa de dos ofertas y la tercera constituida en el documento contractual del Orfeó Lleidatà con la adjudicataria de las obras. Se

ha requerido a la entidad Orfeó Lleidatà que aportara las tres ofertas presentadas y nos han trasladado las tres ofertas presentadas y un informe de homogeneización de marzo de 2012, que se adjuntan como documentos complementarios números 1, 2, 3 y 4, a efectos de comprobación de los hechos expuestos.

En cuanto a la falta de justificación para la concesión de una subvención de forma excepcional y directa por 150.000€, se refiere al aumento de la subvención nominativa prevista en el presupuesto del Ayuntamiento de Lleida correspondiente a la Fundació Julià Carbonell.

Se trata de una subvención nominativa prevista en el presupuesto del Ayuntamiento de Lleida, que es objeto de aumento, instrumentado a través de una modificación presupuestaria con aprobación del pleno con los mismos requisitos y publicidad que la aprobación del presupuesto.

El artículo 22.2 de la Ley 30/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, determina que:

2. Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones:

a) Las previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, en los términos recogidos en los convenios y en la normativa reguladora de estas subvenciones.

A efectos de lo establecido en el párrafo anterior, se entiende por subvención prevista nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado aquella en la que al menos su dotación presupuestaria y beneficiario aparezcan determinados en los estados de gasto del presupuesto. El objeto de estas subvenciones deberá quedar determinado expresamente en el convenio de colaboración o resolución de concesión que, en todo caso, deberá ser congruente con la clasificación funcional y económica del correspondiente crédito presupuestario.

En el momento de acordar la concesión de la subvención de 150.000€ a la Fundació Julià Carbonell, la partida 06-3343-48904, denominada: "Convenio Orquesta Julià Carbonell", tenía una dotación presupuestaria de 350.000€, habiéndose concedido hasta el momento una subvención de 200.000€, por lo que se concluye que se cumplían los requisitos para la concesión directa de una subvención de 150.000€, como subvención nominativa a los presupuestos de conformidad con lo establecido en el artículo 22.2 a) de la Ley 30/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

9. En relación con las subvenciones por el cambio de césped de los campos de fútbol municipales, se considera que el Ayuntamiento debería disponer de un Plan de inversiones con respecto a sus campos deportivos, que le permita saber en todo momento cuando se debe hacer la inversión correspondiente, y que haga que no sea necesario recurrir a la subvención directa para la concesión de estas subvenciones. Se considera que es responsabilidad del Ayuntamiento hacerse cargo de las obras, licitándolas de acuerdo con la legislación vigente en materia de contratación administrativa.

En concreto, en la subvención concedida al club de fútbol que tiene cedido el uso del Estadio Camp d'Esports, se ha visto que el proyecto de obra lo redactaron los técnicos del Ayuntamiento con posterioridad a la adjudicación, adaptándose a las características del césped que ofrecía la empresa adjudicataria. Asimismo, se ha visto que no queda justificada la urgencia en la concesión excepcional, y que en la valoración de las ofertas se valoran unas mejoras presentadas por la empresa adjudicataria, las cuales no se

deberían haber considerado porque se trataba de requerimientos de los pliegos o de actuaciones que no dependían del licitador, sino de la concertación de contratos de mantenimiento adyacentes (véase el apartado 2.2.3.4).

Los terrenos y las instalaciones en los que se realiza la práctica deportiva, son de titularidad municipal, si bien han sido cedidos a las entidades deportivas mediante un convenio de cesión de uso. La existencia de estos convenios de cesión de uso a las entidades deportivas hace que el uso de las mismas sea de titularidad de dichas entidades deportivas por lo que el Ayuntamiento de Lleida no tiene la plena disponibilidad de uso de las instalaciones.

Con relación al modelo de colaboración del Ayuntamiento de Lleida con los clubes de fútbol de la ciudad, se debe señalar que el objetivo del modelo que actualmente hay implantado es el de transferir a los clubes deportivos el riesgo inherente a la realización de unos gastos de inversión sobre unas instalaciones cuyo uso les ha sido cedido y cuyas inversiones, por lo tanto, serán utilizadas por los propios clubes deportivos.

Las obras de sustitución del césped existente o de implantación del césped sobre un campo de tierra son actuaciones impulsadas por los clubes deportivos de fútbol como titulares del derecho de cesión de uso de las instalaciones, así como destinatarios y usuarios de las mismas, al parecer cuanto menos razonable, que el riesgo inherente a la construcción, el riesgo de su financiación y el riesgo de demanda, en tanto que continúe existiendo una masa social que garantice la pervivencia del club que utiliza el campo de césped, (o riesgo de continuidad del club) sea transferido y de titularidad de los propios clubes.

Por otro lado, puesto que es finalidad del Ayuntamiento de Lleida contribuir al fomento del deporte y especialmente al deporte de base, el Ayuntamiento de Lleida ha concedido subvenciones plurianuales a los clubes que garantizan el importe de las cuotas correspondientes a la operación de financiación de la actuación de renovación o implantación del campo de césped.

En condiciones normales, si durante la vida del convenio no se pone de manifiesto ningún riesgo de construcción o de continuidad del club, el Ayuntamiento habrá contribuido a la financiación de las inversiones, que una vez finalizado el convenio de cesión de uso, podrán ser objeto de reversión al Ayuntamiento de Lleida. No obstante, si por alguna razón, en la duración del convenio se pone de manifiesto algún riesgo, ya sea el de construcción o el de continuidad del club, el Ayuntamiento de Lleida no se verá perjudicado directamente por la aparición de este riesgo, puesto que ha sido transferido a los clubes deportivos.

En relación con el Estadio Camp d'Esports hay que significar que se trata de unas instalaciones que, en el momento que finalice la cesión de uso sobre las mismas, devolverá su disponibilidad de uso al Ayuntamiento de Lleida. Por este motivo, los servicios técnicos del ayuntamiento colaboran y supervisan las actuaciones que se realizan sobre las mismas, velando por el cumplimiento de la adecuada realización de las inversiones efectuadas por las entidades deportivas. Es por esta razón y para dar cumplimiento a la cláusula quinta del convenio, que establece que el proyecto sea supervisado e informado favorablemente por los servicios técnicos municipales, por la que los servicios técnicos municipales actúan en las inversiones del Camp d'Esports cuando la entidad deportiva ha acordado qué tipo de actuación se realizará y quién será el adjudicatario.

Respecto a la selección del adjudicatario por parte de la entidad deportiva, el Ayuntamiento de Lleida estableció la obligatoriedad de que la selección se hiciese mediante un proceso que garantizara la publicidad y la concurrencia, yendo más allá de lo establecido en el artículo 31 de la Ley General de Subvenciones que determina que el beneficiario debe solicitar tres ofertas de diferentes proveedores con carácter previo a la contratación del compromiso por la obra. Respecto de esta actuación, queda acreditado que el beneficiario de la subvención promovió la publicidad y la concurrencia mediante la publicación de un anuncio de licitación de la obra a la prensa local.

Puesto que los convenios de cesión de uso de las instalaciones pueden finalizar antes de lo inicialmente previsto y dado que el Ayuntamiento de Lleida no quiere obtener un enriquecimiento injusto ni un perjuicio económico para la resolución de la cesión de uso, los convenios incluyen una cláusula de indemnización en la que se tendrá en cuenta el valor de las instalaciones que reviertan al ayuntamiento descontada la amortización de los mismos y teniendo en cuenta su deterioro, de tal forma que el Ayuntamiento solo indemnizará si el valor de lo que le es transferido es positivo.

Además, puesto que se trata de inversiones sobre terrenos (campos de fútbol) cuyo uso ha sido cedido a los clubes, la vida útil de las inversiones y que estas serán utilizadas por los clubes deportivos, la transferencia de riesgos no es posible si el Ayuntamiento incluye las inversiones de renovación o implantación de césped en su plan de inversiones municipales, dado que el riesgo de construcción sería interiorizado por el Ayuntamiento. Del mismo modo, si se tratara de actuaciones incluidas en el plan de inversiones, el riesgo de continuidad del club y de mantenimiento de la instalación en perfecto estado desaparecería, de forma que los clubes podrían abandonar las instalaciones o hacer desperfectos sin que el ayuntamiento tuviera ningún mecanismo de resarcimiento de forma inmediata.

Es por estas razones de corresponsabilidad entre el Ayuntamiento de Lleida, en tanto que propietario de las instalaciones donde se realizan las actuaciones de cambio o renovación del césped (aunque la disponibilidad de los mismos ha sido cedida a las entidades deportivas), y los clubes deportivos de fútbol, en tanto que titulares del derecho de uso y destinatarios, usuarios y peticionarios de las mismas, que se considera que el modelo actual permite salvaguardar más adecuadamente el interés público.

Personal

10. El Ayuntamiento no ha aprobado la masa salarial del personal laboral del sector público local, en contra de lo establecido en el artículo 103 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

En relación con la masa salarial del artículo 103, se hace constar que el Ayuntamiento de Lleida efectúa la aprobación de la masa salarial del personal laboral del sector público local con la aprobación del presupuesto general, que incluye dicha masa salarial del personal laboral dentro de las plantillas de cada una de las entidades que conforman el presupuesto general de la corporación, que es objeto de publicación en los diarios oficiales y en la página web del Ayuntamiento. En todo caso, se tendrá en cuenta la observación formulada a fin y efecto de que la aprobación de la masa salarial del personal laboral conste de forma explícita en el expediente.

11. En la RPT aprobada no se indica el número de plazas para cada uno de los puestos de trabajo ni su destino. Tampoco se detalla el sistema de provisión en contra de lo dispuesto en el artículo 74 del EBEP. Los datos del complemento específico se incluyen asociados a un sistema de códigos, sin que figure ninguna información auxiliar que permita cuantificarlo y, por lo tanto, no se puede determinar la cuantía del complemento para cada puesto de trabajo.

Tanto en la RPT como en la plantilla falta incluir varias plazas de personal, tanto de personal eventual como las de trabajadores laborales fijos pero discontinuos, que se contratan cada año durante un período específico de tiempo.

El catálogo es un instrumento de ordenación provisional y transitorio hasta que no se apruebe la RPT, la cual contendrá como mínimo toda la información de los puestos de trabajo que la normativa vigente establece.

Transitoriamente, y mientras esta no se apruebe, el expediente de plantilla para el ejercicio 2015, contiene toda la información que ordena cuantitativa y cualitativamente los recursos humanos de la corporación y que como hemos dicho, forma parte de la RPT que se está elaborando mediante el contrato del Servicio para la realización de la valoración y la relación de puestos de trabajo (RPT) que configuran la plantilla del Ayuntamiento de Lleida y sus OAAA, firmado el 26 de junio de 2018, expediente SER_OBE_2018_0003.

Aunque la segregación de la información en documentos y anexos específicos puede dificultar una rápida visión de conjunto, podemos identificar los ítems de la mayoría de las enmiendas realizadas en el punto 11 en cuanto a la RPT.

En relación con que no se indica el número de plazas para cada uno de los puestos de trabajo ni su destino:

- La distribución de cada una de las plazas de la plantilla ocupadas y su correspondencia con el puesto de trabajo incluido en el catálogo/relación de puestos de trabajo se incluye en el **anexo: crédito presupuestario capítulo 1 ejercicio 2015**. En este documento consta relacionado:
 - o Encuadre orgánico: comisión= ámbito organizativo y nombre del departamento
 - o Plaza: denominación.
 - o Puesto de trabajo: denominación
 - o Grupo retributivo: sueldo base por grupo de los funcionarios/básicas para los laborales.
 - o Importe del nivel de complemento de destino/complementarias para los laborales.
 - o Importe del complemento específico/complementarias para los laborales.
 - o Tipo de relación jurídica

En relación con que no se indica el sistema de provisión:

- Los sistemas de provisión de los puestos de trabajo se especifican en el expediente administrativo en el documento **“Plantilla orgánica y catálogo de puestos de trabajo, año 2015 – Memoria del Ámbito de Seguridad, civismo y régimen interior” en su punto 3. Provisión de puestos de trabajo**, donde dice que la asignación de los sistemas de provisión a cada uno de los puestos, establecido en el Decreto 2014/1990 de 30 de julio por el que se aprueba el reglamento del personal al

servicio de las entidades locales y el reglamento de provisión de puestos de trabajo del Ayuntamiento de Lleida, se acordó de la siguiente forma:

- o nombramiento directo por el alcalde: Asesores de confianza
- o nombramiento directo por el pleno: Directores de servicios
- o Libre designación (LD):
 - puestos reservados a funcionarios de carrera/habilitación nacional (nivel D30)
 - jefes de servicio (nivel D26/28)
 - responsables-coordinadores (nivel D26/28)
 - personal adscrito al gabinete de alcaldía y a la secretaría particular
 - secretarías particulares/ejecutivas de los directores de servicios, funcionarios de habilitación nacional y concejales de varios ámbitos, que podrán ser cubiertos, indistintamente, por funcionarios del grupo C1 o C2.
 - Otros que se puedan establecer en el catálogo de puestos de trabajo
- o Concurso de méritos (CM) para los demás puestos de trabajo.

En relación con los datos del complemento específico están codificados sin que exista un sistema auxiliar de descodificación, no se puede determinar la cuantía:

- La cuantía del complemento específico anual por puesto de trabajo de cada uno de los puestos existentes en la corporación se incluye en el **anexo: crédito presupuestario capítulo 1 ejercicio 2015**, tal y como hemos dicho anteriormente. En cuanto al sistema codificado por niveles que contiene el catálogo/RPT responde a la clasificación valorada de puestos de trabajo aprobada por el ayuntamiento Pleno en sesión de fecha 29 de enero de 1999.
- El nivel 1 de catálogo clasifica, mediante el sistema de valoración de puntos por factor, todos los puestos de trabajo en 17 niveles que van del nivel 3 al 17. Este nivel valora la posición relativa de los puestos según el grado de presencia de los siguientes elementos para su correcto desarrollo:
 - o **conocimientos básicos**: conocimientos que debe tener el titular del puesto de trabajo para realizar correctamente las tareas que en él se describen.
 - o **conocimientos específicos**: conocimientos específicos que debe tener el titular del puesto para realizar correctamente las tareas que en él se describen.
 - o **práctica profesional**: práctica profesional o experiencia en el puesto de trabajo para ejercer correctamente las tareas que en él se describen.
 - o **autonomía e iniciativa**: exigencia de aportación intelectual y de actuación autónoma del titular del puesto de trabajo para las resoluciones de los problemas que en él se plantean.
 - o **responsabilidad por la función**: incidencia que la actividad global del puesto tiene en el funcionamiento de la unidad o área a la que pertenece y, como consecuencia en el funcionamiento del Ayuntamiento.
 - o **responsabilidad por el trabajo de otros**: derivada del mando sobre el personal que depende jerárquicamente del titular del puesto de trabajo.
 - o **responsabilidad por relaciones**: derivada de los contactos y relaciones que el titular del puesto debe mantener como exigencia para el correcto ejercicio de las funciones.
- El nivel 2 de catálogo clasifica mediante el sistema de valoración de puntos por factor, todos los puestos de trabajo en 5 niveles que van del nivel 1 al 5. Este nivel valora la presencia de los siguientes elementos en el desarrollo habitual del puesto:

- o **esfuerzo físico:** nivel exigido para la ejecución de tareas del puesto de trabajo.
 - o **condiciones ambientales:** nivel de presencia de elementos que conllevan molestias o incomodidades en la práctica habitual en el lugar de trabajo.
 - o **riesgos:** nivel de accidentes y enfermedades que pueden producirse asociados a la práctica profesional habitual del puesto de trabajo, a pesar de adoptar las medidas de seguridad e higiene necesarias.
- Las cuantías que corresponden al nivel 1 y 2 del catálogo están integradas en el importe del complemento específico (CE) anual al igual que el importe de otros factores retributivos que conforman el total del CE establecido por el acuerdo de condiciones de trabajo de los empleados municipales vigente.

En relación con que faltan varias plazas de personal eventual y trabajadores temporales fijos discontinuos:

- Las plazas de personal eventual están indicadas en dos documentos que forman parte del expediente:
- o Plantilla de personal: se clasifican por tipo y se puede ver el listado de plazas eventuales y directores de equipamientos con su denominación y el estado de cobertura. La descripción del grupo y/o subgrupo de clasificación viene determinado en el cartapacio municipal 2011-2015.
 - o Anexo crédito presupuestario capítulo 1 ejercicio 2015, secretarios/as grupo municipal, donde se detalla en número de efectivos (9 en este ejercicio) y sus retribuciones anuales.
- Las plazas del personal fijo discontinuo están en el documento anexo laboral indefinido y fijo discontinuo en el número de 3 (2 acomodadores y 1 taquillero).

12. Los trabajadores del Ayuntamiento disponen de un máximo de cincuenta y seis horas anuales de permiso de conciliación de la vida familiar y laboral, pero no se determinan los requisitos genéricos que se deben cumplir, ni se prevé su justificación, lo que hace que se asimilen a días de asuntos personales, superando el límite máximo permitido en el Real decreto ley 20/2012.

El RDL 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, se refiere a la conciliación de la vida familiar y laboral en diferentes artículos, así podemos citar los siguientes:

“a) Artículo 14. Derechos individuales.

Los empleados públicos tienen los siguientes derechos de carácter individual en correspondencia con la naturaleza jurídica de su relación de servicio:

...

j) **A la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.**

b) Artículo 48. Permisos de los funcionarios públicos.

Los funcionarios públicos tendrán los siguientes permisos:

...

j) **Por el tiempo indispensable para el cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público o personal y por deberes relacionados con la conciliación de la vida familiar y laboral.”**

En aplicación de lo establecido en el artículo 1.k del texto legal referenciado anteriormente y en el marco de la Mesa Negociadora de la Corporación con las centrales sindicales presentes en los órganos de representación del personal municipal se acordó la adopción de medidas que desarrollaran el concepto de “conciliación de la vida personal, familiar y laboral” en cumplimiento de lo establecido en los artículos 14 y 48 del EBEP, que en ningún momento han sido derogados pero tampoco desarrollados por normativa ulterior.

Este concepto ha sido una preocupación constante, tanto por parte de la corporación municipal como de la representación sindical, siendo en todo momento objetivo de ambas partes establecer medidas que facilitaran las obligaciones laborales con la vida familiar, haciéndola conciliable en beneficio de todo el personal municipal.

El EBEP establece con carácter muy general el derecho a la “...adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal familiar y laboral”. Asimismo regula como uno de los permisos de los funcionarios públicos el hecho de que sean “...por deberes relacionados con la conciliación de la vida familiar y laboral”. El acuerdo de la mesa negociadora pretende establecer una medida que tiene por objetivo regular y limitar este derecho establecido en el EBEP.

En este sentido se indica un límite de horas al año al que pueden acogerse el personal municipal bajo este permiso potestativo. Igualmente se indica que las personas interesadas deben someterse a un procedimiento de petición dentro del cual cabe destacar:

- Petición previa de la persona interesada.
- Aceptación de la concesión del permiso por parte de las personas responsables del servicio de adscripción de la persona solicitante.
- Concesión del permiso subordinada a las necesidades del servicio, garantizándose en todo momento la prestación del servicio público de la unidad de adscripción o servicio de destino del solicitante.
- Los permisos de conciliación no son acumulables a ningún otro permiso, a excepción de los relacionados con permisos de maternidad, paternidad o adopción de hijo/a o acogida.
- Disfrute del permiso en franjas horarias mínimas de 3 horas y gestión de su disfrute en horas y no en días como sucede en la gestión de días personales.

13. El Ayuntamiento tiene establecido un complemento de productividad, que se compone de un componente general consistente en un importe anual máximo de 416€, el cual tiene por objetivo incentivar la asistencia y el cumplimiento del horario, y de un componente específico y cuantía variable vinculado a la consecución de los objetivos específicos de las unidades orgánicas de Recaudación ejecutiva y de Inspección de tributos. Salvo estas unidades orgánicas, para los demás trabajadores, el componente de productividad no cumple los criterios para ser considerado un incentivo al rendimiento puesto que no responde a los criterios objetivos de especial rendimiento, actividad extraordinaria, interés o iniciativa con los que el empleado debe ejercer su trabajo, como establece el artículo 24 del TRLEBEP.

En cuanto al Complemento de productividad regulado en el Anexo I del Acuerdo de condiciones laborales del personal del Ayuntamiento de Lleida, tal y como se indica

en este texto tiene como objetivo incentivar la asistencia y el cumplimiento horario dado que ambos conceptos están íntimamente relacionados con el rendimiento.

En este sentido, la medida pretende reducir los índices de absentismo del personal municipal subordinando la percepción de dicho complemento de productividad a la justificación mediante justificante de visita médica de las ausencias por enfermedad que no den derecho a una incapacidad transitoria derivada de enfermedad (IT).

Esta medida persigue regular, en la medida de lo legalmente posible, lo establecido en el EBEP, marco legal que lo trata de forma genérica sin llegar a desarrollarlo.

El Acuerdo de condiciones laborales del personal del Ayuntamiento de Lleida no limita el derecho a las ausencias por enfermedad, pero al vincular su justificación o presentación de una declaración responsable por parte del personal a la percepción de un complemento de productividad de carácter anual incide en la necesidad de reducir el absentismo laboral y conseguir en última instancia un rendimiento superior, objetivo último del artículo 24 del TRLEBEP.

Contratación administrativa

14. Durante el ejercicio 2015, el Ayuntamiento de Lleida no realizó ningún procedimiento de licitación para contratar los servicios postales y telegráficos, cuyo gasto fue de 504.348€. Asimismo, el Ayuntamiento demoró casi dos años el inicio del nuevo proceso de licitación del servicio de limpieza y mantenimiento de los edificios municipales, por lo que este servicio se prestó sin contrato en vigor durante este tiempo.

Los servicios postales y telegráficos han sido encomendados a la sociedad estatal Correos y Telégrafos, SA, en base a convenios suscritos con la misma y fundamentados en el hecho de que la mayor parte de los gastos generados por estos servicios corresponden a notificaciones tributarias y administrativas que deben disponer de todas las garantías de seguridad y fiabilidad que ofrece el servicio prestado por la sociedad estatal, no estando totalmente garantizada esta fiabilidad en otros operadores.

Actualmente el servicio de gestión tributaria como mayor usuario del servicio, está preparando el pliego de cláusulas administrativas particulares para proceder a la licitación del servicio de servicios postales y telegráficos, y dado que el mayor volumen de las notificaciones son tributarias y administrativas, se establecerán las correspondientes garantías de seguridad y fiabilidad que requieren dichas notificaciones, con las condiciones previstas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General tributaria.

Con relación al contrato del servicio de limpieza y mantenimiento de edificios, locales e instalaciones del Ayuntamiento de Lleida y sus organismos autónomos, se aprobó la licitación mediante acuerdo de Pleno de fecha 26 de febrero de 2010, se adjudicó mediante Decreto de fecha 5 de julio de 2010 y se formalizó el contrato el mismo día 5 de julio de 2010, con una duración de dos años, prorrogable por dos años más.

Mediante Decretos de fecha 14 de agosto de 2012 y de fecha 25 de octubre de 2013 se prorrogó el contrato hasta el 30 de junio de 2014.

El Departamento gestor del contrato, estaba preparando la nueva licitación del servicio de limpieza y mantenimiento de edificios, locales e instalaciones del Ayuntamiento de Lleida y sus organismos autónomos, y para garantizar la prestación del servicio de limpieza y mantenimiento de los edificios municipales, se prorrogó el contrato del servicio de limpieza y mantenimiento de edificios, locales e instalaciones del Ayuntamiento de Lleida y sus organismos autónomos para continuar prestando el servicio, de conformidad con lo establecido en el artículo 235 a) del Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales, que se refiere a las obligaciones del contratista especificando que *“Sin perjuicio de las obligaciones específicas que se estipulen en el contrato, son obligaciones del contratista:*

a) Prestar el servicio con la continuidad y la regularidad que haya acordado el ente local contratante sin otras interrupciones que las que se producirían si la gestión se prestase de forma directa. En caso de extinción normal del contrato, el contratista debe prestar el servicio hasta que otro se haga cargo de su gestión.”

15. El contrato relativo al servicio energético y mantenimiento integral y de conservación del alumbrado público de Lleida, con aplicación de tecnologías Smart City, se tipificó de administrativo especial, cuando se debería haber considerado, a efectos de su adjudicación, como un contrato de servicios. La tipificación incorrecta del contrato implica que se debería haber tramitado como armonizado, siendo la consecuencia principal, en este caso, la reducción de la vigencia máxima del contrato de doce a cuatro anualidades.

El contrato relativo al servicio energético y mantenimiento integral y de conservación del alumbrado público de Lleida, con aplicación de tecnologías Smart City, se aprobó la licitación mediante acuerdo de Pleno de fecha 22 de marzo de 2013, se adjudicó mediante acuerdo en fecha 29 de noviembre de 2013 y se formalizó el contrato en fecha 20 de diciembre de 2013, se tipificó como un contrato administrativo especial de acuerdo con el artículo 19.1 b) del RDLeg 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la ley de contratos del sector público, que establece:

“Los contratos de objeto distinto a los anteriormente expresados, pero que tengan naturaleza administrativa especial por estar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla, siempre que no tengan expresamente atribuido el carácter de contratos privados conforme al párrafo segundo del artículo 20.1, o por declararlo así una Ley.”

- El IDAE “Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía” del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, en el documento de “Propuesta de modelo de contrato de Servicios energéticos y mantenimiento en edificios de las Administraciones Públicas” publicado en Madrid en julio de 2007, analiza la modalidad contractual más adecuada para el contrato de suministro y gestión energética, y se refiere a que estamos ante un contrato administrativo, pudiendo utilizar la tipificación del contrato administrativo especial o del contrato mixto de suministro y servicios, descartando la utilización del contrato privado.
- La Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado de 23 de julio de 2009, sobre modelo de pliego de cláusulas administrativas particulares para la prestación de suministro de energía y gestión energética en edificios públicos, establece:

“El pliego consta de veinticinco cláusulas y se acompañan tres anexos que recogen modelos de diversos documentos a utilizar en la licitación. Su contenido puede ser expuesto en forma resumida en los siguientes términos.

1.- Objeto. - *Se define el objeto del contrato de suministro de energía y gestión energética en edificios públicos y el mantenimiento integral con garantía total de las instalaciones térmicas y de iluminación interior de edificios públicos.*

Dicha actuación global e integrada se concreta en la realización de las siguientes prestaciones:

- **Gestión energética:** *Para el funcionamiento correcto de las instalaciones objeto del contrato: gestión del suministro energético de combustibles y electricidad de todo el edificio, control de calidad, cantidad y uso, y garantías de aprovechamiento.*

- **Mantenimiento:** *Mantenimiento preventivo para lograr el perfecto funcionamiento y limpieza de las instalaciones con todos sus componentes, así como lograr la permanencia en el tiempo de su rendimiento y de todos sus componentes al valor inicial.*

- **Garantía total:** *Reparación con sustitución de todos los elementos deteriorados en las instalaciones bajo la modalidad de garantía total.*

- **Obras de mejora y renovación de las instalaciones consumidoras de energía:** *Ejecución y financiación de las que se especifican en el Pliego de Prescripciones Técnicas.*

- **Inversiones en ahorro energético y energías renovables:** *Promover la mejora de la eficiencia energética mediante la incorporación de equipos e instalaciones que fomenten el ahorro de energía, la eficiencia energética y la utilización de energías renovables y residuales, como biomasa, energía solar térmica, fotovoltaica, cogeneración, etc.*

2.- Procedimiento de adjudicación. - *Para la adjudicación del contrato se prevé la utilización del procedimiento restringido regulado en los artículos 146 y siguientes de la Ley de Contratos del Sector Público.*

Se exige la prestación de garantía provisional. A efectos de la tramitación de este procedimiento se prevé un trámite de selección de empresas en base a los criterios de solvencia económica o financiera y técnica o profesional marcando para ello unos umbrales mínimos a obtener por cada una de las empresas.

Se contempla igualmente el modo en que deben formularse las ofertas definitivas así como los criterios de adjudicación a tener en cuenta en relación con las diferentes prestaciones integradas en el objeto del contrato. Se prevé que todos los criterios a establecer para la valoración de estas prestaciones sean objetivos, es decir se apliquen mediante fórmulas, por lo que no se prevé la intervención del comité de expertos o del organismo independiente encargados de valorar criterios subjetivos.

El precio de cada una de las prestaciones se toma en consideración tras la fase anterior, valorándose el precio ofertado exclusivamente por aquellos licitadores que hayan superado un determinado nivel de puntuación. De entre todos éstos, la adjudicación se efectuará a favor del que oferte el precio más bajo, no acumulándose por tanto la puntuación correspondiente al precio (ni siquiera se establece fórmula para valorarlo) a la obtenida en la fase anterior.

Con independencia de ello, el pliego establece también criterios para la determinación de las ofertas que deberán considerarse desproporcionadas o anormalmente bajas.

Se exige, como es lógico, la prestación de la garantía definitiva y se prevé la posibilidad de exigir garantía complementaria.

4.- Otras cláusulas. - **La duración del contrato será de diez años.**

Finalmente, por lo que respecta al régimen jurídico del contrato, la cláusula primera lo califica como contrato de suministro.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

Primera. La Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, tras el examen del contenido del pliego de cláusulas administrativas particulares reseñado anteriormente considera que se ajusta a las disposiciones de la Ley de Contratos del Sector Público relativas al contrato de suministro.

De igual forma se establece una regulación del procedimiento acorde con los artículos 146 y siguientes de la Ley citada, que regulan el procedimiento de diálogo competitivo, así como con los de carácter general que rigen para todos los procedimientos de adjudicación.

Segunda. Analizado igualmente el contenido del pliego desde el punto de vista funcional, la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, sin perjuicio de las adaptaciones que puedan ser adecuadas en función de las circunstancias de cada caso, y de la posibilidad de adoptar soluciones en relación con la valoración de la solvencia o de los criterios de adjudicación diferentes de las propuestas en este documento, considera que el mismo resulta útil para el logro de los fines propuestos, por lo que entiende que resulta adecuado recomendar su utilización a cuantas Administraciones Públicas o entes integrados en el Sector Público deseen dar satisfacción a necesidades similares.”

- El informe 55/18 de la Junta consultiva de contratación pública del Estado, sobre la duración de los contratos de servicios energéticos establece que:

“(…) 1. La consulta planteada por la Asociación de Empresas de Mantenimiento Integral y Servicios Energéticos alude a un supuesto en que se contrata el suministro de energía eléctrica, el mantenimiento preventivo para lograr el perfecto funcionamiento y limpieza de las instalaciones con todos sus componentes, así como lograr la permanencia en el tiempo de su rendimiento y de todos sus componentes al valor inicial y también la adaptación de las instalaciones de alumbrado o eléctricas de una infraestructura mediante la sustitución de los equipos obsoletos y su sustitución por otros más eficientes desde el punto de vista energético.

Este conjunto de prestaciones configura sin duda un contrato mixto de servicios y suministro que bajo la vigencia del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público no planteaba problemas en cuanto a su duración en la medida en que el contrato de suministro no tenía una duración limitada, razón por la cual en nuestra Recomendación sobre modelo de pliego de cláusulas administrativas particulares para la prestación de suministro de energía y gestión energética en edificios públicos establecimos una duración de diez años, que se consideraba prudente para la recuperación de las inversiones que formaban parte de las prestaciones objeto del contrato.(…)”

(…) “El artículo 122.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, al que se remite, en lo que hace a la ejecución de los contratos mixtos el artículo 18, señala que en los pliegos reguladores de los contratos mixtos se detallará el régimen jurídico aplicable a sus efectos, cumplimiento y extinción, atendiendo a las normas aplicables a las diferentes prestaciones fusionadas en ellos. Esta previsión legal sería completamente innecesaria si la intención del legislador fuera simplemente recordarnos que estos contratos se rigen a todos los efectos por el régimen jurídico que es propio de la prestación principal del contrato, determinada conforme al artículo 18. Si por alguna razón se justifica esta previsión, que alude expresamente a las normas aplicables a las diferentes prestaciones fusionadas en los contratos mixtos, es porque es la finalidad de la norma que la regulación de cada una de las prestaciones en las que se descomponga el contrato a efectos de su cumplimiento se adapten a la peculiar regulación de la misma. De este modo se evita el efecto pernicioso de que el régimen jurídico de la prestación principal pueda ser incoherente o insuficiente con la especialidad propia del resto de las prestaciones y, de este modo, para el cumplimiento del contrato habrá que fijar condiciones que estén adaptadas a la naturaleza de cada prestación particular. A mayor abundamiento, la propia Directiva 24/2014 abona esta conclusión puesto que las reglas que contiene en el artículo 3 sobre el régimen jurídico de los contratos mixtos, reglas de las que el precepto interno constituyen un fiel trasunto, se refieren exclusivamente a la adjudicación del contrato y no a su ejecución.

Bajo la anterior conclusión, si bien es cierto que la duración del contrato debe fijarse en la fase de selección del contratista no es menos cierto que representa un elemento central en la ejecución del contrato. Hasta tal punto es así que, como hemos visto, la incoherencia entre los plazos máximos de duración establecidos por la ley para un tipo contractual predominante jurídicamente obligaría a contratar por separado las prestaciones del contrato de servicios energéticos, lo que resultaría antieconómico y poco útil en la práctica pues representaría la pérdida de la finalidad básica del contrato, esto es, la obtención de una eficiencia energética basada en una ecuación beneficiosa para las dos partes contractuales; para el contratista porque aunque cobra por todo el suministro previsto se ahorra parte de ese suministro por el menor gasto energético; para la entidad pública que ve modernizada la infraestructura y mejorada la eficiencia futura de sus instalaciones. Por esta razón precisamente la ley afirma que el pliego debe acompañar sus previsiones sobre la ejecución de cada prestación a su peculiar naturaleza y características, entre ellas la financiación de las inversiones adoptadas. En este sentido si la ley contempla la previsión de mayor duración de los contratos de servicios que conlleven inversiones cuyo periodo de recuperación exceda de cinco años, y si dentro de los servicios incluidos en este contrato se han producido efectivamente inversiones que exijan un periodo de recuperación mayor, la adaptación de las condiciones de ejecución al periodo de recuperación sería una exigencia de la propia ley, que estaría amparada por el artículo 122.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público."

Y concluye: "(...) En los contratos de servicios energéticos que comprendan suministros y servicios con inversión, la duración del contrato en el conjunto de sus prestaciones no quedará condicionada por el límite de duración del contrato de suministro."

Así, la tipificación del contrato relativo al servicio energético y mantenimiento integral y de conservación del alumbrado público de Lleida, con aplicación de tecnologías Smart City, como contrato administrativo especial, se adecua a lo establecido por el artículo 12 del RDLeg 3/2011 de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de contratos del sector público, y la duración quedaba definida en el Pliego de cláusulas administrativas particulares.

En caso de que la tipificación hubiera sido de contrato mixto, la duración del contrato no quedaba limitada a 4 años, dado que la Recomendación de la Junta consultiva de contratación administrativa del Estado de 23 de julio de 2009 sobre el "*modelo de pliego de cláusulas administrativas particulares para la prestación de suministro de energía y gestión energética en edificios públicos*", y el reciente informe 55/2018 de la Junta consultiva de contratación pública del Estado, en aplicación del RDLeg 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de contratos del sector público (TRLCSF), se refieren a la necesaria adecuación de la duración de esta tipología de contratos (de servicios energéticos que contienen prestaciones varias), más allá de la duración de 4 años por los contratos de servicios, que prevé el art. 303.1 TRLCSF; puesto que la mayor duración de estos contratos según dicha Recomendación de 23 de julio de 2018 y el Informe 55/2018 de la Junta consultiva de contratación pública del Estado "se consideraba prudente para la recuperación de las inversiones que formaban parte de las prestaciones objeto del contrato".

Por lo tanto, el contrato relativo al servicio energético y mantenimiento integral y de conservación del alumbrado público de Lleida, con aplicación de tecnologías Smart City, se ha tipificado como un contrato administrativo especial, se ha tramitado como un contrato armonizado, y se ha establecido una duración de 12 años, que se ajusta a los criterios mencionados de la Junta consultiva de contratación administrativa del Estado. El resultado de este procedimiento de contratación sería sustancialmente idéntico a que se hubiera tramitado como un contrato mixto.

16. En los contratos de gestión de servicios y de concesión de obra pública, todos ellos contratos adjudicados antes de la entrada en vigor de la LCSP, para la gestión de los servicios públicos de abastecimiento y saneamiento de agua, de aparcamiento y depósito de vehículos, de transporte colectivo urbano, y de limpieza viaria y gestión de los residuos urbanos, y para la construcción y explotación del edificio de la jefatura de la Guardia Urbana, de la escuela municipal de bellas artes y de una guardería infantil municipal, se ha visto que el adjudicatario no estaba gestionando el servicio o explotando la obra a su propio riesgo y ventura, puesto que en última instancia es el Ayuntamiento quien asume la parte de los costes que excede de lo previsto o bien se paga una retribución que no varía en función de la demanda. Este hecho supone que la verdadera naturaleza de estos contratos no sea la de un contrato de gestión de servicios públicos o de concesión de obra pública sino la de un contrato de servicios y, en el caso de la construcción de edificios, la de un contrato de obras y un posterior contrato de servicios.

La normativa de contratación aplicable a los contratos objeto de fiscalización, teniendo en cuenta la fecha de aprobación de la licitación, es la siguiente:

- En cuanto al contrato de gestión del servicio público de explotación del Servicio Municipal de abastecimiento y saneamiento en el Término Municipal de Lleida, se aprobó la licitación mediante acuerdo de Pleno de fecha 25 de septiembre de 1992 y se adjudicó mediante acuerdo de Pleno de fecha 30 de julio de 1993, por lo que la normativa de contratación aplicable es el Decreto 923/1965 de 8 de abril por el cual se aprueba el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado.
- En cuanto al contrato de concesión del servicio de aparcamiento regulado, depósito de vehículos y grúas, se aprobó la licitación mediante acuerdo de Pleno de fecha 6 de octubre de 2000 y se adjudicó mediante acuerdo de Pleno de fecha 23 de febrero de 2001, por lo que la normativa de contratación aplicable es el RDL 2/2000, de 16 de junio, por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- En cuanto al contrato de gestión del servicio de transporte urbano de viajeros en Lleida, se aprobó la licitación mediante acuerdo de Pleno de fecha 26 de octubre de 2001 y se adjudicó mediante acuerdo de Pleno de fecha 26 de abril de 2002, por lo que la normativa de contratación aplicable es el RDL 2/2000, de 16 de junio, por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- En cuanto al contrato de gestión de servicio público de los servicios municipales de limpieza viaria y de recogida y transporte de las diversas fracciones de los residuos urbanos y otros servicios complementarios, en la ciudad de Lleida, se aprobó la licitación mediante acuerdo de Pleno de fecha 25 de febrero de 2005 y se adjudicó mediante acuerdo de Pleno de fecha 28 de octubre de 2005, por lo que la normativa de contratación aplicable es el RDL 2/2000, de 16 de junio, por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Así vemos que dichos contratos se aprobaron en el marco del Decreto 923/1965 de 8 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado (con respecto al contrato de gestión del servicio público de explotación del Servicio Municipal de abastecimiento y saneamiento en el Término Municipal de Lleida) y por el RDL 2/2000, de 16 de junio, por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, para los demás contratos.

El artículo 63 del Decreto 923/1965, de 8 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado (LCE) establecía en relación con los contratos de gestión de servicios públicos:

“El Estado podrá gestionar indirectamente, mediante contrato, todos los Servicios de su competencia, siempre que tengan un contenido económico que los haga susceptibles de explotación por empresarios particulares y mientras no impliquen el ejercicio de poderes soberanos.

El contrato expresará con claridad el ámbito de gestión, tanto en el orden funcional como en el territorial.”

El artículo 155 del RDL 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), con relación a los contratos de gestión de los servicios públicos, establecía en relación con los contratos de gestión de servicios públicos:

“Poderes de la Administración y ámbito del contrato.

1. La Administración podrá gestionar indirectamente, mediante contrato, los servicios de su competencia, siempre que tengan un contenido económico que los haga susceptibles de explotación por empresarios particulares. En ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos.

2. Antes de proceder a la contratación de un servicio público, deberá haberse determinado su régimen jurídico básico que atribuya las competencias administrativas, que determine el alcance de las prestaciones en favor de los administrados y que declare expresamente que la actividad de que se trata queda asumida por la Administración respectiva como propia de la misma.

3. En todo caso, la Administración conservará los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha de los servicios de que se trate.

4. El contrato expresará con claridad el ámbito de la gestión, tanto en el orden funcional como en el territorial.

5. Estos contratos se regularán por la presente Ley, salvo lo establecido en los artículos 95, 96, 102 y 110 y por las disposiciones especiales del respectivo servicio, en cuanto no se opongan a ella.”

Varios informes de Juntas consultivas de contratación administrativa, sentencia del Tribunal Supremo y el Preámbulo de la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP), se refieren a las características que debían reunir los contratos para ser tipificados como contratos de gestión de servicio público al amparo del Decreto 923/1965, de 8 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado (LCE) y del RDL 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), referido al carácter de servicio público respecto del servicio que se quería prestar, al contenido económico del servicio y que no impliquen ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos:

- **El informe 2/2006, de 24 de marzo 2006 Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado**, establece:

“(…) La evolución de la normativa sobre contratación de las Entidades Locales y sobre contratación de las Administraciones Públicas, en general, siempre ha exigido para la prestación

mediante gestión indirecta de los servicios públicos el doble requisito de que tengan contenido económico y que no impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos, expresión que ha sustituido a la anteriormente utilizada de no implicar el ejercicio de poderes soberanos (artículo 43.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955; Base IX, apartado 2, de la Ley de Bases de Contratos del Estado de 28 de diciembre de 1963; artículo 63 de la Ley de Contratos del Estado, texto articulado aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril; artículo 198 de los Reglamentos de Contratación del Estado, aprobados por Decreto 2354/1967, de 26 de diciembre, y por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre; artículo 95.1 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, y artículo 155.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000 de 16 de junio).

(...) 3. Las consideraciones anteriores, que se consideran perfectamente válidas, no eximen a esta Junta, sino que por el contrario la obligan a pronunciarse sobre el extremo expresamente consultado, es decir, sobre si el servicio de prevención y extinción de incendios puede ser prestado, por no implicar ejercicio de autoridad, mediante el sistema de gestión indirecta.

El servicio de prevención y extinción de incendios es un servicio de competencia municipal, mencionado expresamente como tal en la letra c) del artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local y declarado obligatorio para los municipios con población superior a 20.000 habitantes en el artículo 26.1, letra a), de la misma Ley.

El contenido económico del servicio expresado deriva de la circunstancia de que las prestaciones que implica son susceptibles de valoración económica y, por tanto, de licitación y el carácter de servicio que no implica ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos, aparte que, por lo razonado anteriormente, debe configurarse con arreglo a las prestaciones que constituyan el objeto del contrato, no parece, en principio, que pueda caracterizarse como tal, al tratarse de un servicio técnico que debe alinearse con otros de la misma naturaleza que mencionan los artículos 25 y 26 de la citada Ley 7/1985, de 2 de abril, tales como suministro de agua y alumbrado público, servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que, a no ser que otra cosa resulte de las prestaciones que se incluyan como objeto del contrato para la gestión del servicio de prevención y extinción de incendios, tal servicio, en principio y "per se", no implica el ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos y, por tanto, puede ser prestado en régimen de gestión indirecta, previa la correspondiente licitación."

- El informe 5/2003, de 29 de abril, de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalidad de Cataluña, establece:

"(...) A veces, según la actividad concreta que se incluye en el objeto contractual, puede resultar difícil diferenciar un contrato administrativo de gestión de servicios públicos (regulado en el título II del libro II del TRLCAP:) de un contrato administrativo de servicios (regulado en el título IV del mismo libro). El artículo 154.1 del TRLCAP describe el contrato de gestión de servicios públicos como aquel por el cual las administraciones públicas encomiendan a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio público. Por otro lado, el artículo 196.3 del mismo TRLCAP perfila los contratos de servicios y los describe como los contratos que tienen el objeto de carácter técnico, económico, industrial, comercial o de naturaleza análoga, siempre que no estén comprendidos en el resto de los contratos regulados en la Ley, los complementarios para el funcionamiento de la Administración, los de mantenimiento, conservación, limpieza, reparación de equipos e instalaciones, y los programas de ordenador desarrollados a medida para la Administración. Así, resulta que, desde un punto de vista legal, la diferencia entre los dos tipos de contratos administrativos se desprende, en un caso, de la

definición y de la noción de servicio público, y del hecho de que se encomiende a un particular y, en el otro, de la existencia de servicios que no merecen el calificativo de "público" (en el sentido más estricto) y del hecho de que sea un particular quien lo presta de acuerdo con las indicaciones de la Administración contratante.

(...) Condiciones y requisitos del contrato administrativo de gestión de servicios públicos

El apartado primero del artículo 155 del TRLCAP establece que la Administración podrá gestionar indirectamente, mediante contrato, servicios de su competencia, siempre que tengan un contenido económico que los haga susceptibles de que la explotación vaya a cargo de empresarios particulares. Este primer párrafo sigue diciendo que "en ningún caso se podrán prestar por gestión indirecta los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos".

El apartado segundo del artículo 155 establece que antes de proceder a la contratación de un servicio público se determinará el régimen básico que atribuya las competencias administrativas, que determine el alcance de las prestaciones a favor de los administrados y que declare expresamente que la Administración respectiva asume como propia la actividad de la que se trata."

- **El informe 27/02, de 23 de octubre de 2002, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado. "Consulta sobre la naturaleza jurídica del contrato que tiene por objeto la actividad de depuración de aguas residuales", establece:**

"(...) Aunque en ocasiones puede ser dificultosa la diferenciación entre contratos de gestión de servicios públicos regulados en el Título II del Libro II de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y los propios contratos de servicios, regulados en el Título IV del mismo Libro, en el presente supuesto puede afirmarse que la depuración de aguas residuales constituye una actividad de servicio público de conformidad con lo dispuesto en la legislación de Régimen Local y en la legislación específica sobre la materia promulgadas por la Comunidad Autónoma de Asturias. El artículo 26.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local en su apartado e) menciona expresamente el tratamiento de aguas residuales como una de las materias en la que el Municipio ejercerá necesariamente sus competencias y en el artículo 86.3 reserva a favor de las Entidades Locales las actividades o servicios esenciales que enumera entre las que expresamente menciona los de abastecimiento y depuración de aguas.

(...) El examen conjunto de los preceptos reseñados no puede conducir a conclusión distinta a la de que los contratos para la depuración de aguas residuales son contratos de gestión de servicios públicos que se regulan y adjudican por las normas del Título II, del Libro II de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. En tal sentido concurren en el mismo los requisitos que para la calificación del contrato como gestión de servicio público exige el artículo 155.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas cuando indica que "antes de proceder a la contratación de un servicio público debería haberse determinado su régimen jurídico básico, que atribuya las competencias administrativas que determine el alcance de las prestaciones a favor de los administrados que declare expresamente que la actividad de que se trata queda asumida por la Administración respectiva como propia de la misma".

- **El informe 28/07, de 5 de julio de 2007 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, relativo a la «Calificación por su objeto de diversos contratos administrativos», establece:**

"(...) 2. El contrato de recogida y transporte para la eliminación de los residuos sólidos urbanos, el contrato para la limpieza de las redes municipales de aguas pluviales y aguas residuales, el contrato de limpieza de vías públicas y el contrato de limpieza de playas son contratos administrativos de gestión de servicios públicos, actividades a las que se refieren los artículos 25 y 26

de la Ley Reguladora de las bases de régimen local, en los que se especifica que los municipios ejercerá, en todo caso, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas y en relación, entre otras, con las siguientes materias: recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria.”

- El informe 10/07, 26 marzo 2007, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, relativo a la «Calificación de determinados contratos de las Entidades locales a efectos de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas», establece:

(...) en los contratos de gestión de servicios públicos, toda vez que exigidos determinados requisitos, tanto por la legislación de contratos de las Administraciones Públicas como por la legislación de régimen local –existencia de un servicio público con contenido económico y previo establecimiento de su régimen jurídico básico– es indudable que solo el análisis de las distintas disposiciones del Ayuntamiento de Montefrío sobre los respectivos servicios, pueden arrojar luz para la calificación de los respectivos contratos, pudiendo, no obstante, señalarse, con carácter general, que resulta indiferente la forma de retribución al contratista en la que parece hacerse especial hincapié en el escrito de consulta.

2. Con las salvedades señaladas se pasa a examinar los supuestos reseñados por el Ayuntamiento de Riofrío diferenciando como dos grandes categorías, los contratos de gestión de servicios públicos, por un lado, y concesiones de dominio público y contratos de explotación de bienes patrimoniales, por otro.

3. En cuanto a los contratos de gestión del “tanatorio” (B-1), guardería infantil municipal (C1), abastecimiento de agua potable y limpieza viaria (C-2) y museo municipal (C-3) pueden ser configurados como contratos de gestión de servicios públicos, siempre que, como se ha indicado, el Ayuntamiento haya determinado con carácter previo el régimen jurídico básico propio del respectivo servicio y, este le venga impuesto con carácter de mínimo o haya sido asumido como tal servicio por el Ayuntamiento, de conformidad con el artículo 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.”

- La sentencia del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 2007, recurso de casación 1007/2002, en el fundamento jurídico tercero, establece que:

(...) es cierto que pueden presentarse dificultades derivadas de la consideración de la actividad a desarrollar como auténtico servicio público y de la existencia de distintas formas de gestión. “Con carácter general, una actividad constituye servicio público, en sentido amplio, cuando se trata de la satisfacción de necesidades generales mediante una actividad prestacional que pertenece a la esfera de la competencia de la Administración otorgante. Y son, desde luego, servicios públicos, por antonomasia, los recogidos en la Ley reguladora de las bases de régimen local (LRBRL), en la que además de definirse como servicios públicos locales, en el artículo 85.1, los que tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de las entidades locales, en el artículo 25.2 se concretan determinadas materias constitutivas de servicios obligatorios, entre las que se encuentran, por lo que aquí interesa, los servicios de limpieza viaria y recogida y tratamiento de residuos.”

- Por otro lado, el Preámbulo de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP), se refiere a la regulación del contrato de concesión, distinguiéndolo del contrato de servicios, fruto de la regulación de la Directiva 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014:

(...) Por otra parte, como es sabido, el contrato de gestión de servicios públicos hasta la regulación de esta Ley era un supuesto de gestión indirecta del servicio, lo que implicaba que

mediante este contrato, la Administración le encomendaba a un tercero, el empresario (normalmente, el concesionario), que gestionase un determinado servicio público. El que gestionaba el servicio, por lo tanto, era el empresario o el concesionario, por lo que en todo lo relativo a la utilización del servicio suponía el establecimiento de una relación directa entre el concesionario y el usuario del mismo.

Por ello, en la medida en que el que gestionaba el servicio público y, por tanto, se relacionaba con el usuario era el concesionario, era preciso determinar previamente el régimen jurídico básico de ese servicio, que atribuyera las competencias y determinara las prestaciones a favor de los administrados. Igualmente había que establecer que la actividad que realizaba el concesionario quedaba asumida por la Administración respectiva, puesto que no era la Administración la que prestaba directamente ese servicio.”

“(…) Pues bien, en este esquema incide la regulación de la Directiva 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión. Para esta Directiva el criterio delimitador del contrato de concesión de servicios respecto del contrato de servicios es, como se ha dicho antes, quién asume el riesgo operacional. En el caso de que lo asuma el contratista, el contrato será de concesión de servicios. Por el contrario, cuando el riesgo operacional lo asuma la Administración, estaremos ante un contrato de servicios.

*Este criterio delimitador del contrato de concesión de servicios respecto del contrato de servicios ha sido asumido por la presente Ley. Por ello, **determinados contratos que con arreglo al régimen jurídico hasta ahora vigente se calificaban como de gestión de servicios públicos, pero en los que el empresario no asumía el riesgo operacional, pasan ahora a ser contratos de servicios. Ahora bien, este cambio de calificación no supone una variación en la estructura de las relaciones jurídicas que resultan de este contrato: mediante el mismo el empresario pasa a gestionar un servicio de titularidad de una Administración Pública, estableciéndose las relaciones directamente entre el empresario y el usuario del servicio.”***

Por todo lo expuesto, cabe concluir que el contrato de gestión del servicio público de explotación del Servicio Municipal de abastecimiento y saneamiento en el Término Municipal de Lleida, el contrato de concesión del servicio de aparcamiento regulado, depósito de vehículos y grúas, el contrato de gestión del servicio de transporte urbano de viajeros en Lleida y el contrato de gestión de servicio público de los servicios municipales de limpieza viaria y de recogida y transporte de las diversas fracciones de los residuos urbanos y otros servicios complementarios, en la ciudad de Lleida, fueron tipificados como contratos de gestión de servicio público dado que de acuerdo con la normativa contractual aplicable (el Decreto 923/1965, de 8 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado en cuanto al contrato de gestión del servicio público de explotación del Servicio Municipal de abastecimiento y saneamiento en el Término Municipal de Lleida, y el RDL 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, para los demás contratos), correspondía esta determinación para cumplir los requisitos para la consideración de los mismos como contratos de gestión de servicio público. Este criterio es coincidente con los informes de las Juntas consultivas de contratación administrativa que se han mencionado anteriormente.

El hecho de que actualmente, de acuerdo con lo establecido por la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, y la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, por la que se aprueba la Ley de contratos del sector público, dichos contratos podrían estar tipificados como contratos de servicios, no significa que la tipificación realizada en el momento de la licitación, de acuerdo con la normativa contractual aplicable en ese momento, no fuera correcta. Esta tipificación y el régimen jurídico no

es modificable en tanto esté en vigor el contrato, dado que el régimen jurídico aplicable necesariamente debe ser el del momento inicial hasta la finalización del mismo.

En cuanto al contrato de concesión de obra pública de construcción de un edificio para la jefatura de la Guardia Urbana, al contrato de concesión de obra pública relativo a la rehabilitación del edificio de la antigua iglesia de Sant Pau para ser sede de la escuela municipal de Bellas Artes y al contrato de concesión de obra pública de construcción de un edificio en la zona de equipamiento del Plan Parcial de Aubarés para una guardería infantil municipal, tipificados como contratos de concesión de obra pública, nos remitimos a la explicación que consta en la alegación número 20 del presente informe.

17. En cuatro de los contratos fiscalizados la fórmula de valoración de la oferta económica otorga puntos a aquellas ofertas que no hacen baja económica, reduciendo por lo tanto el rango de puntos a repartir y el peso de la oferta económica. En otro de los contratos fiscalizados, la fórmula para valorar la oferta económica otorga la máxima puntuación cuando se hace un determinado descuento muy próximo al precio de licitación, lo que hace que todos los licitadores obtengan la máxima puntuación. Como consecuencia, en estos cinco contratos los criterios evaluables mediante fórmulas dejan de ser preponderantes, y se debería haber nombrado a un comité de expertos para la valoración de las ofertas.

En uno de los contratos en el que sí se nombró al comité de expertos, este lo formaban cuatro empleados del departamento proponente del contrato, no permitiendo el carácter objetivo que debe tener el comité de expertos e incumpliendo, por lo tanto, el artículo 150.2 del TRLCSP.

Respecto a la fórmula utilizada en cinco contratos, analizados los respectivos contratos se constata que la fórmula de valoración es la que figura en los respectivos pliegos, garantizando la transparencia y objetividad en la puntuación, atribuyendo mayor puntuación a la oferta más económica y distribuyendo la puntuación de forma proporcional entre las ofertas presentadas.

En todo caso, se ha procedido a sustituir la fórmula de los pliegos por una fórmula generalmente aceptada, y se ha efectuado el cálculo de las puntuaciones otorgadas con la nueva fórmula y **los resultados de la licitación no varían, de forma que en todos los casos se mantiene el mismo adjudicatario.**

La fórmula utilizada para hacer la comprobación es la siguiente:

$$VO = (OM \times PMO) / OF$$

Donde:

VO = Valoración de la oferta

OM = Menor oferta válidamente emitida

PMO = Puntuación máxima a obtener

OF = Oferta presentada por la empresa

En relación con la observación correspondiente a que en uno de los contratos en el que se nombró a un comité de expertos, este lo formaban cuatro empleados del departamento proponente del contrato, no permitiendo el carácter objetivo que debe tener el comité de expertos e incumpliendo, por lo tanto, el artículo 150.2 del TRLCSP; la referencia se corresponde al contrato del servicio para la gestión de los elementos de servicio público municipal de control de tráfico y seguridad vial.

El artículo 150.2 del TRLCSP establece lo siguiente:

“2. Los criterios que han de servir de base para la adjudicación del contrato se determinarán por el órgano de contratación y se detallarán en el anuncio, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo.

En la determinación de los criterios de adjudicación se dará preponderancia a aquellos que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos. Cuando en una licitación que se siga por un procedimiento abierto o restringido se atribuya a los criterios evaluables de forma automática por aplicación de fórmulas una ponderación inferior a la correspondiente a los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor, deberá constituirse un comité que cuente con un mínimo de tres miembros, formado por expertos no integrados en el órgano proponente del contrato y con cualificación apropiada, al que corresponderá realizar la evaluación de las ofertas conforme a estos últimos criterios, o encomendar esta evaluación a un organismo técnico especializado, debidamente identificado en los pliegos.

La evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia, dejándose constancia documental de ello. Las normas de desarrollo de esta Ley determinarán los supuestos y condiciones en que deba hacerse pública tal evaluación previa, así como la forma en que deberán presentarse las proposiciones para hacer posible esta valoración separada.”

Por su parte, el artículo 28.2 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, determina que:

“Siempre que sea posible, los miembros del citado comité habrán de ser personal al servicio del departamento ministerial u organismo contratante. En ningún caso podrán estar integrados en el órgano que proponga la celebración del contrato”

Asimismo el informe 34/09 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado establece que:

“Evidentemente una cosa es el órgano de contratación, que ejerce las competencias que le atribuyen las disposiciones concretas, y entre ellas destaca la aprobación del expediente de contratación y de los pliegos, así como la adjudicación del contrato, y otra muy diferente es aquel órgano que se encarga de la tramitación y propuesta al órgano de contratación de la celebración del contrato definiendo y señalando los diferentes aspectos inherentes al procedimiento de adjudicación, entre ellos los criterios de valoración de las ofertas, la función de los mismos y su técnica de ejecución, órgano al que la Ley se está refiriendo como órgano proponente del contrato que, en función del sistema organizativo de cada Administración pública, tendrá encomendada tal función de propuesta de acción.”

Atendiendo a los criterios determinados por la Junta Consultiva de Contratación del Estado para diferenciar quién actúa como órgano proponente del contrato, se estará a quién define los criterios de valoración de las ofertas, la función de los mismos y la técnica de ejecución del contrato; que en el expediente del servicio para la gestión de los elementos de servicio público municipal de control de tráfico y seguridad vial, el órgano que determina estos aspectos fue la Sección de Movilidad, de forma que es el órgano proponente a efectos del artículo 150.2 del TRLCSP.

Asimismo, puesto que el artículo 28.2 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, determina que, siempre que sea posible, los miembros del comité de expertos deben ser miembros del departamento ministerial u organismo contratante, se han designado miembros del Departamento de Urbanismo (que sería el equivalente al departamento ministerial), asimismo también se incorporaron miembros del Departamento de Economía y de la Guardia Urbana, y fueron los siguientes:

- Sra. Directora de los Servicios de Urbanismo y Territorio del Ayuntamiento de Lleida.
- Sr. Director de Servicios de Economía, Hacienda y Promoción Económica del Ayuntamiento de Lleida.
- Sr. Coordinador de Proyectos y Obras del Ayuntamiento de Lleida.
- Sr. Jefe de Sección de Concesiones del Ayuntamiento de Lleida.
- Sr. Jefe de Sección de Movilidad del Ayuntamiento de Lleida.
- Sr. Sargento de Guardia Urbana.”.

Por todo lo expuesto, y dado que únicamente un miembro del comité de expertos forma parte del Departamento de la Sección de Movilidad, el comité de expertos del contrato relativo al servicio para la gestión de los elementos de servicio público municipal de control de tráfico y seguridad vial, se ha ajustado esencialmente a lo establecido en el artículo 150.2 del TRLCSP y en el artículo 28.2 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

18. En ninguno de los expedientes fiscalizados con importe superior al de los contratos menores se ha publicitado la formalización del contrato en el perfil del contratante. Asimismo, tampoco se ha publicado la formalización de los contratos cuya cuantía es igual o superior a 100.000€, tal y como establece el artículo 154.2 del TRLCSP, en los diarios oficiales pertinentes.

El artículo 154.2 TRLCSP establece:

“Cuando la cuantía del contrato sea igual o superior a 100.000 euros o, en el caso de contratos de gestión de servicios públicos, cuando el presupuesto de gastos de primer establecimiento sea igual o superior a dicho importe o su plazo de duración exceda de cinco años, deberá publicarse, además, en el «Boletín Oficial del Estado» o en los respectivos Diarios o Boletines Oficiales de las Comunidades Autónomas o de las Provincias, un anuncio en el que se dé cuenta de dicha formalización, en un plazo no superior a cuarenta y ocho días a contar desde la fecha de la misma.

Cuando se trate de contratos sujetos a regulación armonizada el anuncio deberá enviarse, en el plazo señalado en el párrafo anterior, al «Diario Oficial de la Unión Europea» y publicarse en el «Boletín Oficial del Estado».”

En todos los expedientes fiscalizados se ha realizado mensualmente la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia (BOP) de Lleida, de los datos del contrato adjudicado con la información del número de expediente, el objeto del contrato, forma de adjudicación, fecha e importe de adjudicación y adjudicatario.

La publicación en el BOP de Lleida de todos los contratos se realiza agrupando los que se han formalizado cada mes, quedando publicados en el BOP del mes siguiente a la fecha de formalización del contrato.

19. En los contratos relativos al servicio municipal de limpieza viaria, recogida y transporte de residuos urbanos y al servicio de teleasistencia domiciliaria, se aprueban modificaciones del contrato inicial que suponen alteraciones significativas en el servicio que se presta, bien por el pago de servicios y/o materiales adicionales a los previstos en el contrato o por la introducción de otras prestaciones, bien por el aumento en la cuantía y/o frecuencia del servicio con los consecuentes aumentos en el coste del servicio del 22,8% (15,8% por aumento del canon anual y 7,0% por nuevos servicios) y del 48,3%, respectivamente. Todas estas alteraciones en el servicio y en su coste suponen modificaciones sustanciales de las condiciones iniciales de los contratos, que se deberían licitar mediante procedimientos de contratación que garanticen la libre concurrencia y el cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia
- A) En cuanto al contrato de gestión de servicio público de los servicios municipales de limpieza viaria y de recogida y transporte de las diversas fracciones de los residuos urbanos y otros servicios complementarios, en la ciudad de Lleida, se aprobó la licitación mediante acuerdo de Pleno de fecha 25 de febrero de 2005, se adjudicó mediante acuerdo de Pleno de fecha 28 de octubre de 2005, por lo que la normativa de contratación aplicable es el RDL 2/2000, de 16 de junio, por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Los artículos 59, 101 y 163 del RDL 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, regulan en relación con la modificación de los contratos por razones de interés público:

- “Artículo 59. Prerogativas de la Administración.

1. Dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, acordar su resolución y determinar los efectos de ésta.

(...) será preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos de:

(...)

b) Modificaciones del contrato, cuando la cuantía de las mismas, aislada o conjuntamente, sea superior a un 20 por 100 del precio primitivo del contrato y éste sea igual o superior a 1.000.000.000 de pesetas (6.010.121,04 euros).”

- “Artículo 101. Modificaciones de los contratos.

1. Una vez perfeccionado el contrato, el órgano de contratación solo podrá introducir modificaciones por razón de interés público en los elementos que lo integran, siempre que sean debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, justificándolo debidamente en el expediente.”

- “Artículo 163. Modificación y sus efectos.

1. La Administración podrá modificar, por razones de interés público, las características del servicio contratado y las tarifas que han de ser abonadas por los usuarios.

2. Cuando las modificaciones afecten al régimen financiero del contrato, la Administración deberá compensar al contratista de manera que se mantenga el equilibrio de los supuestos económicos que fueron considerados como básicos en la adjudicación del contrato.

3. En el caso de que los acuerdos que dicte la Administración respecto al desarrollo del servicio carezcan de trascendencia económica, el contratista no tendrá derecho a indemnización por razón de los mismos.”

- La cláusula 38 del Pliego de condiciones administrativas y económicas particulares para la contratación de la concesión de servicios municipales de limpieza viaria y de recogida y transporte de las diversas fracciones de los residuos urbanos y otros servicios complementarios, en la ciudad de Lleida, regula su modificación y efectos, y establece:

“El Ayuntamiento podrá modificar, por razones de interés público, las características del servicio contratado.

Cuando estas modificaciones afecten al régimen financiero del contrato, en los términos previstos en el Pliego de Condiciones Técnicas y Económicas, el Ayuntamiento deberá compensar al contratista de tal forma que se mantenga el equilibrio económico previsto en el momento de adjudicación del contrato.

Si las modificaciones dictadas por la Administración o acordadas por ambas partes no afectan al régimen económico del contrato, la empresa adjudicataria no tendrá derecho a indemnización de ningún tipo.”

- La cláusula 1.7 del Pliego de condiciones técnicas y económicas para la adjudicación de los servicios de limpieza viaria y de recogida y transporte de las diversas fracciones de los residuos urbanos y otros servicios complementarios, en la ciudad de Lleida, regula la actualización de los ámbitos, y establece:

“Los ámbitos territorial y funcional del servicio pueden evolucionar durante la vigencia del contrato tanto por el crecimiento urbano de la ciudad como por la evolución de las tecnologías o la necesidad de adaptar el servicio a novedades legislativas. Esto conllevará, en su caso, sucesivas modificaciones del proyecto inicialmente aprobado.

Las sucesivas modificaciones serán incorporadas al proyecto inicial. En cuanto a los efectos económicos, se estará a lo previsto en la cláusula 38 del Pliego de Condiciones Administrativas, al contenido del presente Pliego, a la oferta presentada y a los términos del acuerdo de adjudicación. A tal efecto, se tomará como base el equilibrio inicial del contrato en base al estudio económico de la oferta.

La valoración de las modificaciones, cuando proceda, se efectuará en base a los precios unitarios de la oferta presentada en este concurso (con las actualizaciones por revisión de precios según se indica en este pliego) y en base al tiempo y número de medios humanos y materiales reales que hay que dedicar para la prestación de los nuevos servicios recomendados. Sin embargo, los tiempos requeridos podrán determinarse en base a las medidas de los equipos que las empresas presenten en sus ofertas.”

En lo que se refiere al cálculo de los porcentajes de modificaciones del contrato, el informe los efectúa sobre el precio primitivo del contrato, sin tener en cuenta la actualización derivada exclusivamente de la revisión de precios determinada en el contrato firmado.

Las variaciones sobre el precio primitivo del contrato por aplicación de la fórmula de revisión de precios no tienen en ningún caso consideración de modificación contractual, puesto que son las variaciones en el precio por el transcurso del tiempo y de conformidad con las reglas de variación que se contienen en el contrato.

De conformidad con la cláusula quinta del contrato formalizado en fecha 20 de enero de 2006, la fórmula de revisión de precios es la siguiente:

- a) Variación igual a la variación del Índice de Precios al Consumo (IPC) + 2% para los gastos de personal.
- b) Variación igual al 0% o no variación para los gastos correspondientes a amortización de maquinaria
- c) Variación igual a la variación del Índice de Precios al Consumo (IPC) para los demás gastos.

Para calcular las variaciones del precio de contrato derivadas únicamente de la fórmula de revisión del precio, debemos separar el canon inicial en los tres componentes que tienen una revisión diferenciada y aplicar los respectivos índices de variación.

El canon de adjudicación es 8.858.784,95 €, que se corresponde a:

- a) Personal: 6.442.206,69 €
- b) Amortización de maquinaria: 1.520.525,88 €
- c) Resto de gastos: 896.052,38 €

De conformidad con la evolución del IPC y la fórmula de revisión de precios aplicable, la variación experimentada en el precio del contrato (hasta el ejercicio 2015) únicamente por aplicación de la cláusula de revisión de precios es la siguiente:

Cálculo de variaciones del Índice de Precios de Consumo (sistema IPC base 2016)			
IPC %	IPC maquinaria	IPC resto	IPC personal
2006-2007	0%	4,20%	6,20%
2007-2008	0%	1,40%	3,40%
2008-2009	0%	0,80%	2,80%
2009-2010	0%	3,00%	5,00%
2010-2011	0%	2,40%	4,40%
2011-2012	0%	2,90%	4,90%
2012-2013	0%	0,30%	2,30%
2013-2014	0%	-1,00%	1,00%
2014-2015	0%	0,00%	2,00%

Si aplicamos los coeficientes de la revisión de precios aplicable contractualmente a los precios del contrato adjudicado se obtiene el siguiente resultado:

Ejercicio	Personal	Resto	Maquinaria	Total
2006	6.442.206,69	896.052,38	1.520.525,88	8.858.784,95
2007	6.841.623,50	933.686,58	1.520.525,88	9.295.835,96
2008	7.074.238,70	946.758,19	1.520.525,88	9.541.522,78
2009	7.272.317,39	954.332,25	1.520.525,88	9.747.175,53
2010	7.635.933,26	982.962,22	1.520.525,88	10.139.421,36
2011	7.971.914,32	1.006.553,32	1.520.525,88	10.498.993,52
2012	8.362.538,12	1.035.743,36	1.520.525,88	10.918.807,37
2013	8.554.876,50	1.038.850,59	1.520.525,88	11.114.252,97
2014	8.640.425,26	1.028.462,09	1.520.525,88	11.189.413,23
2015	8.813.233,77	1.028.462,09	1.520.525,88	11.362.221,74

Para determinar el precio primitivo del contrato cuando hay revisión de precios, el precio inicial debe actualizarse de acuerdo con la fórmula de revisión. A tal efecto, la Junta de Contratación Administrativa del Estado determina, entre otros informes, en el informe 37/07 de 29 de octubre de 2007 que:

“Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que en la expresión precio primitivo del contrato debe considerarse únicamente el importe de adjudicación del contrato resultante del procedimiento de adjudicación, computando o no el importe correspondiente al Impuesto sobre el Valor Añadido en los supuestos en que la norma determina o no su exclusión, y que en los supuestos en que se produzca la revisión de precios, conforme a las normas establecidas al efecto, tal importe deberá actualizarse por la repercusión sobre el mismo de los índices o fórmulas de revisión aplicables en el tiempo, sin que sobre tal resultado puedan aplicarse los importes resultantes de las posibles modificaciones del contrato.”

Por lo tanto, cuando se realiza la comparación entre el importe del canon de un determinado ejercicio y el precio primitivo del contrato a fin y efecto de determinar el importe de las modificaciones acumuladas hasta el referido ejercicio, se debe realizar teniendo en cuenta el precio primitivo del contrato de acuerdo con la revisión de precios para el ejercicio en cuestión.

Teniendo en consideración todo lo expuesto, para efectuar los cálculos referidos a cada uno de los años, el precio primitivo del contrato evolucionado con el resultado de la revisión de precios para cada uno de los años es el siguiente:

Ejercicio	Precio primitivo contrato evolucionado por revisión de precios contractual
2006	8.858.784,95
2007	9.295.835,96
2008	9.541.522,78
2009	9.747.175,53
2010	10.139.421,36
2011	10.498.993,52
2012	10.918.807,37
2013	11.114.252,97
2014	11.189.413,23
2015	11.362.221,74

Si se efectúa el cálculo de cuál es el porcentaje de modificaciones acumuladas para cada uno de los ejercicios con el importe del precio primitivo del contrato actualizado con la fórmula de revisión, se constata que en ninguno de los ejercicios se ha superado el 20% de modificaciones acumuladas sobre el precio primitivo del contrato.

En cuanto a la consideración en el informe, con relación a que las diferentes modificaciones de contrato son modificaciones sustanciales de las condiciones iniciales del contrato de gestión de servicio público de los servicios municipales de limpieza viaria y de recogida y transporte de las diversas fracciones de los residuos urbanos y otros servicios complementarios, en la ciudad de Lleida, y por lo tanto se deberían licitar mediante procedimientos de contratación que garanticen la libre concurrencia y el cumplimiento de los principios de publicidad, hay que analizar las causas y la justificación de dichas modificaciones de contrato, de acuerdo a la normativa aplicable del RDL 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido

de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, interpretado de acuerdo con la normativa europea.

Se ha solicitado informe al departamento de Medio Ambiente sobre las modificaciones efectuadas en el contrato y se ha emitido un informe de fecha 31 de octubre de 2018, del Jefe de la sección de Medio Ambiente con el visto bueno de la Jefa de servicio de servicios urbanos, (el cual se remite a los informes técnicos existentes en los expedientes de modificación del contrato de gestión de servicio público de los servicios municipales de limpieza viaria y de recogida y transporte de las diversas fracciones de los residuos urbanos y otros servicios complementarios, en la ciudad de Lleida), se hace constar que son consecuencia de necesidades nuevas imprevistas y existen razones de interés público que las justifican, por lo que no se pueden considerar modificaciones sustanciales de dicho contrato. En este sentido **el Informe 3/2009, de 15 de abril, de la Junta consultiva de contratación administrativa de Aragón**, se refiere a las condiciones que deben cumplir las modificaciones de contrato para que se ajusten a la legalidad comunitaria, aparte de la imprevisibilidad y la justificación de razones de interés público, que *“(...) la modificación no afecte a ninguna condición esencial/importante de la licitación, y que la posibilidad de aportar una modificación, así como sus modalidades, estén previstas de forma clara, precisa e inequívoca en la documentación de la licitación (...)”*. También define cuando tiene la consideración de sustancial la modificación del contrato, *“(...) Sí que existirá sin embargo una nueva adjudicación, cuando las modificaciones de las disposiciones de un contrato público efectuadas durante la validez de éste constituyen una nueva adjudicación en el sentido del derecho comunitario de los contratos públicos cuando presentan características sustancialmente diferentes de las del contrato inicial y, por consiguiente, ponen de relieve la voluntad de las partes de volver a negociar los aspectos esenciales del contrato (véase, en este sentido, STJCE de 5 de octubre de 2000, Comisión/Francia, apartados 44 y 46)*.

La modificación de un contrato en vigor puede considerarse sustancial cuando introduce condiciones que, si hubieran figurado en el procedimiento de adjudicación inicial, habrían permitido la participación de otros licitadores aparte de los inicialmente admitidos o habrían permitido seleccionar una oferta distinta de la inicialmente seleccionada. Asimismo, la modificación de un contrato inicial puede considerarse sustancial cuando amplía el contrato, en gran medida, a servicios inicialmente no previstos (esta interpretación quedaba ya confirmada en el artículo 11, apartado 3, letras e) y f), de la Directiva 92/50, que imponía, para los contratos públicos de servicios que tengan por objeto, exclusiva o mayoritariamente, servicios que figuran en el anexo I A de esta Directiva, restricciones en cuanto a la medida en que las entidades adjudicadoras pueden recurrir al procedimiento negociado para adjudicar servicios complementarios que no figuren en un contrato inicial.) Por último, una modificación también puede considerarse sustancial cuando cambia el equilibrio económico del contrato a favor del adjudicatario del contrato de una manera que no estaba prevista en los términos del contrato inicial.”

Por otro lado, la **Sentencia de 29 de abril de 2004, Succhi di frutta**, se refiere al cumplimiento de la igualdad de trato entre los licitadores y establece:

“El principio de igualdad de trato entre los licitadores (...) impone que todos los licitadores dispongan de las mismas oportunidades al formular los términos de sus ofertas e implica, por tanto, que éstas estén sometidas a las mismas condiciones para todos los competidores.”

“(...) todas las condiciones y modalidades del procedimiento de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones, con el fin de que, por una parte, todos los licitadores razonablemente informados y normalmente diligentes puedan comprender su alcance exacto e interpretarlos de la misma forma y, por otra

parte, la entidad adjudicadora pueda comprobar efectivamente que las ofertas presentadas por los licitadores responden a los criterios aplicables al contrato de que se trata”.

En relación con las condiciones de equivalencia en las obligaciones del contrato entre adjudicatario y administración pública, la jurisprudencia afirma que toda concesión debe celebrarse en condiciones de equivalencia en cuanto a las prestaciones, y que esta equivalencia se garantiza a través del mantenimiento del equilibrio financiero. En este sentido la **STS de 20 de diciembre de 1986** afirma que *“cuando no se sostiene la honesta equivalencia entre lo que se da al concesionario y lo que se le exige, para evitar el abandono de la concesión o el deterioro del servicio, será preciso restablecer el equilibrio financiero de la concesión”*. En idéntico sentido se pronunció también el **Tribunal Supremo en la Sentencia de 19 de septiembre de 2000**, en relación con una concesión administrativa otorgada por un Ayuntamiento para la construcción y mantenimiento de una estación de autobuses:

“(…) Estas valoraciones permiten llegar a la conclusión que los Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo están capacitados para completar el concepto jurídico indeterminado de la expresión «equilibrio económico de la concesión», que no puede ser entendido más que como la búsqueda, en la medida de lo posible, de una igualdad entre las ventajas que se conceden al concesionario y las obligaciones que le son impuestas, que deben compensarse para formar parte de la contrapartida entre los beneficios probables y las pérdidas previsibles que en todo contrato de concesión está implícito y que persigue una honesta equivalencia entre lo que se concede al concesionario y lo que se le exige, lo que condiciona el concepto equivalencia comercial y ecuación financiera del contrato de concesión, por lo que debe mantenerse dicho equilibrio económico...».”

La **STS de 14 de julio de 2010** ha admitido la técnica del equilibrio financiero cuando existe un desequilibrio financiero suficientemente importante y significativo que no puede ser subsumido en la estipulación general de riesgo y ventura intrínseca en toda contratación de obra pública.

En el caso que nos ocupa, teniendo en cuenta lo establecido en el Informe de fecha 31 de octubre de 2018, del Jefe de la sección de Medio ambiente con el visto bueno de la Jefa de servicio de servicios urbanos, las modificaciones del contrato de gestión de servicio público de los servicios municipales de limpieza viaria y de recogida y transporte de las diversas fracciones de los residuos urbanos y otros servicios complementarios, en la ciudad de Lleida, se han ajustado al RDL 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y a la normativa europea, dado que:

- se han realizado por razones de interés público, y se ha respetado el principio de igualdad de trato entre los licitadores, puesto que se regulaba en el Pliego de condiciones administrativas y económicas particulares (cláusula 38) y en el Pliego de condiciones técnicas y económicas (cláusula 1.7), la posibilidad de “*modificación del contrato por razones de interés público de las características del servicio contratado*”, así como la “*modificación por la evolución de los ámbitos territorial y funcional, por el crecimiento urbano de la ciudad y la evolución de las tecnologías o la necesidad de adaptar el servicio a novedades legislativas*”, respectivamente.

La definición en el Pliego de condiciones de la posibilidad de modificación del contrato se establece de forma clara, precisa e inequívoca hasta donde llega el conocimiento que el órgano de contratación tenía en el momento de aprobación de la licitación, tanto con respecto a la normativa aplicable, como en cuanto a las carac-

terísticas técnicas sobre cómo se debía prestar el servicio público de limpieza viaria y de recogida y transporte de las diversas fracciones de los residuos urbanos.

- la naturaleza de las modificaciones del contrato suponen la adaptación de las obligaciones del contrato respecto a la prestación del servicio público tal y como vienen definidas en el Pliego de condiciones técnicas, a la nueva normativa aplicable al contrato que se aprueba con posterioridad a la celebración del mismo, y que supone la necesidad de restablecer el equilibrio financiero de dicho contrato. En este sentido, se refiere la cláusula 1.7 del Pliego de condiciones técnicas cuando dice *“Las sucesivas modificaciones serán incorporadas al proyecto inicial. En cuanto a los efectos económicos, se estará a lo previsto en la cláusula 38 del Pliego de Condiciones Administrativas, al contenido del presente Pliego, a la oferta presentada y a los términos del acuerdo de adjudicación. A tal efecto, se tomará como base el equilibrio inicial del contrato en base al estudio económico de la oferta.”*

La valoración de las modificaciones, cuando proceda, se efectuará en base a los precios unitarios de la oferta presentada en este concurso (con las actualizaciones por revisión de precios según se indica en este pliego) y en base al tiempo y número de medios humanos y materiales reales que hay que dedicar para la prestación de los nuevos servicios encomendados. Sin embargo, los tiempos requeridos podrán determinarse en base a las medidas de los equipos que las empresas presenten en sus ofertas.”

- el importe acumulado de las modificaciones del contrato por razones de interés público de las características del servicio no supera en ningún ejercicio el límite del 20% del precio primitivo del contrato.

Por todo lo expuesto, se concluye que las modificaciones del contrato de gestión de servicio público de los servicios municipales de limpieza viaria y de recogida y transporte de las diversas fracciones de los residuos urbanos y otros servicios complementarios, en la ciudad de Lleida, se han ajustado al RDL 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y a la normativa europea, puesto que se han realizado por razones de interés público, siempre vinculadas al objeto del contrato y a la propia prestación del servicio; motivadas por circunstancias imprevistas como la adecuación de la prestación del servicio a la nueva normativa aparecida con posterioridad a la aprobación de la licitación y a la aparición de nueva tecnología, y además el importe acumulado de las mismas no ha superado en ningún ejercicio ni en conjunto el 20% del precio primitivo del contrato.

Estas modificaciones del contrato no se pueden considerar modificaciones sustanciales, puesto que están vinculadas a la propia prestación del servicio, sin que contengan características sustancialmente diferentes de las previstas en el objeto del contrato inicial; y se ha respetado el principio de igualdad de trato entre los licitadores, puesto que en el Pliego de condiciones quedaron definidos los supuestos en los que se podría realizar una modificación del contrato, de forma clara, precisa e inequívoca hasta donde llegaba el conocimiento que el órgano de contratación tenía en el momento de aprobación de la licitación.

Por otro lado, de acuerdo con los informes integrados en los expedientes de modificación del contrato y con el Informe de fecha 31 de octubre de 2018, del Jefe de la sección de Medio Ambiente con el visto bueno de la Jefa de servicio de

servicios urbanos; en ninguno de los expedientes de modificación de contrato procedía realizar una nueva licitación, puesto que estos se referían a la adaptación de los servicios previstos y definidos en el contrato, y desde el punto de vista técnico y económico en el desarrollo del mismo, se pueden aprovechar sinergias funcionales generadas con los servicios existentes, por lo que una licitación de dichos cambios en la formulación de los servicios habría resultado antieconómica.

B) En cuanto al contrato del servicio de teleasistencia domiciliaria del Ayuntamiento de Lleida, se aprobó la licitación mediante acuerdo de Pleno de fecha 22 de diciembre de 2012, se adjudicó mediante Decreto de 5 de abril de 2013 (a un precio unitario de 15,72€ terminal/mes IVA excluido, por un importe total de 647.934,47€ IVA excluido y una duración de dos años); se formalizó el contrato en fecha 15 de abril de 2013, por lo que la normativa de contratación aplicable es el RDLeg 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Por Decreto de fecha 23 de diciembre de 2014 se aprueba mediante procedimiento negociado sin publicidad el contrato de servicios complementarios del contrato de servicio de teleasistencia domiciliaria del Ayuntamiento de Lleida, por importe de 158.935,82€ (IVA excluido) y a un precio unitario de 15,72€ terminal/mes IVA excluido, de conformidad con los artículos 105.2 y 174 b) del RDLeg 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Por Decreto de fecha 30 de diciembre de 2015 se aprueba mediante procedimiento negociado sin publicidad el contrato de servicios complementarios del contrato de servicio de teleasistencia domiciliaria del Ayuntamiento de Lleida, por importe de 159.360,00€ (IVA excluido), y a un precio unitario de 15,72€ terminal/mes IVA excluido, de conformidad con los artículos 105.2 y 174 b) del RDLeg 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

El artículo 174 del RDLeg 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, regula para los contratos de servicios, además de los supuestos previstos en el artículo 170, los casos en los que pueden adjudicarse mediante procedimiento negociado sin publicidad, y en concreto en el apartado b) establece:

“(...) b) Cuando se trate de servicios complementarios que no figuren en el proyecto ni en el contrato pero que debido a una circunstancia que no pudiera haberse previsto por un poder adjudicador diligente pasen a ser necesarios para ejecutar el servicio tal y como estaba descrito en el proyecto o en el contrato sin modificarlo, y cuya ejecución se confíe al empresario al que se adjudicó el contrato principal de acuerdo con los precios que rijan para éste o que, en su caso, se fijen contradictoriamente, siempre que los servicios no puedan separarse técnica o económicamente del contrato primitivo sin causar grandes inconvenientes al órgano de contratación o que, aunque resulten separables, sean estrictamente necesarios para su perfeccionamiento y que el importe acumulado de los servicios complementarios no supere el 50 por ciento del importe primitivo del contrato.”

El artículo 31 de la Directiva 2004/18/CE se refiere a los casos que justifican el recurso al procedimiento negociado sin publicación de un anuncio de licitación, y establece:

“Los poderes adjudicadores podrán adjudicar contratos públicos por procedimiento negociado, sin publicación previa de un anuncio de licitación, en los casos siguientes:

(...) 4) respecto de los contratos públicos de obras y contratos públicos de servicios:

a) con relación a aquellas obras o servicios complementarios que no figuren en el proyecto contemplado inicialmente ni en el contrato inicial y que, debido a una circunstancia imprevista, pasen a ser necesarios para la ejecución de la obra o de los servicios tal y como estaban descritos, siempre que la adjudicación recaiga en el operador económico que ejecute dicha obra o dicho servicio:

- cuando esas obras o servicios complementarios no puedan separarse del contrato inicial técnica o económicamente sin ocasionar grandes inconvenientes a los poderes adjudicadores,

o bien

- cuando dichas obras o servicios, aunque se puedan separar de la ejecución del contrato inicial, sean estrictamente necesarios para su perfeccionamiento.

No obstante, el importe acumulado de los contratos adjudicados para las obras o servicios complementarios no podrá ser superior al 50% del importe del contrato inicial."

Para el contrato del servicio de teleasistencia domiciliaria del Ayuntamiento de Lleida se calculó el presupuesto de licitación (820.056,66€ IVA excluido) sobre la base de una previsión de 1670 terminales instalados el 1 de marzo de 2013, con una previsión de crecimiento neto por año (de 2013 a 2016) de 120 terminales, tal y como se establece en la cláusula 1 del Pliego de condiciones técnicas particulares y en la cláusula 1.3 del Pliego de cláusulas administrativas particulares.

Tal y como se establece en el informe del Jefe de sección de atención primaria de fecha 18 de noviembre de 2014 (referente al contrato de servicios complementario aprobado por Decreto de fecha 23 de diciembre de 2014) y en la propuesta de la Jefa de Servicio de gestión y acción social de fecha 17 de noviembre de 2015 (referente al contrato de servicios complementario aprobado por Decreto de fecha 30 de diciembre de 2015), así como en el Informe solicitado al Departamento de Servicios Personales emitido por el Jefe de servicio accidental de gestión y acción social en fecha 31 de octubre de 2018; la modificación de las ordenanzas fiscales, para el año 2014 y para el año 2015, supuso una reducción significativa del coste que habían de satisfacer los usuarios del servicio de teleasistencia, con el consecuente incremento de la demanda de usuarios del servicio, que era del todo "imprevisible" en el momento de la aprobación de la licitación. En este sentido la **sentencia STJUE de 29 de abril de 2010** se refiere a que "*Las ampliaciones del objeto contractual tienen carácter de prestación complementaria*".

En cuanto a la "imprevisibilidad" que exige el artículo 174 b) del TRLCSP y el artículo 31 apartado 4 de la Directiva 2004/18/CE, de la circunstancia que supone el incremento en la demanda del servicio, la **sentencia STJUE de 31 de enero de 2013** establece que "*es una buena muestra del canon estricto con el que ha de valorarse en cada caso el concepto de imprevisibilidad, así como del hecho de que la carga de la prueba del carácter imprevisible del hecho corresponde a quien lo alega.*", y también la **Sentencia STJUE de 10 de marzo de 1987, Comisión/Italia, C-199/85**, establece en su apartado 14: "*estas disposiciones, que establecen excepciones a las normas que pretenden garantizar la efectividad de los derechos reconocidos por el Tratado en el sector de los contratos públicos de obras, deben ser objeto de una interpretación estricta y la carga de la prueba de que existen realmente las circunstancias excepcionales que justifican la excepción incumbe a quien quiera beneficiarse de ellas*". En el mismo sentido el **Informe 5/2010 de la Junta Consultiva Contratación Administrativa del Estado, de 23 de julio de 2010**, establece que "*para la determinación de si una circunstancia acaecida con posterioridad a la adjudicación de un*

contrato y que afecta a la ejecución del mismo es o no imprevista deben tenerse en cuenta dos ideas básicas. De una parte que tal circunstancia, de conformidad con las reglas del criterio humano hubiera podido o debido ser prevista y, en segundo lugar, que la falta de previsión no se haya debido a negligencia en el modo de proceder de los órganos que intervinieron en la preparación del contrato”.

En el informe de fecha 31 de octubre de 2018 del Jefe de servicio accidental de gestión y acción social, que señala:

“Se modificaron las ordenanzas fiscales de los años 2014 y 2015, circunstancia imprevista por el Departamento de Servicios personales, y que supuso un incremento efectivo de la demanda del servicio. Por lo tanto, se dan dos supuestos imprevistos:

- *La decisión de modificación de las ordenanzas fiscales, que afecta al coste efectivo del servicio sobre los usuarios.*
- *La sensibilidad de la demanda del servicio respecto a la modificación del coste del servicio por los usuarios.*

A nivel técnico, no se veía viable disponer de dos o más empresas realizando un mismo servicio puesto que los recursos materiales y tecnológicos para prestarlo, tal y como establece el punto 4.2 del Pliego de Condiciones técnicas que rigieron el concurso de adjudicación. (Recursos necesarios para la prestación del servicio) incluían el Terminal domiciliario, los Dispositivos de Seguridad y el Centro de Atención, que son recursos que forman parte de un mismo modelo de atención, que había que respetar para garantizar una igualdad en el acceso al servicio por parte del ciudadano. Asimismo, los sistemas de coordinación y seguimientos establecidos con el equipo responsable del servicio por parte del propio Ayuntamiento, requería de una misma línea de intervención con la aplicación de un mismo sistema de atención y protocolos de actuación.”

Por lo tanto, con los contratos de servicios complementarios se cumplía lo establecido por el artículo 174 b) del TRLCSP y el artículo 31 apartado 4 de la Directiva 2004/18/CE, en el sentido de que *“los servicios complementarios no puedan separarse del contrato inicial técnica o económicamente sin ocasionar grandes inconvenientes a los poderes adjudicadores”*. En este sentido, el Informe 12/2014 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña, de 22 de julio de 2014, establece que *“La fundamentación de la causa de utilización del procedimiento negociado para contratos que tengan por objeto entregas complementarias de suministros o instalaciones de uso corriente o existentes con el proveedor inicial obedece a un criterio de racionalidad económica, tal y como se desprende de la limitación a esta causa habilitante relativa al hecho de que el cambio de proveedor diera lugar a “incompatibilidades o a dificultades técnicas de uso y de mantenimiento desproporcionadas”*. Como ha señalado la Abogacía General del Estado en el Dictamen 67/079, *“se trata de evitar que la aplicación de los principios de igualdad, publicidad y concurrencia supongan la producción de efectos prácticos desproporcionados, como son las incompatibilidades o dificultades técnicas de uso que se podrían derivar del eventual cambio de proveedor”*.

En los contratos complementarios de servicios se aplicó el mismo precio unitario de 15,72€ terminal/mes IVA excluido, que en el contrato principal, y por lo tanto se cumplía lo establecido por el artículo 174 b) del TRLCSP, que se refiere a que la adjudicación del contrato complementario mediante procedimiento negociado sin publicidad se realiza *“de acuerdo con los precios que rijan para éste o que, en su caso, se fijen contradictoriamente”*.

En cuanto al límite de *“importe acumulado de los contratos adjudicados para las obras o servicios complementarios no podrá ser superior al 50% del importe del contrato inicial”* (según 174 b) del TRLCSP y el artículo 31 apartado 4 de la Directiva 2004/18/CE), se

cumple, dado que el importe acumulado de los contratos de servicios complementarios del contrato principal del servicio de teleasistencia es del 48,3%.

Por lo tanto, podemos concluir que se reunían todos y cada uno de los requisitos establecidos en el artículo 174 b) del TRLCSP y en el artículo 31 apartado 4 de la Directiva 2004/18/CE, para la adjudicación de los contratos de servicios complementarios mediante procedimiento negociado sin publicidad al adjudicatario del contrato del servicio de teleasistencia domiciliaria, dada la existencia de una circunstancia que era imprevisible en el momento de aprobación de la licitación (modificación de las ordenanzas fiscales), que supuso una reducción del coste del servicio para los usuarios, y un incremento efectivo en la demanda del mismo. También de acuerdo con lo establecido en los informes incorporados en los expedientes de los contratos complementarios, y en el Informe de fecha 31 de octubre de 2018 del Jefe de servicio accidental de gestión y acción social, queda justificada la adjudicación por procedimiento negociado sin publicidad al adjudicatario del contrato principal, por la imposibilidad técnica en la gestión del servicio de teleasistencia por otro proveedor, y que la ejecución de los contratos complementarios no podía separarse ni técnica ni económicamente del contrato principal, puesto que la prestación del servicio era la misma y en iguales términos que lo descrito en el contrato principal. En cuanto al importe total acumulado de los contratos complementarios no se superó el límite del 50% del importe del contrato del servicio de teleasistencia domiciliaria, y se aplicó el precio unitario/terminal/mes (15,72€ terminal/mes IVA excluido), igual al importe de adjudicación precio unitario/terminal/mes del contrato principal del servicio de teleasistencia.

Por lo expuesto, y de acuerdo con el artículo 174 b) del TRLCSP y el artículo 31 apartado 4 de la Directiva 2004/18/CE, se trata de contratos de servicios complementarios adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad al adjudicatario del contrato principal del servicio de teleasistencia, y en ningún caso podemos considerar que estamos ante una modificación sustancial de las condiciones iniciales del contrato.

20. En relación con los contratos de concesión de obra pública del edificio de la Jefatura de la Guardia Urbana, de la Escuela Municipal de Bellas Artes y de una guardería infantil municipal, se considera que no se cumplen los requisitos esenciales para ser tipificados como de concesión de obra pública, en concreto, el concesionario no explota la obra, tan solo efectúa el mantenimiento y limpieza del edificio, ni tampoco se cumple con el principio de explotación de la obra a riesgo y ventura del concesionario.

Se considera que estos tres contratos son contratos de obra con pago aplazado, que por importe se deberían haber publicado en el DOUE. La parte relativa al mantenimiento y limpieza del edificio se podría haber licitado mediante un contrato posterior de servicios.

Por otro lado, se han encontrado diversas carencias en la licitación de las tres concesiones, que afectan al estudio de viabilidad (falta de cuantificación y falta de información pública) en contra del artículo 227 del TRLCAP; al proyecto básico de la obra, también por carencias en la información pública; a la tarifa ofrecida por los licitadores, que casi duplican la prevista en los estudios de viabilidad y, por consiguiente, la tasa interna de rentabilidad de los proyectos, sin que el Ayuntamiento se las rechazara por superar el precio de licitación, etc.

- En cuanto al contrato de concesión de obra pública de construcción de un edificio para la jefatura de la Guardia Urbana, se aprobó la licitación mediante acuerdo de

Pleno de fecha 28 de julio de 2006 y se adjudicó mediante acuerdo de Pleno de fecha 30 de marzo de 2007, por lo que la normativa de contratación aplicable es el RDL 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

- En cuanto al contrato de concesión de obra pública relativo a la rehabilitación del edificio de la antigua iglesia de Sant Pau para ser sede de la Escuela municipal de Bellas Artes, se aprobó la licitación mediante acuerdo de Pleno de fecha 28 de abril de 2006 y se adjudicó mediante acuerdo de Pleno de fecha 28 de julio de 2007, por lo que la normativa de contratación aplicable es el RDL 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- En cuanto al contrato de concesión de obra pública de construcción de un edificio en la zona de equipamiento del Plan Parcial de Aubarés para una Guardería Infantil municipal, se aprobó la licitación mediante acuerdo de Pleno de fecha 28 de abril de 2006 y se adjudicó mediante acuerdo de Pleno de fecha 28 de julio de 2007, por lo que la normativa de contratación aplicable es el RDL 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

El principio de estabilidad presupuestaria exigió a las diferentes administraciones territoriales la adopción de políticas públicas que generasen a la vez ahorro y crecimiento mediante una gestión adecuada de los ingresos y gastos públicos sin que comportara más endeudamiento público.

Así nació en Europa la figura de la colaboración público-privada que tenía un espectro de actuación muy amplio pudiendo englobar diferentes fórmulas de participación. Una de estas fórmulas se podía instrumentar mediante un contrato de larga duración en el que el sector público se comprometía a comprar una serie de servicios que eran suministrados por el sector privado en unas condiciones determinadas de cantidad y calidad, prefijadas en el contrato, donde se incluía la construcción, el mantenimiento y la reposición de las infraestructuras necesarias para poder prestar los servicios encomendados. El sector privado aportaba, además, la financiación necesaria para sacar adelante el proyecto y asumía los riesgos de construcción, demanda y/o disponibilidad.

El Eurostat dictó la Decisión 18/2004 relativa al tratamiento a las diferentes cuentas nacionales de los diferentes tipos de contratos suscritos con el sector privado.

A efectos de contabilidad pública, los activos vinculados a cualquier contrato de colaboración público-privada en sus diferentes modalidades no deben registrarse en el balance de las administraciones públicas si se dan las siguientes dos condiciones:

1. el sector privado soporta el riesgo de construcción,
2. el sector privado soporta como mínimo uno de los dos riesgos siguientes: el de disponibilidad o el vinculado a la demanda.

Si el sector privado soporta el riesgo de construcción y uno de los riesgos de demanda o de disponibilidad, el activo ha de registrarse como inversión del socio privado, y quedar contabilizado fuera del balance de la administración pública.

De acuerdo con lo establecido en la Decisión, el elemento más importante para la evaluación de un proyecto, en cuanto a la clasificación de los activos implicados en el contrato, es el análisis de los riesgos soportados por las partes contratantes. El Eurostat ha seleccionado tres categorías principales de riesgos.

Una primera categoría es el «riesgo de construcción» que se refiere a la identificación de cuál de las dos partes del contrato, pública o privada, debe soportar las consecuencias económicas derivadas de retrasos en la entrega de la obra, ejecución del contrato sin respetar las normas especificadas en el mismo, incrementos de costes con relación a los previstos inicialmente, deficiencias técnicas, etc.

Una segunda categoría es el «riesgo de disponibilidad». Este tipo de riesgo se aplica a las consecuencias derivadas de las situaciones en las que el sector privado no puede prestar el volumen de servicios en las condiciones de cantidad, especificaciones técnicas, condiciones de seguridad y calidad fijadas en el contrato. En el supuesto de que a la Administración, de acuerdo con las cláusulas fijadas en el contrato, se le autorice reducir los pagos periódicos que debe realizar al sector privado, puede afirmarse que el riesgo de disponibilidad recae sobre el socio privado.

La tercera categoría es el «riesgo de demanda». que cubre las variaciones que se producen durante la vigencia del contrato en la demanda de los servicios (más alta o más baja que la esperada cuando se firmó el contrato) con independencia del comportamiento y de la gestión del socio privado. Este riesgo solo debe proteger cambios en la demanda debidos a factores ajenos a las condiciones en las que el sector privado presta los servicios.

La fórmula de la concesión, que se encuadra dentro de las figuras de la contratación pública, ofrecía un sistema para articular y desarrollar la participación del sector privado en actividades y servicios de responsabilidad pública. En el contrato de concesión tradicional, el sector privado, además de aportar la financiación necesaria, construye, hace el mantenimiento y repone el activo, recuperando su inversión con la explotación de la obra.

Para la ejecución y explotación de estos proyectos la aplicación de la fórmula del esquema de concesión basado en el riesgo de tráfico o demanda no era suficientemente apropiado, sobre todo cuando el sector público no puede delegar el ejercicio de la competencia en la prestación del servicio público, o porque no considera adecuado transmitir en determinados proyectos el riesgo de demanda al concesionario.

Cuando no se concede el servicio público sino que este es prestado por la propia Administración, la utilización del contrato de concesión de obra pública permite trasladar al concesionario el diseño, la construcción y el mantenimiento de la obra, y su retribución consiste en la explotación de la obra pública entendida como la puesta a disposición de la administración condeciente en condiciones de operatividad y calidad óptimas prefijadas en parámetros objetivos establecidos en el contrato y la retribución del concesionario es variable en función del grado de cumplimiento de la prestación.

La Decisión 18/2004 del Eurostat indicaba varios criterios a analizar para comprobar si realmente se cumplían los riesgos de construcción, disponibilidad y demanda y en

consecuencia se trataba de una colaboración público-privada.

En lo referente a los riesgos de construcción, entre otros, las cuestiones fundamentales a analizar son:

- Analizar si el contrato prevé o no pagos de la administración al socio privado antes de que finalice la construcción y da lugar a la prestación de los servicios vinculados a la obra pública.
- Comprobar la existencia de sanciones por incumplimiento de las condiciones contractuales relativas a la construcción: plazos de entrega, normas técnicas, etc.
- Verificar que los posibles incrementos de los costes de la construcción, respecto a los previstos inicialmente, no se trasladan a mayores costes de los servicios suministrados por el socio privado, excepto para casos de fuerza mayor, o por actuaciones imputables directamente a la administración.

En lo referente al riesgo de disponibilidad comporta el análisis, entre otros, de los siguientes aspectos:

- Verificar que en el contrato se fijan los parámetros que permiten valorar la calidad de cada uno de los servicios suministrados por el socio privado (de forma individualizada) y el nivel de disponibilidad del servicio.
- Constatar que el contrato prevé la aplicación de deducciones, determinadas con claridad y precisión, para cada uno de los parámetros utilizados para medir la calidad y disponibilidad de los servicios.
- Comprobar que contractualmente se determina la periodicidad (mensual, trimestral, o cualquier otra) para llevar a cabo las mediciones sobre la posible existencia de carencias en la calidad y en el nivel de disponibilidad.
- Verificar que el contrato estipula claramente que el importe de las deducciones resultantes se aplica de modo automático a los pagos que la administración debe hacer al socio privado.
- Confirmar que el importe de las deducciones representa una parte realmente significativa de los ingresos del socio.

La legislación española recogió estos nuevos aspectos hasta ahora expuestos en el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas mediante la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, que modificó el Real Decreto Legislativo 2/2000, introduciendo el contrato de concesión de obra pública.

Los tres contratos de concesión de obra pública, licitados por el Ayuntamiento de Lleida, cuando estaba en vigor la Ley de contratos antes mencionada, recogen en sus respectivos pliegos de condiciones la transferencia al contratista del riesgo de construcción y del riesgo de disponibilidad, puesto que no se transfirió la gestión de los servicios públicos de educación y de seguridad.

Derivado del principio de riesgo y ventura, y en lo referente al riesgo de construcción, los pliegos de condiciones de los tres contratos establecen que se trata de proyectos llaves en mano, en los que el contratista asume el importe de la inversión de construcción para hacer frente a las obras de acuerdo con el proyecto de ejecución aprobado por el Ayuntamiento de Lleida, cumplir con los plazos ofertados para la finalización de las diferentes fases de las obras e inicio de su explotación y en los que pueden ser sancionados con importes que pueden ir entre 3.000 y 10.000€ por su incumplimiento. En ningún caso se efectuarán pagos al concesionario hasta que no se ponga a disposición el edificio al Ayuntamiento de Lleida, fecha que queda fijada en el acta de puesta a disposición.

Dada la obligación de mantener y explotar la obra pública de conformidad con el plan de explotación presentado por la entidad concesionaria y aprobado por el Ayuntamiento de Lleida, asegurando la continuidad convenida y observando todos los estándares de puesta en servicio, calidad y seguridad establecidos en el mismo, el riesgo de disponibilidad ha sido trasladado al contratista privado mediante dos mecanismos, por un lado a través de las cláusulas de establecimiento de la tarifa¹ y por otro a través de las cláusulas que determinan su corrección según el nivel de calidad de la disponibilidad suministrada, y las respectivas penalidades aplicables al mal funcionamiento.

En relación con la cláusula de establecimiento de la tarifa, el pliego de condiciones determina claramente que la retribución que debe pagar el Ayuntamiento corresponde a:

“el abono de una tarifa por metro cuadrado/mes de ocupación del local por parte del Ayuntamiento de Lleida u otra entidad que este autorice”

Si por cualquier razón o circunstancia ajena al Ayuntamiento de Lleida el contratista no puede suministrar la disponibilidad de los espacios para su correcta ocupación por parte del Ayuntamiento, la tarifa se verá reducida de forma proporcional a los días de ocupación disponible en el mes en cuestión. Asimismo si este hecho se produce durante uno o varios meses, el Ayuntamiento de Lleida no tiene la obligación de pagar la tarifa en tanto el socio privado no le suministra la disponibilidad de los espacios contratados. Es muy importante denotar que, en este caso, la reducción es automática y afecta a la totalidad de la tarifa, tanto a la parte fija como a la parte variable, de forma que los efectos económicos sobre el contratista privado pueden ser muy importantes, sobre todo si la imposibilidad de poner a disposición los espacios se alarga en el tiempo de forma continuada o se repite frecuentemente.

Por otro lado, la percepción íntegra de la tarifa está condicionada a la ocupación efectiva de los equipamientos por parte del Ayuntamiento. Así pues, existe también el riesgo de ocupación en la medida que el Ayuntamiento pudiera eventualmente decidir, por razones de interés público, la no ocupación efectiva, total o parcial, de los equipamientos, sin que tuviera, en ese supuesto, la obligación de compensar al adjudicatario.

En la cláusula relativa a la corrección según el nivel de calidad de la disponibilidad

¹ Emba.- Cláusula 58, Aubarés.- Cláusula 57, PGU.- Cláusula 57

suministrada, el pliego de condiciones determina que la tarifa variable debe estar sujeta a unos estándares de calidad, es decir, en el supuesto de que el contratista privado no haya podido entregar los espacios al Ayuntamiento de Lleida con los parámetros de calidad acordados, su retribución variable estará sometida a una penalización porque a pesar de estar disponible no lo ha estado con una calidad óptima.

A través de estas cláusulas, siendo todas ellas de aplicación automática, el contratista puede ver disminuida su retribución de una forma muy importante, puesto que si por cualquier razón ajena al Ayuntamiento de Lleida, el contratista privado no puede suministrar la disponibilidad de los espacios, o los espacios no son suministrados con los estándares de calidad contratados, el contratista privado perderá su retribución o una parte importante de la misma.

Del análisis de las cláusulas de los pliegos de condiciones se puede concluir que en los tres contratos de concesión de obra pública el Ayuntamiento de Lleida transfirió el riesgo de construcción y de disponibilidad al contratista privado y que en consecuencia los edificios construidos no forman parte del balance de las cuentas del Ayuntamiento sino de los balances de los respectivos contratistas privados.

Por lo tanto, se puede afirmar que se trata de tres contratos de concesión de obra pública que cumplen con las condiciones establecidas en la Decisión 18/2004 del Eurostat relativa al tratamiento de las diferentes cuentas nacionales de los diferentes tipos de contratos suscritos con el sector privado y tienen la consideración de figura contractual de colaboración público-privada, y no de contratos de obras y de posteriores contratos de servicios.

Los escenarios de los estudios de viabilidad se construyeron en base a unas hipótesis determinadas, relativas a la inversión inicial de acuerdo con el proyecto básico aportado por el Ayuntamiento, y a unos gastos operativos obtenidos de los valores históricos observados en equipamientos municipales de características similares. Puesto que el objetivo del plan de viabilidad no es la determinación de ningún tipo de precio de licitación (sea tarifa y canon o sea solamente canon), los datos e importes que en él aparecen no tienen por qué ser considerados como precio de licitación que obligara a rechazar ofertas con tarifas superiores a las definidas bajo las hipótesis del estudio de viabilidad inicial. La concreción de estas previsiones en las ofertas de los licitadores podían variar, como efectivamente sucedió, en función del proyecto ejecutivo presentado, y de los gastos operativos asociados al proyecto así como al modelo de explotación que lo acompaña.

Por otro lado, los diferentes pliegos de condiciones no fijaban la tarifa como el único criterio de adjudicación de los concursos sino que se establecían diferentes criterios de adjudicación para determinar cuál era la oferta más ventajosa. Los criterios que se establecían eran:

- Calidad técnica de la propuesta (calidad y solvencia técnica de las soluciones aportadas, competencia entre las propuestas y los medios materiales, cumplimiento de los plazos y requerimientos técnicos)
- Viabilidad de la propuesta y solvencia técnica y financiera de la sociedad concesionaria (fiabilidad e integridad del plan económico-financiero, composición accionarial de la sociedad, estructura de la financiación, experiencia en acciones similares)

- Tarifa
- Mejoras

La oferta económicamente más ventajosa es concebida por el Derecho comunitario como aquella que presenta la mejor relación calidad/precio. En estos procedimientos, la oferta seleccionada es la que en su conjunto presenta las mejores condiciones a juicio del órgano de contratación y no tiene que coincidir necesariamente con la que ofrezca el precio más bajo.

Obviamente, la complejidad de estos tipos de concesiones de obra pública no podían fijar como único criterio de adjudicación la tarifa sino que se optó por un sistema de adjudicación en el que entraban en juego la valoración de diferentes criterios que formaban parte del proyecto considerado globalmente.

En el cuadro 30 del informe se hace una comparación del estudio de viabilidad del contrato 10 (Escuela Municipal Bellas Artes), contrato 11 (Guardería Infantil Aubarés) y contrato 12 (Jefatura Guardia Urbana PGU); en este cuadro se indica que las tasas internas de rentabilidad (TIR) de los estudios de viabilidad efectuados por el Ayuntamiento de Lleida no coinciden con los de las ofertas de las empresas concesionarias que resultaron adjudicatarias y que en consecuencia no se deberían haber aceptado.

En todo caso, las Tasas Internas de Rentabilidad (TIR) que figuran en los documentos contractuales de los contratos adjudicados son los siguientes:

- Contrato 10 (Escuela Municipal Bellas Artes): 8,11% TIR proyecto
- Contrato 11 (Guardería Infantil Aubarés): 8,15% TIR proyecto
- Contrato 12 (Jefatura Guardia Urbana PGU): 7,37% TIR proyecto

Independientemente de las TIR, se debe tener en cuenta que la selección del contratista debe realizarse a la oferta más ventajosa, de acuerdo con los criterios de selección de los pliegos que rigieron la licitación.

21. En varios contratos menores se han detectado determinadas incidencias relacionadas con los objetos de los contratos, los importes, las fechas, la duración o los tipos de contratos, que pueden suponer, en algunos casos, un incumplimiento de lo establecido en el artículo 86, apartado 2, del TRLCSP y, en consecuencia, considerarse que podía haber fraccionamiento del contrato.

El artículo 111 del RDLeg 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de contratos del sector público (TRLCSP) establece en relación con los expedientes de contratación en contratos menores:

"1. En los contratos menores definidos en el artículo 138.3, la tramitación del expediente solo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.

2. En el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando normas específicas así lo requieran. Deberá igualmente solicitarse el informe de supervisión a que se refiere el artículo 125 cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra."

El artículo 138.3 del TRLCSP establece que *“Los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 111.*

Se consideran contratos menores los contratos de importe inferior a 50.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 18.000 euros, cuando se trate de otros contratos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 206 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal.”

A pesar de la normativa aplicable a los contratos menores según el TRLCSP (adjudicación directa a empresario con capacidad de obrar y aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente), el Ayuntamiento de Lleida ha tramitado la mayor parte de los contratos menores superiores a 3000€ IVA excluido, incorporando un mínimo de tres ofertas de empresarios con capacidad de obrar y con habilitación profesional necesaria para la realización de la correspondiente prestación.

Así los distintos Departamentos del Ayuntamiento de Lleida impulsores de los contratos menores, que son los que definen el objeto, tipo de prestación, importe y duración; recababan las tres ofertas de empresarios con capacidad de obrar y con habilitación profesional suficiente, y lo remitían al Departamento de contratación para que se elaborara la correspondiente resolución (Decreto de alcaldía) para la aprobación del contrato menor.

Lleida, 7 de noviembre de 2018

Josep Farrero Jordana
Director de Servicios y Coordinación General del Ayuntamiento de Lleida

5.2. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

Las alegaciones formuladas han sido analizadas y valoradas por la Sindicatura de Cuentas. Como consecuencia de las alegaciones 1, 2, 8, 9 y 11, se ha modificado parcialmente el texto del proyecto de informe, según se indica en la nota a pie de página correspondiente.

El resto del texto del proyecto de informe no se ha alterado porque se entiende que las alegaciones enviadas son explicaciones que confirman la situación descrita inicialmente o porque no se comparten los juicios que en ellas se exponen.

