

INFORME 18/2020

ÁREA  
METROPOLITANA  
DE BARCELONA  
CONTRATACIÓN  
ADMINISTRATIVA  
EJERCICIO 2016



INFORME 18/2020

**ÀREA**  
**METROPOLITANA**  
**DE BARCELONA**  
CONTRATACIÓ  
ADMINISTRATIVA,  
EJERCICIO 2016

---

Edición: diciembre de 2020

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](mailto:sindicatura@sindicatura.cat)  
[www.sindicatura.cat](http://www.sindicatura.cat)

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

## ÍNDICE

ABREVIACIONES.....	6
1. INTRODUCCIÓN .....	7
1.1. INFORME.....	7
1.1.1. Objeto y alcance .....	7
1.1.2. Metodología.....	7
1.2. ENTE FISCALIZADO .....	8
1.2.1. Antecedentes .....	8
1.2.2. Actividades y organización .....	10
1.2.3. Trabajos de control.....	18
2. FISCALIZACIÓN REALIZADA.....	20
2.1. APROBACIÓN DE LA CUENTA GENERAL Y RENDICIÓN.....	20
2.2. ESTADO DE LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO.....	21
2.2.1. Presupuesto inicial.....	22
2.2.2. Modificaciones presupuestarias.....	23
2.3. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.....	24
2.3.1. Normativa aplicable.....	24
2.3.2. Gestión de la contratación administrativa .....	25
2.3.3. Muestra fiscalizada.....	25
2.3.4. Resultados de la fiscalización .....	30
3. CONCLUSIONES.....	57
3.1. OBSERVACIONES.....	57
3.2. RECOMENDACIONES.....	62
4. ANEXO: CUENTAS ANUALES.....	63
5. TRÁMITE DE ALEGACIONES .....	63
5.1. ALEGACIONES RECIBIDAS.....	63
5.2. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES.....	76
APROBACIÓN DEL INFORME.....	76

## ABREVIACIONES

AMB	Área Metropolitana de Barcelona
ARC	Agencia de Residuos de Cataluña
EMSHTR	Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos
EMT	Entidad Metropolitana del Transporte
ICAL	Instrucción del modelo normal de contabilidad local, aprobada por la Orden HAP/1781/2013
IPC	Índice de precios de consumo
M€	Millones de euros
Ley 31/2010	Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona
SGAB	Sociedad General de Aguas de Barcelona
TERSA	Tractament i Selecció de Residus, SA
TRLCSP	Texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por el Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre
TUSGSAL	Transportes Urbanos y Servicios Generales, SAL

## **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 Área Metropolitana de Barcelona (AMB), contratación administrativa, correspondiente al ejercicio 2016.

Este informe se completa con el de la fiscalización limitada del Consorcio para la Construcción y Explotación de la Cuarta Planta de Tratamiento Integral de los Residuos Municipales del Área Metropolitana de Barcelona, correspondiente al ejercicio 2016, informe 19/2020.

El objeto del informe ha sido la fiscalización limitada del AMB, centrada en la fiscalización de la aprobación y rendición de la Cuenta general y del presupuesto, y la fiscalización de la contratación administrativa del AMB correspondientes al ejercicio 2016, para verificar que cumplen la normativa que le es de aplicación.

Aunque el ámbito temporal de este informe ha sido el ejercicio 2016, 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.

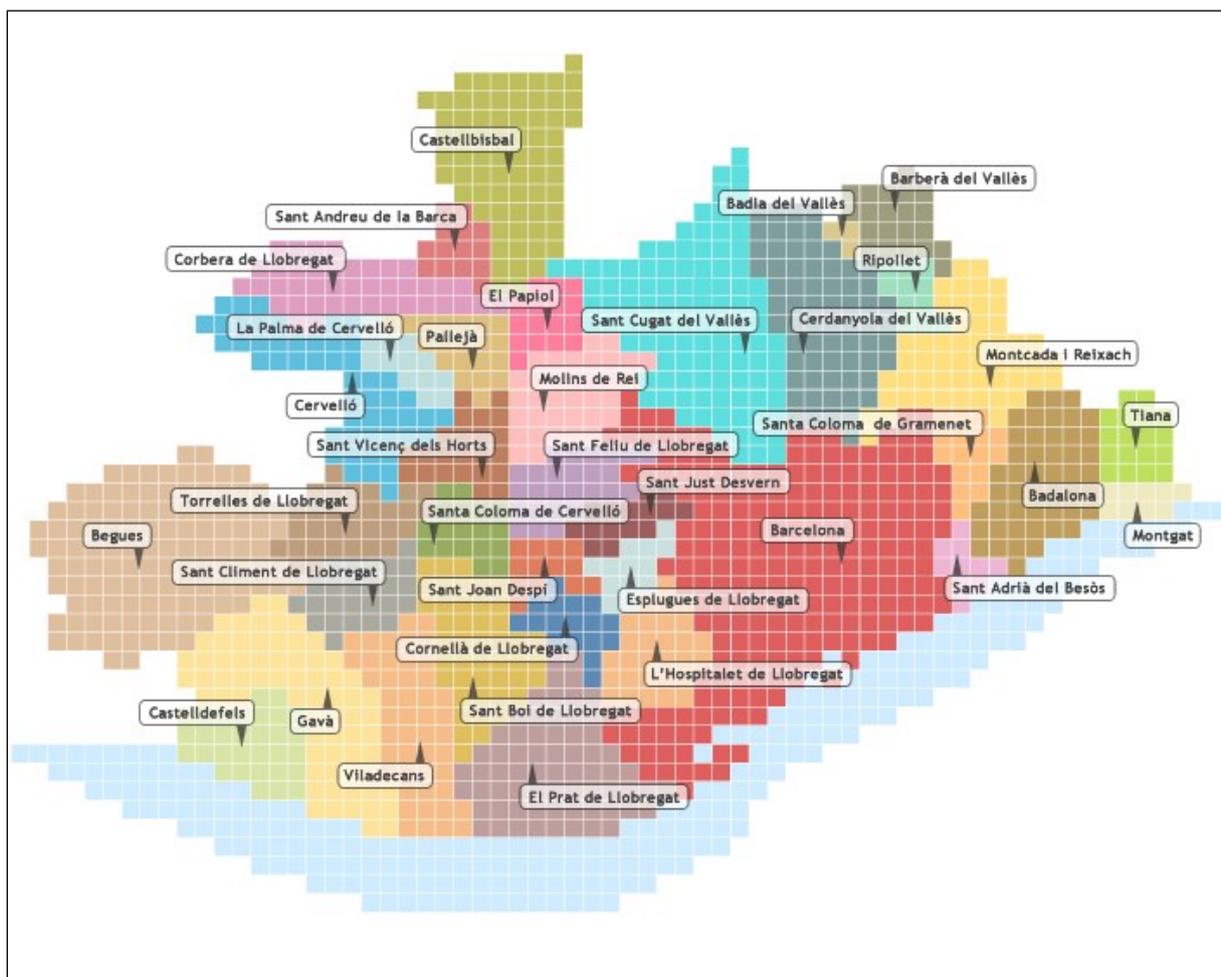
## 1.2. ENTE FISCALIZADO

### 1.2.1. Antecedentes

El AMB fue creada por la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona (Ley 31/2010). Desde aquel momento, el AMB sustituye a las tres entidades metropolitanas vigentes hasta esa fecha: la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona, la Entidad del Medio Ambiente y la Entidad Metropolitana del Transporte.

El AMB es un ente local supramunicipal de carácter territorial integrado por los treinta y seis municipios de la conurbación de Barcelona, que ocupan 636 km<sup>2</sup> y donde viven más de 3,2 millones de personas.

**Mapa 1. Municipios integrantes del AMB**



Fuente: Web del AMB.

**Cuadro 1. Municipios integrantes del AMB**

Municipios	Habitantes 2016	Superficie (km <sup>2</sup> )	Densidad de población (hab./km <sup>2</sup> )
Badalona	215.634	21,2	10.171
Badia del Vallès	13.482	0,9	14.980
Barberà del Vallès	32.832	8,3	3.996
Barcelona	1.608.746	101,3	15.881
Begues	6.736	50,4	134
Castellbisbal	12.277	31,0	396
Castelldefels	64.892	12,9	5.030
Cerdanyola del Vallès	57.543	30,6	1.880
Cervelló	8.861	24,1	368
Corbera de Llobregat	14.168	18,4	770
Cornellà de Llobregat	86.072	7,0	12.296
Esplugues de Llobregat	45.733	4,6	9.942
Gavà	46.266	30,8	1.502
Hospitalet de Llobregat, L'	254.804	12,4	20.549
Molins de Rei	25.359	15,9	1.595
Montcada i Reixac	34.802	23,5	1.481
Montgat	11.621	2,9	4.007
Pallejà	11.348	8,3	1.367
Papiol, El	4.075	8,9	458
Prat de Llobregat, El	63.457	31,4	2.021
Palma de Cervelló, La	3.000	5,5	545
Ripollet	37.648	4,3	8.755
Sant Andreu de la Barca	27.434	5,5	4.988
Sant Adrià de Besòs	36.496	3,8	9.604
Sant Boi de Llobregat	82.402	21,5	3.933
Sant Climent de Llobregat	4.024	10,8	373
Sant Cugat del Vallès	88.921	48,2	1.845
Sant Feliu de Llobregat	44.086	11,8	3.736
Sant Joan Despí	33.502	6,2	5.403
Sant Just Desvern	16.927	7,8	2.170
Sant Vicenç dels Horts	27.961	9,1	3.073
Santa Coloma de Cervelló	8.073	7,5	1.076
Santa Coloma de Gramenet	117.153	7,0	16.736
Tiana	8.553	8,0	1.069
Torrelles de Llobregat	5.933	13,6	436
Viladecans	65.779	20,4	3.224
<b>Total</b>	<b>3.226.600</b>	<b>635,8</b>	<b>5.075</b>

Fuente: Instituto de Estadística de Cataluña.

## **1.2.2. Actividades y organización**

### **1.2.2.1. Actividad**

De acuerdo con su ley de creación, el AMB tiene competencias en materia de urbanismo, transporte y movilidad, aguas, residuos y otras competencias en materia de medio ambiente, infraestructuras de interés metropolitano, desarrollo económico y social y cohesión social y territorial. El AMB ejerce las competencias que le atribuye su ley de creación, las que le pueden atribuir otras leyes y, con previa aceptación, las que le deleguen los municipios y otras administraciones.

Además, el AMB puede prestar servicios y promover actividades que contribuyen a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los municipios que la integran, sin perjuicio de las competencias que corresponden a otras administraciones públicas, así como colaborar en el ejercicio de actividades propias de la Administración de la Generalidad, de los otros entes supramunicipales y de los municipios, mediante convenios, encargos de gestión, delegación de competencias y cualquier otro instrumento que sea adecuado.

### **Actividades**

Las principales actividades que lleva a cabo el AMB en el desarrollo de sus competencias son las siguientes:

#### **Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda**

En el ámbito del territorio, el AMB participa en la formulación y tramitación del Plan territorial general de Cataluña y de los planes territoriales parciales y planes sectoriales de su ámbito competencial. También participa en todas aquellas actividades encaminadas a proteger y ordenar el paisaje del ámbito metropolitano, como actuaciones de mejora de los parques públicos, protección de zonas verdes y ordenación del frente marítimo.

#### **Transporte y movilidad**

El AMB se encarga del transporte público urbano colectivo de viajeros en superficie mediante la red de líneas de autobuses que integran este servicio y del servicio de transporte público subterráneo de viajeros, de conformidad con la legislación sectorial de aplicación y sin perjuicio de las competencias de la Generalidad de Cataluña en esta materia.

La prestación y gestión de la red de autobuses que da servicio en Barcelona y la prestación y gestión de la red de transporte subterráneo de metro se realiza de forma directa por la empresa Transports Metropolitans de Barcelona, SA.

La prestación y gestión de la red de autobuses metropolitanos y de la red nocturna de autobuses metropolitanos se realiza de forma indirecta mediante compañías operadoras. Dentro de esta área se gestionan otros servicios, entre los que destacan el servicio de aparcamientos seguros para bicicletas privadas, BICIBOX, la promoción del transporte público, la gestión y asignación de servicios de transporte público para personas con movilidad reducida severa y la concesión y tramitación de los diferentes títulos de tarificación social para facilitar a las personas mayores, o con discapacidades, y a las de escasos recursos económicos el acceso a los servicios de transporte metropolitanos.

Mediante el organismo autónomo Instituto Metropolitano del Taxi, el AMB se encarga de la ordenación, administración y gestión del servicio de taxi en el área metropolitana de Barcelona.

### **Aguas**

En materia de aguas, el AMB se encarga del suministro domiciliario de agua potable o el abastecimiento de agua en baja. Esta actividad la realiza mediante las entidades suministradoras, que son las compañías públicas, privadas o mixtas que, bajo la gestión del AMB, transportan el agua potable a los consumidores. También regula, previa autorización de la Comisión de Precios de Cataluña, los precios de las tarifas de agua de conformidad con los costes que la prestación del servicio requiere, prestación que comprende la estructura tarifaria y los tratamientos especiales o bonificaciones, entre otros.

También se encarga del sistema público de saneamiento en alta y la depuración de aguas residuales, así como de la regeneración de estas aguas para otros usos, sin perjuicio de las competencias de la Agencia Catalana del Agua, y coordina los sistemas municipales de saneamiento en baja y, en particular, la planificación y gestión integrada de la evacuación de aguas pluviales y residuales y de las redes de alcantarillado.

Puesto que tiene competencia en varias actividades del ciclo del agua, el AMB ha optado por una gestión integral del suministro de agua potable y del saneamiento en el ámbito metropolitano que realiza mediante la sociedad de economía mixta Aigües de Barcelona, Empresa Metropolitana de Gestió del Cicle Integral de l'Aigua, SA, participada por la Sociedad General de Aguas de Barcelona (SGAB), en un 70,0%, el AMB, en un 15,0% y Criteria Caixa, SA en un 15,0%.

### **Residuos**

El AMB coordina los sistemas municipales de recogida de residuos, hace el tratamiento, valorización y disposición de estos, realiza la elección y selección de envases y presta el servicio de recogida de residuos en colaboración con los municipios. El modelo de gestión de residuos del AMB se basa en la recogida selectiva y en el tratamiento correcto de cada

fracción. Para llevar a cabo estos servicios, se favorece la recogida mediante puntos limpios, puntos verdes, contenedores y otros sistemas. El AMB es propietaria de las siguientes instalaciones que tienen como finalidad la gestión de los residuos:

- Cuatro plantas de tratamiento de residuos (ecoparques) que realizan el tratamiento mecánico biológico de las fracciones de los residuos municipales que contienen materia orgánica.
- Una planta de gestión de residuos voluminosos que por sus dimensiones se recogen sin contenedores.
- Tres plantas de triaje que separan y embalan los envases procedentes del contenedor amarillo de recogida selectiva, para enviar cada material al reciclador correspondiente.
- Dos plantas de compostaje dedicadas a tratar materia orgánica y residuos vegetales para obtener compost, una enmienda o abono orgánico que se puede utilizar tanto en jardinería como en agricultura.
- Una planta de valorización integral de residuos, donde se genera energía procedente del tratamiento de los residuos.
- Una planta de transferencia de residuos, donde se reciben varias fracciones de residuos municipales procedentes de los servicios de recogida municipales y se hace su transferencia, mediante camiones de alta capacidad de transporte a las correspondientes instalaciones de tratamiento.

### **Fuentes de financiación**

De acuerdo con la ley de creación, el AMB puede disponer de varias fuentes de financiación para realizar sus actividades, tales como los ingresos procedentes del patrimonio y otros ingresos de derecho privado, los recargos y participaciones en tributos del Estado y de la Generalidad de Cataluña, los ingresos procedentes de la prestación de servicios de su competencia, de la ejecución de obras y de la utilización del dominio público en forma de precios públicos, tasas, cánones, cuotas urbanísticas y contribuciones especiales, las subvenciones recibidas y las aportaciones de los municipios que la integran, entre otros.

De estas fuentes de financiación las más significativas en importe son las transferencias recibidas de la Autoridad Metropolitana del Transporte por la gestión que efectúa el AMB de los servicios de transporte colectivo urbano, los ingresos derivados de la tasa metropolitana de tratamiento de residuos, las transferencias corrientes recibidas de la Agencia Catalana del Agua y las aportaciones de los municipios que la integran.

### **1.2.2.2. Organización**

Los órganos de gobierno y administración del AMB están previstos en su ley de creación y en el Reglamento Orgánico Metropolitano, que los clasifica como básicos, necesarios y complementarios.

Son órganos básicos del AMB:

- El Consejo Metropolitano
- El presidente o presidenta
- La Junta de Gobierno
- La Comisión Especial de Cuentas

Como órganos necesarios se prevé la creación de grupos metropolitanos, en los que se deben integrar los consejeros para preparar los temas que serán tratados por el Consejo Metropolitano, y el Consejo de Alcaldes, integrado por los alcaldes de los municipios del Área Metropolitana, que puede presentar al Consejo Metropolitano propuestas de actuación que sean de interés para el territorio metropolitano.

Como órganos complementarios se establecen la Vicepresidencia Ejecutiva, las vicepresidencias, la Gerencia, la Comisión Ejecutiva, las comisiones informativas y la Junta de Portavoces.

Durante el ejercicio 2016, el gerente del AMB fue Ramon Maria Torra Xicoy, que ejercía este cargo desde que el AMB fue constituida, en 2010.

#### **El Consejo Metropolitano**

El Consejo Metropolitano está integrado por todos los consejeros y por el presidente o presidenta. Los alcaldes de los municipios son miembros natos del Consejo, además de los concejales designados por los ayuntamientos, hasta llegar al número estipulado para cada municipio, definido en su ley de creación. Ejerce las competencias atribuidas por la Ley 31/2010, con carácter de indelegables, y de otras que se le puedan encomendar. El Consejo Metropolitano puede constituir las comisiones que considere pertinentes para su buen funcionamiento.

El Consejo Metropolitano durante el ejercicio 2016 estaba integrado por noventa consejeros metropolitanos que representaban cada uno de los treinta y seis municipios en proporción a su peso demográfico. Durante el ejercicio 2016, formaron parte del Consejo Metropolitano los siguientes miembros:

**Cuadro 2. Composición del Consejo Metropolitano. Ejercicio 2016**

Municipio representado	Nombre y apellidos	Grupo municipal	Cargo
Badalona	Rosa Bertran Bartomeu (b)	Grup Popular Metropolità	Consejera
	Sònia Egea Pérez	Grup Popular Metropolità	Consejera
	Dolors Sabater Puig	CUP	Consejera
	José Antonio Téllez Oliva	CUP	Consejero
Badia del Vallés	Eva Menor Cantador	PSC-CP	Consejera
Barberà del Vallés	Fabià Díaz Cortés	CUP	Consejero
	Silvia Fuster Alay	Plataforma Ciudadana per Barberà	Consejera
Barcelona	Santiago Alonso Beltran	Ciudadanos	Consejero
	Gerard Ardanuy Mata	CiU	Consejero
	Eloi Badia Casas	Entesa	Vicepresidente del Área de Medio Ambiente
	Montserrat Benedí Altés	ERC	Consejera
	Koldo Blanco Uzquiano (b)	Ciudadanos	Consejero
	Raimond Blasi Navarro	CiU	Consejero
	Alfred Bosch Pascual	ERC	Vicepresidente del Área de Internacional y de Cooperación
	Trini Capdevila Burniol	ERC	Consejera
	Ada Colau Ballano	Entesa	Presidenta
	Jaume Collboni Cuadrado	PSC-CP	Vicepresidente del Área de Desarrollo Social y Económico
	Agustí Colom Cabau	Entesa	Consejero
	Angeles Esteller Ruedas	Grup Popular Metropolità	Consejera
	Alberto Fernández Díaz	Grup Popular Metropolità	Consejero
	Joaquin Forn Chiariello	CiU	Consejero
	Mercè Homs Molist	CiU	Consejera
	María José Lecha González	CUP	Consejera
	Jordi Martí Galbis	CiU	Consejero
	Carina Mejías Sánchez	Ciudadanos	Consejera
	Daniel Mòdol Deltell	PSC-CP	Consejero
	Josep Maria Montaner Martorell (b)	Entesa	Consejero
	Xavier Mulleras Vinzia	Grup Popular Metropolità	Consejero
	Gala Pin Ferrando	Entesa	Consejera
	Maria Rovira Torrens	CUP	Consejera
Janet Sanz Cid	Entesa	Vicepresidenta del Área de Planificación Estratégica	
Francisco Sierra López (a)	Ciudadanos	Consejero	
Mercedes Vidal Lago	Entesa	Consejera	
Francina Vila Valls	CiU	Consejera	
Begues	Mercè Esteve Pi	CiU	Consejera
Castellbisbal	Joan Playà Guirado	Entesa	Consejero
Castelldefels	Antoni Casas Carbonell (b)	ERC	Consejero
	M <sup>a</sup> Asunción Miranda Cuervas (a)	PSC-CP	Consejera
Cerdanyola del Vallès	Carles Escolà Sanchez	CUP	Consejero
	Maurici Jaumandreu Font (a)	CUP	Consejero
	Helena Sola Tàrraga (b)	ERC	Consejera
Cervelló	José Ignacio Aparicio Ciria	PSC-CP	Consejero
Corbera de Llobregat	Montserrat Febrero Piera	ERC	Consejera
Cornellà de Llobregat	Antonio Balmón Arévalo	PSC-CP	Vicepresidente Ejecutivo
	Manuel Ceballos Morillo	PSC-CP	Consejero
	Antonio Martínez Flor	PSC-CP	Consejero
Esplugues de Llobregat	Pilar Díaz Romero	PSC-CP	Consejera
	Eduard Sanz García	PSC-CP	Consejero
Gavà	Rosa Maria Fernández Labella	PSC-CP	Consejera
	Raquel Sánchez Jiménez	PSC-CP	Consejera

SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA — INFORME 18/2020

Municipio representado	Nombre y apellidos	Grupo municipal	Cargo
Hospitalet de Llobregat, L'	Manuel Brinquis Pérez José Castro Borrallo Miguel Manuel García Valle Núria Marín Martínez	PSC-CP PSC-CP Ciudadanos PSC-CP	Consejero Consejero Consejero Vicepresidenta
Molins de Rei	Xavier Paz Penche Ramon Sanchez Gil (b)	PSC-CP CiU	Consejero Consejero
Montcada i Reixac	Laura Campos Ferrer Jordi Sánchez Escrigas	Entesa ERC	Consejera Consejero
Montgat	Rosa Funtané Vilà	ERC	Consejera
Pallejà	Ascensión Ratia Checa	Entesa	Consejera
Palma de Cervelló, La	Xavier González Alemany	Entesa	Consejero
Papiol, El	(c)		
Prat de Llobregat, El	Sergi Alegre Calero Lluís Tejedor Ballesteros	Entesa Entesa	Consejero Vicepresidente
Ripollet	Jose Maria Osuna Lopez Juan Parralejo Aragoneses	CUP PSC-CP	Consejero Consejero
Sant Adrià de Besòs	Joan Callau Bartolí José Luis Martínez Cardoso	PSC-CP PSC-CP	Consejero Consejero
Sant Andreu de la Barca	Manuel Enric Llorca Ibáñez	PSC-CP	Consejero
Sant Boi de Llobregat	José Ángel Carcelén Luján Maria Luisa Moret Sabidó Juan Tamayo Fernández	PSC-CP PSC-CP PSC-CP	Consejero Consejera Consejero
Sant Climent de Llobregat	Isidre Sierra Fusté	CiU	Consejero
Sant Cugat del Vallès	Carles Brugarolas Conde Damià Calvet Valera (a) Carmela Fortuny Camarena (b) Cristina Paraira Beser (b) Esther Salat Llorente (a)	CiU CiU CiU CiU CiU	Consejero Consejero Consejera Consejera Consejera
Sant Feliu de Llobregat	Lidia Muñoz Caceres Jordi San José Buenaventura	Entesa Entesa	Consejera Consejero
Sant Joan Despí	Belén García Criado Antoni Poveda Zapata	PSC-CP PSC-CP	Consejera Vicepresidente del Área de Movilidad y Transporte
Sant Just Desvern	Josep Perpinyà Palau	PSC-CP	Consejero
Sant Vicenç dels Horts	Jordi Gil Dorado (a) Arnau Mata Casademunt (b) Francisco Rodríguez Garzón	Entesa ERC ERC	Consejero Consejero Consejero
Santa Coloma de Cervelló	Gerard Segú López	Entesa	Consejero
Santa Coloma de Gramenet	Aitor Blanc Aranjuelo Lidia Montero Cos Núria Parlón Gil Esteve Serrano Ortín	CUP PSC-CP PSC-CP PSC-CP	Consejero Consejera Consejera Consejero
Tiana	Esther Pujol Martí	PSC-CP	Consejera
Torrelles de Llobregat	Ferran Puig Verdaguer	Compromís i Acord per Torrelles	Consejero
Viladecans	Verónica Arasil Garcia (a)(b) Pere Gutiérrez Alemany(b) Carles Ruiz Novella	PSC-CP PSC-CP PSC-CP	Consejera Consejero Consejero

Fuente: Documentación facilitada por el ente.

Notas:

- (a) Concejales que fueron baja durante el ejercicio 2016. Algunos de ellos fueron substituidos durante el mismo ejercicio 2016 y otros en el ejercicio 2017.
- (b) Concejales que fueron alta durante el ejercicio 2016 para sustituir bajas del ejercicio 2015 y del ejercicio 2016.
- (c) Pendiente de nombramiento durante el ejercicio 2017.

## El presidente o presidenta

Durante el ejercicio 2016, la presidenta del AMB fue Ada Colau Ballano, alcaldesa de Barcelona.

El presidente puede nombrar, de entre los consejeros metropolitanos, a un vicepresidente ejecutivo y a los vicepresidentes que considere pertinentes, que lo deben sustituir en caso de vacante, ausencia o impedimento. El presidente puede delegar en los vicepresidentes el ejercicio de sus funciones, salvo las establecidas como indelegables en la Ley 31/2010. Las vicepresidencias, durante el ejercicio 2016, se muestran en el siguiente cuadro:

**Cuadro 3. Presidenta y vicepresidencias**

Nombre y apellidos	Grupo municipal	Cargo
Ada Colau Ballano	Entesa	Presidenta
Antonio Balmón Arévalo	PSC-CP	Vicepresidente ejecutivo
Núria Marín Martínez	PSC-CP	Vicepresidenta
Lluís Tejedor Ballesteros	Entesa	Vicepresidente
Eloi Badia Casas*	Entesa	Vicepresidente del Área de Medio Ambiente
Alfred Bosch Pascual	ERC	Vicepresidente del Área de Internacional y de Cooperación
Jaume Collboni Cuadrado	PSC-CP	Vicepresidente del Área de Desarrollo Social y Económico
Gerardo Pisarello Prados*	Entesa	Vicepresidente del Área de Planificación Estratégica
Janet Sanz Cid*	Entesa	Vicepresidenta del Área de Planificación Estratégica
Antoni Poveda Zapata	PSC-CP	Vicepresidente del Área de Movilidad y Transporte

Fuente: Documentación facilitada por el ente.

\* El 13 de julio de 2016 Janet Sanz Cid cesó como vicepresidenta del Área de Medio Ambiente, cargo que pasó a ocupar Eloi Badia Casas. El mismo día, Gerardo Pisarello Prados cesó como vicepresidente del Área de Planificación Estratégica, cargo que pasó a ocupar Janet Sanz Cid.

## La Junta de Gobierno

La Junta de Gobierno es el órgano que asiste a la Presidencia en la administración metropolitana. Sus tareas son delegadas por el Consejo Metropolitano y por la Presidencia, con el objetivo de garantizar la agilidad en la toma de decisiones y facilitar el trabajo de la administración metropolitana.

La Junta de Gobierno está formada por la Presidencia del AMB y los consejeros metropolitanos nombrados por la Presidencia a propuesta del Consejo Metropolitano. Durante el ejercicio 2016, su composición fue la siguiente:

**Cuadro 4. Composición de la Junta de Gobierno**

Nombre y apellidos	Grupo municipal	Cargo
Ada Colau Ballano	Entesa	Presidenta
Eloi Badia Casas	Entesa	Vicepresidente del Área de Medio Ambiente
Antonio Balmón Arévalo	PSC-CP	Vicepresidente Ejecutivo
Alfred Bosch Pascual	ERC	Vicepresidente del Área de Internacional y de Cooperación
Jaume Collboni Cuadrado	PSC-CP	Vicepresidente del Área de Desarrollo Social y Económico
Núria Marín Martínez	PSC-CP	Vicepresidenta
Núria Parlón Gil	PSC-CP	Consejera
Antoni Poveda Zapata	PSC-CP	Vicepresidente del Área de Movilidad y Transporte
Esther Pujol Martí	PSC-CP	Consejera
Jordi San José Buenaventura	Entesa	Consejero
Janet Sanz Cid	Entesa	Vicepresidenta del Área de Planificación Estratégica
Lluís Tejedor Ballesteros	Entesa	Vicepresidente

Fuente: Documentación facilitada por el ente.

### La Comisión Especial de Cuentas

La Comisión Especial de Cuentas está formada por un representante de cada uno de los grupos políticos presentes en el Consejo Metropolitano, nombrados por el propio Consejo.

### Entidades dependientes y/o entidades participadas

Durante el ejercicio 2016 el AMB tenía un organismo autónomo, una entidad pública empresarial local, cinco sociedades mercantiles íntegramente participadas por el AMB y participaba en cuatro consorcios. Todas estas entidades estaban adscritas al AMB.

**Cuadro 5. Entidades dependientes y/o participadas íntegramente por el AMB**

Tipo de entidad	Entidad
Organismo Autónomo	Instituto Metropolitano del Taxi
Entidad pública empresarial local	Instituto Metropolitano de Promoción de Suelo y Gestión Patrimonial (IMPSOL)
Sociedades mercantiles íntegramente participadas por el AMB	Ferrocarril Metropolità de Barcelona, SA Transports de Barcelona, SA AMB Informació i Serveis, SA Projectes i Serveis de Mobilitat, SA* Transports Metropolitans de Barcelona, SL*
Consortios adscritos	Consortio Ecoparque-4 Consortio del Parque Natural de la Sierra de Collserola Consortio Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona Consortio Besòs Tordera

Fuente: Información facilitada por la entidad.

\* Estas sociedades están íntegramente participadas por el AMB, con un 50,0% de forma directa y un 50,0% de forma indirecta, mediante las sociedades Ferrocarril Metropolità de Barcelona, SA, y Transports de Barcelona, SA, respectivamente.

Además, durante el ejercicio 2016, el AMB participaba en las siguientes sociedades:

**Cuadro 6. Otras sociedades participadas por el AMB**

Entidad	Porcentaje de participación en el capital
Tractament i Selecció de Residus, SA (TERSA)	41,40
Barcelona Regional, Agència de Desenvolupament Urbà	15,69

Fuente: Información facilitada por la entidad.

La sociedad TERSA está participada, además, por Barcelona Serveis Municipals, SA, en un 58,60%. Barcelona Regional, Agència de Desenvolupament Urbà está participada, además, por el Ayuntamiento de Barcelona, 17,65%; la Societat Urbanística Metropolitana de Rehabilitació i Gestió, AENA SME, SA, la Autoritat Portuària de Barcelona, SA, y el Consorcio de la Zona Franca, 11,76% cada una de ellas; Mercados de Abastecimientos de Barcelona, SA (Mercabarna), y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (Adif), 5,88% cada una, y Ferrocarril Metropolità de Barcelona, SA, y Transports de Barcelona, SA, 3,93% cada una de ellas.

El AMB participa también, de forma minoritaria, junto con otras entidades locales, en las sociedades Fira 2000, SA, y Parc Tecnològic del Vallès, SA, en las que la participación mayoritaria es de la Generalidad de Cataluña.

Además de las entidades anteriormente mencionadas, el AMB participa en varios consorcios y fundaciones no adscritos al AMB, y en cinco sociedades de economía mixta, con participación minoritaria.

### 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, 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.

Las Bases de ejecución del presupuesto del AMB regulan el seguimiento de las operaciones contables y el control y la fiscalización de la gestión económica de la entidad. La fiscalización realizada por la Intervención del AMB se llevó a cabo en la modalidad de previa plena.

El 9 de mayo de 2017 la empresa Gabinet Tècnic d'Auditoria i Consultoria, SA, emitió un informe de auditoría de las cuentas anuales del AMB del ejercicio 2016 en el que se emitió

una opinión favorable, con un párrafo de énfasis sobre la incertidumbre relacionada con los efectos de varias sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que estiman los recursos interpuestos por varias entidades referentes a la prestación del servicio metropolitano del ciclo integral del agua.

La función de control financiero del organismo autónomo, de las cinco sociedades mercantiles y de la entidad pública empresarial local, como entes dependientes, la debe asumir la Intervención de la propia AMB. Con este objetivo, el AMB aprobó las cuentas anuales del ejercicio 2016 de estas entidades, que incluían los informes de auditoría realizados por la empresa Gabinet Tècnic d'Auditoria i Consultoria, SA.

Por otra parte, el artículo 122 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, establece que el órgano de control de la Administración al que estén adscritos los consorcios debe llevar a cabo anualmente una auditoría de sus cuentas. La Intervención del AMB aprobó la auditoría de las cuentas de los consorcios que tiene adscritos realizada por la empresa Gabinet Tècnic d'Auditoria i Consultoria, SA.

Según el informe de evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y otras reglas fiscales emitido por la Intervención en referencia a la Cuenta general del ejercicio 2016, los entes integrantes del sector Administraciones Públicas del AMB cumplen, en términos consolidados, el objetivo de estabilidad presupuestaria, el límite de endeudamiento y la regla del gasto.

### **Provisión de plazas**

El artículo 47 de la Ley 31/2010 establece que a las funciones de Secretaría General, Intervención y Tesorería del AMB les son aplicables los preceptos de la disposición adicional octava de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, respecto a las funciones correspondientes a los funcionarios con habilitación estatal.

También establece que el secretario general debe ser secretario del Consejo Metropolitano y de la Junta de Gobierno y, sin perjuicio de la delegación que le corresponde, también debe serlo de la Comisión Especial de Cuentas, de las comisiones del Consejo Metropolitano y de los demás órganos colegiados que se puedan crear.

Desde el 6 de noviembre de 1999, la Secretaría del AMB estaba ocupada, de forma accidental, por un funcionario del AMB.

Desde el 5 de diciembre de 1991, la Tesorería del AMB estaba ocupada por un funcionario con habilitación de carácter estatal de acuerdo con la resolución de la Dirección General de Función Pública de 13 de julio de 1990.

Desde el 1 de enero de 2013, la Intervención del AMB estaba ocupada, de forma accidental, por un funcionario del AMB.

El AMB no solicitó a la Dirección General de Administración Local de la Generalidad de Cataluña, previamente a los nombramientos accidentales, ningún informe sobre la existencia de algún funcionario con habilitación de carácter estatal interesado en la provisión de los puestos de trabajo de secretario y de interventor, ni solicitó la autorización pertinente para los nombramientos accidentales, tal y como establece el artículo 33 del Real decreto 1732/1994, de 29 de julio, y el artículo 30 del Decreto 195/2008, de 7 de octubre, por el que se regulan determinados aspectos del régimen jurídico del personal funcionario con habilitación de carácter estatal de las entidades locales de Cataluña. Finalmente, a principios del ejercicio 2019, el AMB nombró a dos funcionarios con habilitación estatal interventor y secretario, de acuerdo con la Resolución de la Dirección General de la Función Pública de 14 de enero de 2019.

## **2. FISCALIZACIÓN REALIZADA**

### **2.1. APROBACIÓN DE LA CUENTA GENERAL Y RENDICIÓN**

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 2016, la Cuenta general del AMB 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 del 1 de junio del año siguiente, 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 Consejo Metropolitano para que la apruebe antes del 1 de octubre y pueda ser enviada a la Sindicatura antes de 15 de octubre.

El 30 de marzo de 2017 la Comisión Especial de Cuentas emitió el correspondiente informe de la Cuenta general del ejercicio 2016. El Consejo Metropolitano del AMB la aprobó el 25 de julio de 2017 y fue enviada a la Sindicatura de Cuentas el 14 de septiembre de 2017.

De acuerdo con la regla 48 de la ICAL, el AMB ha adjuntado 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, como documentación complementaria a la Cuenta general.

**2.2. ESTADO DE LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO**

El Estado de la liquidación del presupuesto, que incluye la Liquidación del presupuesto del ejercicio 2016 y el Resultado presupuestario se detalla a continuación:

**Cuadro 7. Liquidación presupuestaria**

Capítulos de ingresos	Presupuesto inicial	Modificaciones	Presupuesto definitivo	Derechos reconocidos	Derechos pendientes de cobro
1. Impuestos directos	99.642.054	-	99.642.054	101.743.123	23.127.448
3. Tasas, precios públicos y otros ingr.	162.606.952	1.728.192	164.335.144	163.726.692	21.763.346
4. Transferencias corrientes	351.910.413	30.680.170	382.590.583	328.439.948	26.934.683
5. Ingresos patrimoniales	39.701.001	-	39.701.001	39.261.699	20.836.212
<b>Total operaciones corrientes</b>	<b>653.860.420</b>	<b>32.408.362</b>	<b>686.268.782</b>	<b>633.171.462</b>	<b>92.661.689</b>
6. Enajenación de inversiones reales	-	498.278	498.278	498.278	3.584
7. Transferencias de capital	9.492.601	4.807.218	14.299.819	6.760.592	1.571.206
<b>Total operaciones de capital</b>	<b>9.492.601</b>	<b>5.305.496</b>	<b>14.798.097</b>	<b>7.258.870</b>	<b>1.574.790</b>
8. Activos financieros	-	82.067.253	82.067.253	1.280.060	-
9. Pasivos financieros	-	110.732.904	110.732.904	121.000.000	-
<b>Total operaciones financieras</b>	<b>-</b>	<b>192.800.157</b>	<b>192.800.157</b>	<b>122.280.060</b>	<b>-</b>
<b>Total ingresos</b>	<b>663.353.021</b>	<b>230.514.015</b>	<b>893.867.036</b>	<b>762.710.392</b>	<b>94.236.479</b>

Capítulos de gastos	Presupuesto inicial	Modificaciones	Presupuesto definitivo	Obligaciones reconocidas	Oblig. pendientes de pago
1. Gastos de personal	31.909.697	1.384	31.911.081	28.744.202	40.393
2. Gastos en bienes corrientes y servic.	271.060.586	2.960.584	274.021.170	240.614.507	49.715.845
3. Gastos financieros	5.283.457	-	5.283.457	2.464.655	109.247
4. Transferencias corrientes	255.661.934	37.586.812	293.248.746	266.131.498	6.726.360
<b>Total operaciones corrientes</b>	<b>563.915.674</b>	<b>40.548.780</b>	<b>604.464.454</b>	<b>537.954.862</b>	<b>56.591.845</b>
6. Inversiones reales	32.103.171	47.926.617	80.029.788	15.476.294	2.614.388
7. Transferencias de capital	47.625.700	101.117.419	148.743.119	46.626.458	3.529.847
<b>Total operaciones de capital</b>	<b>79.728.871</b>	<b>149.044.036</b>	<b>228.772.907</b>	<b>62.102.752</b>	<b>6.144.235</b>
8. Activos financieros	2.009.176	7.921.199	9.930.375	3.673.142	-
9. Pasivos financieros	17.699.300	33.000.000	50.699.300	46.525.549	-
<b>Total operaciones financieras</b>	<b>19.708.476</b>	<b>40.921.199</b>	<b>60.629.675</b>	<b>50.198.691</b>	<b>-</b>
<b>Total gastos</b>	<b>663.353.021</b>	<b>230.514.015</b>	<b>893.867.036</b>	<b>650.256.305</b>	<b>62.736.080</b>

Resultado presupuestario	Derechos reconocidos netos	Obligaciones reconocidas netas	Resultado presupuestario
a. Operaciones corrientes	633.171.462	537.954.862	95.216.600
b. Otras operaciones no financieras	7.258.870	62.102.752	(54.843.882)
<b>Total operaciones no financieras</b>	<b>640.430.332</b>	<b>600.057.614</b>	<b>40.372.718</b>
2. Activos financieros	1.280.060	3.673.142	(2.393.082)
3. Pasivos financieros	121.000.000	46.525.549	74.474.451
<b>Resultado presupuestario del ejercicio</b>	<b>762.710.392</b>	<b>650.256.305</b>	<b>112.454.087</b>
<b>Ajustes</b>			
3. Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales			34.249.468
4. Desviaciones de financiación negativas del ejercicio			19.226.116
5. Desviaciones de financiación positivas del ejercicio			(130.348.358)
<b>Resultado presupuestario ajustado</b>			<b>35.581.313</b>

Importes en euros.

Fuente: Cuenta general del ejercicio 2016.

Se ha fiscalizado la tramitación del presupuesto inicial, las modificaciones de crédito y la liquidación del presupuesto.

El presupuesto inicial aprobado preveía unos ingresos y gastos de 663,35 M€ y durante el ejercicio se aprobaron modificaciones de crédito por 230,51 M€, por lo tanto, el presupuesto definitivo fue de 893,87 M€. El Resultado presupuestario del ejercicio ha sido de 112,45 M€ y, considerando los ajustes derivados de los gastos financiados con remanente de tesorería y de las desviaciones de financiación, el Resultado presupuestario ajustado ha sido de 35,58 M€.

En relación con el presupuesto de ingresos, los derechos reconocidos por operaciones corrientes fueron inferiores a la previsión presupuestaria en 95,21 M€ y el 85,4% de estos derechos reconocidos se cobraron durante el ejercicio. El 43,1% de los derechos reconocidos del ejercicio 2016 corresponden a las transferencias corrientes recibidas por el AMB para la financiación de su actividad, las más significativas de las cuales son la aportación que hacen los municipios del área metropolitana según el porcentaje de su participación en los ingresos del Estado, de 115,47 M€ y la aportación de la Autoridad del Transporte Metropolitano en concepto de compensación para la financiación de las líneas de transporte que gestiona el AMB, de 87,63 M€.

En relación con el presupuesto de gastos, las obligaciones reconocidas fueron inferiores a las previsiones presupuestarias, especialmente en el caso de las transferencias de capital, en las que las obligaciones reconocidas fueron inferiores a las previsiones iniciales en 102,12 M€, porque no se materializaron gran parte de las subvenciones de capital previstas en el presupuesto destinadas a la financiación del Plan de Inversiones Metropolitano y las correspondientes al Plan Metropolitano de apoyo a los ayuntamientos para actuaciones de mejora en infraestructuras. El 37,0% de las obligaciones reconocidas del ejercicio 2016 correspondieron a los gastos en bienes y servicios, las más significativas de las cuales fueron los gastos por la explotación de las diferentes plantas de gestión de residuos, y el 40,9% a las transferencias corrientes otorgadas a otras entidades, siendo las más importantes las correspondientes a las aportaciones a realizar a la Autoridad del Transporte Metropolitano para financiar el servicio de transporte colectivo urbano.

### **2.2.1. Presupuesto inicial**

El Consejo Metropolitano del AMB aprobó inicialmente el presupuesto del ejercicio 2016 el 10 de noviembre de 2015, el cual quedó definitivamente aprobado el 22 de diciembre de 2015, y se publicó en el *Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona* el 5 de enero de 2016.

## 2.2.2. Modificaciones presupuestarias

Las modificaciones del presupuesto de gastos, 230,51 M€, suponen el 34,7% del presupuesto inicial, y se tramitaron en ochenta y cuatro expedientes, entre los que destaca, por el importe, el expediente de las incorporaciones de remanentes de crédito, de 191,22 M€.

Dichos expedientes fueron aprobados por el órgano competente, que era el Consejo Metropolitano para la modificación de créditos extraordinarios, suplementos de crédito y transferencias que afecten a diferentes áreas de gasto y las realizadas desde los capítulos 6 y 7 a gasto corriente, el presidente para la incorporación de remanentes, y el vicepresidente ejecutivo o el gerente, indistintamente, para el resto.

En el siguiente cuadro se muestran las modificaciones del presupuesto del ejercicio 2016, clasificadas por capítulos y por tipo:

**Cuadro 8. Modificaciones de crédito**

Capítulos de gasto	Créditos extraordinarios	Suplementos y ampliaciones de crédito	Transferencias de créditos	Incorporación de remanente	Generación de créditos	Bajas por anulación	Total modificaciones
1. Gastos de personal	-	-	-	1.384	-	-	1.384
2. Bienes corrientes y servicios	-	1.107.821	(1.374.600)	3.141.174	630.117	(543.928)	2.960.584
4. Transferencias corrientes	-	121.031	23.302.104	11.651.344	2.512.333	-	37.586.812
6. Inversiones reales	960.000	-	(4.799.086)	20.782.415	36.013.288	(5.030.000)	47.926.617
7. Transferencias de capital	30.000	-	(17.128.418)	152.722.343	15.498.279	(50.004.785)	101.117.419
8. Variación de activos financieros	-	5.000.000	-	2.921.199	-	-	7.921.199
9. Variación de pasivos financieros	-	33.000.000	-	-	-	-	33.000.000
<b>Total modificaciones</b>	<b>990.000</b>	<b>39.228.852</b>	<b>-</b>	<b>191.219.859</b>	<b>54.654.017</b>	<b>(55.578.713)</b>	<b>230.514.015</b>

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Cuenta general del ejercicio 2016.

Los expedientes de modificación de crédito incluyen el informe de Intervención preceptivo sobre 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 han sido principalmente el remanente de tesorería, 79,15 M€, y la contratación de nuevos préstamos, 110,73 M€.

## 2.3. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

### 2.3.1. Normativa aplicable

Durante el ejercicio 2016, el AMB estaba sometida al Texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por el Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSF). A partir del 19 de abril de 2016 también le eran de aplicación los preceptos que tenían efecto directo de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública,<sup>1</sup> y para los contratos firmados a partir de 3 de junio de 2016 le era también de aplicación el Decreto ley 3/2016, de 31 de mayo, de medidas urgentes en materia de contratación pública.

De acuerdo con la disposición adicional octava del TRLCSF, para establecer la sujeción a regulación armonizada de determinados contratos se deben tener en cuenta los límites y las exclusiones de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6. Además, a partir de 19 de abril de 2016, al AMB también le eran de aplicación los preceptos que tienen efecto directo de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.<sup>2</sup>

Para aquellos contratos que licitaron con anterioridad a la entrada en vigor del TRLCSF, el 16 de diciembre de 2011, les es de aplicación la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, contrato número 43; 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 administraciones públicas, contratos 42, 44, 45 y 46; Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las administraciones públicas, contrato 41, y Decreto 923/1965, de 8 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de contratos del Estado, contrato 40 (véase el cuadro 12).

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

**Cuadro 9. Órganos de contratación según las delegaciones vigentes en el ejercicio 2016**

Consejo Metropolitano	Junta de Gobierno	Vicepresidencia Ejecutiva	Gerente	Vicepresidentes de Área
Importe superior a 6.000.000€ (IVA incluido) y tiempo de ejecución o prestación sea superior a 4 años	Importe entre 500.000€ (IVA excluido) y 6.000.000€ (IVA incluido) y tiempo de ejecución o prestación que no sobrepase los 4 años	Importe entre 250.000€ (IVA excluido) y hasta 500.000€ (IVA excluido)	Importe hasta 250.000€ (IVA excluido), excepto aquellas que sean competencia de los vicepresidentes de Área	Importe hasta 100.000€ (IVA excluido)

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de ejecución del presupuesto del ejercicio 2016.

1. El 18 de abril de 2016 finalizó el período de transposición de la Directiva 2014/24/UE.

2. El 18 de abril de 2016 finalizó el período de transposición de la Directiva 2014/25/UE.

### **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. Los procedimientos de contratación del ejercicio 2016, aunque no se disponía de una regulación interna debidamente aprobada de los mismos, eran los siguientes:

- El inicio del expediente de contratación se efectuaba en los diferentes servicios del AMB mediante una solicitud que debía incluir la descripción del contrato, el importe, el tipo de contrato y procedimiento de licitación, 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 emitía un informe de contratación, donde se detallaban las características principales del contrato recogidas en los pliegos de prescripciones técnicas y administrativas. Posteriormente, la Intervención fiscalizaba el expediente, y el Servicio contratante realizaba la propuesta de gasto. Una vez completado el expediente y fiscalizado por la Intervención, este pasaba a la aprobación del órgano competente (véase el cuadro 9) para iniciar el procedimiento de contratación, de acuerdo con la normativa de aplicación.
- Los contratos menores los iniciaba también el servicio correspondiente, que debía hacer un informe donde constase la descripción de los trabajos y el plazo de ejecución. El expediente debía incluir la oferta del adjudicatario, la aprobación del gasto por parte del órgano competente, el informe de Intervención y la tramitación de la factura correspondiente. En los expedientes de contratos menores de carácter circunstancial y no reiterativos de importe inferior a 5.000 €, IVA incluido, no se exigía la tramitación de un expediente de contratación.

### **2.3.3. Muestra fiscalizada**

Para la fiscalización de la contratación administrativa, se ha obtenido el detalle de los contratos licitados y/o adjudicados durante el ejercicio 2016, que ascienden a 9,23 M€, y de los contratos vigentes, 294,46 M€. Estos dos listados incluyen todos los contratos vigentes del ejercicio fiscalizado, que suman un total de 303,69 M€. 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 que ascienden a 216,27 M€. Finalmente, se ha obtenido el listado de contratos menores, que suman 6,41 M€ (véase el cuadro 10).

La muestra fiscalizada, seleccionada a criterio del auditor, incluye trece contratos de entre

los licitados y/o adjudicados durante el ejercicio 2016, nueve de ellos licitados por procedimiento abierto, dos por procedimiento negociado y dos por adhesión a contrato marco preestablecido, y diecisiete de los contratos vigentes en el ejercicio fiscalizado, pero licitados en ejercicios anteriores, seleccionados para analizar su ejecución. Estos treinta contratos ascienden a un total de 185.936.687 €. En el análisis de los gastos de los capítulos 2, 4 y 6, se ha seleccionado para su fiscalización, dos partidas con el objetivo de identificar posibles actuaciones que deberían haber sido contratadas según un procedimiento de contratación administrativa, por un importe de 26.358.920 €. Por último, la muestra también incluye veinticinco contratos menores de importe total 515.307 € (véase el cuadro 11).

A efectos de presentar los datos de modo que se puedan comparar, se detalla a continuación el total de contratos del ejercicio 2016, que incluye los licitados y/o adjudicados durante el ejercicio, los vigentes y los menores, con el detalle de las obligaciones reconocidas de cada uno de ellos. Se incluye también el importe del resto de gasto de los capítulos 2, 4 y 6.

**Cuadro 10. Contratos licitados, adjudicados y/o vigentes en el ejercicio 2016, resto de gastos de los capítulos 2,4 y 6 y contratos menores**

Tipo de contrato	Abierto		Adhesión a contrato marco		Negociado		Directo		Total	
	Nº	Obligaciones reconocidas	Nº	Obligaciones reconocidas	Nº	Obligaciones reconocidas	Nº	Obligaciones reconocidas	Nº	Obligaciones reconocidas
Obras	7	2.763.311	-	-	3	400.652	-	-	10	3.163.963
Servicios	41	1.773.914	10	2.007.660	25	402.220	-	-	76	4.183.794
Suministro	11	1.331.219	-	-	13	557.786	-	-	24	1.889.005
Contratos vigentes anteriores a 2016	-	-	-	-	-	-	-	-	*325	*294.456.644
<b>Total listados de contratos</b>	<b>59</b>	<b>5.868.444</b>	<b>10</b>	<b>2.007.660</b>	<b>41</b>	<b>1.360.658</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>435</b>	<b>303.693.406</b>
Resto de gastos										216.270.629
Contratos menores	-	-	-	-	-	-	860	6.405.173	860	6.405.173
<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>5.868.444</b>	<b>10</b>	<b>2.007.660</b>	<b>41</b>	<b>1.360.658</b>	<b>860</b>	<b>6.405.173</b>	<b>1.285</b>	<b>526.369.208</b>

Importes en euros, IVA incluido.

Fuente: Elaboración propia.

\* No se ha obtenido el detalle de la forma y el procedimiento de adjudicación de la totalidad de los contratos vigentes.

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

**Cuadro 11. Muestra seleccionada y porcentaje de cobertura de las muestras**

Tipo de contrato	Abierto		Adhesión a contrato marco		Negociado		Directo		Total	
	Nº	Obligaciones reconocidas	Nº	Obligaciones reconocidas	Nº	Obligaciones reconocidas	Nº	Obligaciones reconocidas	Nº	Obligaciones reconocidas
Gestión indirecta de los servicios públicos	7	112.858.101	-	-	-	-	-	-	7	112.858.101
Obras	8	6.195.205	-	-	1	234.604	-	-	9	6.429.809
Concesión de obra pública	1	24.205.777	-	-	-	-	-	-	1	24.205.777
Servicios	6	10.464.030	2	1.049.055	1	-	-	-	9	11.513.085
Suministro	3	794.752	-	-	-	-	-	-	3	794.752
Otros	-	-	-	-	-	-	1	30.135.163	1	30.135.163
<b>Total muestra</b>	<b>25</b>	<b>154.517.865</b>	<b>2</b>	<b>1.049.055</b>	<b>2</b>	<b>234.604</b>	<b>1</b>	<b>30.135.163</b>	<b>30</b>	<b>185.936.687</b>
<b>% sobre el total</b>										<b>61,2%</b>
Resto de gastos									2	26.358.920
<b>% sobre el total</b>										<b>12,2%</b>
Contratos menores seleccionados	-	-	-	-	-	-	25	515.307	25	515.307
<b>% sobre el total</b>										<b>8,0%</b>

Importes en euros, IVA incluido.

Fuente: Elaboración propia.

En concreto, los expedientes de contratación seleccionados han sido los siguientes:

**Cuadro 12. Muestra de contratos fiscalizados**

Id.	Tipo de contrato y procedimiento de adjudicación	Fecha adjudicación	Adjudicatario	Objeto del contrato	Importe adjudicado con IVA
<b>Contratos licitados y/o adjudicados en el ejercicio 2016</b>					
1	Servicios Abierto	08.03.2016	Bull España, SA	Servicio de atención a usuarios y soporte de informática al Área Metropolitana de Barcelona y a sus entes dependientes	980.588
2	Servicios Derivado de acuerdo Marco	18.04.2016	Carat España, SAU	Compra espacio metrópolis Barcelona a <i>El Periódico</i> de Cataluña mediante la agencia/central de medios homologada	549.402
3	Obras Negociado sin publicidad	21.04.2016	Grupmas Edificació, SL	Obras de la fase 2 (nave B) del proyecto ejecutivo del edificio de consolidación estructural del edificio de El Molí de Molins de Rei	270.838
4	Suministro Abierto	22.04.2016	Olprim Ingeniería y Servicios, SA	Fabricación, suministro e instalación de 4 módulos de primeros auxilios y 8 módulos de aseos para las playas metropolitanas	422.618
5	Servicios Abierto	26.04.2016	Coptalia, SA	Servicio para el mantenimiento de mobiliario y equipamientos de las playas del área metropolitana de Barcelona	6.741.639

SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA — INFORME 18/2020

Id.	Tipo de contrato y procedimiento de adjudicación	Fecha adjudicación	Adjudicatario	Objeto del contrato	Importe adjudicado con IVA
6	Obras Abierto	10.05.2016	Rogasa Construcciones y Contratas, SAU	Obras del proyecto de camino para la conexión mediante carril bici entre Barcelona y Esplugues de Llobregat	1.035.600
7	Obras Abierto	31.05.2016	Obres i Serveis Roig, SA	Obras del proyecto ejecutivo de arreglo del Parque Fluvial del Besòs, primera fase en el ámbito de Montcada i Reixac	801.118
8	Suministro Abierto	12.07.2016	UTE Estacions de recàrrega vehicle elèctric amb 16	Suministro e instalación de estaciones de recarga para vehículos eléctricos, y su gestión y mantenimiento	1.657.252
9	Suministro Abierto	26.07.2016	Semiconductores y Sistemas, SA	Adquisición de licencias Autodesk BIM	362.986
10	Servicios Derivado de acuerdo Marco	05.09.2016	Arena Media Communications España, SA	Compra de espacios para la campaña movilidad sostenible otoño 2016, mediante la agencia/central de medios homologada	499.996
11	Encargo de gestión	16.09.2016	Barcelona Regional Agència de Desenvolupament Urbà, SA	Identificación y evaluación de los activos necesarios para la prestación de los servicios del ciclo del agua	40.600
12	Obras Abierto	20.12.2016	Obres i Serveis Roig, SA	Obras para la ejecución del proyecto de reurbanización de la avenida Torrent en el término municipal de Esplugues, calle Severo Ochoa, en el término municipal de L'Hospitalet de Llobregat, entre las rotondas de Jacinto Benavente y la calle Verge de la Mercè	881.812
13	Servicios Negociado sin publicidad	23.12.2016	Esri España Soluciones Geoespaciales, SL	Servicio de acceso ilimitado y mantenimiento del software ARGIS (ESRI)	326.700
14	Servicios Abierto	25.01.2017	Protección de Patrimonios, SA	Seguridad, vigilancia, personal auxiliar y recepción de los edificios sede del Área Metropolitana de Barcelona	961.974
<b>Contratos menores</b>					
15-39	Directo	2016	Varios	Varios conceptos	515.307
<b>Contratos licitados con anterioridad al ejercicio 2016, fiscalizados a efectos de ejecución</b>					
40	Gestión interesada Abierto	14.04.1983	Oliveras, SL	Concesión de la unificación U-2 del servicio público regular de transporte de viajeros por carretera entre Barcelona y Sant Boi de Llobregat	*12.555.549
41	Gestión de servicio público Abierto	13.05.1999	Ecoparc de Barcelona, SA	Gestión del complejo metropolitano de tratamiento integral de residuos municipales, Ecoparque 1	*28.482.653
42	Gestión de servicio público Abierto	21.12.2000	Ecoparc del Besòs, SA	Gestión del complejo metropolitano de tratamiento integral de residuos municipales, Ecoparque 2	*19.112.122
43	Encargo de gestión	13.12.2010	TERSA	Explotación de la planta integral de valorización de residuos de Sant Adrià de Besòs, Ecoparque 3	*30.135.163

SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA — INFORME 18/2020

Id.	Tipo de contrato y procedimiento de adjudicación	Fecha adjudicación	Adjudicatario	Objeto del contrato	Importe adjudicado con IVA
44	Concesión obra pública Abierto	27.10.2005	Consortio para la Construcción y Explotación de la Cuarta Planta de Tratamiento Integral de los Residuos Municipales	Explotación de la planta de tratamiento de residuos, Ecoparque 4	*24.205.777
45	Gestión interesada Abierto	20.07.2006	Transportes Urbanos y Servicios Generales, SAL (TUSGSAL)	Servicios público de transporte colectivo urbano de viajeros nocturno en Barcelona y ámbito norte	*11.963.160
46	Gestión interesada Abierto	05.05.2011	Transportes Urbanos y Servicios Generales, SAL (TUSGSAL)	Servicios público de transporte colectivo urbano de viajeros en el Barcelonès Norte	*34.488.480
47	Directo	06.11.2012	Aigües de Barcelona, Empresa Metropolitana de Gestió del Cicle Integral de l'Aigua, SA	Explotación del sistema de saneamiento de agua del área metropolitana de Barcelona	*26.297.290
48	Gestión servicio público Abierto	08.10.2013	Movement Barcelona 2005, SL	Concesión del mantenimiento y la gestión del servicio de aparcamientos seguros de bicicletas complementario a los medios de transporte público metropolitano BICIBOX	2.039.402
49	Servicios Abierto	27.12.2013	Vidacaixa, Sociedad Anónima de Seguros y Reaseguros	Servicio de seguro de vida e invalidez del personal y cargos electos del Área Metropolitana de Barcelona y sus entes dependientes	150.271
50	Servicios Abierto	29.04.2014	Compañía Española de Servicios Públicos Auxiliares, SA (CESPA, SA)	Servicio de mantenimiento integral de la red de parques del AMB, sector Llobregat (Lote 1)	20.386.024
		29.04.2014	Urbaser, SA	Servicio de mantenimiento integral de la red de parques del AMB, sector del Besòs (Lote 2)	11.072.392
		29.04.2014	UTE Espais Singulares	Servicio de mantenimiento integral de la red de parques del AMB, sector Espacios Singulares (Lote 3)	9.858.320
51	Servicios Abierto	23.09.2014	Valoriza Servicios Medioambientales, SA	Servicio de empresas externas para la selección y clasificación de los materiales aprovechables de los residuos inorgánicos que trata la Planta de Triaje de Molins de Rei (PTMR)	3.681.338
52	Obras Abierto	30.01.2015	Jose Antonio Romero Polo, SA	Obras del proyecto de ejecución del Parque Joan Oliver, en el término municipal de Badia del Vallès	761.856
53	Gestión servicio público Abierto	19.05.2015	Mohn, SL	Servicio Público de Transporte Colectivo Urbano de Viajeros Nocturno en Barcelona, L'Hospitalet de Llobregat y otros municipios de El Baix Llobregat	13.840.700

Id.	Tipo de contrato y procedimiento de adjudicación	Fecha adjudicación	Adjudicatario	Objeto del contrato	Importe adjudicado con IVA
54	Obras Abierto	24.11.2015	Grupmas Edificació, SL	Obras para la ejecución del proyecto ejecutivo de consolidación estructural del edificio de El Molí, nave A, en el municipio de Molins de Rei	1.195.049
55	Obras Abierto	22.12.2015	Eurocatalana Obres i Serveis, SL	Obras del proyecto de Parque en la manzana de la antigua escuela Joan Juncadella, en el término municipal de Sant Vicenç dels Horts	881.036
56	Obras Abierto	22.12.2015	Construcciones Perez Villora, SA	Obras para la ejecución del proyecto del Nuevo Instituto Castelldefels	1.211.534
57	Obras Abierto	21.04.2015	Dragados, SA	Obras del proyecto de soterramiento de la línea Aérea 110 kv SE Sant Boi - SE Sant Joan Despí del soporte T36 hasta SE Sant Joan Despí, en los términos municipales de Sant Joan Despí y Cornellà de Llobregat	1.434.740

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 detectadas en el trabajo de fiscalización de la contratación administrativa del AMB.

#### 2.3.4.1. Contratos adjudicados y/o licitados en el ejercicio 2016

##### Licitación

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

- En el contrato 1, de servicio de atención a usuarios y soporte informático, el pliego de cláusulas administrativas particulares solo establecía la puntuación máxima que se debía aplicar en la valoración de los criterios que dependían de un juicio de valor, sin establecer los subcriterios que se debían seguir para obtener la puntuación concreta de cada oferta. Estos subcriterios deberían haber sido explicitados, como mínimo, en las cláusulas en las que se detallaban los criterios de valoración para garantizar los principios de igualdad, publicidad y concurrencia.
- En los contratos 2 y 10, de compra de espacios publicitarios, ambos derivados de acuerdo marco, el plazo para la presentación de ofertas que se estableció en los pliegos fue de setenta y dos horas y siete días, respectivamente, plazos inferiores incluso a los previstos para la tramitación urgente en la normativa. A pesar de ser licitaciones derivadas de un acuerdo marco se considera que este plazo tan reducido supone una limitación a la concurrencia.

### **Fórmula de valoración de las ofertas económicas**

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

- En los contratos 1, 4, 5, 6, 7, 8, 12 y 14, licitados mediante procedimiento abierto, aunque el criterio objetivo –solo el precio– tenía una puntuación preponderante respecto del resto de criterios que dependían de un juicio de valor, la fórmula de valoración utilizada para otorgar las diferentes puntuaciones de la oferta económica redujo su importancia relativa y, por lo tanto, el peso de la oferta económica. Como consecuencia, el criterio evaluable mediante fórmula dejó de ser preponderante y se debería haber nombrado a un comité de expertos para valorar las ofertas, de acuerdo con el artículo 150.2 del TRLCSP.<sup>3</sup>

Además, en los contratos número 4, 6, y 12 la fórmula de valoración de la oferta económica se basaba en valores medios y se establecía un sistema para descartar ofertas en función del número de licitadores presentados. Esta forma de puntuación eliminaba ofertas sin ningún criterio de valoración técnico ni económico, hecho que no garantiza una correcta valoración de las diferentes ofertas de los licitadores.

En los contratos números 5, 6, 7, 9 y 14 la fórmula establecida en los pliegos para determinar las ofertas anormalmente bajas implicaba considerar como temerarias ofertas muy próximas a la media. La jurisprudencia.<sup>4</sup> establece que la fijación en el pliego de cláusulas de un umbral de desproporcionalidad muy cercano a la media de las ofertas puede llegar a desnaturalizar la finalidad de la figura de las ofertas con valores anormales o desproporcionados. La consideración de temeridad debe responder a la exclusión de ofertas desproporcionadas y, en opinión de la Sindicatura, la fórmula utilizada en esos contratos no favorecía este objetivo.

### **Modificación de contratos y/o contratos complementarios**

En los contratos 3, 6, 7, 9 y 12 se han detectado modificaciones de las condiciones del contrato respecto de las inicialmente establecidas.

El artículo 105 del TRLCSP establece que los contratos pueden ser modificados siempre que se hubiese previsto en los pliegos o en el anuncio de licitación o, en caso de no estar previstas, siempre que se cumplieran determinadas condiciones y límites. En los contratos analizados no se había previsto ninguna modificación en las condiciones iniciales incluidas en los pliegos.

---

3. Nota añadida como consecuencia de las alegaciones presentadas: Cabe mencionar que el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, en varias resoluciones que afectan a los contratos fiscalizados, avaló la fórmula matemática utilizada, atendiendo a su comportamiento teórico con un ejemplo de tres licitadores. Sin embargo, en la fiscalización realizada se ha visto que el comportamiento de la fórmula en condiciones reales en más de tres licitadores presenta un umbral de saciedad que hace que la oferta económica deje de ser preponderante.

4. Resoluciones 42/2013, de 23 de enero; 32/2014, de 17 de enero; 241/2014, de 21 de marzo y 662/2014, de 12 de septiembre (entre otras), del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

En la fiscalización realizada se ha observado que en estos contratos se han efectuado modificaciones no previstas en los pliegos ni en el anuncio de licitación, por lo que, de acuerdo con el artículo 107 del TRLCSP, debían responder a determinadas situaciones y no podían alterar las condiciones esenciales del contrato. De estas modificaciones, las de los contratos 6 y 12, motivadas todas ellas por situaciones imprevistas puestas de manifiesto en la ejecución de la obra (circunstancias de tipo geológico o similares, especificaciones medioambientales o de seguridad requeridas con posterioridad a la adjudicación), que no eran previsibles con anterioridad y que requerían cambios respecto del proyecto adjudicado, no cumplían los requisitos del artículo 107.2 del TRLCSP y, por lo tanto, deberían haber motivado una nueva licitación.

En concreto, las modificaciones son las siguientes:

- El contrato número 6, de obras del camino para la conexión mediante carril bici entre Barcelona y Esplugues de Llobregat por la avenida Diagonal, fue adjudicado el 17 de mayo de 2016 por procedimiento abierto a la empresa Rogasa Construcciones y Contratas, SAU, por 1.035.600€ y una duración de doce meses desde la firma del acta de replanteo el 7 de julio de 2016.

Solo cuatro días más tarde, el 11 de julio de 2016, se emitió un informe de justificación de la primera modificación del contrato, aprobada finalmente el 9 de septiembre de 2016 por 50.433€, para dar cumplimiento a determinados requerimientos del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat, el Ayuntamiento de Barcelona y el Ministerio de Fomento sobre señalización provisional de las obras y homologación de determinados elementos.

El 9 de mayo de 2017 se formalizó la segunda modificación con el objetivo de ampliar el plazo en 1 mes.

Durante los siguientes doce meses se firmaron cuatro modificaciones más, dos de ellas de ampliación de plazo, en cuatro meses más, y dos de incremento de coste, de 49.149€ y 349.476€, en concreto:

El 19 de junio de 2017 se firmó una nueva modificación con un incremento de coste de 49.149€ para introducir determinados requerimientos no previstos en el proyecto inicial como por ejemplo el tratamiento de árboles de especial interés, cambios en el sistema de riego y de tuberías, retirada de vallas inservibles, derribos en el asfalto de un grosor superior al que se había presupuestado, gestión de un volumen de residuos por derribos superior al previsto, nuevos requerimientos de los ayuntamientos implicados y el Ministerio de Fomento en la pavimentación, señalización vertical, drenajes y alumbrado.

El 26 de julio de 2017 se firmó la cuarta modificación de contrato con un incremento de coste de 349.476€, por nuevos requerimientos de los ayuntamientos implicados y el Ministerio de Fomento en el alumbrado, que se consideró insuficiente, y en las medidas de protección y señalización, que necesitaban ser ampliadas para una mayor seguridad.

Por último, el 27 de octubre de 2017 se firmó una nueva ampliación de plazo de tres meses adicionales.

El total de modificaciones representó un 43,3% de incremento sobre el importe de adjudicación, por encima del límite del 10% establecido en el artículo 107 del TRLCSP como variación de las condiciones esenciales del contrato que habría requerido una nueva licitación. En la práctica, el plazo de ejecución hasta el acta de recepción, de 8 de junio de 2018, fue de veintitrés meses, casi el doble de lo establecido en el contrato, que representa también una variación de las condiciones esenciales del contrato. El resumen de las modificaciones producidas es el siguiente:

**Cuadro 13. Modificaciones del contrato número 6**

Concepto	Importe	Variación (%)
Importe adjudicado 17.05.2016	1.035.600	
Modificaciones:		
09.09.2016	50.433	4,9
09.05.2017	1 mes	-
19.06.2017	49.149	4,7
26.07.2017	349.476	33,7
27.10.2017	3 meses	-
<b>Total modificaciones</b>	<b>449.058</b>	<b>43,3</b>

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

- El contrato número 12, de obras para la ejecución del proyecto de reurbanización de la avenida Torrent en el término municipal de Esplugues, calle Severo Ochoa, en el término municipal de L'Hospitalet de Llobregat, entre las rotondas de Jacinto Benavente y la calle Verge de la Mercè, fue adjudicado por procedimiento abierto a la empresa Obres i Serveis Roig, SA, por 881.812 € y un plazo de ocho meses. El 3 de agosto de 2017 se firmó la primera modificación de contrato por 154.937 € motivada por trabajos adicionales que no estaban previstos, como excavaciones más complejas, inspecciones de alcantarillados, actuaciones sobre tramos de saneamiento antiguos, trabajos interiores adicionales, necesidades de gestión de residuos por encima de lo que se había previsto, nueva línea de alumbrado de reserva y otros trabajos de saneamiento, etc. El 12 de junio de 2018 se firmó la certificación final de obra con una modificación por mediciones finales de 74.558 €, y el 11 de agosto de 2017 se recibió la obra, y, por lo tanto, se cumplió el plazo de ejecución. El conjunto de modificaciones que se produjeron representaron un incremento del coste de adjudicación del 26,0%, por encima del límite del 10% establecido en el artículo 107 del TRLCSP como variación de las condiciones esenciales del contrato que habría requerido de una nueva licitación. El resumen de las modificaciones producidas es el siguiente:

**Cuadro 14. Modificaciones del contrato número 12**

Concepto	Importe	Variación (%)
Importe adjudicado 20.12.2016	881.812	
Modificaciones:		
03.08.2017	154.937	17,6
12.06.2018	74.558	8,5
<b>Total modificaciones</b>	<b>229.495</b>	<b>26,0</b>

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

### Ejecución de contratos

En el contrato de obras número 6, licitado mediante procedimiento abierto, hubo un retraso de once meses en los plazos de ejecución.

#### 2.3.4.2. Contratos menores

Durante el ejercicio 2016, el AMB tramitó ochocientos sesenta contratos menores por un importe de adjudicación total de 4,62 M€ que finalmente supusieron un importe de obligaciones reconocidas de 6,34 M€ debido al incremento de gasto de estos contratos respecto del importe adjudicado. En la revisión de estos contratos se ha detectado lo siguiente:

- En ciento nueve contratos menores, con un importe global de 2.535.145 €, se ha superado el importe máximo que establece la legislación vigente para la contratación menor: cinco contratos de obra por 275.370 €; ochenta y cinco contratos de servicios por 1.831.043 €; y diecinueve contratos de suministro por 428.732 €.
- Hay treinta y cinco contratos menores por un importe global de 271.413 € que, a pesar de no superar el límite de la contratación menor, tienen el mismo objeto y el mismo proveedor que otros contratos con los que conjuntamente sí superan el límite. En el análisis realizado se ha observado que estos contratos menores con coincidencia de proveedor y finalidad deberían haber sido objeto de un mismo procedimiento de contratación.
- En las listas de contratos menores se han detectado un total de treinta y ocho contratos que, a pesar de tener un objeto diferenciado, formaban parte del mismo tipo de prestación y fueron adjudicados directamente a los mismos proveedores. Es el caso de la redacción de proyectos, asistencia técnica, servicios topográficos, compra de material de laboratorio, compra de material informático y estudios varios que conjuntamente suman un importe de obligaciones reconocidas de 468.664 €, y que deberían haber sido contratados por otros procedimientos que garantizaran el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia como, por ejemplo, mediante un sistema de contrato marco.

- En la revisión del resto de los contratos menores incluidos en la muestra, se ha observado que varios contratos relativos a servicios de mantenimiento informático, suministro de aparcamiento de bicicletas para el período estival, servicios de auditoría, servicios de inspección y revisiones oftalmológicas son servicios que se prestan de forma periódica anual. De acuerdo con el artículo 23 del TRLCSP, los contratos menores no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga. En la medida que estos suministros y/o servicios se contratan de forma sucesiva año tras año con el mismo proveedor, los contratos menores se concatenan, y se incumple el requisito de no superar la duración máxima de un año. Es entonces cuando la suscripción de contratos menores sucesivos no es el mecanismo adecuado ni conforme a la normativa de contratos, puesto que este hecho puede suponer un fraccionamiento de los contratos.

Estas incidencias relacionadas con los objetos de los contratos, los importes 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 puede haber un fraccionamiento indebido del contrato.

Se recomienda que el AMB revise la suscripción de aquellos contratos menores en los que concurren estas circunstancias, y que los adjudique mediante uno de los procedimientos previstos en la normativa.

#### **2.3.4.3. *Contratos licitados con anterioridad al ejercicio 2016, fiscalizados en cuanto a la ejecución***

En la revisión de la ejecución de los contratos licitados con anterioridad al ejercicio 2016, se han detectado las siguientes observaciones que afectan a la ejecución del contrato:

##### **Naturaleza del contrato**

En cuanto a la naturaleza de los contratos revisados, se ha observado lo siguiente:

- En la fiscalización del contrato número 48, correspondiente a la gestión del servicio de aparcamientos de bicicletas, y del número 53, correspondiente al servicio público de transporte colectivo urbano nocturno, se ha observado que la gestión del servicio público se ha contratado mediante contratos de gestión de servicio público.

Una vez analizada la ejecución de estos contratos, se ha constatado que el adjudicatario no está gestionando el servicio a su riesgo y ventura, puesto que en última instancia, es el AMB quien asume en la práctica la parte de los costes que exceden de lo que estaba previsto, sin que el adjudicatario asuma ningún riesgo de explotación ni se le pague una retribución que pueda variar en función de la demanda, como se pone de manifiesto en la cantidad de modificaciones del precio del contrato y las continuas

actualizaciones de las aportaciones para compensar el déficit, aprobadas a lo largo de su vigencia. Este hecho supone que estos contratos se están prestando bajo la modalidad de un contrato de gestión de servicios públicos mientras que la verdadera naturaleza de estos contratos es la de un contrato de servicios.

### **Plazo de ejecución**

En cuanto a los plazos de ejecución de los contratos revisados, se ha observado lo siguiente:

- En el contrato número 49, referente al servicio de seguro de vida e invalidez del personal y cargos electos del AMB y sus entes dependientes, se estableció la duración del contrato en un año con la posibilidad de prorrogarlo durante diez años más. Este plazo de duración no cumple los límites que la normativa establece para los contratos de servicios que tienen una duración máxima, incluidas las prórrogas, de seis años.

En el contrato número 50, de servicio de mantenimiento integral de la red de parques del AMB, la duración se estableció en seis años más dos de posible prórroga, por encima del límite de seis años, incluidas las prórrogas, establecido en la normativa vigente para este tipo de contratos, con la justificación de la necesidad de una elevada inversión inicial. El artículo 303 del TRLCSP establece que la celebración de contratos de servicios de duración superior puede ser autorizada excepcionalmente por el Consejo de Ministros u órgano autonómico competente para determinados contratos. En esta licitación no consta esta autorización.

Como resultado, en el ejercicio 2016, el servicio de seguro de vida e invalidez del personal y cargos electos del AMB y el servicio de mantenimiento integral de la red de parques del AMB se prestaba con unas condiciones de duración que no correspondían a las establecidas en la normativa vigente.

### **Modificaciones de las condiciones del contrato en la ejecución**

En cuanto a las modificaciones aplicadas a los contratos durante su ejecución, se ha observado lo siguiente:

- En el análisis de la ejecución de los contratos 50, 53, 54, 55, 56 y 57 se han detectado modificaciones del contrato que hicieron que las condiciones bajo las cuales se ejecutaron estos contratos no se correspondiesen con las inicialmente establecidas.

El artículo 105 del TRLCSP establece que los contratos pueden ser modificados siempre que se haya previsto en los pliegos o en el anuncio de licitación o, en caso de no estar previstas, siempre que se cumplan determinadas condiciones y límites.

El contrato 50, de servicio de mantenimiento integral de la red de parques del AMB sector Llobregat, fue adjudicado por procedimiento abierto a los adjudicatarios CESPÀ, SA, (lote 1) por 17,61 M€, Urbaser, SA, (lote 2) por 9,57 M€ y UTE Espais Singulares (lote 3) por 8,52 M€, todos ellos sin IVA. Las condiciones del contrato establecían la posibilidad de revisar precios a lo largo de los seis años de duración del contrato según las variaciones del índice de precios de consumo (IPC) y preveía la posibilidad de modificar el contrato para la ampliación de los parques objeto del servicio. Estas modificaciones fueron cuantificadas en 2,98 M€. No obstante, en la revisión de la ejecución del contrato se ha observado que, a lo largo de su vigencia, hubo modificaciones que excedían este importe en 2,65 M€ sin justificación alguna, por la incorporación de nuevas actuaciones de mejora de los parques no previstas en los pliegos, que suponían un 7,4% del total del importe de la adjudicación.

El detalle de las modificaciones producidas en cada uno de los diferentes lotes es el siguiente:

**Cuadro 15. Modificaciones del contrato número 50**

Concepto	Lote 1		Lote 2		Lote 3		Total	
	Importe	Variación (%)						
Importe adjudicado	17.612.086		9.572.818		8.519.775		35.704.679	
Modificaciones:								
27.02.2015	1.426.360	8,1	171.211	1,8			1.597.571	4,5
26.07.2016	1.147.286	6,5	382.375	4,0	1.004.597	11,8	2.534.258	7,1
14.12.2017	154.435	0,9	1.087.481	11,4	(22.368)	(0,3)	1.219.548	3,4
27.12.2018	142.498	0,8	119.733	1,3	11.619	0,1	273.850	0,8
<b>Total modificaciones</b>	<b>2.870.579</b>	<b>16,3</b>	<b>1.760.800</b>	<b>18,4</b>	<b>993.848</b>	<b>11,7</b>	<b>5.625.227</b>	<b>15,8</b>
<b>Total modificaciones previstas</b>	<b>1.104.887</b>	<b>6,3</b>	<b>841.524</b>	<b>8,8</b>	<b>1.029.792</b>	<b>12,1</b>	<b>2.976.202</b>	<b>8,3</b>
<b>Exceso sobre modificaciones previstas</b>	<b>1.765.693</b>	<b>10,0</b>	<b>919.276</b>	<b>9,6</b>	<b>(35.944)</b>	<b>(0,4)</b>	<b>2.649.025</b>	<b>7,4</b>

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los importes no incluyen el IVA ya que no todos los conceptos del precio de licitación están sujetos al mismo tipo y los incrementos calculados con el IVA no serían representativos.

- En el contrato número 53, de servicio público de transporte colectivo urbano de viajeros nocturno en Barcelona, L'Hospitalet de Llobregat y otros municipios de El Baix Llobregat, por 13,84 M€, se estableció que el servicio se prestaría hasta el final del ejercicio 2017 con la posibilidad de una prórroga de dos años más. Antes de finalizar dicho ejercicio se prorrogó el servicio dos años más, 2018 y 2019. Aunque en el contrato inicial ya se había previsto el importe de las aportaciones correspondientes a los años prorrogados, en esta prórroga se incrementó el importe de la anualidad correspondiente al ejercicio 2019 en un 14,1%, según el siguiente detalle:

**Cuadro 16. Prórroga del contrato número 53**

Concepto	Aportación 2019
Contrato inicial*	5.944.614
Aprobación prórroga	6.539.400
Variación sobre contrato inicial (%)	14,1

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

\* Incluye el importe de las modificaciones previstas en el contrato inicial realizadas a lo largo de la vigencia del contrato.

De acuerdo con el artículo 23 del TRLCSP, la prórroga de un contrato no puede alterar sus características así que, en las prórrogas del servicio nocturno de viajeros, no se podía fijar un coste superior al que se había establecido inicialmente, incluidas las modificaciones aprobadas hasta aquel momento.

- En el contrato número 54, de obras del proyecto ejecutivo de consolidación estructural del edificio de El Molí, nave A, en el municipio de Molins de Rei, adjudicado por procedimiento abierto a la empresa Grupmas Edificació, SL, por 1.195.049 €, el acta de replanteo se firmó el 14 de enero de 2016 y seis meses después, el 28 de julio de 2016, se firmó la primera modificación de contrato, de 44.262 €. En el mismo año, el 13 de diciembre de 2016, se firmó una nueva modificación de 41.243 €. El 24 de julio de 2017, hubo la recepción de la obra y se realizó una certificación final que incluía una modificación para mediciones finales de 38.579 €. Estas modificaciones, no previstas en el contrato inicial, puestas de manifiesto en la ejecución de la obra (circunstancias de tipo geológico o similares), que no eran previsibles con anterioridad y que requerían cambios respecto del proyecto adjudicado, no cumplían los requisitos del artículo 107.2 del TRLCSP, dado que representaban conjuntamente un incremento sobre el precio de adjudicación del 10,4%, por encima del límite del 10% establecido en el artículo 107 del TRLCSP como variación de las condiciones esenciales del contrato que habría requerido de una nueva licitación. El resumen de las modificaciones producidas es el siguiente:

**Cuadro 17. Modificaciones del contrato número 54**

Concepto	Importe	Variación (%)
Importe adjudicado	1.195.049	
Modificaciones:		
28.07.2016	44.262	3,7
13.12.2016	41.243	3,5
24.07.2017	38.579	3,2
<b>Total modificaciones</b>	<b>124.084</b>	<b>10,4</b>

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

- En el contrato de obras número 54, licitado mediante procedimiento abierto, hubo un retraso de cinco meses en los plazos de ejecución. Este hecho tiene especial importancia en este contrato puesto que el plazo de ejecución formaba parte de los criterios de valoración de las ofertas, con una ponderación de 6 puntos del total de 100.

#### **2.3.4.4. Contratos relacionados con la gestión de las plantas de tratamiento de residuos**

Las plantas de tratamiento de residuos son aquellas instalaciones que permiten tratar los residuos para poder obtener materiales recuperables y garantizar que los residuos lleguen a su destino final asegurando su máximo aprovechamiento y su inocuidad para el medio ambiente.

La gestión de residuos en Cataluña es una materia de competencia compartida entre la Generalidad de Cataluña y los entes locales,<sup>5</sup> y se instrumenta mediante el Plan Territorial Sectorial de Infraestructuras de Gestión de Residuos Municipales. La Generalidad de Cataluña ejerce esta competencia mediante la Agencia de Residuos de Cataluña (ARC). Este plan permite racionalizar la planificación territorial de las instalaciones existentes y de las nuevas instalaciones de tratamiento y disposición de residuos municipales, con el fin de conseguir la autosuficiencia de gestión en todas las zonas del territorio de Cataluña.

El AMB es titular de cuatro plantas ambientales de tratamiento mecánico y biológico de residuos de las dos fracciones que contienen materia orgánica (fracción resto y fracción orgánica), denominadas ecoparques. Estas cuatro plantas son explotadas de forma indirecta, mediante contratos de gestión de servicios a diferentes empresas mixtas.

Los ecoparques cuyo titular es el AMB fueron construidos entre los años 1999 y 2010 y cada una de las plantas incorporó nuevos mecanismos de gestión de residuos en función de los avances tecnológicos y los requerimientos normativos del momento, motivo por el cual su funcionamiento es muy diferente. Desde su construcción hasta el año 2016, la gestión de las plantas experimentó varias adecuaciones técnicas encaminadas a una mejor gestión de los residuos en respuesta a las nuevas normativas sobre su tratamiento, lo que derivó en numerosas inversiones adicionales. Ello provocó que, tanto los precios como las inversiones previstas inicialmente, experimentarían variaciones muy significativas.

---

5. El artículo 4.2 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, establece lo siguiente:

Corresponderá a las comunidades autónomas la elaboración de los planes autonómicos de residuos y la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos.

[...]

Las entidades locales serán competentes para la gestión de los residuos urbanos, en los términos establecidos en esta Ley y en los que, en su caso, dicten las comunidades autónomas. Corresponde a los municipios, como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y, al menos, la eliminación de los residuos urbanos, en la forma en que establezcan las respectivas ordenanzas.

El resumen del coste de la gestión de los residuos en cada ecoparque durante el ejercicio 2016, que más adelante se explica con más detalle para cada uno de ellos, es el siguiente:

**Cuadro 18. Comparativa ecoparques del AMB**

Concepto	Ecoparque 1	Ecoparque 2	Ecoparque 3	Ecoparque 4
Año de construcción	1999-2001	2000-2005	2002-2007	2008-2010
Coste de construcción de la planta	95,90 M€	93,28 M€	91,10 M€	65,71 M€
Capacidad de la planta	245.000 t	260.000 t	192.000 t	300.000 t
Toneladas tratadas 2016 (A)	240.501 t	260.000 t	192.028 t	286.309 t
Coste de explotación 2016 (B)	28,48 M€	19,11 M€	14,83 M€	22,21 M€
Coste de explotación por tonelada 2016 (B/A)	118,42 €/t	73,5 €/t	77,23 €/t	77,57 €/t
Coste de explotación + Coste de devolución de inversión 2016 (C)	30,61 M€	22,61 M€	17,53 M€	22,21 M€
Coste total por tonelada 2016 (C/A)	127,28 €/t	86,96 €/t	91,29 €/t	77,57 €/t

Importes con IVA.

Fuente: Elaboración propia.

t: toneladas.

Estos cálculos se han realizado de manera global sin distinguir algunas de las particularidades de las diferentes plantas. Así, aunque los resultados representan, de forma general, el coste de gestión de cada uno de los ecoparques, hay que tener en cuenta lo siguiente:

- No todos los ecoparques tienen unas condiciones asimilables del tratamiento de residuos y se deberían hacer pequeños ajustes para representar el coste real de cada uno de ellos. Asimismo, no se han tenido en cuenta los diferentes tipos de fracción que tratan los ecoparques y que, en algunos casos, no tienen el mismo coste. No obstante, estos hechos no suponen una variación significativa de los resultados.
- El coste total por tonelada no es comparable puesto que depende principalmente de su financiación. Es el caso del Ecoparque 4, que recibió una financiación del 100% de la inversión por parte de la ARC y, en términos globales, abarató los costos de tratamiento. También es este el motivo por el que el Ecoparque 4 tiene un coste más reducido de la inversión efectuada en la planta dado que no tenía que soportar la carga financiera de la inversión.

Se puede observar, pues, que el coste de tratamiento por tonelada más elevado corresponde al Ecoparque 1, y el más bajo al Ecoparque 2. Si se tiene en cuenta el coste de devolución de la inversión, el coste más bajo corresponde al Ecoparque 4 puesto que la ARC se hizo cargo de la financiación del 100% de la construcción de la planta.

A continuación se hace un análisis detallado para cada uno de los ecoparques con el objetivo de verificar que la explotación del ejercicio 2016 se realizó de acuerdo con las condiciones establecidas en el correspondiente contrato.

### **Contrato número 41, de gestión, mediante gestión de servicio público, del complejo metropolitano de tratamiento integral de residuos municipales, Ecoparque 1**

El Ecoparque 1, ubicado en la Zona Franca de Barcelona, se construyó entre 1999 y 2001 con un coste de inversión total, incluyendo las posteriores inversiones de adecuación, de 95,90 M€, IVA incluido. Empezó a funcionar en agosto de 2001 dando servicio a El Barcelonès y a El Baix Llobregat en el tratamiento de la fracción orgánica y la fracción resto, de las que obtiene tres recursos: materiales recuperables, biogás y compost. La planta tiene una capacidad de tratamiento de 245.000 toneladas de residuos anuales. La titularidad del Ecoparque 1 es del AMB, que lo gestiona y explota en régimen de gestión de servicios públicos mediante la empresa mixta Ecoparc de Barcelona, SA, formada por Urbaser, SA, con participación del 94,8%, y TERSA, con participación del 5,2%.

El 14 de julio de 1999 la antigua Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos (EMSHTR) y Ecoparc de Barcelona, SA, suscribieron el contrato de gestión de servicios públicos, mediante empresa mixta, del Ecoparque 1. Este contrato, preveía la construcción de la planta y su posterior explotación durante diez años.

El coste de construcción de la planta fue de 95,90 M€.

Las inversiones adicionales realizadas a lo largo de los años de ejecución del contrato provocaron modificaciones de las condiciones establecidas en el contrato inicial incrementando significativamente el plazo de explotación y los cánones de explotación. A continuación se presenta la evolución de las principales condiciones del contrato hasta llegar a las que se aplicaron en el ejercicio 2016:

**Cuadro 19. Evolución de las condiciones del contrato Ecoparque 1**

Concepto	Condiciones contrato inicial 1999	Modificaciones	Nuevas inversiones	Condiciones 2016	Variación (%)
Inversión planta	48,28 M€	5,00 M€	42,62 M€	95,90 M€	98,6
Plazo de explotación	10 años	-	+ 19 años	29 años	190,0
Canon de tratamiento fracción orgánica	26,36	-	-	123,20	367,4
Canon de tratamiento fracción resto	26,36	-	-	123,20	367,4
Canon devolución de la inversión	24,00	-	-	7,89	(67,1)

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro anterior se puede observar que el incremento de los precios del canon de tratamiento de residuos ha sido significativo, de modo que los precios vigentes en el ejercicio 2016 difieren de los precios establecidos en el contrato inicial en un 367,4%. Ello es debido a que las nuevas inversiones en la planta derivaron en la aprobación de unos nuevos precios de tratamiento para restablecer el equilibrio económico y financiero del contrato, ya que estas nuevas inversiones suponían un incremento de costes de funcionamiento.

Respecto al canon de devolución de la inversión, como se ha explicado anteriormente, tras la aprobación del contrato inicial, se aprobaron nuevas inversiones para adecuar la planta a un rendimiento más eficiente que hicieron que el coste de inversión de la planta se incrementase en un 98,6%. Sin embargo, este incremento no se trasladó en un aumento del canon de devolución de la inversión, puesto que se financió con una subvención del Fondo de cohesión por valor de 26,15 M€, reduciendo significativamente el coste de inversión soportado por el AMB, que junto con el incremento en diecinueve años más del plazo de explotación de la planta, originó una reducción considerable del canon de devolución de la inversión.

A partir de la última modificación de las condiciones del contrato realizada, en 2009, y hasta 2016, los precios de tratamiento se incrementaron según la fórmula que establecía el contrato para la revisión de precios, del IPC más un diferencial del 1,95 para los años de 2010 a 2014.

De la aplicación de los precios vigentes en 2016 a las toneladas tratadas, 240.501, resultó un coste total de la gestión de la planta durante el ejercicio 2016, IVA incluido, de 30,61 M€, de los cuales 28,48 M€ correspondían al coste de la explotación y 2,13 M€ al coste de devolución de la inversión.

En la fiscalización de este contrato se ha detectado la siguiente observación:

- El coste de construcción de la planta fue de 95,90 M€, tras las modificaciones e inversiones adicionales realizadas a lo largo de los años de ejecución del contrato, que supusieron un incremento del 98,6% respecto del importe inicial.

Estas variaciones en la inversión se tradujeron en modificaciones de las condiciones establecidas en el contrato inicial respecto del precio del tratamiento de residuos y del plazo de explotación con el objetivo de restablecer el equilibrio económico y financiero del contrato. La introducción de modificaciones en la prestación del servicio está prevista en el contrato, por razones de interés público. Ahora bien, la realización de nuevas inversiones en la planta, la modificación de precios y el incremento del período de explotación se considera que modificaba de forma sustancial el contrato inicial.

A la vista de las modificaciones realizadas, que supusieron un aumento muy significativo de los precios del tratamiento de residuos y el incremento en diecinueve años del período de explotación, se considera que hubo una modificación sustancial de las condiciones iniciales del contrato.

### **Contrato número 42, de gestión, mediante gestión de servicios públicos, del complejo metropolitano de tratamiento integral de residuos municipales, Ecoparque 2**

El Ecoparque 2, ubicado en Montcada i Reixach, se construyó entre 2000 y 2005 con un coste de inversión total de 93,28 M€, con IVA, incluyendo las modificaciones posteriores.

Inició su actividad en julio de 2005 dando servicio a los municipios de El Vallès Oriental, Vallès Occidental, Maresme y Baix Llobregat en el tratamiento de la fracción orgánica y la fracción resto, de las que obtiene tres recursos: materiales recuperables, biogás y compost. La planta tiene una capacidad de tratamiento de 260.000 toneladas de residuos anuales. La titularidad del Ecoparque 2 es del AMB, que lo gestiona y explota, en régimen de gestión de servicios públicos, mediante la empresa mixta Ecoparc del Besòs, SA, formada por TIRSSA, con participación del 54,0%; FCC, con participación del 31,0%; Urbaser, SA, con participación del 10,0%, y TERSA, con participación del 5,0%.

El 27 de abril de 2001 la antigua Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos (EMSHTR) y Ecoparc del Besòs, SA, suscribieron el contrato de gestión de servicios públicos, mediante empresa mixta, del Ecoparque 2. Ese contrato preveía la construcción de la planta y su posterior explotación durante diez años.

El coste de construcción de la planta fue de 93,28 M€.

Las inversiones adicionales realizadas a lo largo de los años de ejecución del contrato provocaron modificaciones de las condiciones establecidas en el contrato inicial incrementando significativamente el plazo de la explotación y los cánones de explotación. A continuación se presenta la evolución de las principales condiciones del contrato hasta llegar a las que se aplicaron en el ejercicio 2016:

**Cuadro 20. Evolución de las condiciones del contrato Ecoparque 2**

Concepto	Condiciones contrato inicial 2001	Modificaciones	Nuevas inversiones	Condiciones 2016	Variación (%)
Inversión planta	59,95 M€	11,44 M€	21,89 M€	93,28	55,6
Plazo de explotación	10 años	+ 12 años	-	22 años	120,0
Canon de tratamiento fracción orgánica	23,70	-	-	45,77	93,1
Canon de tratamiento fracción resto	20,58	-	-	45,77	122,4
Canon devolución inversión	26.840	-	-	22.470	(16,3)

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro anterior se puede observar que, a lo largo de la vigencia del contrato, las variaciones en los precios del canon de tratamiento de residuos fueron significativas, de modo que los precios vigentes en el ejercicio 2016 difieren de los precios establecidos en el contrato inicial en unos porcentajes que oscilan entre el 93,1% y el 122,4%, según el tipo de fracción de que se trate. Ello ha sido debido a que las nuevas inversiones de la planta, que supusieron un incremento del coste de la inversión inicial en un 55,6%, fueron acompañadas de un incremento de los costes de tratamiento para restablecer el equilibrio económico y financiero del contrato. El canon de inversión, en cambio, disminuyó significativamente puesto que parte de las inversiones fueron financiadas por la ARC y, además, por el incremento del período concesional, que pasó de los diez años iniciales desde la

entrada en funcionamiento de la planta, a veintidós años. Es decir, que el incremento de las inversiones que duplicaron el coste de la inversión inicial se vio compensado por un incremento de más del doble del período de la concesión.

De la aplicación de estos precios a las toneladas tratadas durante el ejercicio 2016, que fueron 260.000, resultó un coste total de la gestión de la planta durante el ejercicio 2016, IVA incluido, de 22,61 M€, de los cuales 19,11 M€ corresponden al coste de la explotación y 3,50 M€ al coste de devolución de la inversión.

En la fiscalización de este contrato se ha detectado la siguiente observación:

- El coste de construcción de la planta fue de 93,28 M€, tras las modificaciones e inversiones adicionales realizadas a lo largo de los años de ejecución del contrato, lo que supuso un incremento respecto al importe aprobado en el contrato inicial del 55,6%.

Estas variaciones en la inversión se tradujeron en modificaciones de las condiciones establecidas en el contrato inicial respecto del precio del tratamiento de residuos y del plazo de explotación con el objetivo de restablecer el equilibrio económico y financiero del contrato. La introducción de modificaciones en la prestación del servicio está prevista en el contrato, por razones de interés público. Ahora bien, la realización de nuevas inversiones en la planta, la modificación de precios y el incremento del período de la concesión se considera que modificaba de forma sustancial el contrato inicial.

A la vista de las modificaciones realizadas, que supusieron un aumento significativo de los precios del tratamiento de residuos y el incremento en doce años del período de explotación, se considera que hubo una modificación sustancial de las condiciones iniciales del contrato.

### **Contrato número 43, de explotación de la planta integral de valorización de residuos de Sant Adrià de Besòs, Ecoparque 3**

El Ecoparque 3, ubicado en Sant Adrià de Besòs, se construyó entre 2002 y 2007 con un coste de inversión total de 91,10 M€, IVA incluido. Inició su funcionamiento en 2007 dando servicio a El Barcelonès y a otros municipios cercanos en el tratamiento de la fracción resto, de la que obtiene tres recursos: materiales recuperables, energía, compost y bioestabilizado. La planta tiene una capacidad de tratamiento de 192.000 toneladas de residuos anuales. La titularidad del Ecoparque 3 es del AMB que lo gestiona mediante la empresa TERSA, con participación del AMB en un 41,4% y de Barcelona Serveis Municipals, SA, en un 58,6%. La explotación de la planta la realiza, en régimen de concesión, la empresa Ecoparc del Mediterrani, SA, formada por CESPÀ, SA, con participación del 48,0%, Urbaser, SA, con participación del 32,0% y TERSA, con participación del 20,0%.

El 6 de septiembre de 2002, y como resultado del concurso de selección de un socio privado, quedó constituida la sociedad mixta Ecoparc del Mediterrani, SA, que explotaría las instalaciones de transferencia, selección y metanización de la planta Ecoparque 3, a la que se adjudicó el contrato para la construcción de la planta y su posterior explotación durante quince años. El contrato fue firmado el 11 de junio de 2003.

Posteriormente, se planteó la gestión conjunta de los procesos de valorización material de los residuos y el de valorización energética, puesto que TERSA tenía la condición de órgano de gestión directa de la EMSHTR para la prestación del servicio público de tratamiento de residuos municipales, y también la condición de medio propio y técnico a los efectos del artículo 24 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, y, por encargo de gestión directa, era la empresa que gestionaba la planta de valorización energética de residuos.

El 13 de diciembre de 2010 se formalizó el encargo de gestión a TERSA para la gestión y explotación de la planta integral de gestión de residuos Ecoparque 3. En este encargo se establecieron las nuevas condiciones de precios. A partir de ese momento, el Ecoparque 3 era gestionado por TERSA, y la empresa Ecoparc del Mediterrani, SA, mantenía la explotación de la planta de valorización material.

A continuación se presenta la evolución de las principales condiciones del contrato y se compara con las del ejercicio 2016. La comparación de los precios de los cánones se hace a partir de las nuevas condiciones estipuladas en el encargo de gestión de 2010:

**Cuadro 21. Evolución de las condiciones del contrato Ecoparque 3**

Concepto	Condiciones contrato inicial 2003	Modificaciones	Condiciones encargo de gestión 2010	Nuevas inversiones	Condiciones 2016	Variación (%)
Inversión planta	40,03 M€	13,28 M€	-	37,79 M€	91,10 M€	127,6
Plazo de explotación	15 años	-	+ 11 años	-	26 años	73,3
Canon valorización material	-	-	49,15	-	52,39	6,6
Canon valorización energética	-	-	28,86	-	28,86	-
Canon gestión TERSA	-	-	1,25	-	1,33	6,6
Canon inversión plan de adecuación	-	-	1,06	-	10,71	910,4
Canon incineración	-	-	5,00	-	9,00	80,0
Compensación pérdidas 2009	-	-	518.675	-	637.007	22,8

Importes en euros/tonelada sin IVA.

Fuente: Elaboración propia.

El precio del canon de valorización material y el canon de gestión experimentaron un incremento del 6,6% equivalente a la variación del 85% del IPC entre 2009 y 2016, de acuerdo con la revisión de precios establecida en el encargo de gestión.

El canon de valorización energética se mantuvo constante, puesto que los precios de la

energía permitieron incrementar los ingresos de la planta de valorización energética, y se pudieron mantener constantes los costes que se repercutían.

El canon de devolución de la inversión derivado del plan de adecuación de la planta experimentó un incremento importante desde 2010, dado que en el momento de la aprobación del encargo de gestión se calculó teniendo en cuenta que una parte sería subvencionada por la ARC. Puesto que no se recibió la subvención se actualizaron los importes en 2013. Por último, el canon de incineración estaba dado por la ARC.

De la aplicación de estos precios a las toneladas tratadas durante el ejercicio 2016, que fueron 192.028 en la planta de valorización material y 348.997 en la planta de valorización energética, resultó un coste total de la gestión de la planta durante el ejercicio 2016 de 28.032.087 €, de los que 10.059.195 € correspondían al coste de la explotación de la planta de valorización material, 10.072.051 € al coste de la explotación de la planta de valorización energética, 256.223 € a la gestión del servicio integral realizado por TERSA, 3.269.349 € al coste del canon de incineración, 3.738.261 € a la compensación del coste del plan de adecuación y 637.008 € a la compensación de pérdidas del ejercicio 2009.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que, en la planta de valorización energética se tratan los residuos procedentes de otras plantas, motivo por el que los costes se deberían repartir entre cada una de ellas. Teniendo esto en cuenta, el coste equivalente en la planta Ecoparque 3 de todos los conceptos, los propios de la planta de valorización material y los que le corresponden de la planta de valorización energética, ascienden a 17.526.068 €, 14.832.440 € de los cuales correspondían a costes de explotación y 2.693.627 € a los costes de devolución de la inversión.

En la fiscalización de este contrato se ha detectado la siguiente observación:

- El coste de construcción de la planta fue de 91,10 M€, tras las modificaciones e inversiones adicionales realizadas, lo que supuso un incremento del 127,6% respecto al importe inicial.

Estas variaciones en la inversión se tradujeron en modificaciones de las condiciones establecidas en el contrato inicial respecto del precio del tratamiento de residuos y del plazo de explotación, y que fueron recogidas en el encargo de gestión realizado posteriormente a TERSA. La introducción de modificaciones en la prestación del servicio está prevista en el contrato, por razones de interés público. Ahora bien, la realización de nuevas inversiones en la planta, la modificación de precios y el incremento del período de la concesión se considera que modificaba el contrato inicial de forma sustancial.

A la vista de las modificaciones realizadas, que supusieron un aumento muy significativo de los precios del tratamiento de residuos y el incremento en doce años del

período de explotación, se considera que hubo una modificación sustancial de las condiciones iniciales del contrato.

#### **Contrato número 44, de explotación de la planta de tratamiento de residuos Ecoparque 4**

El Ecoparque 4, ubicado en Els Hostalets de Pierola, se construyó entre 2008 y 2010 con un coste de inversión total de 93,86 M€, IVA incluido. Inició su funcionamiento en 2011 dando servicio a diferentes municipios del Área Metropolitana de Barcelona y a otros de la parte sudeste de la comarca de L'Anoia, en el tratamiento de la fracción orgánica y la fracción resto de los residuos, de las que obtiene tres recursos: materiales recuperables, energía, compost y bioestabilizado. La planta tiene una capacidad de tratamiento de 300.000 toneladas de residuos anuales. La titularidad del Ecoparque 4 es del Consorcio para la Gestión del Cuarto Centro de Tratamiento Integral de Residuos Municipales del Área Metropolitana de Barcelona (Consorcio Ecoparque 4) formado por el AMB, la ARC y el Ayuntamiento de Els Hostalets de Pierola, que lo gestiona y explota en régimen de concesión, mediante la empresa Ecoparc de Can Mata, SL,<sup>6</sup> propiedad 100% de la empresa CESPÀ, SA.

El 25 de octubre de 2005 se aprobó la adjudicación de la gestión del Ecoparque 4, en régimen de concesión de obra pública, a la oferta presentada por CESPÀ Gestió de Residus, SA, en la que se estableció un importe de construcción de la planta de 57,38 M€, IVA incluido y una duración de la explotación de trece años.

Posteriormente, el 26 de octubre de 2005, la ARC y la EMSHTR firmaron un convenio para establecer las bases de colaboración para financiar la construcción y explotación del Ecoparque 4 y, el 20 de diciembre de 2005, la ARC, la EMSHTR y el Ayuntamiento de Els Hostalets de Pierola firmaron un convenio que tenía por objeto definir los compromisos técnicos y económicos para la implantación del Ecoparque 4 en el término municipal de Els Hostalets de Pierola. En ambos convenios se estableció que la EMSHTR debía asumir el coste de explotación correspondiente a la gestión de los residuos procedentes de su ámbito administrativo y que la ARC debía asumir íntegramente la financiación del coste de construcción de la planta.

El 31 de enero de 2006 CESPÀ Gestió de Residus, SA<sup>7</sup> y la EMSHTR firmaron el contrato de concesión de obra pública para la gestión del Ecoparque 4, en el que se establecieron las condiciones que regirían la concesión y la duración de la explotación en trece años.

El 25 de junio de 2007 el Consorcio Ecoparque 4 se subrogó en la posición de la EMSHTR en el contrato de concesión de obra pública para la gestión del Ecoparque 4.

---

6. En el ejercicio 2009 se constituyó la sociedad Ecoparc de Can Mata, SL, por escisión de CESPÀ Gestió de Residus, SA.

7. Con los cambios organizativos la entidad que explotaba el Ecoparque 4 se denominó Ecoparc de Can Mata, SL.

A continuación se presenta el detalle de las principales condiciones del contrato aprobadas inicialmente y se comparan con las que se aplicaron en el ejercicio 2016:

**Cuadro 22. Evolución de las condiciones del contrato Ecoparque 4**

Concepto	Condiciones contrato inicial 2005	Modificaciones	Nuevas inversiones	Condiciones 2016	Variación (%)
Inversión planta	57,38 M€	8,33 M€	-	65,71 M€	14,5
Plazo de explotación	13 años	-	-	13 años	-
Canon fracción orgánica < 20% impropios (a)	32,26	-	-	39,40	22,1
Canon fracción orgánica < 10% impropios	32,60	-	-	39,81	22,1
Canon fracción resto	35,39	-	-	43,22	22,1
Canon residuos vegetales	29,30	-	-	35,78	22,1
Canon objeto de transferencia	5,00	-	-	6,11	22,2
Canon otros tipos de residuos	43,92	-	-	51,69	17,7
Canon expediciones depósito controlado	-	-	-	(b) 19,10	-

Fuente: Elaboración propia.

Notas:

- (a) La fracción orgánica con impropios es aquella que contiene materiales como plásticos, vidrio, residuos o cualquier otro que no se pueda considerar orgánico y que deben ser eliminados antes de realizar su tratamiento.
- (b) Importe establecido por la Ley 3/2005, de medidas fiscales, financieras y administrativas sobre las expediciones en el depósito controlado de residuos.

De la revisión de la ejecución del contrato en el ejercicio 2016 se ha observado que los precios pagados en este ejercicio al adjudicatario se incrementaron según las condiciones establecidas en el contrato: incremento del IPC por todos los conceptos, excepto por el canon de otros tipos de residuos, que era del 0,8% del incremento del IPC.

El coste del servicio pagado por el Consorcio Ecoparque 4, asumido por el AMB, incluye un gasto de 1,40 M€, que finalmente fue a cargo del adjudicatario por ajustes en los gastos de explotación del servicio, según las condiciones establecidas en el contrato, y que a finales del ejercicio 2016 todavía no había sido satisfecho.

De la aplicación de estos precios a las toneladas tratadas durante el ejercicio 2016, que fueron 286.309, resultó un coste total de la gestión de la planta durante el ejercicio 2016 de 22,21 M€, que correspondían al coste de explotación. Sin embargo, este coste incluye un gasto de 1,40 M€ que, según las condiciones del contrato, debía asumir el adjudicatario.

En la fiscalización de este contrato se ha observado lo siguiente:

- El coste del servicio pagado por el Consorcio Ecoparque 4, asumido por el AMB, incluye un gasto de 1,40 M€ que finalmente fue a cargo del adjudicatario por ajustes en los gastos de explotación del servicio, según las condiciones establecidas en el contrato.

### **2.3.4.5. Contratos relacionados con la gestión del transporte colectivo urbano**

Una de las actividades más significativas del AMB es la planificación y gestión de las redes de autobuses y otros medios de transporte público que actúan en el área metropolitana de Barcelona, excepto los tranvías. La prestación y gestión de la red de autobuses que da servicio a Barcelona y la prestación y gestión de la red de transporte subterráneo en metro la realiza de forma directa la empresa Transports Metropolitans de Barcelona, SA. La prestación y gestión de la red de autobuses metropolitanos y de la red nocturna de autobuses metropolitanos se realiza de forma indirecta mediante compañías operadoras. A continuación se explica la fiscalización de los contratos 40, 45 y 46, de este ámbito de actuación y que forman parte de la muestra seleccionada.

Los contratos 40 y 45 fueron objeto de fiscalización en el informe 18/2011 referente a la fiscalización de la Entidad Metropolitana del Transporte, ejercicio 2008.

#### **Contrato número 40, Concesión de la ruta de la unificación U-2 del servicio público regular de transporte de viajeros por carretera entre Barcelona y Sant Boi de Llobregat**

El 14 de abril de 1983, la Corporación Metropolitana de Barcelona adjudicó, de forma directa, la concesión del servicio público regular del transporte de viajeros por carretera denominado U-2 entre Barcelona y Sant Boi de Llobregat con hijuelas al mismo titular de las tres concesiones, Oliveras, SL.

Con la desaparición de la Corporación Metropolitana de Barcelona y la creación de la Entidad Metropolitana del Transporte (EMT), en 1987, esta asumió la titularidad de la concesión de la unificación U-2, situación que perduró hasta el 18 de enero de 2008, fecha de la finalización de dicha concesión. El Consejo Metropolitano de la EMT de 4 de junio de 2009 aprobó la prórroga de la concesión del transporte colectivo de viajeros por carretera –Unificación U-2– hasta el 31 de diciembre de 2017. La Sindicatura de Cuentas de Cataluña emitió el informe 18/2011 referente a la fiscalización de la Entidad Metropolitana del Transporte, ejercicio 2008, en el que se fiscalizó este contrato y en el cual consta que se detectaron las siguientes incidencias:

- Durante el ejercicio 2008 el servicio de transporte público colectivo por carretera enmarcado en la concesión de la unificación U-2 lo prestó la empresa Oliveras, SL, sin contrato en vigor.
- La prórroga aprobada el 4 de junio de 2009 se vinculó a la aprobación de un Plan de mejoras que incrementaba el número de kilómetros del servicio prestado. Este Plan de mejoras es el que se preveía en el Decreto 128/2003, de 13 de mayo, sobre medidas de innovación y fomento de la calidad en la red de servicios regulares de transporte de viajeros en Cataluña. Este Decreto permitía a las empresas titulares de concesiones

administrativas de transporte regular de competencia de la Generalidad vigentes en el momento de entrada en vigor del decreto, presentar un plan individualizado de innovación y mejora de la calidad. El plazo para presentar estos planes era de dos meses desde la entrada en vigor de dicho decreto, y la Dirección General de Puertos y Transportes debía resolver sobre la viabilidad de la propuesta en dos meses más, plazos que no se cumplieron. El Plan que presentaba Oliveras, SL, incorporaba modificaciones significativas en el contrato inicial y no se podía considerar incluido en las previsiones del Decreto de 2003 antes mencionado. Por lo tanto, teniendo en cuenta que el hecho de prorrogar un contrato no puede conllevar su modificación sustancial, y teniendo en cuenta la necesidad que había de modificarlo de forma sustancial, se debería haber efectuado una nueva licitación que garantizase el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia, y recogiese todas estas nuevas modificaciones.

- La concesión el 14 de abril de 1983 del servicio público de viajeros U-2 establecía una serie de itinerarios a realizar con un número de expediciones diarias y unos horarios determinados. Los ingresos de la empresa para prestar el servicio eran, según la concesión, exclusivamente el cobro al viajero de un precio por viaje y kilómetro recorrido. En el ejercicio objeto del informe de fiscalización –el 2008– la empresa concesionaria cobró del usuario del servicio un precio por viaje, además de unas compensaciones económicas de la EMT, a partir de las sucesivas modificaciones de la concesión inicial, según informó la EMT. En el ejercicio 2008 la compensación económica de la EMT a Oliveras, SL, para afrontar esta concesión fue de 5,10 M€ (pasa a ser de 5,12 M€ si se incluye una campaña publicitaria de Navidad). Debido a la antigüedad de la concesión inicial –ejercicio 1983– y de las múltiples modificaciones del contrato durante los veinticinco años de duración, no se verificó si ese importe pagado se ajustaba a los datos del contrato inicial más las posteriores modificaciones. Sin embargo, se comparó el importe pagado por la EMT en el ejercicio 2008 respecto de 2007, y se concluyó que fue del 45,1% que, a pesar de tener en cuenta el incremento de kilómetros útiles, suponía un incremento sustancial muy por encima de la inflación ponderada.

En la fiscalización realizada del contrato en el ejercicio 2016 se han tenido en cuenta las observaciones ya detectadas en la fiscalización que se llevó a cabo del ejercicio 2008 de este mismo contrato con el objetivo de verificar si habían sido corregidas.

#### **Prestación del servicio sin contrato en vigor**

En 2016 el AMB todavía no había realizado ningún procedimiento de contratación para licitar este servicio, y mantenía vigente aún el de 2008, lo que significa que se seguía prestando el servicio sin contrato en vigor. Este hecho es consecuencia, principalmente, de las numerosas suspensiones de la licitación producidas por la interposición de varios recursos por parte de los licitadores ante el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, y la solicitud

de la emisión de diferentes dictámenes de la Autoridad Catalana de la Competencia y la Oficina Antifraude de Cataluña, que dieron lugar a continuas revisiones del expediente.<sup>8</sup>

### Incremento sustancial del precio del contrato

Durante el ejercicio 2016, el AMB aprobó un gasto por la prestación del servicio público regular de transporte de viajeros por carretera entre Barcelona y Sant Boi de Llobregat de 12,80 M€, de los que 12,56 M€ se pagaron durante el mismo ejercicio y el resto en el ejercicio 2017. El detalle del gasto y su comparación con el del ejercicio 2008, año de la última fiscalización, es el siguiente:

**Cuadro 23. Evolución de precios de la concesión de la unificación U-2**

Concepto	2008	2016	Variación (%)
Compensación déficit 2016	7.233.819	*11.376.581	57,3
Viajeros de pago	5.627.687	7.220.459	28,3
Kilómetros útiles	3.063.947	4.174.116	36,2
Coste/viajero	1,29	1,58	22,5
Coste/km útil	2,36	2,73	15,4

Importes en euros

Fuente: Elaboración propia.

\* No se incluye el importe de 1.428.069€ que corresponden a la amortización anticipada de inversiones.

En el cuadro anterior se puede observar que, desde 2008, ha habido un incremento importante, tanto de viajeros como de kilómetros útiles, estos últimos introducidos por diferentes modificaciones en el contrato. Aunque los incrementos de kilómetros útiles han sido superiores al incremento de viajeros, lo que haría incrementar el coste por kilómetro por no quedar compensado por un incremento equivalente de ingresos por la venta de billetes, ello no justifica el incremento del coste por kilómetro útil del 15,4%, teniendo en cuenta que el incremento del IPC del período 2008-2016 fue del 8,6%.

Como conclusión, en la fiscalización de este contrato se han detectado las siguientes observaciones:

- La concesión de la unificación U-2 del servicio público regular de transporte de viajeros por carretera entre Barcelona y Sant Boi de Llobregat se prestó sin contrato en vigor desde que finalizó la antigua concesión, el 18 de enero de 2008.
- En la revisión de la ejecución del contrato del ejercicio 2016 se ha observado que hubo

8. Texto modificado a raíz de las alegaciones recibidas.

un incremento significativo de la cantidad liquidada por compensación del déficit, muy por encima del IPC, que no se justifica por incremento de kilómetros de las líneas de la concesión.

### **Contrato número 45, Concesión servicio público de transporte colectivo urbano de viajeros nocturno en Barcelona y ámbito norte**

La empresa TUSGSAL realiza el servicio de transporte urbano de viajeros nocturno en Barcelona y otros municipios a partir de un contrato de gestión interesada formalizado el 7 de septiembre de 2006, con inicio de prestación del servicio el 1 de enero de 2007, con una duración de cinco años, más dos años de posible prórroga. Previamente, el servicio lo prestó, también, la empresa TUSGSAL (antes TUBSAL) mediante un contrato de gestión interesada que finalizó el 31 de diciembre de 2006, una vez agotada la prórroga prevista en el contrato.

La Sindicatura emitió el informe 18/2011 referente a la fiscalización de la Entidad Metropolitana del Transporte, ejercicio 2008, en el que se fiscalizó este contrato, y donde consta que se detectaron las siguientes incidencias:

- El expediente de contratación presentaba las siguientes carencias: no incluyó el informe de Intervención; el pliego de cláusulas establecía la experiencia profesional como criterio de adjudicación y no establecía los criterios objetivos que se debían seguir para obtener la puntuación concreta; el expediente no detallaba la cuantificación del gasto y su aprobación; el anuncio de licitación en los diarios oficiales no incluía que el contrato era prorrogable por dos años más.
- El contrato inicial se firmó el 7 de septiembre de 2006 y su vigencia se inició el 1 de enero de 2007. Hasta el ejercicio 2008 hubo seis modificaciones del contrato inicial, una de ellas antes del inicio de su entrada en vigor. Estas modificaciones respondían al incremento de itinerarios, aumentos de frecuencia y renovación de flota, principalmente. De la revisión de estas modificaciones se concluyó que dos de ellas eran modificaciones sustanciales del contrato y, por lo tanto, desvirtuaban la licitación del contrato inicial, ya que las previsiones contenidas en el proyecto y en los pliegos en cuanto a líneas, horarios, frecuencias de paso, etc., fueron modificadas antes incluso del inicio de la vigencia del contrato. En este caso se debía haber efectuado una nueva licitación que asegurara los principios de publicidad y concurrencia.
- Respecto a los gastos por seguros de los autobuses adscritos al servicio, el contrato inicial preveía un gasto de 431.956€ por setenta vehículos (6.171€/vehículo) y la liquidación de 2008 presentaba un gasto de 671.613€ por setenta y cinco vehículos y medio (8.896€/vehículo), lo que representaba un incremento del 44,2%, que estaba muy por encima del IPC del período 2006-2008, que era el índice de actualización de estos costes según el contrato inicial.

- La liquidación de 2008, en el apartado de material móvil, presentaba la imputación del coste de un terreno para el aparcamiento de vehículos, por 481.639 €, que no se ajustaba al contrato inicial.
- En la liquidación de 2008 se aplicó un gasto de 38.762 € por la incorporación a los costes del contrato de la modificación de la base de cotización a la Seguridad Social a raíz de una inspección de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que, además de ser un incremento de gasto no incorporable, preveía el efecto retroactivo del incremento del gasto por las cotizaciones de los ejercicios 2003-2006, cuando el inicio de la vigencia del contrato era el 1 de enero de 2007. Además, la modificación se aprobó en el expediente de modificación del contrato que tenía firmado la EMT con la empresa TUSGSAL correspondiente al servicio de viajeros del Barcelonès Norte diurno, y no al servicio de viajeros del Barcelonès Norte nocturno.

En la fiscalización realizada del contrato en el ejercicio 2016 se han tenido en cuenta las observaciones ya detectadas en la fiscalización que se llevó a cabo en el ejercicio 2008 de este mismo contrato con el objetivo de verificar si habían sido subsanadas.

#### **Prestación del servicio sin contrato en vigor**

El 22 de julio de 2014 se aprobó el pliego de condiciones técnicas, económicas y administrativas que debían regir la contratación del servicio público de transporte colectivo urbano de viajeros nocturno en Barcelona y el expediente de contratación por un importe máximo de 75,02 M€ para los cinco años de duración del contrato, puesto que el anterior contrato había finalizado a finales del ejercicio 2013. Sin embargo, en el ejercicio 2016 todavía no se había adjudicado el servicio debido, principalmente, a que la licitación se suspendió por la interposición de varios recursos por parte de los licitadores ante el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, y a la solicitud de la emisión de diferentes dictámenes de la Autoridad Catalana de la Competencia y la Oficina Antifraude de Cataluña, que dieron lugar a continuas revisiones del expediente. Así, el servicio público de transporte colectivo urbano de viajeros nocturno en Barcelona y ámbito norte en el ejercicio 2016 lo prestó la empresa TUSGSAL sin contrato en vigor.<sup>9</sup>

#### **Incremento sustancial del precio del contrato**

Durante el ejercicio 2016 el AMB aprobó un gasto por la prestación del servicio de 12,65 M€, de los que 11,96 M€ se pagaron durante el mismo ejercicio y, el resto, en el ejercicio 2017. El detalle del gasto y su comparación con el del ejercicio 2008, año de la última fiscalización, es el siguiente:

---

9. Texto modificado a raíz de las alegaciones recibidas.

**Cuadro 24. Evolución de precios de la Concesión servicio de transporte nocturno en Barcelona y ámbito norte**

Concepto	2008	2016	Variación (%)
Compensación déficit	12.305.031	12.645.145	2,8
Viajeros de pago	4.049.475	4.788.360	18,2
Kilómetros útiles	3.470.239	3.506.849	1,1
Coste/viajero	3,04	2,64	(13,2)
Coste/km útil	3,55	3,61	1,7

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro anterior se puede observar que el coste del servicio experimentó un incremento reducido respecto de 2008, por debajo de la variación del IPC para el período 2008-2016, que fue del 8,6%. Ello es debido a que el incremento de viajeros de pago de este servicio fue muy elevado, del 18,2%, mientras que los kilómetros útiles casi fueron los mismos, lo que compensó parte del impacto del incremento de los gastos producido por el IPC.

**Gastos por seguros**

Respecto a los gastos por seguros de los autobuses adscritos al servicio, el contrato inicial firmado en el ejercicio 2006 preveía un gasto de 431.956 € por setenta vehículos (6.171 €/vehículo) y la liquidación de 2008 presentaba un gasto de 671.613 € por setenta y cinco vehículos (8.896 €/vehículo), lo que representaba un incremento del 44,2%, que estaba muy por encima del IPC del período 2006-2008. La liquidación de 2016 presentaba un coste de 716.699 € por ochenta y un vehículos (8.848 €/vehículo), que supone una disminución respecto del coste por vehículo del período 2008. Sin embargo, respecto a las condiciones iniciales del contrato representa un incremento del 43,4%, por encima del IPC del período 2006-2016.

**Imputación de costes de terrenos**

Durante el ejercicio 2008, en el apartado de material móvil, se imputó el coste de un terreno para el aparcamiento de vehículos por 481.639 € que no se ajustaba al contrato inicial. Se ha observado que la liquidación del ejercicio 2016 también incluye la imputación de ese coste, por 529.524 €.

Así, en la fiscalización de este contrato se han detectado las siguientes observaciones:

- En el ejercicio 2016 el servicio público de transporte colectivo urbano de viajeros nocturno en Barcelona y ámbito norte lo prestó la empresa TUSGSAL sin contrato en vigor desde que finalizó la antigua concesión a finales del ejercicio 2013.
- Respecto a los gastos por seguros de los autobuses adscritos al servicio, el contrato inicial firmado en el ejercicio 2006 preveía un gasto de 431.956 € por setenta vehículos

(6.171 €/vehículo) y la liquidación de 2016 presentaba un coste de 716.699 € por ochenta y un vehículos (8.848 €/vehículo), que supone un incremento del 43,4% respecto de las condiciones iniciales del contrato, por encima del IPC del período 2006-2016.

- Durante el ejercicio 2016, en el apartado de material móvil, se imputó el coste de un terreno para el aparcamiento de vehículos por 529.524 €, que no se ajustaba al contrato inicial.

### **Contrato número 46, Servicio público de transporte colectivo urbano de viajeros en el Barcelonès Norte**

En julio de 2010 se iniciaron los trámites para la nueva licitación del contrato de gestión interesada del servicio público de transporte colectivo urbano de viajeros en el Barcelonès Norte y otros municipios, puesto que el anterior contrato, firmado el 7 de diciembre de 2006 con la empresa TUSGSAL, finalizaba el 31 de diciembre de 2010.

El pliego de condiciones administrativas particulares del contrato establecía la duración en seis años prorrogable una única vez por cuatro años. El inicio del servicio se preveía para el 1 de enero de 2011 o cuando hubieran pasado tres meses de la fecha de adjudicación definitiva.

El contrato se formalizó el 18 de abril de 2011 y la prestación del servicio se inició el 1 de mayo de 2011, con un coste total de 41,42 M€ y un coste por kilómetro útil de 4,58 €.

La comparación de las aportaciones aprobadas en el contrato inicial con la liquidación del ejercicio 2016 es la siguiente:

**Cuadro 25. Evolución de precios de la Concesión servicio de transporte en el Barcelonès Norte**

Concepto	Contrato 2011-2016	Real mayo 2011 – abril 2017*	Variación (%)
Aportación AMB	220.210.328	219.629.063	(0,3)
Viajeros de pago	113.208.682	21.870.909	2,1
Kilómetros útiles	54.268.278	9.364.895	2,5
Coste/viajero	1,95	1,90	(2,3)
Coste/km útil	4,06	3,95	(2,7)

Importes en euros

Fuente: Elaboración propia.

\* La ejecución del contrato se inició en mayo de 2011 y no finalizó hasta el mes de abril de 2017.

En la ejecución del contrato se ha observado que, desde su inicio hasta el ejercicio 2016, se aprobaron diecisiete modificaciones del contrato inicial por variaciones de horarios e itinerarios. No obstante, el incremento de los kilómetros útiles se vio compensado por un incremento de los viajeros de pago, lo que redujo el importe de la aportación final del AMB a la empresa adjudicataria en un 0,3%.

#### **2.3.4.6. Contrato de explotación del sistema de saneamiento de agua**

El ciclo del agua comprende las actividades de captación y potabilización del agua, la distribución y el consumo, la depuración de las aguas residuales para que sean devueltas al medio natural sin perjudicarlo o bien para que sean regeneradas y reutilizadas para usos de agua no potable. El AMB tiene competencias sobre la mayoría de estas actividades y ello favorece una gestión integral del suministro de agua potable y del saneamiento en el ámbito metropolitano.

A continuación se detalla la fiscalización, a efectos de ejecución, del contrato número 47, relacionado con la actividad de saneamiento, que es el que forma parte de la muestra seleccionada.

El AMB gestiona los sistemas de saneamiento de agua situados en Begues, alrededores del Besòs, Gavà-Viladecans, Montcada i Reixach, Sant Feliu de Llobregat, Vallvidrera, El Prat de Llobregat, y las instalaciones de secado térmico de El Prat de Llobregat y de la zona del Besòs.

El Consejo Metropolitano del AMB de 6 de noviembre de 2012 aprobó el establecimiento y prestación del servicio del ciclo integral del agua mediante una sociedad de economía mixta: Aigües de Barcelona, Empresa Metropolitana de Gestió del Cicle Integral de l'Aigua, SA, participada por SGAB, en un 70,0%; el AMB, en un 15,0% y Criteria Caixa, SA, en un 15,0%. La Sociedad quedó constituida el 21 de mayo de 2013.

La empresa Acciona Agua, SA, presentó, el 21 de julio de 2013, recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Consejo Metropolitano del AMB de 6 de noviembre de 2012, en el que pedía la anulación de los acuerdos que otorgaban directamente la prestación del servicio a Aigües de Barcelona, Empresa Metropolitana de Gestió del Cicle Integral de l'Aigua, SA. Posteriormente, otras empresas del sector presentaron también recursos contra estos acuerdos.

Los motivos presentados por los denunciantes se centraban en la infracción de los principios de igualdad de trato, publicidad y transparencia en la adjudicación directa al socio privado, SGAB, que el AMB seleccionó directamente motivando una excepción licitatoria en la adjudicación del servicio, que, según el denunciante, debía interpretarse restrictivamente, ya que se basaba en una concesión demanial de 1953 otorgada al amparo de la Ley de aguas estatal de 1879, que le permitía distribuir un determinado caudal de manera provisoria, y no un derecho exclusivo en la gestión del ciclo del agua en Barcelona y poblaciones sus alrededores.

Los demandantes argumentaban también que el AMB no motivó de forma clara la excepción licitatoria por motivos económicos, ya que partía de una estimación global de todo lo que aportaba SGAB, incluyendo el activo concesional (derecho a prestar el servicio hasta el 2047) en el patrimonio valorado, cuando este pertenecía en realidad a la Administración y no al concesionario. Tampoco quedaba acreditado en el expediente el coste económico

de la operación, que justificaría la renuncia a la competencia, ya que no se hacía una valoración de los posibles efectos expropiatorios.

Los demandantes, de acuerdo con todo ello, concluían que no existían razones justificativas de la excepción a la licitación, ya que no se expresaban razones técnicas suficientes ni había derechos de exclusiva impeditivos de la concurrencia competitiva ni existía una valoración fiable del coste económico que, por su efecto disuasorio, justificase la renuncia a la competencia.

El recurso presentado por Acciona Agua, SA, fue estimado por el Tribunal Superior de Justicia en la Resolución de 10 de marzo de 2016, por considerar que la elección del socio privado se hizo sin respetar los principios de la contratación pública y sin poner en duda la forma de gestión indirecta mediante empresa de economía mixta. Sin embargo, la sentencia fue recurrida por Aigües de Barcelona, Empresa Metropolitana de Gestió del Cicle Integral de l'Aigua, SA, y, el 20 de noviembre de 2019 el Tribunal Supremo emitió sentencia en la que estimaba el recurso de casación presentado y anulaba la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 10 de marzo de 2016 dando, por lo tanto, por buena, la forma de adjudicación de la concesión.

Al inicio del ejercicio 2016, Aigües de Barcelona, Empresa Metropolitana de Gestió del Cicle Integral de l'Aigua, SA, presentó un presupuesto de 24,75 M€ en concepto de gastos directos de explotación del sistema de saneamiento. Sin embargo, al finalizar el ejercicio 2016, las facturas presentadas por este concepto ascendieron a 26,85 M€, un 8,5% más que el importe aprobado inicialmente, y que le fueron satisfechos en su totalidad (26,30 M€ pagados en el mismo ejercicio 2016 y, el resto, en el ejercicio 2017). De estos, 23,84 M€ fueron a cargo de la Agencia Catalana del Agua y, el resto, 3,01 M€, fueron asumidos por el AMB, lo que compensó completamente el sobrecoste sobre el importe inicial aprobado.

### **3. CONCLUSIONES**

#### **3.1. OBSERVACIONES**

A continuación se incluyen las observaciones que se han puesto de manifiesto durante el trabajo de fiscalización realizado sobre el Área Metropolitana de Barcelona, contratación administrativa, correspondiente al ejercicio 2016.

#### **Contratos licitados y/o adjudicados en el ejercicio 2016**

Las observaciones que se desprenden de la fiscalización de la contratación administrativa de los contratos licitados y/o adjudicados en el ejercicio 2016 se describen a continuación (véase el apartado 2.3.4.1):

1. En el contrato de servicio de atención a usuarios y soporte informático, el pliego de cláusulas administrativas particulares solo establecía la puntuación máxima que se debía aplicar en la valoración de los criterios que dependían de un juicio de valor, sin establecer los subcriterios que se debían seguir para obtener la puntuación concreta de cada oferta. Estos subcriterios deberían haber sido explicitados, como mínimo, en las cláusulas en las que se detallaban los criterios de valoración para garantizar los principios de igualdad, publicidad y concurrencia.
2. En los dos contratos de compra de espacios publicitarios analizados, ambos derivados de acuerdo marco, los plazos para la presentación de ofertas que se establecieron en los pliegos fueron inferiores incluso a los previstos para la tramitación urgente en la normativa. A pesar de ser licitaciones derivadas de un acuerdo marco, supusieron una limitación a la concurrencia.
3. En ocho de los contratos fiscalizados, la fórmula de valoración utilizada para otorgar las diferentes puntuaciones de la oferta económica redujo su importancia relativa y, por lo tanto, el peso de la oferta económica. Como consecuencia, el criterio evaluable mediante fórmula dejó de ser preponderante y se debería haber nombrado a un comité de expertos para valorar las ofertas.
4. En tres de los contratos fiscalizados, la fórmula de valoración de la oferta económica se basaba en valores medios y se establecía un sistema de valoración de las ofertas que dependía del número de licitadores presentados y que no respondía a ningún criterio de valoración técnico ni económico, lo que no garantiza una correcta valoración de las diferentes ofertas de los licitadores.
5. En cinco contratos fiscalizados, la fórmula establecida en los pliegos para determinar las ofertas anormalmente bajas implicaba considerar temerarias ofertas muy próximas a la media y, como indica la jurisprudencia sobre esta práctica, este hecho puede desnaturalizar la finalidad de la figura de las ofertas con valores anormales o desproporcionados.
6. En dos contratos fiscalizados –el de obras del camino para la conexión mediante carril bici entre Barcelona y Esplugues de Llobregat, y el de obras para la ejecución del proyecto de reurbanización de la avenida Torrent en el término municipal de Esplugues, calle Severo Ochoa– se aprobaron modificaciones del contrato inicial que suponían alteraciones significativas en el objeto del contrato, por el pago de servicios o costes adicionales a los previstos en el contrato, con los consiguientes aumentos en su coste del 43,3% y el 26,0%, respectivamente. Todas estas alteraciones del coste del contrato supusieron modificaciones sustanciales de las condiciones iniciales de los contratos, que se deberían haber licitado mediante procedimientos de contratación que garantizaran la libre concurrencia y el cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia.

### **Contratos menores**

Las observaciones que se desprenden de la fiscalización de la contratación administrativa de los contratos menores se describen a continuación (véase el apartado 2.3.4.2):

7. En la fiscalización de la contratación menor se han observado varias carencias en la tramitación de este tipo de expedientes:

- En ciento nueve contratos menores, con un importe global de 2.535.145 €, se superó el importe máximo que establece la legislación vigente para la contratación menor, de los cuales cinco eran contratos de obra, por 275.370 €; ochenta y cinco, contratos de servicios, por 1.831.043 € y diecinueve, contratos de suministro por 428.732 €.
- Hay treinta y cinco contratos menores con un importe global de 271.413 € que, a pesar de no superar el límite de la contratación menor, tienen el mismo objeto y el mismo proveedor que otros contratos con los que conjuntamente sí superan el límite. En el análisis realizado se ha visto que estos contratos menores con coincidencia de proveedor y finalidad deberían haber sido objeto de un mismo procedimiento de contratación.
- Se han detectado treinta y ocho contratos menores, que conjuntamente suman 468.664 € de obligaciones reconocidas, correspondientes a prestaciones recurrentes que se contrataron directamente varias veces durante el año y que deberían haber sido contratados por otros procedimientos que garantizaran el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia como, por ejemplo, mediante un sistema de contrato marco.
- También se ha visto que algunos de los servicios de mantenimiento se renovaban de forma periódica anualmente, y se suscribían con los mismos proveedores. Por lo tanto, los contratos se concatenaban e incumplían el requisito de no superar la duración máxima de un año. Es entonces cuando la suscripción de contratos menores sucesivos puede no ser el mecanismo más adecuado y más conforme a la normativa de contratos.

Estas incidencias relacionadas con los objetos de los contratos, importes, fechas o 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.

### **Contratos licitados con anterioridad al ejercicio 2016, fiscalizados en cuanto a su ejecución**

Las observaciones que se desprenden de la fiscalización de la contratación administrativa de los contratos licitados con anterioridad al ejercicio 2016 se describen a continuación (véase el apartado 2.3.4.3):

8. Los contratos de gestión del servicio de aparcamientos de bicicletas y de servicio público de transporte colectivo urbano nocturno se prestan mediante contratos de gestión de servicio público aunque el adjudicatario no está gestionando el servicio a su riesgo y ventura, puesto que en última instancia, es el AMB quien asume en la práctica la parte de los costes que exceden de lo previsto, sin que el adjudicatario asuma ningún riesgo de explotación ni tampoco se le pague una retribución que pueda variar en función de la demanda. Este hecho supone que estos contratos se están prestando bajo la modalidad de un contrato de gestión de servicios públicos cuando la verdadera naturaleza de estos contratos es la de un contrato de servicios.
9. En los contratos de servicios referentes al servicio de seguro de vida e invalidez del personal y cargos electos del AMB y de servicio de mantenimiento integral de la red de parques del AMB, se estableció una duración superior a los límites que la normativa establece para este tipo de contratos que tienen una duración máxima, incluidas las prórrogas, de seis años, sin que conste la autorización del Consejo de Ministros u órgano autonómico competente que permitiría superar este límite en determinados casos debidamente justificados. Por lo tanto, en el ejercicio 2016, estos servicios se prestaron con unas condiciones de duración que no se correspondían con las establecidas en la normativa vigente.
10. En el análisis de la ejecución de los contratos de servicio de mantenimiento integral de la red de parques del AMB sector Llobregat y de obras del proyecto ejecutivo de consolidación estructural del edificio de El Molí, nave A, en el municipio de Molins de Rei, se han detectado modificaciones del contrato que hacen que las condiciones bajo las cuales se ejecutaron estos contratos no se correspondieran con las inicialmente establecidas, con los consiguientes aumentos en su coste del 7,4% y el 10,4%, respectivamente. Todas estas alteraciones en el coste del contrato supusieron modificaciones sustanciales de las condiciones iniciales de los contratos, que se deberían haber licitado mediante procedimientos de contratación que garantizaran la libre competencia y el cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia.
11. En el contrato de servicio público de transporte colectivo urbano de viajeros nocturno en Barcelona, L'Hospitalet de Llobregat y otros municipios de El Baix Llobregat, el importe de la anualidad establecido en la prórroga para el ejercicio 2019 incrementó el coste del servicio en un 14,1% respecto de lo establecido en el contrato inicial, en contra del artículo 23 del TRLCSP, que establece que la prórroga de un contrato no puede alterar sus características.
12. En el contrato de obras número 54, licitado mediante procedimiento abierto, hubo un retraso en los plazos de ejecución de cinco meses. Este hecho tiene especial importancia en este contrato puesto que el plazo de ejecución formaba parte de los criterios de valoración de las ofertas, con una ponderación de 6 puntos del total de 100.

### **Contratos licitados con anterioridad al ejercicio 2016 relacionados con la gestión de residuos**

13. En la fiscalización de los contratos relacionados con la gestión de las plantas de tratamiento de residuos, se ha observado lo siguiente (véase el apartado 2.3.4.4):

- El coste de construcción de las plantas ecoparques 1, 2, 3, tras las modificaciones e inversiones adicionales realizadas a lo largo de los años de ejecución del contrato, se incrementó muy significativamente respecto del importe inicialmente aprobado, lo que se tradujo en modificaciones de las condiciones establecidas en el contrato inicial respecto del precio del tratamiento de residuos y del plazo de explotación. La realización de nuevas inversiones en la planta, la modificación de precios y el incremento del período de la concesión se considera que modificaba el contrato inicial de forma sustancial. A la vista de las modificaciones realizadas, que supusieron un aumento muy significativo de los precios del tratamiento de residuos y el incremento en diecinueve años del período de explotación, se considera que se produce una modificación sustancial de las condiciones iniciales del contrato.

### **Contratos licitados con anterioridad al ejercicio 2016 relacionados con la gestión del transporte colectivo urbano**

14. En la fiscalización de los contratos relacionados con la gestión del transporte colectivo urbano se ha observado lo siguiente (véase el apartado 2.3.4.5):

- El servicio público regular de transporte de viajeros por carretera entre Barcelona y Sant Boi de Llobregat y el servicio público de transporte colectivo urbano de viajeros nocturno en Barcelona y ámbito norte, se prestaban sin contrato en vigor desde que finalizaron las antiguas concesiones, en 2008 y en 2013, respectivamente debido, principalmente, a que las licitaciones se suspendieron por la interposición de varios recursos por parte de los licitadores ante el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, y la solicitud de la emisión de diferentes dictámenes de la Autoridad Catalana de la Competencia y la Oficina Antifraude de Cataluña, que dieron lugar a continuas revisiones de los expedientes.<sup>10</sup>
- En el servicio público regular de transporte de viajeros por carretera entre Barcelona y Sant Boi de Llobregat, se ha observado que, en el ejercicio 2016, hubo un incremento significativo de la cantidad liquidada por compensación del déficit, muy por encima del IPC, que no se justifica por incremento de kilómetros de las líneas de la concesión.

---

10. Texto modificado a raíz de las alegaciones recibidas.

- Respecto a los gastos por seguros de los autobuses adscritos al servicio, el contrato inicial firmado en el ejercicio 2006 preveía un gasto de 431.956 € por setenta vehículos (6.171 €/vehículo) y la liquidación de 2016 presentaba un coste de 716.699 € por ochenta y un vehículos (8.848 €/vehículo), que supone un incremento del 43,4% respecto de las condiciones iniciales del contrato, por encima del IPC del período 2006-2016.
- Además, en este contrato, durante el ejercicio 2016 el AMB, en el apartado de material móvil, se imputó el coste de un terreno para el aparcamiento de vehículos por 529.524 €, que no se ajustaba al contrato inicial.

### **3.2. RECOMENDACIONES**

A continuación se incluyen las recomendaciones que se han puesto de manifiesto durante el trabajo de fiscalización realizado sobre el Área Metropolitana de Barcelona (AMB), contratación administrativa, correspondiente al ejercicio 2016:

1. Se recomienda que el AMB elabore y apruebe un manual de procedimientos relacionados con la gestión de la contratación donde queden debidamente definidos los circuitos internos para cada uno de los diferentes gastos y/o tipología de contratos a licitar, y las correspondientes autorizaciones en cada una de las fases de los circuitos, para facilitar la correcta realización de los trámites relacionados con los expedientes de contratación administrativa.
2. La contratación menor del AMB requiere de un control más exhaustivo para evitar sobrepasar los límites establecidos para este tipo de contratos y evitar concatenaciones de servicios recurrentes.

Se recomienda al AMB que lleve a cabo un control de los contratos menores adjudicados en el ejercicio, y que revise aquellos suministros y/o servicios suscritos mediante contratos menores, renovables periódicamente, para encontrar el procedimiento más adecuado para su licitación, de acuerdo con la normativa de contratación.

Además, para contratar obras y servicios con terceros mediante contratos menores, el AMB debería elaborar un presupuesto detallado que incluyera posibles gastos adicionales para evitar que se superasen los límites de la contratación menor en contratos adjudicados directamente.

3. Se recomienda revisar la fase inicial de propuesta de contratación del servicio y de elaboración de proyectos para profundizar en su definición y detalle con el objetivo de que se puedan disminuir las posteriores modificaciones que se producen en la fase de ejecución de los contratos.

#### **4. ANEXO: CUENTAS ANUALES**

Las cuentas anuales del AMB están publicadas en el sitio web de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña ([www.sindicatura.cat](http://www.sindicatura.cat)).

#### **5. TRÁMITE DE ALEGACIONES**

De acuerdo con la normativa vigente, el proyecto de informe de fiscalización fue enviado al Área Metropolitana de Barcelona el día 15 de julio de 2020 para cumplir el trámite de alegaciones.

##### **5.1. ALEGACIONES RECIBIDAS**

El escrito de alegaciones presentado por el Área Metropolitana a la Sindicatura de Cuentas con registro de entrada número E/001796-2020, de 29 de julio de 2020, se reproduce a continuación.<sup>11</sup>

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

Fecha de recepción del proyecto de informe: 15/7/2020

Damos traslado de las alegaciones referentes al proyecto de informe de fiscalización número 23/2018-F, correspondiente al Área Metropolitana de Barcelona. Contratación administrativa, ejercicio 2016:

- Alegaciones informe sindicatura 2016. (en formato Word siguiendo sus indicaciones)

Atentamente,

Antoni Novel Cabré

Fecha de la firma: 17:45:28 29/07/2020

Firmante: Ada Carrasco Val - DNI [...] (TCAT)

---

11. El escrito original estaba redactado en catalán. Aquí figura traducido al castellano.

Revisado el proyecto de informe de fiscalización emitido por la Sindicatura de Cuentas en relación con la contratación del AMB del ejercicio 2016 y las conclusiones y recomendaciones contenidas en el mismo quisiéramos aportar los siguientes comentarios, aclaraciones y respuestas dentro del plazo de alegaciones concedido:

Aclaraciones y respuestas a las siguientes conclusiones:

“1. En el contrato de servicio de atención a usuarios y soporte informático, el pliego de cláusulas administrativas particulares solo establecía la puntuación máxima que se debía aplicar a la valoración de los criterios que dependían de un juicio de valor, sin establecer los subcriterios que se debían seguir para obtener la puntuación concreta de cada oferta.

Estos subcriterios deberían haber sido explicitados, como mínimo, en las cláusulas en las que se detallaban los criterios de valoración para garantizar los principios de igualdad, publicidad y concurrencia.”

El AMB es conocedora de que los criterios de valoración deben estar detallados en los pliegos de manera clara y precisa y esta es nuestra práctica habitual. En el caso de este contrato no se establecían subcriterios y la Mesa así lo entendió, releído el informe de valoración emitido por el técnico quizás es cierto que hay un cierto detalle que podría llevar a concluir que se han puntuado subcriterios pero en ese momento no se apreció así, simplemente se entendió como un exceso de detalle a la hora de justificar las valoraciones subjetivas por parte del técnico. De hecho no tuvimos ninguna alegación, si así hubiese sido, se habría procedido a la consecuente retroacción de actuaciones.

“2. En los dos contratos de compra de espacios publicitarios analizados, ambos derivados de acuerdo marco, los plazos para la presentación de ofertas que se establecieron en los pliegos fueron inferiores incluso a los previstos para la tramitación urgente en la normativa.

A pesar de ser licitaciones derivadas de un acuerdo marco, supusieron una limitación a la concurrencia.”

Aclarar que estos plazos se establecen en función de las dificultades técnicas que puede presentar cada licitación y en ocasiones la propia naturaleza de la acción publicitaria marca la urgencia. Además la empresa que no presentó oferta no fue por motivos de poco tiempo, de hecho ponemos en conocimiento de este organismo que en el marco de este expediente las empresas que formaban parte del acuerdo marco, y que de forma sistemática dejaban de presentar oferta en función de si estaban interesadas o no, ya fuese por el precio o por el objeto, fueron requeridas más de una vez con la advertencia de que el hecho de formar parte de un acuerdo marco las obligaba a presentar oferta siempre, no en función de su interés. Hay que decir que la advertencia con la consiguiente posibilidad de resolución, hizo efecto en lo que quedaba de contrato.

“3. En ocho de los contratos fiscalizados, la fórmula de valoración utilizada para otorgar las diferentes puntuaciones de la oferta económica redujo su importancia relativa y, por lo tanto, el peso de la oferta económica. Como consecuencia, el criterio evaluable mediante fórmula dejó de ser preponderante y se debería haber nombrado a un comité de expertos para valorar las ofertas.

5. En cinco contratos fiscalizados, la fórmula establecida en los pliegos para determinar las ofertas anormalmente bajas implicaba considerar temerarias ofertas muy próximas a la media y, como indica la jurisprudencia sobre esta práctica, este hecho puede desnaturalizar la finalidad de la figura de las ofertas con valores anormales o desproporcionados.”

La justificación de la fórmula fijada para valorar las ofertas económicas, así como la forma de determinar la temeridad se explica en el PCAP. La fórmula cumple con los requisitos que marca la jurisprudencia europea y que recoge el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público en su resolución 91/2019, en el sentido de que es una fórmula en la que las ofertas que no hacen baja económica obtienen cero puntos, la mejor oferta económica obtiene la mayor puntuación, no se producen umbrales de saciedad y el resto de ofertas obtienen también puntuación proporcional, es decir, la aplicación de la fórmula hace que entre dos ofertas cualesquiera, la más económica siempre tenga más puntos.

Asimismo, no se tienen en cuenta relaciones matemáticas que recaigan sobre la baja media de las ofertas de conformidad con la resolución 51/2019 del TACPCM y el informe 4/1997 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid.

Esta fórmula ha sido impugnada por dos veces ante el TCCSP y el Tribunal ha desestimado los recursos presentados fallando en favor del AMB. Resoluciones número 345/2019 de 13 de noviembre y 372/2019 de 11 de diciembre. Estas resoluciones también avalan los parámetros fijados en los pliegos para determinar las bajas anormales de las ofertas.

“6. En dos contratos fiscalizados —el de obras del camino para la conexión mediante carril bici entre Barcelona y Esplugues de Llobregat, y el de obras para la ejecución del proyecto de reurbanización de la avenida Torrent en el término municipal de Esplugues, calle Severo Ochoa— se aprobaron modificaciones del contrato inicial que suponían alteraciones significativas en el objeto del contrato, por el pago de servicios o costes adicionales a los previstos en el contrato, con los consiguientes aumentos en su coste del 43,4% y el 26,0%, respectivamente. Todas estas alteraciones del coste del contrato supusieron modificaciones sustanciales de las condiciones iniciales de los contratos, que se deberían haber licitado mediante procedimientos de contratación que garantizaran la libre competencia y el cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia.”

En relación con estos dos expedientes aclarar que todas las justificaciones están contenidas en los expedientes de contratación y que en ambos casos son expedientes que efectivamente han sido complejos a lo largo de su tramitación, pero que en todo caso se ha cumplido escrupulosamente con la normativa prevista. En este sentido, especificar que las modificaciones de proyecto no han supuesto en ninguno de los casos un incremento superior al que establecía su norma de aplicación (TRLCSPP) 10% sobre el precio inicial del contrato. El resto de incrementos corresponden en ambos casos a obras complementarias no a modificaciones de proyecto. La posibilidad de ejecutar obras complementarias hasta el 50% del precio de adjudicación por parte del contratista principal estaba contemplado tanto en el TRLCSPP como en la actual LCSP. En el expediente queda debidamente acreditado que se trata de obras complementarias, que no superan el límite legal establecido y se acredita que no pueden separarse de la ejecución principal. Con el TRLCSPP, estas obras complementarias se tramitaban

mediante procedimiento negociado sin publicidad y así se hizo en el caso de las obras de Severo Ochoa. Las obras complementarias de la Vía ciclable aplicando las recomendaciones contenidas en el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña 1/2016 (véanse especialmente páginas 15, 22 y 23 de este informe), se tramitaron como modificaciones de contrato pero por ser obras complementarias, no modificación de proyecto, recordemos que el actual artículo 205 LCSP determina los diferentes supuestos de modificaciones de un contrato, uno de los supuestos es que estemos ante obras complementarias y fija igualmente el límite de esta adjudicación/modificación al contratista principal en un 50% del precio de adjudicación.

Como puede comprobarse en estos dos expedientes no se ha sobrepasado este límite y se han justificado debidamente todos los requisitos fijados legalmente.

Asimismo, el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña 1/2016 en su página 23 se refiere a las modificaciones no sustanciales del 10 y 15% que refuerzan nuestros criterios de aplicación de los diferentes supuestos de modificaciones de contratos y los diferentes límites y requisitos que la norma fija para cada uno.

### **En cuanto a los contratos menores:**

Desde el ejercicio 2018 y coincidiendo con la nueva regulación que la LCSP ha introducido para los contratos menores, el AMB estableció un circuito y procedimiento específico en su sistema de gestión contractual para asegurar que toda la contratación menor cumpla con los requisitos fijados por la LCSP y por la instrucción 1/2019, de 28 de febrero, de la oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, criterios estos recogidos por la Circular de Secretaría General relativa a la perfección de contratos menores y dictada para dar cumplimiento a los requisitos fijados y reforzar los mecanismos de control interno.

Con estos requisitos y controles la contratación menor, se ha reducido considerablemente.

### **En cuanto a los contratos relacionados con la gestión del transporte:**

En cuanto a la consideración de que alguno de estos contratos en el momento de la fiscalización por parte de la Sindicatura estaban caducados, decir que está representando un grave problema la excesiva judicialización de estos procedimientos. La cantidad de recursos que las empresas presentan, en ocasiones únicamente buscando la dilación del procedimiento, hace que las licitaciones se retrasen hasta límites difíciles de gestionar. Son diferentes procedimientos de licitación los que hemos empezado durante los últimos años y prácticamente en todos los casos, fundamentalmente si el importe es muy elevado, los pliegos han sido impugnados ante el TCCSP u otros organismos, de forma reiterada. Esta circunstancia hace que hasta que se producen las resoluciones los procedimientos se suspenden y por el contrario los servicios por su objeto no se pueden dejar de prestar por lo que continúan prestándose con prolongaciones de servicios aunque los contratos hayan finalizado.

Aun así, en estos momentos tenemos diferentes licitaciones en marcha, no todas finalizadas, que esperamos poder formalizar lo antes posible para poder regularizar todas estas situaciones de precariedad que en muchos de los casos vienen provocadas

como se ha dicho anteriormente por una cadena de recursos interpuestos por las propias empresas interesadas del sector. Ya son diferentes los pronunciamientos favorables al AMB que hemos tenido en relación con determinadas cláusulas de los pliegos y aun así seguían impugnándose, y de otro lado todo lo que se ha estimado parcialmente se ha corregido en los pliegos, por lo que entendemos que podemos decir que en estos momentos tenemos una base de pliegos que difícilmente podrán ser impugnados por haber sido revisados en más de una ocasión y por los mismos motivos por el TCCSP.

A título de ejemplo, hacemos una relación de los recursos de dos expedientes de transportes donde se puede apreciar claramente la dilación que están sufriendo estas licitaciones por este motivo, con ello no negamos el derecho a la impugnación, cuando además en muchas ocasiones incluso ofrecen una oportunidad de mejora, pero entendemos que en este ámbito concreto del transporte está siendo excesiva:

- Expediente 1700-16 Concesión del Servicio Público de Transporte Colectivo Urbano de Viajeros en autobús entre Barcelona y el Aeropuerto de El Prat de Llobregat – Aerobús- del Área Metropolitana de Barcelona.
  - El Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona (en adelante AMB) en sesión celebrada el día 14 de noviembre de 2017 aprobó los pliegos y convocatoria de licitación de la concesión del Aerobús.
  - En fecha 11/12/17 se recibe recurso especial en materia contratación Servicios Generales de Movilidad y Transporte. 12/12/17 TCCSP expediente N-2017-227 solicitada copia del expediente.
  - LA AUTORIDAD CATALANA DE LA COMPETENCIA en fecha 27/11/18 instrucción exp. dilucidar prácticas contrarias de competencia. (EXP. 100/2018)
  - El día 11/1/19 Oficina Antifraude requiere expediente y otra documentación.
  - Requerimiento en fecha 08/02/19 del Juzgado de lo Contencioso Adm. núm. 4 (453/2018-D) solicita expediente.
  - Propuesta al Consejo levantar suspensión y adjudicar en fecha 26/11/19.
  - Los servicios técnicos de la Dirección de Servicios de Transporte y Movilidad emitieron informe en relación con la situación actual del servicio y las condiciones en las que se está prestando, poniendo de manifiesto la necesidad de formalizar la nueva concesión tanto por motivos técnicos como económicos, el envejecimiento de la actual flota y necesidad de renovación y pérdida de ingreso por la administración en concepto de canon unitario.

Asimismo transcurridos 15 meses desde la comunicación del expediente que está tramitando la Autoridad Catalana de la Competencia sin haber recibido ninguna notificación en relación con la resolución de dicho expediente, ni las consecuencias de la misma.

- En sesión de 03/04/2020 el Consejo Metropolitano acuerda, levantar la suspensión, aceptar la renuncia de la UTE TRANSPORTES URBANOS Y SERVICIOS GENERALES, SLA (TUGSAL) - TRANSPORTES CIUTAT COMTAL, SA (TCC) -

SERVEIS GENERALS DE MOBILITAT I TRANSPORT, SL, requerir a la UTE ALCALABUS, SL - CASTROMIL, SA - EMPRESA MONFORTE, SAU, como segunda mejor clasificada.

- En fecha 23 de julio de 2020 la UTE VIGUESA DE TRANSPORTES, S.L. con CORPORACIÓN ESPAÑOLA DE TRANSPORTE, S.L., anuncian recurso especial en materia de Contratación contra el acuerdo de adjudicación del Consejo Metropolitano de fecha 30/6/2020 y contra los pliegos que rigen el Contrato.
- En fecha 27/7/2020 el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público ha iniciado el expediente número: N-2020-201 para la resolución del recurso especial en materia de Contratación interpuesto por el señor Luí Alberto Domínguez Rodríguez en nombre y representación de la UTE VIGUESA DE TRANSPORTES, SL (VIGUESA)- CORPORACIÓN ESPAÑOLA DE TRANSPORTES, SLU (CET) (UTE AVANZA), contra la resolución del secretario general del Área Metropolitana de Barcelona (AMB), de fecha 30 de junio de 2020.
- Expediente 901648/2017 Servicio público de transporte colectivo de viajeros entre Sant Boi de Llobregat, Barcelona y otros municipios de El Baix Llobregat y El Barcelonès como por ejemplo: Sant Joan Despí, Cornellà de Llobregat y Sant Feliu de Llobregat, dando también cobertura a sus conexiones con Barcelona.
  - El Consejo Metropolitano en sesión celebrada el día 27 de noviembre de 2018 aprobó, los pliegos de prescripciones administrativas y económicas, los pliegos de condiciones técnicas y la convocatoria de licitación por procedimiento abierto de la contratación del Servicio público de transporte colectivo de viajeros entre Sant Boi de Llobregat, Barcelona y otros municipios de El Baix Llobregat y El Barcelonès como por ejemplo: Sant Joan Despí, Cornellà de Llobregat y Sant Feliu de Llobregat, dando también cobertura a sus conexiones con Barcelona.
  - En fecha 09/01/19 se recibe TCCSP comunica recurso especial materia contratación, solicitada copia del expediente.
  - La Autoridad Catalana de la Competencia en fecha 13/02/19 recurso contencioso-administrativo
  - Resolución TCCSP en fecha 1/03/19 estima el recurso especial en materia de contratación.
  - El Consejo Metropolitano en sesión celebrada el día 21 de mayo de 2019 aprobó nuevamente para incorporar las justificaciones requeridas por el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público los pliegos de prescripciones administrativas y económicas, los pliegos de condiciones técnicas y la convocatoria de licitación. El plazo de presentación de ofertas finalizaba el 1 de julio de 2019.
  - En fecha 21/06/19 AUTORIDAD CATALANA DE LA COMPETENCIA presenta recurso contencioso-administrativo.
  - El Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público en fecha 25/06/1, nos comunica recurso especial materia de contratación (N-2019-246)

- En fecha 03/07/19 TCCSP medida provisional suspensión procedimiento.
- En fecha 11 de diciembre de 2019 el Tribunal Catalán de Contratos del Sector estima parcialmente el recurso presentado.
- El Consejo Metropolitano en sesión celebrada el día 3 de abril de 2020 aprobó nuevamente para incorporar las justificaciones requeridas por el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público los pliegos de prescripciones administrativas y económicas, los pliegos de condiciones técnicas y la convocatoria de licitación. El nuevo plazo de presentación de ofertas finalizaba el 7 de julio de 2020, actualmente en tramitación.

En cuanto a los contratos relacionados con la gestión de residuos:

1. Los contratos referenciados fueron adjudicados con anterioridad al ejercicio 2016, pero han sido fiscalizados en cuanto a la ejecución.

Los ecoparques de titularidad del AMB fueron construidos entre los años 1999 y 2010 y cada una de las plantas incorporó nuevos mecanismos de gestión de residuos en función de los avances tecnológicos y los requerimientos normativos del momento, motivo por el que su funcionamiento es muy diferente. Desde su construcción hasta el año 2016, la gestión de las plantas experimentó varias adecuaciones técnicas dirigidas a una mejor gestión de los residuos en respuesta a las nuevas normativas sobre su tratamiento, lo que derivó en numerosas inversiones adicionales. Ello provocó que, tanto los precios como las inversiones previstas inicialmente, experimentarían variaciones muy significativas.

2. Normativa sobre contratación aplicable en cada uno de los 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 2016, fiscalizados a efectos de ejecución					
41	Gestión de servicio público Abierto	13.05.1999	Ecoparc de Barcelona, SA	Gestión del complejo metropolitano de tratamiento integral de residuos municipales, Ecoparque 1	*28.482.653
42	Gestión de servicio público Abierto	21.12.2000	Ecoparc del Besòs, SA	Gestión del complejo metropolitano de tratamiento integral de residuos municipales, Ecoparque 2	*19.112.122
43	Encargo de gestión	13.12.2010	TERSA	Explotación de la planta integral de valorización de residuos de Sant Adrià de Besòs, Ecoparque 3	*30.135.163
44	Concesión obra pública Abierto	27.10.2005	Consortio para la construcción y explotación de la 4ª planta de tratamiento integral de los residuos municipales	Explotación de la planta de tratamiento de residuos, Ecoparque 4	*24.205.777

En 2016, el AMB estaba sometida al Texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por el Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP). A partir del 19 de abril de 2016 también le eran de aplicación los preceptos que tenían efecto directo de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, (18 de abril de 2016 finalizó el período de transposición de la Directiva) y para los contratos firmados a partir de 3 de junio de 2016 le era también de aplicación el Decreto ley 3/2016, de 31 de mayo, de medidas urgentes en materia de contratación pública.

Los contratos relacionados con las plantas de residuos, que se adjudicaron con anterioridad a la entrada en vigor del TRLCSP, el 16 de diciembre de 2011, estaban sometidos a la siguiente normativa:

- El contrato 41, Gestión del complejo metropolitano de tratamiento integral de residuos municipales, Ecoparque 1, la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las administraciones públicas, y el Decreto 923/1965, de 8 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de contratos del Estado.
- Contratos 42, Gestión del complejo metropolitano de tratamiento integral de residuos municipales, Ecoparque 2, y contrato 44 Explotación de la planta de tratamiento de residuos, Ecoparque 4 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 administraciones públicas.
- Contrato número 43, explotación de la planta integral de valorización de residuos de Sant Adrià de Besòs, Ecoparque 3, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público,

**3. En el apartado 2.3.4.4. del proyecto de informe de la Comisión de Cuentas se analizan concretamente y por separado los contratos relacionados con la gestión de las plantas de tratamiento de residuos.**

**Contrato 41.** Ecoparque 1, ubicado en la Zona Franca de Barcelona adjudicado a la sociedad Ecoparc de Barcelona, SA en fecha 13 de mayo de 1999 como contrato de gestión de servicio público en régimen de concesión administrativa, y formalizado en fecha 14 de julio de 1999.

**Contrato número 42.** Ecoparque 2 ubicado en Montcada i Reixac, adjudicado a la sociedad Ecoparc del Besòs, SA en fecha 21 de diciembre de 2000 como contrato de gestión de servicio público en régimen de concesión administrativa y formalizado en fecha 27 de abril de 2001

**Contrato número 43.** Ecoparque 3 ubicado en Sant Adrià de Besòs, adjudicado a la sociedad Ecoparc del Mediterrani, SA, en fecha 6 de septiembre de 2002, el contrato de gestión de servicio público en régimen de concesión para la construcción de la planta y su posterior explotación.

Durante la ejecución de las instalaciones y los años posteriores los Ecoparques incorporaron nuevos sistemas de gestión de residuos en función de los avances tecnológicos, los requerimientos normativos del momento, y sobre todo por la calidad del residuo entrante, provenían de la recogida selectiva de los municipios, que no se

ajustaba a las previsiones iniciales, por tener un gran contenido de impropios en los residuos que generaba problemas de funcionamiento en la biometanización y en otros procesos (en función del ecoparque), que obligaba a la adecuación técnica de las instalaciones a normativas sobre tratamiento de residuos. Ello ocasionó inversiones y modificaciones contractuales.

El proyecto de informe de la Sindicatura después de un análisis pormenorizado de la evolución de las inversiones, y otros elementos contractuales, concluye en cuanto a los Ecoparques 1, 2 y 3 que:

*“El coste de construcción de las plantas ecoparques 1, 2, 3, tras las modificaciones e inversiones adicionales realizadas a lo largo de los años de ejecución del contrato, se incrementó muy significativamente respecto del importe inicialmente aprobado, lo que se tradujo en modificaciones de las condiciones establecidas en el contrato inicial respecto del precio del tratamiento de residuos y del plazo de explotación. La realización de nuevas inversiones en la planta, la modificación de precios y el incremento del período de la concesión se considera que modificaba el contrato inicial de forma sustancial. A la vista de las modificaciones realizadas, que supusieron un aumento muy significativo de los precios del tratamiento de residuos y el incremento en ... años del período de explotación, se considera que se produce una modificación sustancial de las condiciones iniciales del contrato.”*

#### **4. Normativa aplicable**

De acuerdo con la normativa vigente en cada momento, que en el supuesto de las modificaciones contractuales, es la vigente en el momento de la incoación del expediente de modificación, considerándose este el de propuesta de modificación integrada por los documentos que la justifiquen, describan y valoren.

En aplicación de dicha normativa la EMSHTR consideró que la administración podía introducir modificaciones en los contratos suscritos con Ecoparque 1, 2 y 3 por razones de interés público, las cuales están acreditadas debidamente en los correspondientes expedientes. Asimismo también se modificó por circunstancias sobrevenidas consecuencia de circunstancias anormales e imprevisibles, tal y como se pone de manifiesto en el propio proyecto de informe.

Como ya se ha dicho en el apartado anterior, fue necesario incorporar nuevos sistemas de gestión de residuos en función de los avances tecnológicos, de los requerimientos normativos del momento, y sobre todo por la calidad del residuo entrante, provenían de la recogida selectiva de los municipios, que no se ajustaba a las previsiones iniciales.

Como consecuencia, era necesario restablecer el equilibrio económico alterado, y puesto que el impacto económico de la modificación propuesta superaba el umbral para someter el expediente a informe de la Comisión Jurídica Asesora, previamente se efectuó este trámite, en todos los casos.

#### **5. Procedimiento Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña**

La potestad de la Administración no es ilimitada, según los porcentajes de incremento de la modificación establecidos en la Ley, se requería informe preceptivo de la Comisión

Especial de Cuentas de la Entidad e informe del órgano consultivo equivalente al Consejo de Estado en la respectiva Comunidad Autónoma (en el caso de Cataluña, la **Comisión Jurídica Asesora**).

Por ello, la EMSHTR en cumplimiento de la normativa solicitó los preceptivos informes a la Comisión Jurídica Asesora, y en función de su contenido ajustaba la modificación contractual a sus preceptos, comentarios y sugerencias.

#### **Ecoparque 1.**

##### **Dictamen 308/08, de la Comisión Jurídica Asesora.**

Este Dictamen recoge y analiza las diferentes modificaciones del Ecoparque 1 contractuales aprobadas desde 2000 a 200 , modificaciones en las instalaciones para la mejora de su impacto ambiental y en consecuencia de su equilibrio económico financiero las modificaciones de los cánones de explotación y el de inversión, así como la prórroga de la concesión hasta el 2 de junio de 2030.

El Dictamen concluye informando la modificación con observaciones a corregir, las cuales fueron introducidas por la EMSHTR antes de la aprobación de los modificados.

#### **Ecoparque 2.**

##### **Dictamen 74/06, de marzo de 2006, de la Comisión Jurídica Asesora.**

Este Dictamen recoge y analiza las diferentes modificaciones contractuales sufridas desde el año 2001 hasta el 2005.

El dictamen concluye informando de la modificación, una vez consideradas las observaciones formuladas y ajustando el acuerdo de aprobación de la modificación al contenido del Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

En fecha 6 de abril de 2006, el Consejo Metropolitano queda enterado de la emisión, por parte de la Comisión Jurídico Asesora, en fecha 16 de febrero de 2006, del informe en relación con la modificación y toma en consideración las observaciones que, al respecto, se formulan en el cuerpo del Dictamen, el cual concluye que se puede proceder a la modificación del contrato de concesión administrativa para la gestión del servicio del Ecoparque 2 en cuanto a la ampliación de las instalaciones para finalidades precisas que cuentan con descripción de proyecto y presupuesto estimativo pero no respecto de la mejora de condiciones de olor que no cuentan con proyección ni con estimación económica, respecto de las cuales debe posponerse la tramitación al momento en el que sea posible establecer sus condiciones esenciales, como otra modificación contractual.

##### **Dictamen 292/09, de 30 de septiembre de 2009, de la Comisión Jurídica Asesora**

Este Dictamen recoge y analiza las diferentes modificaciones contractuales sufridas desde 2006 hasta 2009.

El Dictamen fue desfavorable, pero admitía la posibilidad de la modificación del contrato, en los siguientes términos:

*“En el presente supuesto, el proyecto de modificación no altera, en principio, en cuanto a las prestaciones, ni el objeto ni el contenido esenciales de la relación contractual. El contrato no es objeto de alteración sustancial ni es desvirtual, ni quedará irreconocible una vez incorporados los cambios propuestos.*

*En consecuencia, a pesar de manifestar la necesidad de un pronunciamiento expreso, lo que no consta en el expediente, sobre el respeto de este límite del ejercicio de la potestad de modificación, se puede estimar que la propuesta de modificación ahora considerada se sitúa en los márgenes exigidos por el ordenamiento.”*

El Consejo Metropolitano, previa subsanación de los aspectos contemplados en el Dictamen y concretamente de razonar una mayor motivación respecto a la ampliación del plazo, en detrimento del aumento de los cánones la aprobó.

### **Ecoparque 3.**

#### **Dictamen 219/07, de la Comisión Jurídica Asesora de fecha 13 de septiembre de 2007**

Informa favorablemente la modificación contractual y considera que afecta a elementos cuantitativos y no a elementos esenciales de la concesión.

Posteriormente, se planteó la gestión conjunta de los procesos de valorización material de los residuos y el de valorización energética, puesto que TERSA tenía la condición de órgano de gestión directa de la EMSHTR para la prestación del servicio público de tratamiento de residuos municipales, y también la condición de medio propio y técnico a efectos del artículo 24 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, y, por encargo de gestión directa, era la empresa que gestionaba la planta de valorización energética de residuos.

Desde el 13 de diciembre de 2010, fecha de formalización del encargo, TERSA gestiona la explotación de la planta integral de gestión de residuos Ecoparque 3 (Planta de Valorización directamente Energética y la Planta de tratamiento mediante Ecoparc del Mediterrani, SA).

En el momento de la formalización del encargo a TERSA, la EMSHTR tramitaba expediente para el equilibrio económico de la concesión, incoado por acuerdo del Consejo Metropolitano de fecha 5 de noviembre de 2009.

El encargo a TERSA, comprendía la elaboración del proyecto de gestión de la planta integral de valorización de residuos de Sant Adrià del Besòs, que integrase los dos procesos de transferencia, selección y metanización y valorización energética, así como aquellas modificaciones y revisiones necesarias a realizar en los procesos de acuerdo con las instalaciones existentes y de acuerdo con el expediente de restablecimiento del equilibrio económico financiero presentado por el contratista.

A partir del encargo TERSA elaboró el proyecto y resolvió el expediente para el restablecimiento del equilibrio económico incoado por la EMSHTR de acuerdo con la normativa a la que estaba sujeta TERSA en aquel momento.

**6. Contrato número 44, Ecoparque 4, ubicado en Els Hostalets de Pierola.**

El 25 de octubre de 2005 se aprobó la adjudicación de la gestión del Ecoparque 4, en régimen de concesión de obra pública, a la oferta presentada por CESPÀ Gestió de Residus, SA. En 2009, se constituyó la Societat Ecoparc de Can Mata, S.L. El contrato se firmó en fecha 31 de enero de 2006.

En materia de residuos es competencia de la administración local y en este caso, es compartida entre la EMSHTR responsable del tratamiento de los residuos municipales, y los municipios que integran su ámbito, responsables de la recogida, y el transporte.

Estas competencias de los entes locales son ejercidas por mandato legal europeo de acuerdo con el Plan Territorial Sectorial de Infraestructuras de Gestión de Residuos Municipales aprobado por la Generalidad de Cataluña, que a su vez se adapta al Plan Nacional de Residuos.

Este plan permite racionalizar la planificación territorial de las instalaciones existentes y de las nuevas instalaciones de tratamiento y disposición de residuos municipales, con el fin de conseguir la autosuficiencia de gestión en todas las zonas del territorio de Cataluña.

La planta fue financiada por la Agencia de Residuos de Cataluña, en cumplimiento de la Ley 16/2003, de 13 de junio, de financiación de las infraestructuras de tratamiento de residuos y del canon sobre la deposición de residuos, la cual establece que la Generalidad asume el coste total de las inversiones previstas en el período de vigencia del Programa de Gestión.

Esta financiación fue en régimen de subvención a la EMSHTR y por eso la titularidad de la Planta es del Área Metropolitana de Barcelona afecta al servicio público metropolitano.

Posteriormente y para optimizar la planta y que esta pudiera tratar residuos municipales de fuera del ámbito metropolitano en fecha 7 de noviembre de 2006 se constituyó el Consorcio Ecoparque 4, entre la Agencia de Residuos de Cataluña, el Ayuntamiento de Els Hostalets de Pierola y la EMSHTR.

El 25 de junio de 2007 el Consorcio Ecoparque 4 se subrogó en la posición de la EMSHTR en el contrato de concesión de obra pública para la gestión del Ecoparque 4.

El proyecto de informe de la Sindicatura después de un análisis pormenorizado de la evolución de las inversiones, y otros elementos contractuales, concluye en lo referente a los Ecoparques 4.

*“... la exigencia, para acceder a la licitación, de disponer de un terreno donde ubicar las instalaciones y, el cambio en el sistema de financiación de las obras, que se hizo con posterioridad a la licitación de modo que la Agencia de Residuos de Cataluña pasó a hacerse cargo del importe de las obras de construcción de la planta. Este hecho supone una modificación en la naturaleza jurídica del contrato, que pasaría de ser una concesión de obra pública a un contrato mixto de obra, redacción de proyecto de obra y gestión de servicios públicos.”*

## 7. CONCLUSIONES

La EMSHTR modificó los contratos dando cumplimiento a la normativa aplicable en cada momento y de acuerdo con los Dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora en los términos establecidos anteriormente.

En cuanto al Ecoparque 4, la financiación de la Generalidad de Cataluña tenía carácter de subvención, las instalaciones están afectas al sistema metropolitano de tratamiento de residuos.

### En cuanto a las recomendaciones:

“1. Se recomienda que el AMB elabore y apruebe un manual de procedimientos relacionados con la gestión de la contratación donde queden debidamente definidos los circuitos internos para cada uno de los diferentes gastos y/o tipología de contratos a licitar, y las correspondientes autorizaciones en cada una de las fases de los circuitos, para facilitar la correcta realización de los trámites relacionados con los expedientes de contratación administrativa.”

Ponemos en conocimiento de la Sindicatura que en la actualidad todas estas recomendaciones están ya incorporadas en la contratación administrativa del AMB con un proceso de implantación que se inició en 2015 y culminó en 2018. Todos los servicios del AMB trabajan con un mismo programa de contratación, donde todos los circuitos están definidos y en consecuencia los necesarios controles establecidos. En estos momentos toda la tramitación de la contratación hasta su formalización es electrónica, incluso la fase de licitación y presentación de ofertas mediante la Plataforma de contratación Pública (herramientas e-licita y sobre digital).

“2. La contratación menor del AMB requiere de un control más exhaustivo para evitar sobrepasar los límites establecidos para este tipo de contratos y evitar concatenaciones de servicios recurrentes.

Se recomienda al AMB que lleve a cabo un control de los contratos menores adjudicados en el ejercicio, y que revise aquellos suministros y/o servicios suscritos mediante contratos menores, renovables periódicamente, para encontrar el procedimiento más adecuado para su licitación, de acuerdo con la normativa de contratación.

Además, para contratar obras y servicios con terceros mediante contratos menores, el AMB debería elaborar un presupuesto detallado que incluyera posibles gastos adicionales para evitar que se superaran los límites de la contratación menor en contratos adjudicados directamente.”

Como se ha puesto de manifiesto en un anterior comentario en relación con las conclusiones derivadas de la contratación menor, todas estas recomendaciones desde 2018 ya están incorporadas en la contratación menor tramitada por el AMB, tanto por lo que se refiere a circuitos y procedimientos como a requisitos legales y controles.

Asimismo, como se ha dicho anteriormente, la contratación menor ha disminuido considerablemente y todos los trabajos recurrentes se han derivado hacia otros tipos de contrataciones abiertas ya sea en forma de procedimientos abiertos abreviados mediante la plataforma e-licita, ya sea con otros tipos de procedimientos abiertos con una duración superior abriendo así la publicidad y concurrencia, y también con el uso de los acuerdos marco.

## **5.2. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES**

Las alegaciones formuladas han sido analizadas y valoradas por la Sindicatura de Cuentas. Como consecuencia de las alegaciones a las observaciones tercera y decimocuarta se ha modificado el texto del proyecto de informe, según se indica en las correspondientes notas al pie de página.

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.

## **APROBACIÓN DEL INFORME**

Certifico que el 14 de octubre de 2020, reunido telemáticamente 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 y Joan-Ignasi Puigdollers Noblom, actuando como secretario el secretario general de la Sindicatura, Manel Rodríguez Tió, y como ponente el síndico Miquel Salazar Canalda, previa deliberación se acuerda aprobar el informe de fiscalización 18/2020, relativo al Área Metropolitana de Barcelona, contratación administrativa, ejercicio 2016.

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

[Firma digital]

El secretario general

Visto bueno,

[Firma digital]

El síndico mayor



