

Nº 1.450

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA MANCOMUNIDAD DE
LOS ALCORES PARA LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS
SÓLIDOS URBANOS, EJERCICIOS 2017 A 2019**



EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 28 de octubre de 2021 el Informe de fiscalización de la Mancomunidad de Los Alcores para la gestión de los residuos sólidos urbanos, ejercicios 2017 a 2019 y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como a la Junta General de la Entidad Local fiscalizada, según lo prevenido en el art. 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	9
I.1	INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO	9
I.2	ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN	9
	I.2.1 Ámbito subjetivo.....	9
	I.2.2 Ámbito objetivo.....	9
	I.2.3 Ámbito temporal.....	9
I.3	TIPO DE FISCALIZACIÓN, OBJETIVOS, PROCEDIMIENTO Y LIMITACIONES AL ALCANCE.....	9
I.4	ANTECEDENTES	10
I.5	MARCO LEGAL.....	12
I.6	TRÁMITE DE ALEGACIONES	13
II.	RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	14
II.1	CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES EN RELACIÓN CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS.....	14
	II.1.1 Rendición de cuentas.....	14
	II.1.2 Remisión de la información contractual.....	15
	II.1.3 Remisión de la información de convenios	16
	II.1.4 Remisión de la información relativa al control interno.....	16
II.2	RÉGIMEN JURÍDICO. LOS ESTATUTOS DE LA MANCOMUNIDAD	18
	II.2.1 Aprobación y modificaciones de los Estatutos	18
	II.2.2 Falta de adaptación a la Ley de Autonomía Local de Andalucía.....	19
II.3	SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	20
II.4	GESTIÓN PRESUPUESTARIA	23
	II.4.1 Elaboración y Aprobación del Presupuesto	23
	II.4.2 Las modificaciones presupuestarias.....	26
	II.4.3 Liquidación del presupuesto y resultado presupuestario	27
	II.4.4 Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.....	33
II.5	CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	33
	II.5.1 Contratación verbal	35
	II.5.2 Contratación menor.....	36
	II.5.2.1 Contratos de representación y defensa jurídica.....	38
	II.5.2.2 Contratos de servicios de reparación y recambio de vehículos	40
	II.5.2.3 Contratos de suministro y reparación de neumáticos	41
	II.5.2.4 Contrato de suministro de elementos del sistema eléctrico de vehículos	42

II.5.2.5	Contrato de suministro de piezas y herramientas necesarias para las reparaciones realizadas en los talleres de la Mancomunidad.....	42
II.5.2.6	Contratos de arrendamiento de vehículos.....	42
II.5.2.7	Contrato de servicio de retirada de cubas de la planta Alcores.....	42
II.5.2.8	Contrato de suministro de vestuario laboral.....	43
II.5.3	Contratos adjudicados por los procedimientos ordinarios legalmente establecidos.....	43
II.6	GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS.....	44
II.6.1	Planificación y organización del personal. El convenio colectivo. Las retribuciones del personal.....	45
II.6.2	Selección y contratación del personal. Conflictividad laboral.....	47
II.6.3	Aplicación de la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres..	50
II.7	PRESTACIÓN DE SERVICIOS.....	51
II.7.1	Recogida de residuos sólidos urbanos y limpieza viaria.....	53
II.7.2	Recogida selectiva.....	55
II.7.3	Tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos.....	57
II.7.3.1	La concesión administrativa. Contenido y vigencia.....	57
II.7.3.2	Prestación del servicio a otras entidades.....	59
II.7.4	Otros servicios.....	63
II.7.4.1.	Producción y recogida de residuos de construcción y demolición.....	63
II.7.4.2.	Gestión de puntos limpios.....	64
II.7.4.3	Prestación del servicio de selección de envases.....	65
II.8	SITUACIÓN CONTABLE.....	66
II.8.1	Inmovilizado Material.....	67
II.8.2	Deudores.....	68
II.8.3	Tesorería.....	70
II.8.4	Inversiones financieras.....	71
II.8.5	Deudas a corto plazo.....	71
II.8.6	Acreedores.....	72
II.9	CUMPLIMIENTO NORMATIVA DE TRANSPARENCIA.....	72
III.	CONCLUSIONES.....	73
III.1	LIMITACIONES AL ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN.....	73
III.2	REFERIDAS AL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES EN RELACIÓN CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS.....	74

III.3 REFERIDAS AL RÉGIMEN JURÍDICO Y LOS ESTATUTOS DE LA MANCOMUNIDAD.....	74
III.4 REFERIDAS A LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO	75
III.5 REFERIDAS A LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA	75
III.6 REFERIDAS A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	76
III.7 REFERIDAS A LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS	77
III.8 REFERIDAS A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS	78
III.9 REFERIDAS A LA SITUACIÓN CONTABLE	81
III.10 REFERIDAS AL CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA.....	81
IV. RECOMENDACIONES	81
ANEXOS	
ALEGACIONES FORMULADAS	

RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL INFORME

BOE	Boletín Oficial del Estado
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
BOP	Boletín Oficial de la Provincia
EBEP	Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto 5/2015, de 30 de octubre
ECOEMBES	Ecoembalajes España
FAMP	Federación Andaluza de Municipios y Provincias
INE	Instituto Nacional de Estadística
LAULA	Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LOIMH	Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres
LOTCu	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
LTA	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía
LTAIBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
LTPP	Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos
RBEL	Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales
RCDs	Residuos de la Construcción y Demolición
RSU	Residuos Sólidos Urbanos
SIG	Sistema Integrado de Gestión
TRLCSP	Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre
TRLRHL	Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo
TRRL	Texto Refundido del Régimen Local aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril

RELACIÓN DE CUADROS

Cuadro 1.	Comparación Avance Liquidación 2019 y Presupuesto 2020.....	24
Cuadro 2.	Datos de facturación correspondientes a la concesión por el servicio de tratamiento y eliminación de RSU.....	25
Cuadro 3.	Modificaciones Presupuestarias. Ejercicios 2013-2019	26
Cuadro 4.	Tipo de modificaciones presupuestarias-presupuesto de gastos 2017-2019.....	27
Cuadro 5.	Ejecución presupuestaria de Gastos, ejercicios 2017-2019.....	28
Cuadro 6.	Ejecución presupuestaria de Ingresos, ejercicios 2017-2019.....	28
Cuadro 7.	Ejecución presupuestaria por capítulos, ejercicios 2017-2019.....	30
Cuadro 8.	Evolución del resultado presupuestario, ejercicios 2017-2019	31
Cuadro 9.	Evolución del remanente de tesorería, ejercicios 2017-2019.....	32
Cuadro 10.	Contratos celebrados por la Mancomunidad en los ejercicios 2017 a 2019	34
Cuadro 11.	Contratos verbales celebrados por la Mancomunidad en los ejercicios 2017 a 2019	36
Cuadro 12.	Contratos menores en los que se aprecia fraccionamiento indebido.....	38
Cuadro 13.	Contratos adjudicados a través de procedimientos ordinarios.....	44
Cuadro 14.	Servicios prestados en cada municipio integrante de la Mancomunidad	51
Cuadro 15.	Inmovilizado material.....	68
Cuadro 16.	Comparación derechos pendientes de cobro y obligaciones pendientes de pago a 31 de diciembre de 2018.....	69

INTRODUCCIÓN

I.1 INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

La “Fiscalización de la Mancomunidad de Los Alcores para la gestión de los residuos sólidos urbanos, ejercicios 2017 a 2019” se incluyó, a iniciativa del propio Tribunal de Cuentas, en el Programa Anual de Fiscalizaciones para el año 2020, aprobado por el Pleno de la Institución en su sesión de 19 de diciembre de 2019.

Asimismo, el Pleno acordó el 26 de noviembre de 2020 el inicio de este procedimiento fiscalizador, conforme a lo establecido en el artículo 3.b) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), y siguiendo lo dispuesto al efecto en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobadas el 23 de diciembre de 2013.

Esta fiscalización se enmarca en el objetivo estratégico 1 del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021 “CONTRIBUIR AL BUEN GOBIERNO Y A LA MEJORA DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICO-FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO” y más concretamente en la medida 2 relativa a “Fiscalizar las áreas con mayores incumplimientos o entidades que no rinden cuentas” del objetivo específico de “Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las Entidades Públicas”.

Las Directrices Técnicas fueron aprobadas el 25 de marzo de 2021.

I.2 ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN

I.2.1 Ámbito subjetivo

El ámbito subjetivo de la fiscalización está constituido por la Mancomunidad de Los Alcores para la gestión de los residuos sólidos urbanos.

I.2.2 Ámbito objetivo

El ámbito objetivo de esta fiscalización comprende los sistemas y procedimientos de gestión económico-financiera de la Mancomunidad y, en particular, en lo relativo a la prestación de los servicios de su competencia, los convenios celebrados con otras entidades, la situación contable y presupuestaria, así como la contratación pública y la selección y contratación y las retribuciones del personal.

I.2.3 Ámbito temporal

El ámbito temporal de la fiscalización se extiende desde el ejercicio económico 2017 hasta el 2019, ambos inclusive, sin perjuicio de examinar aquellos hechos o actuaciones, anteriores o posteriores, cuando así se haya considerado necesario para el adecuado cumplimiento de los objetivos previstos.

I.3 TIPO DE FISCALIZACIÓN, OBJETIVOS, PROCEDIMIENTO Y LIMITACIONES AL ALCANCE

De acuerdo con las Normas de Fiscalización aprobadas por el Pleno el 23 de diciembre de 2013, se trata de una fiscalización de cumplimiento, cuya finalidad es verificar la adecuación a las

disposiciones legales y reglamentarias aplicables a la Mancomunidad en materia de rendición de cuentas, contratación pública, contratación y retribuciones de personal, transparencia y otras cuestiones relativas a su actividad; y también es una fiscalización operativa o de gestión, dado que se evaluarán los sistemas y procedimientos de gestión de los servicios que presta la Mancomunidad y su financiación.

Los objetivos generales de esta fiscalización son los siguientes:

- a) Verificar el cumplimiento de la normativa aplicable a la entidad relativa a la rendición de cuentas y a la remisión de la información contractual, de convenios y de control interno.
- b) Evaluar la regularidad de la contratación pública, con especial referencia a la concesión administrativa del servicio de tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos, y de los convenios suscritos por la entidad.
- c) Verificar el cumplimiento de la normativa en materia de selección y contratación y del régimen retributivo del personal al servicio de la Mancomunidad.
- d) Evaluar los sistemas y procedimientos relativos a la gestión económico-financiera, con especial referencia a la prestación de los servicios, a la financiación de su actividad y a las relaciones con otras entidades locales.
- e) Verificar el cumplimiento de la Ley 19/2013, de 13 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Asimismo, se añade un último objetivo, que resulta transversal a los anteriores, que será examinar el cumplimiento de la normativa en materia de igualdad de género en todos los aspectos en que pueda afectar al funcionamiento de la Mancomunidad.

En relación con el cuarto objetivo previsto, se ha producido una limitación al alcance de la fiscalización, al no haberse podido evaluar los sistemas y procedimientos relativos a la gestión económico-financiera, en varios de sus aspectos, debido a la falta de aportación de parte de la documentación solicitada, a la ausencia de la titular del puesto de Secretaría (y de quien lo desempeñaba por acumulación) durante un periodo prolongado de tiempo, a la carencia de estudios de costes para determinar el precio público por la prestación del servicio de recogida selectiva de papel, cartón vidrio y envases y al hecho de que la mayoría de los ayuntamientos mancomunados abonaban la facturación por el servicio de tratamiento y eliminación de residuos directamente a la empresa concesionaria, sin conocer la Mancomunidad en detalle la información relativa a la concesión, además de a la falta de rendición de las cuentas generales y de aprobación de la liquidación del presupuesto para la mayoría de los ejercicios fiscalizados, aspectos todos ellos a los que se hace referencia a lo largo del Informe.

I.4 ANTECEDENTES

La Mancomunidad de Los Alcores fue creada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía relativo a la Constitución de Mancomunidad de Municipios en la Zona de los Alcores publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA) número 26, de 4 de octubre de 1982.

Los Estatutos de la Mancomunidad de los Alcores se aprobaron también por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía por acuerdo publicado en el BOJA de 4 de octubre de 1982. Su objeto, según el artículo 4 de los Estatutos, es la prestación del servicio de eliminación de los desechos y residuos sólidos urbanos generados en los términos de los municipios que la integran, en orden a la debida protección del medio ambiente y del subsuelo, fomentando, en su caso, el

aprovechamiento de tales desechos y residuos mediante la adecuada recuperación de los recursos contenidos en ellos.

Está integrada por los municipios de Alcalá de Guadaíra, Carmona, Dos Hermanas, Mairena del Alcor, Sevilla y El Viso del Alcor. La población de todos estos municipios participantes asciende a 973.834 habitantes.¹

Sus órganos de gobierno son la Junta General, integrada por un representante titular y un representante suplente de cada Ayuntamiento; el Presidente y el Vicepresidente, siendo designados estos últimos por la Junta General de entre sus miembros.

La Mancomunidad de los Alcores formó parte del ámbito subjetivo de la *Fiscalización de las tasas y precios públicos de los ayuntamientos de municipios de población superior a 500.000 habitantes, ejercicio 2017*, señalándose en el Informe correspondiente, aprobado el 22 de diciembre de 2020, como limitación al alcance de la misma que: “ *la Mancomunidad Los Alcores para la Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos de Sevilla, nunca ha rendido cuentas a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas, pese a los requerimientos efectuados para ello, y únicamente ha suministrado la liquidación del presupuesto de ingresos del ejercicio 2017*”.

En el curso de esa fiscalización, se remitió el 2 de octubre de 2019 oficio en que se reclamaba la rendición de las cuentas generales de los ejercicios 2013 a 2017 antes del 15 de ese mismo mes y se advertía de la posible formulación de requerimiento conminatorio en caso de incumplimiento.

Con fecha 26 de noviembre de 2020 se aprobó, por el Pleno del Tribunal, la formulación de requerimiento conminatorio al Presidente de la Mancomunidad de los Alcores, al amparo de los artículos 7 y 42 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu) y 30.5 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), instándole a que, en el improrrogable plazo de dos meses, se rindieran las cuentas generales de esa entidad local correspondientes a los ejercicios 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 apercibiéndole, en el caso de que no se atendiera el requerimiento en el plazo señalado, de que el Tribunal de Cuentas, entre otras medidas, podría imponerle una multa coercitiva en los términos señalados en el citado artículo 30.5 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Desde la implantación en 2006 de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades locales (www.rendiciondecuentas.es), la Mancomunidad de Los Alcores, solamente ha rendido, con fecha 22 de enero de 2021, las cuentas anuales correspondientes al ejercicio 2017 al Tribunal. Tampoco consta que, en ejercicios anteriores a 2006, desde su constitución, se hayan cumplido estas obligaciones.

De la misma manera, la Mancomunidad no ha procedido a la remisión de la información relativa a los convenios celebrados, ni el órgano de intervención ha remitido la información sobre control interno. Respecto a la información sobre contratación pública, se ha remitido de forma incompleta la relación de contratos celebrados en 2019, que incluye un total de 92 contratos (66 de servicios y 26 de suministros), así como la de 2020, que recoge un total de 85 contratos (35 de servicios y 50 de suministros).

Además, la Mancomunidad ha desarrollado su actividad desde 2014 hasta 2019 con el presupuesto del ejercicio 2013, sucesivamente prorrogado, incumpliendo la obligación de elaborar y aprobar anualmente un presupuesto general e igualmente tampoco aprueba en plazo las liquidaciones de

¹ Población oficial a 1 de enero de 2020 con arreglo a lo publicado por el INE.

sus presupuestos, siendo la última liquidación aprobada hasta el momento de tramitar el presente Informe la correspondiente al ejercicio 2018.

La ausencia sistemática de rendición de cuentas, el incumplimiento del resto de obligaciones de remisión de documentación al Tribunal de Cuentas, así como el retraso o la falta de aprobación de los presupuestos anuales y sus correspondientes liquidaciones en una entidad integrada por municipios que, en su conjunto, tienen una población próxima a un millón de habitantes, ha determinado la realización de la presente fiscalización.

I.5 MARCO LEGAL

La normativa aplicable durante el periodo fiscalizado a la Mancomunidad de los Alcores para la gestión de Residuos Sólidos Urbanos durante el periodo fiscalizado se contiene, fundamentalmente, en las siguientes disposiciones:

- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido del Régimen Local (TRRL).
- Ley 21/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (LAULA).
- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP).
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIMH).
- Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).
- Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.
- Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.
- Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (LTPP).
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).

- Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL).
- Decreto 218/1999, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director Territorial de Gestión de Residuos Urbanos de la Junta de Andalucía.
- Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu).
- Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu).
- Instrucción relativa a la rendición telemática de la Cuenta General de las Entidades Locales y el formato de dicha Cuenta, aprobada por Acuerdo del Pleno de 26 de noviembre de 2015 modificada por el Acuerdo del Pleno de 19 de diciembre de 2019.
- Instrucción relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones anuales de los contratos celebrados por las entidades y entes del Sector Público Local al amparo de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, aprobada por Acuerdo del Pleno de 28 de junio de 2018.
- Instrucción relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de convenios y de relaciones anuales de los celebrados por las entidades del sector público local, aprobada mediante Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 24 de noviembre de 2016.
- Instrucción sobre remisión de información relativa al ejercicio del control interno de las Entidades Locales, aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 19 de diciembre de 2019.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG).
- Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTA).

I.6 TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento del artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe se remitió al representante legal de la Mancomunidad de Los Alcores, para que alegase y presentase los documentos y justificantes que estimase pertinentes. Además, el Anteproyecto se envió a quien fue representante legal de dicha entidad en parte del periodo comprendido entre el 1 de enero de 2017 y 31 de diciembre de 2019, por no coincidir con el representante actual.

El plazo inicialmente concedido fue objeto de ampliación a solicitud del representante legal de la Mancomunidad de los Alcores, recibándose dentro del mismo alegaciones del actual representante de la entidad fiscalizada.

Las alegaciones han sido objeto de tratamiento, lo que ha dado lugar a que se hagan en este Informe las modificaciones y matizaciones que se han considerado procedentes. No se han valorado aquellas alegaciones que explican, aclaran o justifican determinados resultados sin rebatir su contenido; plantean opiniones sin soporte documental o normativo; tratan de explicar, aclarar o justificar determinadas actuaciones sin contradecir el contenido del Informe; o señalan que las deficiencias o irregularidades se han subsanado con posterioridad al periodo fiscalizado. El resultado definitivo de la Fiscalización es el expresado en el presente Informe, con independencia de las consideraciones que se hayan manifestado en las alegaciones.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

A continuación, se exponen los resultados obtenidos en el procedimiento fiscalizador.

II.1 CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES EN RELACIÓN CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS

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

II.1.1 Rendición de cuentas

Las entidades locales, de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 208, 212 y 223.2 TRLRHL, a la terminación del ejercicio presupuestario, formarán la cuenta general que pondrá de manifiesto la gestión realizada en los aspectos económico, financiero, patrimonial y presupuestario. Dicha cuenta deberá ser aprobada por el Pleno de la Corporación antes del día 1 de octubre del ejercicio siguiente al que corresponda y rendida por su Presidente al Tribunal de Cuentas antes del 15 de octubre.

Desde la implantación en 2006 de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades locales (www.rendiciondecuentas.es), la Mancomunidad de Los Alcores ha incumplido sistemáticamente la obligación de rendir las cuentas al Tribunal.

Ante esta falta de rendición de sus cuentas anuales, con motivo del acuerdo de inicio de la fiscalización, el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 26 de noviembre de 2020, acordó formular, de conformidad con los artículos 7 y 42.2 de la LOTCu y 30.5 de la LFTCu requerimiento conminatorio al Presidente de la Mancomunidad Los Alcores (Sevilla), para que, en el improrrogable plazo de dos meses, rindiera las cuentas generales de esa entidad local correspondientes a los ejercicios 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 debidamente aprobadas, a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales.

Con fecha 22 de enero de 2021, se rindió la cuenta general correspondiente al ejercicio 2017, lo que implica un retraso de más de dos años según el plazo legalmente establecido en el artículo 223 TRLRHL.

La cuenta rendida incluye únicamente la cuenta general de la entidad fiscalizada. La Mancomunidad de los Alcores forma parte, junto con la Diputación de Sevilla y la Mancomunidad del Guadalquivir, del Consorcio Central Alcores-Guadalquivir de Tratamiento de Residuos, al que posteriormente se hará referencia. El Consorcio Central Alcores-Guadalquivir, de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 120.2 de la LRJSP, debe estar adscrito a la Mancomunidad de los Alcores al disponer ésta de la mayoría de votos, por lo que la cuenta general del mismo debe integrarse en la cuenta general de la Mancomunidad de los Alcores, como administración pública de adscripción. Sin embargo, la cuenta rendida no incluye la cuenta general del Consorcio.

De acuerdo con la documentación facilitada por la entidad, las cuentas de los ejercicios 2002 a 2009 fueron dictaminadas favorablemente por la Comisión Especial de Cuentas, sometidas a exposición pública y aprobadas por la Junta General, si bien no fueron rendidas al Tribunal de Cuentas. Las cuentas de los ejercicios 2002 y 2003 se aprobaron el 21 de diciembre de 2004 y las de 2004 a 2009 el 31 de enero de 2012. Por lo que se refiere a las cuentas de los ejercicios 2010 a 2016, las liquidaciones de los presupuestos están informadas por la secretaría-intervención y aprobadas por

el Presidente de la Mancomunidad, pero las cuentas generales no están formadas por la secretaría-intervención, ni consecuentemente aprobadas por la Junta General.

Respecto a 2018, la liquidación del presupuesto fue informada por la secretaria intervención y aprobada por el Presidente en fecha 19 de febrero de 2020. La Cuenta general de este ejercicio no está formada ni ha sido aprobada por la Junta.

Por último, con relación al ejercicio 2019, la liquidación del presupuesto no ha sido informada por la secretaría-intervención, ni, consecuentemente, esta ha sido aprobada. Igual sucede con la cuenta general, no ha sido formada por la secretaría-intervención de la Mancomunidad, ni aprobada por la Junta ni rendida al Tribunal de Cuentas.

En relación con el mencionado requerimiento conminatorio, el Presidente de la Mancomunidad comunicó al Pleno del Tribunal de Cuentas la baja por enfermedad de la secretaria interventora y las dificultades para suplir su ausencia y consecuentemente formar y tramitar las cuentas. A 30 de junio de 2021, la secretaria interventora continua de baja.

El cumplimiento de los principios de transparencia y buena gestión por las entidades públicas hace necesario que la rendición de las Cuentas Generales se realice de forma completa y en el plazo legalmente establecido. La Mancomunidad incumple, por tanto, un deber legal básico para garantizar la transparencia en la gestión de su actividad. Este incumplimiento, además de constituir una carencia para la adecuada gestión de la Mancomunidad, imposibilita que los órganos de control y los ciudadanos conozcan la situación financiera de la entidad y que pueda llevarse a cabo su fiscalización. La propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en su artículo 28, considera como infracción muy grave el incumplimiento del referido deber, previendo la correspondiente sanción al efecto, sin que por la entidad se haya tramitado ningún procedimiento al respecto.

II.1.2 Remisión de la información contractual

Los artículos 29.1 del TRLCSP y 335.1 de la LCSP regulan el deber de remitir al Tribunal de Cuentas o al órgano autonómico de control externo una copia certificada del documento contractual, acompañada de un extracto del expediente del que se derive, siempre que el precio de adjudicación exceda de determinados importes en función del tipo de contrato. El artículo 335.1 de la LCSP establece, además, la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas o al órgano control externo una relación de los contratos celebrados incluyendo los contratos menores, excepto aquellos que siendo su importe inferior a cinco mil euros se satisfagan a través del sistema de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores, donde se consignará la identidad del adjudicatario, el objeto del contrato y su cuantía².

La Instrucción del Pleno del Tribunal de Cuentas de 28 de junio de 2018 concreta la información y documentación a aportar en cumplimiento de las obligaciones anteriormente referidas, y establece que se remitirá por procedimiento telemático a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales.

² Esta regulación subsume la contenida en el artículo 40.2, en relación con el 39 de la LFTCu, que obliga a las entidades contratantes a enviar “anualmente al Tribunal una relación de los mismos, incluyendo copia autorizada de los respectivos documentos de formalización y de aquellos otros que acrediten su cumplimiento o extinción, sin perjuicio de remitir al Tribunal cualesquiera otros que aquel les requiera”.

La Mancomunidad de Los Alcores ha incumplido desde su constitución y hasta el ejercicio 2018 inclusive, la obligación de remisión de la información relativa a su actividad contractual.

Las relaciones certificadas correspondientes a los ejercicios 2019 y 2020 fueron remitidas telemáticamente a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas dentro del plazo establecido en la Instrucción de 28 de junio de 2018.

En el documento de remisión de 2019 constan relacionados 92 contratos celebrados en 2019 (66 de servicios y 26 de suministros), todos ellos menores, si bien no se ha remitido la información correspondiente a los cinco contratos adjudicados por el procedimiento abierto que han sido tramitados a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público, por lo que no se ha cumplido plenamente con la Instrucción de 28 de junio de 2018.

Con respecto a la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas una copia certificada del documento contractual, acompañada de un extracto del expediente del que se derive, siempre que el precio de adjudicación exceda de determinados importes fijados en los artículos 29.1 del TRLCSP y 335.1 de la LCSP en función del tipo de contrato, la Mancomunidad no ha remitido esta información, incumpliendo la citada obligación y afectando al contrato de suministro de combustible de automoción para abastecer la flota de vehículos y máquinas de la Mancomunidad Los Alcores (2019-2020) con un importe de adjudicación 752.066,12 euros y al contrato de servicios de reparación y mantenimiento en talleres externos de los chasis de la flota de vehículos de la Mancomunidad Los Alcores (2019-2020) con un importe de adjudicación 195.000 euros, únicos celebrados que superaban dichos límites.

II.1.3 Remisión de la información de convenios

La LRJSP establece, en su artículo 53, la obligación de remitir electrónicamente al Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización de la Comunidad Autónoma, según corresponda, dentro de los tres meses siguientes a su suscripción, los convenios cuyos compromisos económicos asumidos superen los 600.000 euros. Igualmente se comunicarán al Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización de la Comunidad Autónoma, según corresponda, las modificaciones, prórrogas o variaciones de plazos, alteración de los importes de los compromisos económicos asumidos y la extinción de los convenios indicados. Además, de conformidad con la Instrucción del Pleno del Tribunal de Cuentas relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de convenios y de relaciones anuales de los celebrados por las entidades del sector público local, todas las entidades locales deben remitir telemáticamente una relación certificada de los convenios formalizados durante el ejercicio, cualquiera que fuera su importe, al Tribunal de Cuentas a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales, antes de que concluya el mes de febrero del ejercicio siguiente. En el supuesto de que no se hubiesen celebrado convenios, se hará constar dicha circunstancia mediante la comunicación negativa que la citada aplicación contiene.

La Mancomunidad de los Alcores no ha remitido a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de la Entidades Locales relación certificada de los convenios formalizados durante los ejercicios 2017-2019. Si bien de las actuaciones fiscalizadoras no se ha deducido la celebración de ningún convenio en dicho periodo, tampoco ha hecho constar la circunstancia de no celebración de convenios mediante comunicación negativa a dicha Plataforma, como es preceptivo.

II.1.4 Remisión de la información relativa al control interno

El artículo 218.3 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), establece la obligación del

órgano interventor de las entidades locales de remitir anualmente al Tribunal de Cuentas todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la entidad local y por el Pleno de la Corporación contrarios a los reparos formulados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos.

En desarrollo de dicho precepto el Tribunal de Cuentas, mediante acuerdo del Pleno de 30 de junio de 2015, aprobó la Instrucción que regula la remisión al Tribunal de Cuentas de la información sobre acuerdos y resoluciones del Pleno, de la Junta de Gobierno Local y del Presidente de la Entidad Local contrarios a reparos formulados por los Interventores locales y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa a través de un procedimiento telemático, que fue objeto de publicación mediante Resolución de 10 de julio de 2015 (BOE núm. 170, de 17 de julio de 2015).

Por su parte, el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno del Sector Público Local, en su disposición adicional quinta, señala que corresponde al Tribunal de Cuentas establecer la forma, el alcance y el procedimiento que deberá aplicarse para hacer efectivo el cumplimiento de la obligación prevista en el precitado artículo 218.3 del TRLRHL.

A tal efecto, el Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 19 de diciembre de 2019, aprobó la Instrucción sobre remisión de información relativa al ejercicio del control interno de las Entidades Locales, que fue objeto de publicación mediante Resolución de 15 de enero de 2020, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas (BOE núm. 15, de 17 de enero de 2020).

En dicha Instrucción se determina la información relativa al ejercicio del control interno que deberá remitirse anualmente al Tribunal de Cuentas y que, a partir del ejercicio 2019, incluye información general referida a la estructura del órgano de Intervención, configuración y ejercicio del control interno de la entidad local en el ejercicio económico correspondiente; así como la información y documentación relativa a los acuerdos y resoluciones adoptados en contra de reparos suspensivos formulados por el órgano interventor, los acuerdos y resoluciones con omisión del trámite de fiscalización previa y las anomalías en la gestión de los ingresos.

La remisión de la información y documentación en materia de control interno se efectuará por el órgano de Intervención a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales, con anterioridad al 30 de abril del ejercicio siguiente a aquel a que se refieran. No obstante, en virtud de lo dispuesto en el artículo 48 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, el plazo previsto para la remisión de la información financiera relativa al ejercicio 2019 quedó suspendido, ampliándose en 99 días, tiempo de duración efectiva del estado de alarma declarado mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, por lo que la información relativa al ejercicio del control interno del ejercicio 2019 debió haberse remitido con anterioridad al 7 de agosto de 2020.

La secretaría-intervención de la Mancomunidad, órgano de control interno, ha elevado informe a la Junta General de la Mancomunidad de las resoluciones adoptadas por el Presidente de la Entidad Local contrarias a los reparos efectuados (41 en el ejercicio 2017, 56 en el ejercicio 2018 y 28 en el ejercicio 2019), concretamente en las sesiones celebradas el 9 de noviembre de 2017, el 8 de noviembre de 2018 y el 28 de noviembre de 2019.

No obstante, no ha remitido al Tribunal de Cuentas en ningún ejercicio esta información sobre acuerdos y resoluciones de la Entidad contrarios a reparos formulados y anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de

fiscalización, incumpliendo la obligación de remisión establecida en la normativa anteriormente citada, obligación que, como en reiterados informes de fiscalización se ha puesto de manifiesto, contribuye a fortalecer el control sobre la gestión económico-financiera del sector público local de las diferentes instituciones con competencias en la materia, cada una en el ámbito de sus respectivas funciones, lo que potencia los efectos de las diversas actuaciones que sobre la misma se realicen, maximizando sus resultados.

II.2 RÉGIMEN JURÍDICO. LOS ESTATUTOS DE LA MANCOMUNIDAD

II.2.1 Aprobación y modificaciones de los Estatutos

Mediante acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía publicado en el BOJA de 4 de octubre de 1982, fue aprobada la constitución de la Mancomunidad de los Alcores para la gestión de los residuos sólidos urbanos, aprobándose en el mismo acto los Estatutos para su funcionamiento, previamente aprobados por los Ayuntamientos de los municipios integrados en la Mancomunidad: Alcalá de Guadaíra, Dos Hermanas, Mairena del Alcor, Sevilla, Utrera y el Viso del Alcor.

En la Junta General de la Mancomunidad de 7 de abril de 1992 se aceptó la incorporación del municipio de Carmona, acordándose la modificación del artículo 1º de los Estatutos, para hacer constar la integración de Carmona en la misma, y el párrafo 4º del artículo 7º, para establecer una nueva distribución de los porcentajes de representación de los Ayuntamientos. No consta, sin embargo, la necesaria ratificación por los plenos de los seis Ayuntamientos entonces integrantes de la Mancomunidad, tal y como establece el artículo 13 de los Estatutos, constando únicamente en el acta de la Sesión de la Junta General de 17 de julio de 1992 la comunicación por parte del Ayuntamiento de Carmona relativa a la aprobación de la modificación por el Pleno de la entidad y el cumplimiento del trámite obligatorio de exposición al público por el Ayuntamiento.

En la Junta General de 11 de febrero de 1993 se dio cuenta del escrito del Ayuntamiento de Utrera de fecha 28 de diciembre de 1992, en que se comunica que dicho Ayuntamiento se considera separado de esta Mancomunidad, sin perjuicio de reconocer y asumir en su momento la deuda que tuviese contraída. Sin embargo, ni en esta sesión ni en la siguiente, de 18 de junio de 1993, en que fueron asistentes los Ayuntamientos de Alcalá de Guadaíra, Carmona, Dos Hermanas, Mairena del Alcor, Sevilla y El Viso del Alcor, se produjo modificación alguna de los Estatutos para redistribuir los porcentajes de participación de los municipios en la Mancomunidad y el correspondiente voto ponderado, tras la retirada de Utrera.

Tres años más tarde, la Junta General de la Mancomunidad, en sesión de 5 de diciembre de 1996, acordó modificar el contenido de algunos artículos de los Estatutos, fundamentalmente para recoger la renuncia de Utrera y redistribuir el número de votos que corresponde a cada representante de los Municipios, en la Junta General. El Pleno del Ayuntamiento de Mairena del Alcor no ratificó esta modificación.

En la sesión de 15 de octubre de 1999, la Junta General acordó la modificación del contenido de algunos artículos de los Estatutos relativos a los porcentajes de representación y voto en la Junta General, si bien esta modificación tampoco fue aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Mairena del Alcor. No obstante, a pesar de la falta de ratificación por los plenos de todos los ayuntamientos mancomunados, la redacción derivada de esta modificación de 1999 se viene aplicando por la Mancomunidad hasta la actualidad.

Por último, en la Junta General de 21 de marzo de 2011 se aprobó una modificación de los Estatutos que afectaba a los porcentajes de representación de los municipios en la Junta General, así como las mayorías necesarias para adoptar los acuerdos. Esta modificación no fue ratificada por los Ayuntamientos integrantes, y tampoco se sometió a los trámites de información pública y audiencia de las diputaciones provinciales que resultan obligatorios con arreglo al artículo 74 de la LAULA³.

Como resultado de todo lo expuesto, pese a que la Junta General llevó a cabo modificaciones de los Estatutos en las sesiones de 7 de abril de 1992, 5 de diciembre de 1996, 15 de octubre de 1999 y 21 de marzo de 2011, ninguna de estas modificaciones cumplió con todos los trámites preceptivamente establecidos para dichas modificaciones.

II.2.2 Falta de adaptación a la Ley de Autonomía Local de Andalucía

La LAULA determina las competencias y las potestades de los municipios y de los demás entes locales como expresión propia de la autonomía local y las reglas por las que han de regirse las eventuales transferencias y delegaciones a estos de competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Asimismo, regula, entre otros aspectos, las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre las entidades locales, y entre estas y la Administración de la Comunidad Autónoma. Los artículos 63 a 77 están referidos a las mancomunidades de municipios, precisando en el 66 el contenido mínimo que deben tener los estatutos para establecer su régimen orgánico y de funcionamiento

La disposición final octava establecía un plazo de un año –antes del 23 de junio de 2011– para que las mancomunidades de municipios adaptaran, si procediese, sus estatutos a lo dispuesto en ella.

El análisis de los estatutos de la Mancomunidad pone de manifiesto la falta de adaptación de los mismos a lo requerido por la LAULA; así, los números 4 y 5 del artículo 66 distinguen claramente entre el órgano de representación municipal y los órganos de gobierno y administración, debiendo especificarse sus funciones y actuando el órgano de representación municipal como órgano de control. Ello se reitera en el artículo 67 del mismo texto legal, que establece en su punto 1 que: *“sin perjuicio del respeto a la autonomía local en la determinación de los órganos de la mancomunidad, de sus atribuciones y régimen de funcionamiento, sus estatutos garantizarán que la composición del órgano de representación municipal asegure la presencia de miembros electos de todos los municipios, sin que ninguno pueda ostentar la mayoría absoluta”*, lo que se completa en su número 2, al señalar que *“los representantes en el órgano citado se designarán, por cada municipio, de forma proporcional a los resultados electorales obtenidos en las últimas elecciones locales”*.

Esto implica no solo la necesaria distinción entre órganos de gobierno y órganos de representación municipal, sino la necesidad de que estos órganos de representación municipal cuenten con representación proporcional a las últimas elecciones locales. Sin embargo, los artículos 6 y siguientes de los estatutos únicamente establecen dos órganos de gobierno y administración: la Junta General y el Presidente. Así, pese a que la Junta General está constituida por miembros de los Ayuntamientos mancomunados, actúa únicamente como órgano de gobierno y no como órgano de representación, como se acredita por el hecho de que se constituye únicamente por un representante y un suplente de cada municipio, ambos pertenecientes al partido en el gobierno y

³ No se ha asumido la alegación presentada dado que, si bien el artículo 74 de la LAULA no exige la ratificación de la modificación de los Estatutos por los Ayuntamientos integrantes de la Mancomunidad, sí que remite al procedimiento previsto en los propios Estatutos para su modificación, y los Estatutos de la Mancomunidad de Los Alcores establecen en su artículo 23 la obligatoriedad de dicho trámite.

de que las funciones recogidas en el artículo 10 son tan solo funciones de gobierno y dirección, y no de representación y control.

Asimismo, en el número 8 se establece la necesidad de establecer el período mínimo de permanencia en la mancomunidad de los municipios integrantes, nunca superior a cuatro años, si bien no se hace referencia alguna a este periodo mínimo de permanencia.

Tampoco se establecen las normas sobre la liquidación de la mancomunidad a que hace referencia el número 13 dado que únicamente se hace referencia a ella en el artículo 25 de los estatutos relativo a la disolución señalando escuetamente que *“en este momento, la Junta General resolverá sobre los bienes de que disponga”*.

El número 14 impone la obligación de regular los derechos y obligaciones de los municipios mancomunados sin que los Estatutos contengan regulación expresa acerca de los mismos. Tampoco se contienen las previsiones sobre el régimen jurídico en que hayan de quedar los bienes cedidos en uso por los municipios que se separen de la mancomunidad a que hace referencia el número 16 del artículo 66 de la LAULA.

En definitiva, casi once años después de la entrada en vigor de la LAULA, los Estatutos de la Mancomunidad no han sido debidamente adaptados a ella y presentan carencias que impiden el adecuado control de los órganos de gobierno.

II.3 SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO

Los artículos 213 y siguientes de la TRLRHL regulan la función de control interno que debe ejercerse en las entidades locales respecto de su gestión económica en sus modalidades de función interventora, función de control financiero, incluida la auditoría de cuentas de las entidades que se determinen reglamentariamente, y función de control de la eficacia. Este régimen de control interno se desarrolla a través del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

En cuanto a los órganos encargados del control interno de la Mancomunidad, de acuerdo con la Plantilla de Personal y el Anexo de Personal de los ejercicios 2013 y 2020, únicos documentos de ordenación de los recursos humanos ante la ausencia de Relación de Puestos de Trabajo, la Mancomunidad de los Alcores cuenta con dos puestos reservados a funcionarios para el desempeño de las funciones públicas necesarias en todas las corporaciones locales a las que alude el artículo 92 LRBRL.

Un puesto de secretaría, clasificado de clase tercera, que tiene atribuida la responsabilidad administrativa de las funciones de fe pública, asesoramiento legal preceptivo, control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad.

Un puesto de tesorería, que tiene atribuida la responsabilidad administrativa de la tesorería y recaudación.

El primero de los puestos está provisto de forma definitiva desde el 3 de enero de 2001 por una funcionaria de administración local con habilitación de carácter nacional de la subescala de secretaría-intervención, si bien la titular del puesto se encuentra en situación de incapacidad temporal desde el 22 de enero de 2019.

Desde el 23 de abril de 2019 el puesto ha estado provisto o bien mediante comisiones circunstanciales por funcionarios adscritos por la Diputación Provincial de Sevilla, a quien

corresponde el servicio de asistencia a municipios, o bien mediante acumulación por funcionarios de administración local que desempeñan puestos de trabajo a ellos reservados en otras administraciones locales. Entre unos nombramientos y otros ha habido períodos de tiempo en los que el puesto no ha sido desempeñado por funcionario alguno.

La funcionaria que estaba ocupando el puesto por acumulación cuando se remitió el requerimiento conminatorio por el Tribunal de Cuentas está en situación de baja por incapacidad temporal desde principios de febrero de 2021, lo que originó la revocación del nombramiento y la designación por acumulación a otro funcionario. Cuando este se incorporó, el INSS dio el alta a la funcionaria titular del puesto, quien disfrutó las vacaciones de 2019 y nuevamente está en situación de baja por incapacidad temporal; mientras, la Mancomunidad, tramita una nueva acumulación.

El puesto de tesorería se ha provisto desde el 1 de septiembre de 2006 hasta la actualidad mediante acumulación por el Interventor del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra.

Por lo que respecta al órgano de control interno propiamente dicho, al estar clasificada la secretaría en la Mancomunidad en clase tercera, y de acuerdo con lo señalado en el artículo 11 del Real Decreto 218/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, las funciones propias de aquel son asumidas por el titular del puesto de secretaría.

Además de este puesto, según el anexo de personal del presupuesto, la Mancomunidad no cuenta con ningún otro funcionario adscrito a la Intervención. El resto de personal, con relación laboral, está adscrito a la política de gasto 92 *Servicios de carácter general*. Entre estos últimos hay que señalar la existencia de un técnico de contabilidad.

La secretaria interventora, en numerosos informes remitidos tanto al Presidente de la Mancomunidad como a la Junta General, ha puesto de manifiesto la ausencia de medios humanos de apoyo a la intervención. No obstante, el principal riesgo del régimen de control interno de la Mancomunidad es la discontinuidad en el desempeño efectivo del puesto de secretaría-intervención.

Respecto a la regulación del modelo de control interno aprobada por la entidad durante el periodo fiscalizado, ésta se contiene exclusivamente en las Bases de Ejecución del Presupuesto del ejercicio 2013, sin que por tanto la misma se haya adaptado a lo establecido por la Ley 21/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que modifica los artículos 213 y 218 TRLRHL, ni posteriormente en el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

Las Bases de Ejecución del Presupuesto dedican su Título V a la regulación del Control y Fiscalización, contemplando aspectos generales, regulados en el TRLRHL, y algunos aspectos más detallados relativos al procedimiento para el ejercicio de la función interventora sobre gastos y pagos y al control financiero.

En la regulación contenida en las Bases no se contempla expresamente la adopción del régimen de fiscalización previa limitada, por lo que resulta de aplicación el régimen general previsto en el artículo 214 TRLRHL. Tampoco cuenta la Mancomunidad con un reglamento de control interno o con manuales sobre procedimientos de control, más allá de la regulación contenida en las Bases de Ejecución del Presupuesto y la remisión realizada en ellas al Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el cual se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de Estado.

En el ejercicio de la función interventora se han emitido en el periodo fiscalizado un total de 125 reparos: cuarenta y uno en el ejercicio 2017, cincuenta y seis en el ejercicio 2018 y veintiocho en el ejercicio 2019 (durante prácticamente la mitad de este ejercicio no ha habido órgano interventor, ante la ausencia por enfermedad de la titular de la secretaría). En todos los casos la discrepancia planteada por el órgano de control ha sido resuelta por la Presidencia de la Mancomunidad validando los actos reparados, sin que en ningún caso se haya elevado consulta al órgano correspondiente de tutela financiera.

En los reparos emitidos en estos tres ejercicios se ponen de manifiesto las siguientes irregularidades en la tramitación de los expedientes de gastos de la Mancomunidad:

- Superación de los límites de los contratos menores: tanto por el importe, que excede ampliamente al contemplado por la normativa de contratación para la utilización de esta figura, como por su duración, superior a un ejercicio.
- Ausencia de procedimientos licitatorios de contratación que aseguren los principios de publicidad y libre concurrencia, recurriéndose de forma reiterada a adjudicaciones directas ante la falta de tramitación de los correspondientes expedientes de contratación.
- Existencias de prórrogas extraordinarias por razones de emergencia más allá de las contempladas por la normativa de contratación y por los pliegos, que se perpetúan en el tiempo, sin que se tramiten nuevamente los expedientes de contratación.
- Aprobación de notas de cargo a la concesionaria del servicio de producción y recogida de residuos de construcción y demolición, por importe de al menos 13.390,10 euros en el periodo fiscalizado, sin que dicho gasto por parte de la Mancomunidad esté previsto en el pliego de contratación.
- Pago de productividades al personal de la Mancomunidad con carácter fijo y continuas en el tiempo.
- Sistema de contratación del personal temporal a través de oferta genérica al Servicio Andaluz de Empleo, por contravenir este sistema los principios generales de acceso al empleo público, así como las prórrogas sucesivas de los contratos temporales que ocasiona que éstos devengan en indefinidos, vulnerándose igualmente dichos principios.
- Superación del plazo previsto en los contratos de arrendamientos de inmuebles por parte de la Mancomunidad, sin que se liciten nuevamente los mismos.

No se han remitido por la entidad fiscalizada informes en los que se manifieste por el órgano interventor disconformidad referida al reconocimiento o liquidación de derechos a favor de la Mancomunidad ni en los que se analicen anomalías detectadas en materia de ingresos, con excepción de las observaciones realizadas en los informes de presupuestos y liquidaciones de presupuestos respecto al pago directo de sus cuotas por parte de cuatro de los Ayuntamientos mancomunados a la concesionaria del servicio de tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos.

El órgano interventor ha elevado informe a la Junta General de la Mancomunidad de las resoluciones adoptadas por el Presidente de la Entidad Local contrarias a los reparos efectuados, concretamente en las sesiones celebradas el 9 de noviembre de 2017, el 8 de noviembre de 2018 y el 28 de noviembre de 2019. Por el contrario, se ha incumplido la obligación de remisión anual al Tribunal de Cuentas de todas las resoluciones y acuerdos adoptados por el Presidente de la Entidad Local y por el Pleno de la Corporación contrarios a los reparos formulados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos.

En cuanto a la función de control financiero, no consta que se haya elaborado el Plan Anual de Control Financiero, ni que se hayan desarrollado actuaciones de control financiero permanente. Tampoco consta que se hayan realizado actuaciones de auditoría pública, más allá de la auditoría de cuentas realizada con ocasión de la aprobación de la Cuenta General del ejercicio 2017.

II.4 GESTIÓN PRESUPUESTARIA

Los artículos 162 y siguientes del TRLRHL constituyen el marco jurídico del presupuesto que las entidades locales deben aprobar anualmente como instrumento ordenador de su actividad económica.

En este apartado se analizará la elaboración y aprobación del presupuesto establecida en los artículos 168 y 169 del TRLRHL, las modificaciones presupuestarias contempladas en los artículos 172 y siguientes del mismo texto legal y la ejecución y liquidación recogida en los artículos 183 y siguientes del TRLRHL y la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera regulada en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

II.4.1 Elaboración y Aprobación del Presupuesto

a) Ejercicios 2017, 2018 y 2019

La Mancomunidad ha desarrollado su actividad, desde 2014 hasta 2019, con el presupuesto del ejercicio 2013 sucesivamente prorrogado. El presupuesto del ejercicio 2013 se aprobó por la Junta General de la Mancomunidad una vez iniciado el ejercicio presupuestario, en sesión celebrada el 28 de mayo de 2013, equilibrado, por un importe que ascendía a 7.302.602,12 euros.

En los seis ejercicios siguientes no se tramitaron presupuestos de la entidad que gestionó su actividad con el presupuesto de 2013 prorrogado. Las prórrogas anuales se aprobaron mediante resoluciones de la Presidencia, sin ajustes para los ejercicios 2014 a 2016, por los importes de los créditos iniciales, y con un ajuste de seis mil euros en el capítulo 6 de inversiones reales del presupuesto de gastos a partir del ejercicio 2017.

b) Ejercicio 2020

Por lo que se refiere al presupuesto del ejercicio 2020, éste se aprobó por la Junta General de la Mancomunidad en sesión extraordinaria celebrada el 28 de noviembre de 2019 y se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia el 18 de enero de 2020, respetando los plazos legalmente establecidos para su tramitación.

En los cuadros siguientes se exponen la comparación entre el avance de la liquidación del ejercicio 2019 y el presupuesto aprobado para el ejercicio 2020 por la Mancomunidad.

Cuadro 1. Comparación Avance Liquidación 2019 y Presupuesto 2020

PRESUPUESTO DE GASTOS			
CAPÍTULO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS 2019	CRÉDITOS INICIALES 2020	VARIACIÓN PORCENTUAL 2019-2020
1. Gastos de Personal	4.855.976,04	5.851.944,79	21
2. Gastos Corrientes en Bienes y Servicios	2.121.271,36	2.426.601,00	14
3. Gastos Financieros	2.154,06	4.000,00	86
4. Transferencias Corrientes	56.550,61	60.000,00	6
5. Fondo de Contingencia	0,00	5.000,00	-
6. Inversiones Reales	0,00	580.000,00	-
7. Transferencias de Capital	0,00	0,00	0
8. Activos Financieros	30.000,00	30.000,00	0
9. Pasivos Financieros	0,00	0,00	0
TOTAL	7.065.952,07	8.957.545,79	27

PRESUPUESTO DE INGRESOS			
CAPÍTULO	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS 2019	PREVISIONES INICIALES 2020	VARIACIÓN PORCENTUAL 2019-2020
1. Impuestos Directos	0,00	0,00	0
2. Impuestos Indirectos	0,00	0,00	0
3. Tasas, Precios Públicos y Otros Ingresos	1.210.120,84	1.200.000,00	(0,8)
4. Transferencias Corrientes	5.912.379,03	7.147.545,79	21
5. Ingresos Patrimoniales	0,00	0,00	0
6. Enajenación de Inversiones Reales	2.155,64	0,00	-
7. Transferencias de Capital	190.200,00	580.000,00	205
8. Activos Financieros	30.000,00	30.000,00	0
10. Pasivos Financieros	0,00	0,00	0
TOTAL	7.344.855,51	8.957.545,79	22

Fuente: Elaboración propia a partir del avance de la liquidación del ejercicio 2019 y el presupuesto del ejercicio 2020

Como puede observarse, el presupuesto de gastos aprobado en el ejercicio 2020 presenta unos créditos iniciales superiores en un 27 % a las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2019 y el presupuesto de ingresos de 2020 unas previsiones iniciales superiores en un 22 % respecto a los derechos reconocidos en el ejercicio 2019. Los mayores incrementos en el presupuesto de gastos corresponden a los gastos de personal y a las inversiones reales que aumentan en 995.968,75 euros y 580.000 euros respectivamente.

El aumento en los gastos de personal se justifica, en su mayor parte por la incorporación de trabajadores como indefinidos no fijos en virtud de diversas sentencias. Además, recoge la subida salarial previstas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el 2020.

El capítulo 6 recoge las inversiones que se prevé realizar en el ejercicio para el funcionamiento de los servicios de recogida de residuos sólidos urbanos y de recogida selectiva, y se financian con aportaciones de capital de los ayuntamientos receptores de los mismos: Alcalá de Guadaíra y Mairena del Alcor en el primer caso y estos mismos municipios junto con Carmona y el Viso del Alcor en el segundo.

Respecto al capítulo 2, hay que señalar que no recogen la realidad de los gastos de esta naturaleza de la entidad, puesto que las tarifas correspondiente al tratamiento y eliminación de residuos de los Municipios de Carmona, Dos Hermanas, Sevilla y El Viso del Alcor que correspondería pagar por la Mancomunidad -que es quien ostenta la titularidad del servicio- a la concesionaria se pagan directamente por éstos a la concesionaria, sin que, por tanto, se recoja en el capítulo dos de gastos de la Mancomunidad los créditos correspondientes al pago de la tarifa por los servicios prestados en los cuatro municipios citados.

De acuerdo con la información obtenida en el curso de la fiscalización, el volumen medio de la facturación realizada directamente a la Mancomunidad durante el periodo fiscalizado supone un 10 % del total de lo facturado por la concesionaria en ejecución de la concesión, facturando el 90 % restante directamente a los Ayuntamientos citados. Esto es, el presupuesto de la Mancomunidad recoge exclusivamente el diez por ciento de los ingresos y gastos correspondientes al servicio de tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos prestados por la Mancomunidad a los ayuntamientos mancomunados.

En el siguiente cuadro se exponen los datos de facturación en el periodo fiscalizado, distinguiendo la facturación a la Mancomunidad y la facturación directa a los ayuntamientos de Carmona, Dos Hermanas, Sevilla y El Viso del Alcor.

Cuadro 2. Datos de facturación correspondientes a la concesión por el servicio de tratamiento y eliminación de RSU.

Distribución por cliente	2017		2018		2019	
	Importe facturación	%	Importe facturación	%	Importe facturación	%
Facturación directa a la Mancomunidad	713.551,82	10,04 %	722.364,07	9,97 %	745.569,15	10,04 %
Facturación directa a ayuntamientos	6.396.767,84	89,96 %	6.526.265,66	90,03 %	6.678.984,07	89,96 %
Total Mancomunidad de Los Alcores	7.110.319,66	100,00 %	7.248.629,73	100,00 %	7.424.553,22	100,00 %

Fuente: Elaboración propia a partir de información recibida en el curso de la fiscalización

De acuerdo con los datos señalados, el presupuesto de gastos de la Mancomunidad debería haberse incrementado en 6.396.767,84 euros en 2017, 6.526.265,66 euros en 2018 y 6.678.984,07 euros en 2019.

Por lo que se refiere a los ingresos, los incrementos más significativos corresponden a las aportaciones de los Ayuntamientos mancomunados, que aumentan en 1.235.166,76 euros las corrientes y en 389.800 euros las de capital.

Respecto a las aportaciones de los Ayuntamientos mancomunados, hay que hacer la misma apreciación que en relación con el presupuesto de gastos: el presupuesto de ingresos no recoge las aportaciones de los cuatro Ayuntamientos mancomunados para financiar el servicio de tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos prestado por la Mancomunidad de forma indirecta a través de su concesionaria, por pagarse directamente por estos municipios a la concesionaria, por lo que igualmente el presupuesto de ingresos de la Mancomunidad debería haberse incrementado en los importes señalados anteriormente.

La falta de inclusión en el presupuesto de la entidad tanto de los gastos como de los ingresos relativos a la gestión del servicio de tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos en cuatro

de los seis ayuntamientos mancomunados constituye un grave defecto en la gestión presupuestaria y contable de la Mancomunidad, con independencia de la falta de seguimiento y control de la prestación del servicio por la concesionaria.

II.4.2 Las modificaciones presupuestarias

Debido a que la Mancomunidad ha desarrollado su actividad con presupuesto prorrogado durante seis ejercicios, en el período comprendido entre 2014 y 2019, se ha visto obligada a realizar modificaciones presupuestarias para desarrollar su gestión. Si bien el incremento en los créditos definitivos respecto a los iniciales no ha sido significativo, oscilando entre un 2 % en el ejercicio 2014 y un 6 % en el ejercicio 2015, las dotaciones de los diferentes capítulos se han visto sensiblemente modificadas de forma que se invalida la naturaleza del presupuesto de la entidad como instrumento de planificación y de gestión para el gobierno de la Entidad local y como un instrumento de control.

En el siguiente cuadro se refleja el importe modificado en el presupuesto de gastos durante los ejercicios en los que la Mancomunidad prorrogó el presupuesto de 2013, distinguiendo por capítulos las modificaciones positivas y negativas y totalizando el importe neto de incremento en el presupuesto de cada ejercicio.

Cuadro 3. Modificaciones Presupuestarias. Ejercicios 2013-2019

Ejercicio	Capítulo 1 Gastos de personal		Capítulo 2 Gastos corrientes en bienes y servicios		Capítulo 4 Transferencias corrientes		Capítulo 6 Inversiones reales		Total incremento Presupuesto
	Positivas	Negativas	Positivas	Negativas	Positivas	Negativas	Positivas	Negativas	
2013	302.000,00	(59.000,00)	48.504,00	(223.000,00)	0,00	0,00	25.430,57	0,00	93.934,57
2014	385.543,07	(85.543,07)	0,00	(330.220,07)	0,00	0,00	195.652,07	0,00	165.432,00
2015	303.951,69	(122.268,26)	134.450,94	(543.586,96)	0,00	0,00	699.229,72	0,00	471.477,13
2016	618.331,24	(79.000,00)	60.000,00	(376.000,00)	0,00	0,00	14.009,00	0,00	237.340,24
2017	730.331,24	(171.000,00)	106.922,42	(430.000,00)	0,00	0,00	33.090,00	0,00	269.343,66
2018	988.491,90	(80.000,00)	0,00	(350.000,00)	0,00	(213.430,00)	20.000,00	0,00	365.061,90
2019	1.035.393,11	(74.000,00)	0,00	(690.781,18)	0,00	(200.000,00)	190.200,00	0,00	260.811,93

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones de los presupuestos de los ejercicios 2013 a 2018 y avance del ejercicio 2019

Por lo que se refiere al ámbito temporal de la fiscalización, la mayor parte de las modificaciones se han aprobado con el fin de incrementar el crédito correspondiente a las aplicaciones presupuestarias del capítulo primero, incrementándose los créditos iniciales en 559.331,24 euros en 2017, 908.491,20 euros en 2018 y 961.393,11 euros en 2019. Para ello, en su mayor parte, se ha transferido crédito desde otras aplicaciones presupuestarias, fundamentalmente de los capítulos segundo y cuarto y, en menor medida, se ha generado crédito financiado por aportaciones de Ayuntamientos mancomunados.

Las modificaciones aprobadas en el capítulo 6-inversiones reales, ascendieron a 33.090 euros en 2017, 20.000 euros en 2018 y 190.200 euros en 2019, y fueron financiadas principalmente con ingresos procedentes de transferencias de capital de Ayuntamientos mancomunados.

Se adjunta como Anexo nº 1 una tabla resumen de las modificaciones efectuadas por la entidad en los ejercicios 2017 a 2019, en el que se detalla la información por capítulos tanto del presupuesto de gastos como de ingresos.

En el siguiente cuadro se exponen, agrupados por tipos, los expedientes de modificaciones de crédito aprobados en los ejercicios 2017 a 2019.

Cuadro 4. Tipo de modificaciones presupuestarias-presupuesto de gastos 2017-2019

TIPO DE MODIFICACIÓN	2017		2018		2019		TOTAL	
	N.º de exptes	Importe	N.º de exptes	Importe	N.º de exptes	Importe	N.º de exptes	Importe
Generación de crédito	2	247.421,24	1	365.061,90	1	260.811,93	4	873.295,07
Transferencias de crédito positivas	7	601.000,00	7	692.460,73	6	1.288.971,94	20	2.582.432,67
Transferencias de crédito negativas		(601.000,00)		(692.460,73)		(1.288.971,94)		(2.582.432,67)
Incorporación de remanente	1	21.922,42	--	--	--	--	1	21.922,42

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada durante la fiscalización

Respecto al tipo de modificaciones presupuestarias realizadas, como se observa en el cuadro precedente, se han aprobado un total de veinticinco expedientes de modificación de créditos, de los cuales veinte han sido transferencias de créditos, cuatro generaciones de crédito y una incorporación de remanentes.

El análisis de los expedientes de modificaciones de crédito remitidos por la entidad fiscalizada permite señalar que, en términos generales, éstos se tramitaron con adecuación a lo establecido en la normativa presupuestaria aplicable y a las Bases de ejecución de la Corporación.

II.4.3 Liquidación del presupuesto y resultado presupuestario

El Presidente de la Mancomunidad ha aprobado la liquidación de su presupuesto correspondiente a los ejercicios 2017, mediante resolución nº 361/2018, de 26 de octubre de 2018, mediante resolución nº 46/2020, de 19 de febrero, incumpliendo, por tanto, en ambos ejercicios el plazo establecido en el artículo 191.3 TRLRHL, del día primero de marzo del ejercicio siguiente. Además, en el curso de las actuaciones fiscalizadoras, la entidad ha remitido los listados de ejecución presupuestaria del ejercicio 2019 relativos a la recaudación de derechos y al pago de obligaciones a 31 de diciembre del año natural correspondiente, estando pendiente la elaboración del informe de intervención exigido en el artículo 191 TRLRHL para proceder a la liquidación de dicho ejercicio como consecuencia de la ausencia de funcionario que desempeñe el puesto de secretaría-intervención desde el 5 de febrero de 2021.

Se adjunta como Anexo nº 2 el estado de la liquidación del presupuesto de los ejercicios 2017 y 2018 y el avance de 2019 y a continuación se analiza la evolución de la ejecución presupuestaria tanto por ejercicios como por capítulos de ingresos y gastos.

La evolución en la ejecución del presupuesto de gastos: créditos definitivos, obligaciones reconocidas netas, porcentaje de ejecución, pagos ordenados, porcentaje de cumplimiento, obligaciones pendientes de pago y remanentes de crédito en estos ejercicios, ha sido la siguiente.

Cuadro 5. Ejecución presupuestaria de Gastos, ejercicios 2017-2019

PTO	CD	ORN	% ORN/CD	PAGOS	% PAGOS /ORN	OBLIG. PTE PAGO	REMANENTE DE CRÉDITO
2017	7.565.945,78	7.142.288,72	94	6.964.644,31	98	177.644,41	423.657,06
2018	7.661.664,02	7.396.184,59	97	7.050.136,01	95	346.048,58	265.479,43
2019	7.557.414,05	7.065.952,07	93	7.006.458,12	99	59.493,95	491.461,98

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada durante la fiscalización

En el periodo analizado se ha producido un elevado grado de ejecución del presupuesto de gastos, oscilando el grado de ejecución, que refleja las obligaciones reconocidas respecto a los créditos definitivos, entre el 93 y el 97 %.

Respecto al grado de cumplimiento que refleja los pagos realizados en relación con las obligaciones reconocidas, los valores oscilaron entre un 95 y un 99 % en los ejercicios 2017-2019. Del análisis de la información de ejecución presupuestaria se deduce que la Mancomunidad atiende a sus obligaciones de pago puntualmente. Sin embargo, el tesorero de la Mancomunidad no ha elaborado en el periodo fiscalizado los informes sobre el incumplimiento de los plazos previstos en la Ley 15/2015, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, para el pago de las obligaciones de cada entidad local.

La ejecución del presupuesto en los ejercicios 2017-2019, si bien fue muy alta en términos globales, varió de forma considerable de unos capítulos a otros: los capítulos con mayor porcentaje de ejecución fueron el 1, 2, 4 y 8. Por contraposición, los capítulos 3 y 6 se ejecutaron en menor porcentaje.

Además, hay que señalar en relación con la ejecución del presupuesto de gastos, que en los tres ejercicios fiscalizados se aprueban por la Junta General de la Mancomunidad reconocimientos extrajudiciales de créditos. El importe de los gastos aprobados a través de este procedimiento no es significativo (ascendió a 6.740,38 euros en 2017, 14.637,22 euros en 2018, y 34.005,89 euros en 2019) y las causas de no haber seguido la tramitación ordinaria son retrasos en la presentación de las facturas que proceden en su totalidad de ejercicios anteriores.

Por su parte la ejecución del presupuesto de ingresos para los ejercicios 2017-2019 es la que se refleja en el siguiente cuadro: previsiones definitivas, derechos reconocidos netos, grado de ejecución, recaudación neta, grado de cumplimiento, derechos pendientes de cobro y exceso o defecto entre los derechos reconocidos netos y las previsiones definitivas.

Cuadro 6. Ejecución presupuestaria de Ingresos, ejercicios 2017-2019

PTO	PD	DRN	% DRN/PD	RECAUDACIÓN	% RECAD. /DRN	DCHOS PTES DE COBRO	EXCESO/DEFECTO PREVISIÓN
2017	7.571.945,78	7.250.748,50	96	6.779.336,98	93	471.411,52	321.197,28
2018	7.667.664,02	7.193.247,43	94	6.597.481,09	92	595.766,34	474.416,59
2019	7.563.414,05	7.344.855,51	97	7.013.908,47	95	330.947,04	218.558,54

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada durante la fiscalización

Respecto al grado de ejecución en el presupuesto de ingresos, se han reconocido derechos por valores que oscilan entre un 94 y el 97 %, de los previstos definitivamente.

Por lo que respecta a los tres ejercicios que constituyen el ámbito temporal de fiscalización hay que destacar los siguientes aspectos:

- Los derechos reconocidos en el capítulo 3, tasas y precios públicos, superaron las previsiones definitivas, produciéndose una recaudación de alrededor del 90 % de los derechos reconocidos netos.
- El capítulo con menos grado de ejecución fue el 5, ingresos patrimoniales, que recoge el canon a satisfacer por la concesionaria del servicio de gestión de los residuos de construcción y demolición. Se reconocieron derechos por el 52 % de las previsiones definitivas en 2017 y por el 25 % en 2018, sin que los mismos se hayan recaudado en ninguno de los dos ejercicios. En 2019 no se reconocen derechos en este capítulo. Todo ello es consecuencia de la apertura del concurso voluntario de la concesionaria el 14 de junio de 2017 y del cese de su actividad el 20 de mayo de 2018.
- Igualmente cabe destacar el bajo porcentaje de recaudación de los derechos reconocidos en el capítulo 8, activos financieros, que recoge los préstamos reintegrables del personal de la Mancomunidad. En los tres ejercicios fiscalizados el porcentaje de recaudación se sitúa en torno al 50 % de los derechos reconocidos.
- Respecto a los derechos pendientes de cobro, alrededor del 70 % del total en los ejercicios 2017, 2018 y 2019 corresponden al capítulo 4, transferencias corrientes. Y recoge las aportaciones pendientes de pago por parte de los Ayuntamientos mancomunados.

En el siguiente cuadro se muestra la evolución de las obligaciones reconocidas netas y de los derechos reconocidos por capítulos y su ponderación respecto al total en los tres ejercicios objeto de fiscalización tal y como resulta de las liquidaciones de los ejercicios 2017 y 2018 y de la información facilitada por la entidad respecto a la ejecución del ejercicio 2019.

Cuadro 7. Ejecución presupuestaria por capítulos, ejercicios 2017-2019

CAPÍTULO	2017		2018		2019	
	ORN	%	ORN	%	ORN	%
1. Gastos de Personal	4.553.625,72	63,76	4.812.012,90	65,06	4.855.976,04	68,73
2. Gastos en Bienes Corrientes y Servicios	2.490.963,52	34,88	2.484.671,37	33,59	2.121.271,36	30,02
3. Gastos Financieros	910,12	0,01	3.013,06	0,04	2.154,06	0,03
4. Transferencias corrientes	56.697,05	0,79	56.563,69	0,77	56.550,61	0,80
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	7.102.196,41	99,44	7.356.261,02	99,46	7.035.952,07	99,58
6. Inversiones Reales	10.092,31	0,14	9.923,57	0,13	0,00	0,00
7. Transferencias de capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	10.092,31	0,14	9.923,57	0,13	0,00	0,00
8. Activos financieros	30.000,00	0,42	30.000,00	0,41	30.000,00	0,42
9. Pasivos Financieros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	30.000,00	0,42	30.000,00	0,41	30.000,00	0,42
TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS	7.142.288,72	100,00	7.396.184,59	100,00	7.065.952,07	100,00

CAPÍTULO	2017		2018		2019	
	DRN	%	DRN	%	DRN	%
1. Impuestos directos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2. Impuestos indirectos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3. Tasas y otros ingresos	1.185.759,45	16,35	1.128.430,85	15,69	1.210.120,84	16,48
4. Transferencias corrientes	5.993.105,87	82,66	6.020.606,72	83,70	5.912.379,03	80,49
5. Ingresos patrimoniales	27.384,38	0,38	13.112,98	0,18	0,00	0,00
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES	7.206.249,70	99,39	7.162.150,55	99,57	7.122.499,87	96,97
6. Enajenación de inversiones reales	14.498,80	0,20	1.096,88	0,01	2.155,64	0,03
7. Transferencias de capital	0,00	0,00	0,00	0,00	190.200,00	2,59
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	14.498,80	0,20	1.096,88	0,01	192.355,64	2,62
8. Activos Financieros	30.000,00	0,41	30.000,00	0,42	30.000,00	0,41
9. Pasivos financieros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	30.000,00	0,41	30.000,00	0,42	30.000,00	0,41
TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS	7.250.748,50	100,00	7.193.247,43	100,00	7.344.855,51	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones de los presupuestos de los ejercicios 2017 y 2018 y el avance del ejercicio 2019

Del cuadro anterior se desprende que tanto los derechos como las obligaciones reconocidas netas se mantuvieron en unas cifras muy similares en los ejercicios 2017 y 2018, con la excepción de las obligaciones reconocidas del capítulo uno -Gastos de personal- que aumentan en 258.387,20 euros en el ejercicio 2018, lo que se debe fundamentalmente al incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público contemplado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de dicho ejercicio (1,75 %), al incremento de personal temporal contratado por la Mancomunidad para cubrir bajas por incapacidad laboral y refuerzo de los servicios a petición de los ayuntamientos, así como el número de horas extras y al premio a la constancia de los trabajadores que llevan más de veinte años al servicio de la entidad, al premio a la jubilación y a la aportación al plan de pensiones, en los términos establecidos en el convenio colectivo vigente.

Los gastos de personal son los de mayor relevancia en todos los ejercicios fiscalizados, suponen alrededor del 70 % del total de las obligaciones reconocidas, seguidos de los gastos en bienes corrientes y servicios, que representan alrededor del 30 % del total.

Respecto a los ingresos, alrededor del 80 % de los derechos reconocidos provienen de aportaciones de los municipios mancomunados, siendo los segundos en relevancia, con un 16 %, los provenientes del capítulo 3, precios públicos y otros ingresos.

La evolución del resultado presupuestario de la Mancomunidad fue la siguiente:

Cuadro 8. Evolución del resultado presupuestario, ejercicios 2017-2019

RESULTADO PRESUPUESTARIO	2017	2018	2019
a. Operaciones corrientes	104.053,29	(194.110,47)	86.547,80
b. Operaciones de capital	4.406,49	(8.826,69)	192.355,64
1. Total operaciones no financieras	108.459,78	(202.937,16)	278.903,44
c. Activos financieros	0,00	0,00	0,00
d. Pasivos financieros	0,00	0,00	0,00
2. Total operaciones financieras	0,00	0,00	0,00
I. (1+2) RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO	108.459,78	(202.937,16)	278.903,44
AJUSTES:			
3. Créditos gastados financiados con remanente de tesorería para gastos generales	21.922,42	0,00	No disponible
4. Desviaciones de financiación negativas del ejercicio	0,00	0,00	No disponible
5. Desviaciones de financiación positivas del ejercicio	0,00	0,00	No disponible
II. (3+4-5) TOTAL AJUSTES	21.922,42	0,00	-
(I+II) RESULTADO PRESUPUESTARIO AJUSTADO	130.382,20	(202.937,16)	-

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones de los presupuestos de los ejercicios 2017 y 2018 y el avance del ejercicio 2019

La Mancomunidad cuenta con un resultado presupuestario positivo en el ejercicio 2017 por importe de 130.382,20 euros. En el ejercicio 2018, sin embargo, se ve reducido hasta alcanzar un resultado negativo de 202.937,16 euros.

El resultado presupuestario negativo de 2018, por importe de 202.937,16 euros, tiene su origen en 2016, ejercicio en que el Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra realizó una aportación a la Mancomunidad superior en 213.082,12 euros a la que le correspondía según lo establecido en los estudios del coste de los servicios aprobados por la Mancomunidad, sin que se tramitara ningún expediente para la regularización de esta situación hasta 2018, en que se aprueba la devolución del exceso aportado en 2016, lo que produce una minoración de los derechos reconocidos netos por este importe, afectando tanto al resultado presupuestario como a la estabilidad de este ejercicio, a la que posteriormente se aludirá. Esta circunstancia se ha puesto de manifiesto en los informes de intervención de la liquidación del ejercicio 2018 y de análisis de la estabilidad presupuestaria.

Respecto al ejercicio 2019, al no estar aprobada la liquidación del presupuesto de dicho ejercicio, únicamente puede señalarse el resultado presupuestario provisional que resulta de los listados de ejecución aportados por la entidad, pero no el resto de las magnitudes necesarias para conocer el resultado presupuestario ajustado del ejercicio. El resultado presupuestario provisional de 2019 es positivo por importe de 278.903,44 euros.

Este incremento se debe al superávit de operaciones corrientes motivado fundamentalmente por la disminución de las obligaciones reconocidas en 2019 en el capítulo 2, gastos en bienes corrientes y servicios, que disminuye en 363.400,01 euros. Igualmente es positivo el resultado de las operaciones de capital como consecuencia de que no se ejecutan en este ejercicio las inversiones financiadas con transferencias de capital del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra.

El remanente de tesorería refleja la situación de liquidez de la entidad al cierre del ejercicio disponible para financiar gastos, resultando un indicador muy importante para valorar la solvencia financiera a corto plazo de la Entidad local.

En el siguiente cuadro se muestra la evolución del remanente de tesorería de la entidad:

Cuadro 9. Evolución del remanente de tesorería, ejercicios 2017-2019

REMANENTE DE TESORERÍA	2017	2018
1. (+) Fondos líquidos	726.928,35	359.228,62
2. (+) Derechos pendientes de cobro	2.072.101,52	2.355.181,76
a. (+) del Presupuesto corriente	471.411,52	595.766,34
b. (+) de Presupuestos cerrados	1.586.789,73	1.748.039,38
c. (+) de operaciones no presupuestarias	13.900,27	11.376,04
3. (-) Obligaciones pendientes de pago	2.147.526,58	2.364.228,06
a. (+) del Presupuesto corriente	177.644,41	346.048,58
b. (+) de Presupuestos cerrados	414.094,39	485.556,62
c. (+) de operaciones no presupuestarias	1.555.787,78	1.532.622,86
4. (+) Partidas pendientes de aplicación	(157.168,72)	(59.584,91)
a. (-) cobros realizados pendientes de aplicación definitiva	252.590,38	155.229,70
b. (+) pagos realizados pendientes de aplicación definitiva	95.421,66	95.644,79
I. (1 + 2 - 3 + 4) Remanente de tesorería total	494.334,57	290.597,41
II. Saldos de dudoso cobro	12.835,55	21.828,80
III. Exceso de financiación afectada	0,00	0,00
IV. (I - II - III) Remanente de tesorería para gastos generales	481.499,02	268.768,61

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones de los presupuestos de los ejercicios 2017 y 2018

El remanente de tesorería para gastos generales ascendió a 481.499,02 euros en 2017 y a 268.768,61 euros en 2018. Si bien el remanente es positivo en ambos ejercicios, su importe ha descendido en un 44 % en 2018 respecto al ejercicio precedente, siendo la magnitud que más ha descendido la correspondiente a los fondos líquidos (en un 51 %). Dicha disminución es debida, en su mayoría, a la diferencia entre pagos e ingresos de presupuesto corriente y a las devoluciones de ingreso realizadas en el ejercicio 2018 al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra como consecuencia del exceso de aportación del ejercicio 2016.

No obstante, una de las partidas de mayor cuantía que integran esta magnitud son los *Derechos pendientes de cobro*, correspondientes, en su mayoría, a aportaciones de los municipios mancomunados desde el ejercicio 2002. Sin embargo, de acuerdo con la información facilitada por los correspondientes órganos de control interno de los mismos, existen divergencias entre la contabilidad de la Mancomunidad y lo recogido en los estados contables estos últimos, a las que se aludirá en el apartado II.8, sin que las mismas se hayan conciliado.

Igual sucede con las obligaciones pendientes de pago: se contemplan obligaciones pendientes de pago desde el ejercicio 2009. Hay que destacar, por su elevado importe, las obligaciones pendientes de pago en la aplicación presupuestaria *aportación al Consorcio Central Alcores-Guadalquivir de Tratamiento de Residuos* por importe de 204.191,55 euros en el ejercicio 2014 y por importe de 204.191,53 euros del ejercicio 2015, que no resultan exigibles como consecuencia de la inactividad de dicha entidad a la que posteriormente se aludirá, por lo que procedería la anulación de las mismas.

Los derechos pendientes de cobros y las obligaciones pendientes de pago se analizan en el apartado II.8. Situación Contable.

En relación con esta magnitud, por tanto, hay que destacar que la Mancomunidad debe proceder a realizar una depuración tanto de los derechos pendientes de cobro y de las obligaciones pendientes de pago de ejercicios cerrados como de los correspondientes a las operaciones no presupuestarias y a los cobros y pagos realizados pendientes de aplicación definitiva, para que su importe refleje la situación real de liquidez de la entidad.

II.4.4 Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Respecto al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de los informes de intervención referentes al mismo se desprende que la entidad en el ejercicio 2017, se encontraba en una situación de superávit, con una capacidad de financiación de 60.443,69 euros, hallándose en la situación contraria en el ejercicio 2018, alcanzando un déficit presupuestario de 241.700,36 euros.

Como ya hemos señalado en el apartado correspondiente al resultado presupuestario, el déficit del ejercicio 2018 se justifica en gran medida por una circunstancia excepcional que proviene del ejercicio 2016, en que no se devolvió al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra el importe aportado por éste que excedía del que le correspondía de acuerdo con el coste efectivo de los servicios y su aplicación a ejercicios sucesivos, disminuyendo por tantos los derechos reconocidos en estos últimos, en concreto en 2018.

Lo mismo sucede con la regla de gasto: la entidad la cumple en 2017, no siendo así en 2018.

De los estados contables y de los informes de intervención correspondientes a las liquidaciones de los ejercicios 2017 y 2018 se deduce que la entidad no ha acudido a ninguna operación de endeudamiento en el periodo fiscalizado, cumpliendo, por tanto, el objetivo de deuda en las liquidaciones de todos los ejercicios.

Según establece el artículo 21 LOEPYSOF *“en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la Administración incumplidora formulará un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, con el contenido y alcance previstos en este artículo”*.

No consta en las actas de la Junta General remitidas por la Mancomunidad la aprobación de un plan económico financiero, por lo que la entidad ha incumplido la obligación exigida por el artículo anteriormente citado.

Además, hay que señalar que la secretaria interventora, titular del órgano de intervención, no ha cumplido con las obligaciones de remisión de información establecidas en la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

II.5 CONTRATACIÓN PÚBLICA

La actividad contractual de la Mancomunidad durante el período fiscalizado se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro 10. Contratos celebrados por la Mancomunidad en los ejercicios 2017 a 2019⁴

Tipo de Contrato	2017				2018				2019				Total				
	N.º	%	Importe de adjudicación	%	N.º	%	Importe de adjudicación	%	N.º	%	Importe de adjudicación	%	N.	%	Importe de adjudicación	%	
Contratos de servicios	Procedimiento abierto	0	0,00	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00	2	2,67	215.500,00	29,48	2	0,91	215.500,00	12,57
	Procedimiento negociado	0	0,00	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00
	Contrato menor	9	32,14	108.676,60	22,55	107	92,24	389.933,06	77,82	66	88,00	431.788,15	59,06	182	83,11	930.397,81	54,28
	Contratación verbal	19	67,86	373.220,21	77,45	9	7,76	111.115,11	22,18	7	9,33	83.787,12	11,46	35	15,98	568.122,44	33,15
	Totales	28	100	481.896,81	100	116	100	501.048,17	100	75	100	731.075,27	100	219	100	1.714.020,25	100
Contratos de suministros	Procedimiento abierto	0	0,00	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00	3	9,09	976.136,35	68,50	3	3,09	976.136,35	36,17
	Procedimiento negociado	1	5,00	41.107,26	6,69	0	0,00	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00	1	1,03	41.107,26	1,52
	Contrato menor	1	5,00	8.699,05	1,41	39	88,64	257.321,82	39,04	26	78,79	264.332,03	18,55	66	68,04	530.352,90	19,65
	Contratación verbal	18	90,00	565.017,10	91,90	5	11,36	401.782,21	60,96	4	12,12	184.547,81	12,95	27	27,84	1.151.347,12	42,66
	Totales	20	100	614.823,41	100	44	100	659.104,03	100	33	100	1.425.016,19	100	97	100	2.698.943,63	100
Total contratos	Procedimiento abierto	0	0,00	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00	5	4,62	1.191.636,35	55,27	5	1,58	1.191.636,35	27,00
	Procedimiento negociado	1	2,08	41.107,26	3,75	0	0,00	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00	1	0,32	41.107,26	0,93
	Contrato menor	10	20,84	117.375,65	10,70	146	91,25	647.254,88	55,79	92	85,19	696.120,18	32,29	248	78,48	1.460.750,71	33,10
	Contratación verbal	37	77,08	938.237,31	85,55	14	8,75	512.897,32	44,21	11	10,19	268.334,93	12,44	62	19,62	1.719.469,56	38,97
	Totales	48	100	1.096.720,22	100	160	100	1.160.152,20	100	108	100	2.156.091,46	100	316	100	4.412.963,88	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada durante la fiscalización y los datos obrantes en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en la Plataforma de Rendición de Cuentas Locales

De los datos recogidos en el cuadro nº 10 resulta que la Mancomunidad ha acudido de forma generalizada a la adjudicación directa mediante contratos verbales y menores: el 98,10 % de los contratos se adjudicó de esta forma, alcanzando su importe de adjudicación el 72,07 % del total. Solo seis contratos, un 1,9 % del total, se adjudicaron por procedimientos ordinarios: cinco por el procedimiento abierto y uno por el negociado. Tanto la contratación menor como la contratación verbal –esta última, además, expresamente prohibida por la ley salvo que el contrato tenga carácter de emergencia– son procedimientos que no garantizan la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia, y que, por otra parte, no incorporan las actuaciones preparatorias necesarias para una correcta definición del contenido contractual.

⁴ El importe de la contratación verbal se ha obtenido mediante el cálculo del importe sin IVA del total de la facturación de servicios y suministros sin formalización de contrato previo. El número de contratos se ha calculado estimando que cada uno de los contratistas de estos servicios y suministros celebraba un contrato anual.

Esta deficiente gestión contractual fue consecuencia de la carencia de los medios y la organización necesarios para la adecuada planificación de la contratación y para la correcta preparación y adjudicación de los contratos por los procedimientos legales ordinarios. En el ejercicio 2017 la práctica totalidad de la contratación de la Mancomunidad se llevó a cabo de forma verbal, a excepción de un contrato adjudicado por procedimiento negociado y diez menores. Esta situación fue puesta de manifiesto en el informe de la secretaria interventora de la entidad, de 19 de marzo de 2018, sobre las necesidades organizativas de la Mancomunidad ante la entrada en vigor de la LSCP, en que se hace referencia a la imposibilidad de poner en marcha licitaciones como consecuencia de la “falta de recursos humanos cualificados y con formación administrativa-local en los servicios generales de la entidad”.

En los ejercicios 2018 y 2019 se observa un avance hacia una mayor regularidad en la contratación: en 2018 aumentó el número de contratos menores hasta los 146, por un importe de adjudicación conjunto de 647.254,88 euros, y se redujo correlativamente el recurso a la contratación verbal de 37 contratos con un importe de adjudicación de 938.237,31 euros que constituye un 85,55 % del total contratado en 2017 a 14 contratos por valor de 512.897,32 euros en 2018 que representa un 44,21 % del total contratado en este ejercicio. En el ejercicio 2019 se adjudicaron cinco contratos por el procedimiento abierto por un importe de adjudicación conjunto de 1.191.636,35 euros, lo que representa un 55,27 % del total contratado en ese año, mientras que el número de contratos menores descendió a 92, por un importe de adjudicación de 696.120,18 euros, un 32,29 % del total contratado. La contratación verbal se redujo a 11 contratos por importe de 268.334,93 euros, un 12,44 % del total contratado.

Durante el periodo fiscalizado han estado en vigor, sucesivamente, el TRLCSP y la LCSP.

II.5.1 Contratación verbal

La contratación del sector público tiene un carácter marcadamente formal, de donde deriva la prohibición legal de celebrar contratos verbales, salvo que el contrato tenga carácter de emergencia, recogida en los artículos 28.1 del TRLCSP y 37.1 de la LCSP. Pese a ello, en el curso de la fiscalización se han detectado pagos realizados a diversos proveedores que corresponden a encargos verbales sin la previa tramitación, adjudicación y formalización del contrato correspondiente. La importancia cuantitativa de este incumplimiento legal es significativa, ya que, como se ha señalado, el importe de lo contratado verbalmente asciende a un 38,97 % del importe de adjudicación total durante el periodo fiscalizado.

Para la adecuada comprobación y cuantificación de la contratación verbal celebrada por la Mancomunidad se han utilizado dos informes emitidos por el coordinador de servicios de la Mancomunidad en que se reseñaba la existencia de prestadores de servicios y suministros con los que no existía contrato vigente, los reparos formulados por la intervención en los ejercicios 2017, 2018 y 2019, así como las facturas emitidas por proveedores de servicios y suministros de la Mancomunidad que no se correspondían con contratos vigentes en el momento de su expedición. A partir de esta información se ha realizado un cálculo estimado de la contratación verbal celebrada por la Mancomunidad, sin que el resultado pueda considerarse exhaustivo, dado que únicamente han sido tenidas en cuenta aquellas facturas respecto de las cuales no existía duda de que correspondían a servicios y suministros que no eran objeto de un contrato menor o de un contrato adjudicado por el procedimiento ordinario.

En el cuadro 11 se muestra, de acuerdo con lo anterior, el importe de la contratación verbal en cada ejercicio, así como el número de contratos celebrados.⁵

Cuadro 11. Contratos verbales celebrados por la Mancomunidad en los ejercicios 2017 a 2019

(Euros)									
Concepto (categoría)	Tipo de contrato	N.º contratistas 2017	Importe contratación verbal 2017	N.º contratistas 2018	Importe contratación verbal 2018	N.º contratistas 2019	Importe contratación verbal 2019	N.º total contratistas	Importe total contratación verbal
Abastecimiento de agua potable	Suministros	1	1.186,18	1	1.745,09	1	3.080,88	1	6.012,15
Desratización y desinsectación	Servicios	1	546,86	1	586,53	0	0,00	1	1.133,39
Retirada de residuos de agua con hidrocarburos	Servicios	1	954,00	0	0,00	0	0,00	1	954,00
Seguros	Servicios	2	32.434,48	2	54.241,40	2	43.803,01	2	130.478,88
Servicio de grúas y otros	Servicios	1	1.050,00	0	0,00	0	0,00	1	1.050,00
Servicio de telefonía	Servicios	3	21.141,17	3	21.089,12	2	6.068,79	3	48.299,07
Servicios de reparación y recambio de vehículos	Servicios	8	281.588,33	0	0,00	0	0,00	8	281.588,33
Suministro de combustible	Suministros	2	353.187,55	2	376.574,58	2	140.261,45	2	870.023,57
Suministro de contenedores	Suministros	1	6.250,00	0	0,00	0	0,00	1	6.250,00
Suministro de elementos del sistema eléctrico de vehículos	Suministros	1	2.386,25	0	0,00	0	0,00	1	2.386,25
Suministro eléctrico	Suministros	2	24.255,68	2	23.462,54	1	41.205,49	2	88.923,70
Suministro y reparación de neumáticos	Suministros	2	53.178,01	0	0,00	0	0,00	2	53.178,01
Suministros para limpieza viaria	Suministros	2	19.298,92	0	0,00	0	0,00	2	19.298,92
Suministros taller	Suministros	7	110.209,60	0	0,00	0	0,00	7	110.209,60
Vigilancia y seguridad	Servicios	3	35.505,38	3	35.198,06	3	33.915,32	3	104.618,76
Total contratos de Servicios		19	373.220,21	9	111.115,11	7	83.787,12	19	568.122,44
Total contratos de Suministros		18	565.017,10	5	401.782,21	4	184.547,81	18	1.151.347,12
Total		37	938.237,31	14	512.897,32	11	268.334,93	37	1.719.469,56

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada durante la fiscalización

II.5.2 Contratación menor

Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior al fijado en la Ley para cada tipo contractual. En el caso de los contratos de suministros y servicios –los únicos celebrados por la Mancomunidad en el período 2017-2018–, el umbral de la contratación menor estaba situado

⁵ El importe de la contratación verbal se ha obtenido mediante el cálculo del importe sin IVA del total de la facturación de servicios y suministros sin formalización de contrato previo. El número de contratos se ha calculado estimando que cada uno de los contratistas de estos servicios y suministros celebraba un contrato anual.

en 18.000 euros durante la vigencia del TRLCSP (artículo 138.3), pero se redujo a 15.000 euros con la entrada en vigor de la LCSP (artículo 118.1)

Los contratos menores pueden adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación (artículos 138.3 del TRLCSP y 131.3 de la LCSP), por lo que legalmente no se exige la promoción de una mínima concurrencia competitiva ni tampoco publicidad. Suponen una excepción a los principios que rigen la contratación pública, por lo que su utilización debe regirse por un criterio restrictivo, evitando el fraccionamiento de su objeto con la finalidad de disminuir la cuantía y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan (artículos 86.2 del TRLCSP y 99.2 de la LCSP).

La tramitación del expediente contractual en los contratos menores se reduce a la aprobación del gasto y a la incorporación al mismo de la factura correspondiente (artículos 111.1 del TRLCSP y 118.3 de la LCSP), así como, en los contratos sujetos a la LCSP, a la justificación de que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de las reglas generales de la contratación (artículo 118.3 de la LCSP)⁶. Por ello, la utilización de la figura del contrato menor aporta en todo caso menores garantías que los procedimientos generales de contratación en cuanto a la adecuada preparación y definición del contenido contractual, al no requerir la elaboración de pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas ni la redacción de un documento de formalización; ello conlleva un menor grado de control por parte de la Administración sobre la ejecución de las prestaciones objeto del contrato y el consiguiente riesgo desde el punto de vista de una buena gestión pública.

La contratación directa a través de la figura del contrato menor ha sido utilizada de forma generalizada por la Mancomunidad durante el periodo fiscalizado: el 78,48 % de sus contratos se adjudicaron a través de este procedimiento, alcanzando su importe de adjudicación el 33,10 % del total contratado.

En la fiscalización se ha detectado la utilización de la figura del contrato menor para adjudicar de forma separada el desarrollo de actuaciones de carácter necesario, reiterado y previsible, o la realización de prestaciones de naturaleza similar que respondían a un fin único, y cuya adjudicación, por otra parte, recayó, en ocasiones, en el mismo contratista.

Una planificación más racional de las necesidades y de las actuaciones para cubrirlas hubiera permitido que, en lugar de proceder a la celebración de distintos contratos menores, se hubiera efectuado una contratación única por el importe conjunto de las prestaciones que constituirían un mismo objeto contractual, con sujeción a las normas generales sobre preparación y a través del procedimiento ordinario de adjudicación legalmente establecido, utilizando, en su caso, la posibilidad legal de división del objeto contractual en lotes susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y constitutivos de una unidad funcional, o si así lo exigiera la naturaleza de las prestaciones.

⁶ Durante el periodo fiscalizado estuvo en vigor la redacción original del artículo 118 de la LCSP, que es la que se cita en el texto del informe. Tras la modificación por Real Decreto-Ley 3/2020, de 4 de febrero, la justificación a que se hace referencia viene exigida por el apartado 2 del mismo artículo 118, a cuyo tenor: *“En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior”*.

A continuación, se hará referencia a los casos más significativos, por su relevancia y volumen.

Cuadro 12. Contratos menores en los que se aprecia fraccionamiento indebido

Contratista	2017		2018		2019		TOTAL	
	N.º	Importe adjudicación	N.º	Importe adjudicación	N.º	Importe adjudicación	N.º	Importe adjudicación
Representación y defensa jurídica	3	49.600,00	3	36.300,00	8	30.000,00	14	115.900,00
Colaboración y asistencia técnica en el asesoramiento jurídico, tramitación procesal y defensa judicial	1	15.600,00	1	15.600,00	4	15.600,00	6	46.800,00
Representación y defensa judicial en el Procedimiento Ordinario 333/2016 sobre resolución de la concesión administrativa para la gestión de RCDs	1	16.000,00	-	-	-	-	1	16.000,00
Representación y defensa en los juicios por la prórroga forzosa de la concesión del servicio de tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos	1	18.000,00	1	9.000,00	1	6.000,00	3	33.000,00
Representación y defensa jurídica en el orden social	-	-	1	11.700,00	3	8.400,00	4	20.100,00
Servicios de reparación y recambio de vehículos	1	2.250,00	85	260.615,08	40	240.188,44	126	503.053,52
Suministro y reparación de neumáticos	-	-	4	53.128,09	2	30.000,00	6	83.128,09
Suministro de elementos del sistema eléctrico de vehículos	-	-	2	15.404,96	1	15.000,00	3	30.404,96
Suministros taller	-	-	22	135.842,67	13	137.716,32	35	273.558,99
Servicios de alquiler de vehículos	-	-	-	-	3	28.200,00	3	28.200,00
Servicio de retirada de cubas de la planta Alcores	-	-	1	15.000,00	2	30.000,00	3	45.000,00
Suministro de vestuario laboral	-	-	-	-	2	30.000,00	2	30.000,00
Totales	4	51.850,00	117	516.290,80	71	541.104,76	192	1.109.245,56

Fuente: Elaboración propia a partir de documentación Mancomunidad y Plataforma Rendición de Cuentas

II.5.2.1 Contratos de representación y defensa jurídica

La Mancomunidad celebró durante el período fiscalizado catorce contratos menores cuyo objeto era la representación y defensa en juicio, por un importe conjunto de 115.900,00 euros. En realidad, la asistencia jurídica es el objeto único de todos estos contratos, siendo también única la necesidad a satisfacer a través de ellos, sin perjuicio de que el servicio de representación y defensa pudiera abarcar distintos procesos judiciales. La adecuada salvaguarda de los principios de concurrencia y publicidad hubiera exigido la adjudicación de un solo contrato de servicios jurídicos por el plazo de duración que se estimara pertinente en atención a la naturaleza de las prestaciones y los plazos máximos legales, a través del procedimiento ordinario de adjudicación legalmente establecido para

ello, en lugar de fraccionar ese único objeto en catorce contratos menores⁷. La contratación separada de determinados servicios de representación y defensa en juicio solo podría ampararse en la especificidad o excepcionalidad propia de ciertos procedimientos jurisdiccionales, que requiriera una especialización jurídica determinada, lo cual debería justificarse debidamente conforme a lo establecido en el artículo 118.3⁸ de la LCSP.

Para adecuar las prestaciones contractuales a las especialidades de los diferentes litigios que tuviera que afrontar, sin fraccionar el objeto contractual y con plena garantía de los principios publicidad y concurrencia, además de la posibilidad de dividir en lotes el objeto contractual, a que ya se ha hecho referencia, la Mancomunidad podría haber acudido a la figura del contrato de servicios de prestación sucesiva, que permite contratar un determinado servicio por precios unitarios, sin que el número total de prestaciones incluidas en el objeto del contrato se defina con exactitud al tiempo de celebrar este, por estar subordinadas las mismas a las necesidades de la Administración dentro de un presupuesto máximo (disposiciones adicionales 34^a del TRLCSP y 33^a de la LCSP).

Los contratos de servicios de representación y defensa en juicio celebrados durante el período fiscalizado pueden clasificarse en cuatro grupos, cada uno de los cuales se adjudicó a un despacho de abogados diferente:

- a) *Contratos anuales para atender con carácter general las necesidades de representación y defensa ante los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y social*

La Mancomunidad adjudicó al mismo despacho de abogados de manera reiterada y sin interrupción, a partir de la Resolución de la Vicepresidencia de la Mancomunidad número 6/2011, de 26 de enero de 2011, sucesivos contratos menores de servicios de asesoramiento jurídico y defensa en juicio. Hasta el ejercicio 2018, inclusive, la duración de estos contratos era anual. En los ejercicios 2017 y 2018 se adjudicaron sendos contratos por importe respectivo de 15.600 euros. En el 2019, sin embargo, en lugar de un contrato anual, se adjudicaron cuatro contratos de duración trimestral cuyo importe conjunto ascendió también a 15.600 euros.

La práctica de celebrar sucesivos contratos de igual contenido con un mismo adjudicatario equivale a una prórroga contractual prohibida para los contratos menores por los artículos 23.3 del TRLCSP y 29.8 de la LCSP.

- b) *Contrato de servicios para la representación y defensa de la Mancomunidad en el procedimiento contencioso-administrativo n.º 333/2016, relativo a la resolución de la concesión administrativa para la gestión de residuos de construcción y demolición.*

⁷ En este mismo sentido se ha pronunciado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en sus informes 30/2012 y 4/2019, señalando que *“la defensa jurídica en juicio de una entidad debe efectuarse de forma conjunta, mediante la adjudicación de un solo contrato, teniendo en cuenta la cuantía global de todos los juicios que comprenda, si ello fuera posible, o si no, en atención al plazo de duración de ese servicio de defensa legal, para lo cual deben respetarse los principios de publicidad y libre concurrencia, por lo que se aconseja la celebración de un único contrato de representación y defensa en juicio y no uno por cada juicio que se celebre.”*

⁸ Durante el período fiscalizado estuvo en vigor la redacción original del artículo 118 de la LCSP, que es la que se cita en el texto del informe. Tras la modificación por Real Decreto-Ley 3/2020, de 4 de febrero, la justificación a que se hace referencia viene exigida por el apartado 2 del mismo artículo 118, a cuyo tenor: *“En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior”.*

El contrato fue adjudicado el 7 de febrero de 2017 por importe de 16.000 euros. Su duración se estableció hasta la terminación del citado procedimiento judicial, “en aplicación a lo dispuesto en el artículo 303 del TRLCSP”. El apartado 3 del artículo citado establece que “*los contratos para la defensa jurídica y judicial de la Administración tendrán la duración precisa para atender adecuadamente sus necesidades*”. No obstante, en el caso de los contratos menores, su carácter excepcional respecto de los principios generales de publicidad y concurrencia obliga a una interpretación restrictiva del citado artículo 303.3, en el sentido de que, en cualquier caso, la duración del contrato no podrá exceder del plazo máximo de un año establecido en el artículo 23.3 del mismo texto legal. La duración del contrato fiscalizado incumplió este límite, ya que la última factura tiene fecha de 5 de diciembre de 2018, que es el día en que se dictó la sentencia que puso fin al litigio a que el contrato venía referido.

c) *Contratos de representación y defensa en los juicios por la prórroga forzosa de la concesión para el tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos*

La Mancomunidad adjudicó tres contratos cuyo objeto fue la representación y defensa en juicio en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la empresa concesionaria por la prórroga forzosa de la concesión para el tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos. Los contratos se adjudicaron por un importe total de 33.000 euros, y tenían por objeto, cada uno de ellos, la representación y defensa en una instancia jurisdiccional diferente: el primero, adjudicado el 6 de abril de 2017 por importe de 18.000,00 euros, se refería al procedimiento ordinario incoado a raíz del recurso contencioso-administrativo; el segundo, adjudicado el 9 de julio de 2018 por 9.000,00 euros, al recurso de apelación; y el tercero, adjudicado el 18 de noviembre de 2019 por 6.000,00 euros, al de casación. El importe conjunto de los tres contratos excede del límite establecido para los contratos menores. Si, excepcionalmente, hubiera sido legalmente admisible la contratación separada de los servicios de representación y defensa para un determinado pleito por razón de su especialidad, siempre que ello se hubiera justificado debidamente en el expediente, la división de los servicios de representación y defensa relativos a un mismo recurso contencioso-administrativo en distintos contratos menores para cada instancia, evitando así la aplicación del procedimiento ordinario de adjudicación, constituye un fraccionamiento indebido, contrario a los artículos 86.2 del TRLCSP y 99.2 de la LCSP.

d) *Contratos de representación y defensa en juicio ante el orden jurisdiccional social*

La representación y defensa en juicio ante el orden social se fraccionó en tres contratos distintos adjudicados por un importe de adjudicación global de 20.100,00 euros. El primero de ellos se adjudicó el 5 de junio de 2018 por un importe de 11.700 euros y una duración de doce meses; su objeto era el servicio para la representación, defensa jurídica y asesoramiento a la Mancomunidad en el procedimiento interpuesto por antiguos trabajadores temporales de la entidad ante el Juzgado de lo Social n.º 11 de Sevilla, procedimiento despido objetivo individual n.º 260/2018. Al amparo de este contrato, mediante resolución de 7 de junio de 2019, se encomendó a la misma adjudicataria, por un importe de 1.800 euros y una duración de doce meses, la representación y defensa en juicio en relación con la nueva demanda presentada por otros tres antiguos trabajadores. Esta encomienda implicó una ampliación de la duración del contrato inicial más allá del límite de un año establecido para los contratos menores en el artículo 29.8 de la LCSP.

II.5.2.2 Contratos de servicios de reparación y recambio de vehículos

A lo largo del período fiscalizado, la Mancomunidad celebró un total de 126 contratos menores para la realización de servicios de reparaciones y recambios de los vehículos de su propiedad, por un importe de adjudicación conjunto de 503.053,52 euros. Todos ellos perseguían una misma finalidad, consistente en el mantenimiento en condiciones adecuadas de funcionamiento de los

vehículos que la Mancomunidad necesita para el cumplimiento de sus fines. Se trata, además, de una necesidad recurrente y previsible en función de la experiencia pasada, el número de vehículos, su antigüedad y características, por lo que es susceptible de una adecuada planificación, que permita la contratación conjunta de los servicios necesarios a través de los procedimientos ordinarios de adjudicación, con plena garantía de los principios de publicidad y concurrencia. Para ello, la Mancomunidad podía haber acudido, al igual que en el caso de la contratación de los servicios jurídicos, a la figura del contrato de servicios de prestación sucesiva, que permite contratar un determinado servicio por precios unitarios, sin que el número total de prestaciones incluidas en el objeto del contrato se defina con exactitud al tiempo de celebrar este, por estar subordinadas las mismas a las necesidades de la Administración dentro de un presupuesto máximo (disposiciones adicionales 34ª del TRLCSP y 33ª de la LCSP).

En el ejercicio 2019 se licitó por el procedimiento ordinario de adjudicación un contrato de servicios de reparación y mantenimiento de vehículos en talleres externos, que fue adjudicado el 27 de junio de 2019 por un importe de 195.000 euros, y con una duración de 24 meses, prorrogables por otros dos periodos sucesivos de doce meses. La adjudicación de este contrato general de reparación y mantenimiento no puso fin, sin embargo, a la práctica de encomendar determinadas reparaciones por separado mediante contratos menores. En el ejercicio 2019, con posterioridad a la adjudicación del contrato indicado, se celebraron doce contratos menores de reparación y repuestos, por un importe conjunto de 72.584,79 euros; once de ellos, por un importe de 67.584,79 euros se adjudicaron a la misma empresa. En el ejercicio 2020 se adjudicaron otros nueve contratos menores de reparación, por importe de 95.548,92 euros.

En los informes del coordinador de servicios relativos a alguno de estos contratos menores se justifica su contratación al margen del contrato general de servicios de reparación y mantenimiento de vehículos en talleres externos a que se ha hecho referencia, en que este tenía por objeto los chasis de los vehículos, pero no los equipos recolectores, que la entidad consideró que debían ser reparados por servicios oficiales expresamente indicados por el fabricante. No obstante, la conveniencia de que la reparación de los equipos se realice por un taller autorizado por el fabricante no justifica la fragmentación del objeto contractual. Dicha circunstancia, siempre que se acreditara debidamente en el expediente de forma que no implicara una restricción indebida de la concurrencia y se justificara su relación con el objeto del contrato, podría haber sido tenida en cuenta como criterio de valoración de las ofertas en un procedimiento ordinario de adjudicación.

II.5.2.3 Contratos de suministro y reparación de neumáticos

A lo largo del período fiscalizado, la Mancomunidad celebró un total de 6 contratos menores de suministro de neumáticos de los vehículos de su propiedad, que incluía la reparación y mantenimiento de aquellos, por un importe de adjudicación conjunto de 83.128,09 euros, celebrándose 4 contratos en 2018 por 53.128,09 euros y 2 contratos en 2019 por 30.000 euros. Todos ellos perseguían una misma finalidad, consistente en el suministro de los neumáticos necesarios para los vehículos pertenecientes a la flota de la Mancomunidad y su mantenimiento y reparación. Se trata, además, de una necesidad recurrente y previsible en función de la vida útil estimada de los neumáticos y del número total de estos, por lo que es susceptible de una adecuada planificación, que permita la contratación conjunta del suministro a través de los procedimientos ordinarios de adjudicación, con plena garantía de los principios de publicidad y concurrencia, tal y como prueba el hecho de que, con posterioridad a la celebración de los dos contratos menores de 2019, el 27 de junio de 2019 se adjudicase un contrato por el procedimiento abierto con este mismo objeto con un importe de 104.889,01 euros y duración de 24 meses.

II.5.2.4 Contrato de suministro de elementos del sistema eléctrico de vehículos

En 2018 se celebraron dos contratos con el mismo contratista para el suministro de estos elementos, para su instalación en los talleres propios de la Mancomunidad, por importe conjunto de 15.404,96 euros. El primero de ellos se adjudicó el 18 de abril de 2018 y por un período de ocho meses y medio y el segundo se adjudicó el 14 de noviembre de 2018 con una duración de doce meses. El 28 de marzo de 2019 se adjudicó un contrato con el mismo objeto por importe de 15.000 euros y una duración de nueve meses. En ambos ejercicios se superó el importe límite de la contratación menor a lo que debe añadirse que se trata de una necesidad previsible y reiterada en el tiempo por lo que debería haber sido objeto de contratación conjunta por los procedimientos ordinarios de adjudicación.

II.5.2.5 Contrato de suministro de piezas y herramientas necesarias para las reparaciones realizadas en los talleres de la Mancomunidad

A lo largo del período fiscalizado, la Mancomunidad celebró un total de 35 contratos menores para la realización de suministro de piezas y herramientas necesarias para las reparaciones realizadas en los talleres propios de la Mancomunidad, por un importe de adjudicación conjunto de 273.558,99 euros, celebrándose 22 contratos en 2018 por 135.842,67 euros y 13 contratos en 2019 por 137.716,32 euros. Todos ellos perseguían una misma finalidad, consistente en el suministro de los elementos necesarios para el funcionamiento de los talleres de la Mancomunidad, y prueba de ello es que en 2020 se encargó a un abogado la redacción de los pliegos de un contrato mayor que habría de englobar el suministro de los elementos incluidos en los contratos referidos. Se trata, además, de una necesidad recurrente y previsible en función de la experiencia pasada y las funciones habitualmente desarrolladas en el taller, por lo que es susceptible de una adecuada planificación, que permita la contratación conjunta de los suministros necesarios a través de los procedimientos ordinarios de adjudicación, con plena garantía de los principios de publicidad y concurrencia. Para ello, la Mancomunidad podía haber acudido a la figura del contrato de suministros de prestación sucesiva, que permite contratar un determinado suministro por precios unitarios, sin que el número total de prestaciones incluidas en el objeto del contrato se defina con exactitud al tiempo de celebrar este, por estar subordinadas las mismas a las necesidades de la Administración dentro de un presupuesto máximo (disposiciones adicionales 34ª del TRLCSP y 33ª de la LCSP).

II.5.2.6 Contratos de arrendamiento de vehículos

La Mancomunidad celebró en el ejercicio 2019 tres contratos menores con la misma empresa para el arrendamiento de vehículos por un importe conjunto de 28.200 euros. Dos de ellos tenían por objeto el “alquiler de furgoneta con cabina simple abatible”, y el otro, el “alquiler de vehículo compactador carga superior”. La duración de todos ellos era de doce meses. La necesidad de disponer de estos vehículos era perfectamente previsible, por lo que debería haber sido objeto de un único contrato adjudicado por los procedimientos ordinarios previstos en la ley en garantía de los principios de publicidad y concurrencia.

II.5.2.7 Contrato de servicio de retirada de cubas de la planta Alcores

En 2018 se contrató el servicio por importe de 15.000 euros y por un período de once meses y medio. En 2019 se adjudicaron dos contratos con el mismo objeto e importe: uno de ellos con una duración de doce meses, y el otro de trece días. Se trata de una necesidad previsible y reiterada en el tiempo, que debería haber sido objeto de contratación conjunta por los procedimientos ordinarios de adjudicación. Por otra parte, no resulta justificado el importe del tercero de los

contratos mencionados, que es el mismo que los otros dos, aunque su duración es de solo quince días.

II.5.2.8 Contrato de suministro de vestuario laboral

En 2019 se adjudicaron dos contratos de suministro de vestuario laboral, por igual importe de 15.000 euros. Al igual que lo indicado en los subepígrafes anteriores, se trata de prestaciones perfectamente previsibles, que deberían haber sido contratadas de forma conjunta a través de los procedimientos ordinarios de adjudicación.

II.5.3 Contratos adjudicados por los procedimientos ordinarios legalmente establecidos

Durante el período fiscalizado se formalizaron seis contratos a través de los procedimientos ordinarios de adjudicación legalmente establecidos: uno por el procedimiento negociado sin publicidad y cinco por el procedimiento abierto.

En el ejercicio 2017 se adjudicó un contrato de suministro de vestuario laboral por importe de 41.107,26 euros, por el procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía contemplado en el TRLCSP entonces vigente. El contrato se formalizó el 13 de junio de 2017 y tenía una duración de dos años. En el ejercicio 2019 se fraccionó el suministro en los dos contratos menores referidos en el subepígrafe II.5.2.8, en lugar de licitar un nuevo contrato por el procedimiento abierto simplificado a través de los trámites reducidos previstos en el artículo 159.6 de la LCSP, según la cuantía del contrato anterior.

En el ejercicio 2019 se licitaron cinco contratos por el procedimiento abierto –tres de suministros y dos de servicios– a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público, por un importe de adjudicación total de 1.191.636,35 euros, según el siguiente detalle:

Cuadro 13. Contratos adjudicados a través de procedimientos ordinarios

Tipo de contrato	Objeto del contrato	Importe adjudicación (sin I.V.A)	Fecha formalización	Duración (meses)
Suministros	Suministro mediante arrendamiento (renting) de una barredora autopropulsada para el servicio de limpieza viaria en el municipio de Alcalá de Guadaíra	119.181,22	11/07/2019	60
Suministros	Suministro de combustible de automoción para abastecer la flota de vehículos y máquinas de la Mancomunidad Los Alcores (2019-2020)	752.066,12	12/07/2019	24
Servicios	Servicios de reparación y mantenimiento en talleres externos de los chasis de la flota de vehículos de la Mancomunidad Los Alcores (2019-2020)	195.000,00	11/07/2019	24
Suministros	Suministro y reparación de neumáticos de la flota de vehículos de la Mancomunidad Los Alcores (2019-2020)	104.889,01	11/07/2019	24
Servicios	Servicio de telefonía fija, telefonía móvil y servicio de datos e internet para la Mancomunidad Los Alcores (2019-2020)	20.500,00	11/07/2019	24
Total contratos mayores		1.191.636,35		

Fuente: Plataforma de Contratación del Estado

En estos cinco procedimientos abiertos se siguió la tramitación de urgencia prevista en el artículo 119 de la LCSP, que supone un notable acortamiento de los plazos y que, en consecuencia, puede tener un efecto restrictivo sobre la concurrencia, al disponer los licitadores de un menor plazo para el estudio de los pliegos y, por lo tanto, para la preparación de las correspondientes ofertas. De ahí que la Ley circunscriba a tramitación de urgencia a *“los contratos cuya celebración responda a una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público”*, debiendo el órgano de contratación motivar debidamente la declaración de urgencia. La motivación invocada por la entidad para la tramitación de urgencia de los procedimientos citados no fue conforme a la regulación legal, al consistir en la misma descripción de la necesidad a satisfacer o venir referida a la necesidad de adecuar la prestación de los servicios y suministros a la legislación contractual. La gestión contractual de la Mancomunidad ya era irregular con arreglo a la legislación anterior a la LCSP, por lo que la entrada en vigor de este nuevo texto legislativo no podía servir para justificar la urgencia de licitaciones que deberían haberse tramitado ya en ejercicios anteriores. Por otra parte, la LCSP no entró en vigor hasta pasados cuatro meses desde su publicación en el BOE, tiempo suficiente para que la Mancomunidad hubiera planificado las actuaciones necesarias para adaptar sus procedimientos de contratación a las novedades normativas introducidas por la nueva legislación.

II.6 GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

En el presente apartado se exponen los resultados de la fiscalización de la planificación y organización de los recursos humanos en la entidad, así como los procedimientos de selección del personal a contratar, prestando especial atención a los conflictos judiciales que esta selección de trabajadores ha ocasionado.

II.6.1 Planificación y organización del personal. El convenio colectivo. Las retribuciones del personal.

La ordenación de personal por parte de las entidades públicas debe llevarse a cabo con la adecuada planificación y organización previa que contribuya a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad.

Las Administraciones Públicas deben estructurar su organización a través de relaciones de puestos de trabajo (en adelante, RPT) u otros instrumentos organizativos similares que comprendan, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos, según establece el artículo 90.2 de la LRBRL y, por remisión de éste, el artículo 74 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto 5/2015, de 30 de octubre (en adelante, EBEP).

No obstante lo anterior, la Mancomunidad no ha aprobado ninguna RPT en que se plasme la organización del personal de acuerdo con las necesidades del servicio, la determinación de los requisitos necesarios para cada puesto de trabajo, las funciones a desarrollar y las demás características en cada puesto. Tampoco dispone de un organigrama que garantice una organización jerárquica, funcional o administrativa.

Para la ordenación del personal a contratar, la Mancomunidad aprobó, junto al presupuesto de 2013, la plantilla de personal que, de acuerdo con el artículo 90.2 de la LRBRL, debe aprobarse anualmente con cada presupuesto y comprender todos los puestos de trabajo dotados presupuestariamente para cada ejercicio reservados a funcionarios, personal laboral y personal eventual, así como el anexo de personal en que se recogen las retribuciones atribuidas a estos puestos de trabajo. Sin embargo, desde el ejercicio 2013 hasta 2019, los presupuestos han sido prorrogados sin que se llevase a cabo la aprobación de una nueva plantilla cada año o una modificación de la vigente, con la única actualización de la tabla salarial incluida en el anexo de personal a través de la prórroga del presupuesto en el ejercicio 2016.

En el transcurso de estos años, la plantilla se incrementó desde 85 plazas de trabajo en la plantilla de 2013 a 132 plazas de trabajo en la de 2020.

En definitiva, desde el ejercicio 2014 y hasta la aprobación de la nueva plantilla en los Presupuestos de 2020, la contratación de personal se llevó a cabo con una plantilla desactualizada que no preveía y dotaba correctamente las plazas de trabajo efectivamente cubiertas en estos ejercicios, ni hacía constar las alteraciones producidas por los ceses de contratos o las nuevas contrataciones y no reflejaba, por tanto, las verdaderas necesidades de los recursos humanos de la Mancomunidad.

Respecto a la cualificación de los trabajadores fijos, el Informe de la Intervención de 4 de octubre de 2018 señalaba que no se adecuaba a las verdaderas necesidades de la entidad y que se producía una falta de cualificación profesional de los recursos humanos de la Mancomunidad, sobre todo, en las categorías profesionales de conductores, inspectores, mecánicos para el taller y altos cargos (no existe Encargado General ni Supervisor de Servicios), con el perjuicio y riesgo que ello conlleva para el servicio público prestado por la entidad.

La plantilla de 2013, vigente en el periodo fiscalizado, cuenta únicamente con dos puestos de trabajo para funcionarios, que son el de secretaría-intervención y el de tesorería, reservándose el resto de las plazas al personal laboral, lo que contraviene lo establecido en el artículo 92.2 LRBRL, de

acuerdo con el cual, *“con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus Organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario”*, y en el artículo 92.3, que atribuye *“exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales”*.

El puesto de secretaría-intervención ha sido desempeñado con nombramiento definitivo desde el 17 de julio de 2001 por una funcionaria de administración local con habilitación de carácter nacional de la subescala de secretaría-intervención, si bien la titular del puesto se encuentra en situación de incapacidad temporal desde enero de 2019. A partir de ese momento, la plaza ha estado cubierta puntualmente por el Servicio de Asistencia Técnica de la Diputación Provincial de Sevilla, del 23 de abril de 2019 al 30 de junio de 2019; en acumulación, por una funcionaria de 3 de octubre de 2019 al 20 de febrero de 2020; nuevamente por el Servicio de Asistencia de la Diputación, del 13 de marzo de 2020 al 27 de octubre de 2020, y de nuevo con una secretaria Interventora en acumulación, desde el 27 de octubre de 2020 hasta 5 de febrero de 2021, fecha en la que presenta baja por incapacidad laboral temporal. El 16 de abril de 2021, el INSS comunicó la denegación de la incapacidad permanente a la secretaria titular y su consiguiente recuperación. Cuando se incorporó, disfrutó las vacaciones de 2019 y comunicó a la Mancomunidad una nueva incapacidad laboral temporal. A finales de junio de 2021 se ha nombrado por acumulación un secretario interventor.

Entre unos nombramientos y otros ha habido períodos de tiempo en los que el puesto no ha sido desempeñado por funcionario alguno, dificultando la realización de tareas necesarias para el normal funcionamiento de la Mancomunidad asignadas al puesto de secretaría-intervención, como el pago de las nóminas o la adjudicación de contratos.

El puesto de tesorería está cubierto mediante acumulación por el interventor del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra desde su nombramiento por Resolución de la Presidencia de la Mancomunidad de 31 de agosto de 2006.

El personal laboral es clasificado en dos grupos diferenciados, el Grupo Administración y el Grupo Producción. Desde que el Director de la Mancomunidad cesó en 2014, la Mancomunidad no ha designado un responsable de la coordinación de las distintas áreas de responsabilidad tanto en el Grupo Administración como en el Grupo Técnico-Producción, siendo asumidas en la práctica las funciones directivas por un coordinador de servicio responsable del área de producción sin que mediara nombramiento.

El Grupo Administración está constituido actualmente por seis trabajadores, cada uno responsable de un área de gestión concreta; una técnico superior de contabilidad, un técnico medio responsable de contratos, una auxiliar administrativa responsable de recursos humanos, un auxiliar administrativo responsable de registro y tramitación, y una auxiliar administrativa responsable de administración-secretaría, además del mencionado coordinador de servicios.

Por su parte, el Grupo Técnico-Producción, integrado por 69 efectivos en la plantilla de 2013 y 86 en la plantilla de 2020, se estructura en inspector de servicios, inspector especialista, jefe de servicios, oficial 1º conductor, oficial 1º mantenimiento, taller y lavado, oficial de vehículos ligeros, operario especialista y supervisor de servicios.

En relación con las retribuciones de su personal, la Mancomunidad ha aprobado durante el período fiscalizado unas tablas salariales en las que se recoge las retribuciones por categorías profesionales, adaptando las mismas a los incrementos retributivos fijados anualmente por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

En la medida en que toda la plantilla, a excepción de dos puestos para personal funcionario (habilitados nacionales), mantiene una relación laboral con la Mancomunidad, el Convenio Colectivo constituye el documento de referencia.

La relación de conceptos y pluses que pueden integrar la nómina viene determinada por el artículo 23 del Convenio Colectivo que distingue entre retribuciones básicas (salario base y trienios); complementos salariales (complemento de destino, complemento específico, complemento de productividad, plus de nocturnidad, plus de disponibilidad parcial, plus siete de siete, dietas, indemnizaciones por desplazamiento, plus de coordinación, plus de dedicación por mayor producción y superior categoría) y gratificaciones extraordinarias (pagas extraordinarias y horas extras).

En el mismo artículo del Convenio Colectivo se definen los conceptos salariales, indicando las categorías profesionales y los condicionantes que dan lugar al derecho a su percepción

Del análisis de estos documentos cabe concluir, en primer lugar, que se recoge el complemento de productividad de forma general, fija y periódica para cada categoría profesional sin tener en cuenta el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés e iniciativa con que el trabajador desempeña su trabajo, lo que supone la desnaturalización de este complemento retributivo como consecuencia de la asignación del mismo por el mero hecho del desempeño ordinario de un puesto de trabajo.

Además, con cargo al complemento de productividad se retribuye incorrectamente el puesto de tesorería desempeñado por acumulación ya que, según lo establecido en el artículo 50.3 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, dicho desempeño dará derecho a la percepción de una gratificación -no productividad- a cargo de la Entidad Local en la que ejerce las funciones acumuladas.

II.6.2 Selección y contratación del personal. Conflictividad laboral

a) Evolución del procedimiento de selección y contratación del personal

En materia de selección de personal, el artículo 91.2 LRBRL dispone que *“las Administraciones Públicas deben seleccionar su personal, sea funcionario o laboral, fijo o temporal, de acuerdo con su oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través de los sistemas de concurso, oposición o concurso-oposición libre, en los que se garanticen, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad”*.

La Mancomunidad desarrolla esta materia en el Convenio Colectivo actualmente en vigor y que fue publicado en el Boletín Oficial de la Provincia (BOP) de Sevilla el 9 de septiembre de 2009 en sus artículos 12 y siguientes en que se distingue la contratación de trabajadores permanentes y temporales.

La contratación de trabajadores para la cobertura de necesidades permanentes de la entidad se rige por los artículos 12 a 14 del Convenio, que establece la necesidad de convocatoria pública y el seguimiento de un sistema de concurso-oposición con arreglo a las bases fijadas en la convocatoria, si bien no consta que, durante el periodo fiscalizado, se haya seguido el procedimiento fijado para la cobertura de necesidades permanentes de personal habiéndose realizado únicamente contrataciones temporales.

La cobertura de necesidades temporales de personal se regula en los artículos 15 y siguientes estableciendo la contratación a través de una bolsa de trabajadores propia integrada preferentemente por personal que ya había trabajado para la Mancomunidad. Para ello contaba con un registro informático en que constaban tanto aquellos trabajadores que ya estuvieron contratados menos de doce meses en los últimos dieciocho meses como quienes hubieran superado las pruebas de acceso a personal laboral fijo, pero no habían obtenido la plaza por insuficiencia de las mismas. El convenio no establecía, sin embargo, ni el procedimiento ni los criterios de selección dentro de dicha bolsa de trabajo.

En el caso de que el sistema anterior no fuera suficiente para atender las necesidades de contratación no permanente, se recurría en primera instancia al Servicio Andaluz de Empleo (SAE) o, posteriormente, a cualquier otro servicio de contratación o empleo de los municipios mancomunados para conformar la lista de personas que se someterían a las pruebas de selección oportunas.

A partir del 1 de febrero de 2018, a raíz de los reparos formulados por el órgano de secretaría-intervención al anterior sistema de contratación por la reiteración en los contratos, por Acuerdo de la Junta General de la Mancomunidad de los Alcores en la sesión de 18 de enero de 2018, la contratación de nuevo personal, tanto permanente como no permanente, pasa a instrumentarse a través de un nuevo procedimiento.

Una vez detectada la necesidad de personal a través de un informe del responsable del departamento en que se declara la necesidad urgente e inaplazable de contratación, se realiza petición de oferta genérica de candidaturas al SAE. Una vez recibido el listado de candidaturas remitido por el SAE, se realizan entrevistas personales con cada persona propuesta por el SAE, se realiza la puntuación de cada candidatura según el baremo fijado en las bases del proceso de selección y finalmente, se remiten los resultados del proceso de selección al SAE y se contratan a las personas seleccionadas.

La contratación del personal se realiza por Resolución de la Presidencia de la Mancomunidad que determina los trabajadores a contratar y que viene motivada por tres informes: el informe de necesidades de personal, suscrito por el Coordinador de Servicios, el informe sobre costes salariales y anterior vinculación a la Mancomunidad de los Alcores del personal a contratar, emitido por el Departamento de Personal y el informe sobre la disponibilidad y retención del crédito, emitido por el área de Contabilidad.

b) Conflictividad laboral

A raíz del cambio en el sistema de selección y contratación de personal que se implantó en febrero de 2018, y que sustituyó el sistema de contratación empleado hasta entonces a través de una bolsa de trabajadores disponibles en el registro de la Mancomunidad por la contratación a través de la solicitud enviada al Servicio de Empleo Andaluz, se interrumpió la contratación de trabajadores temporales que llevaban años prestando sus servicios en la empresa, lo que determinó que una parte de estos interpusiesen demandas judiciales que dieron lugar a distintos litigios, por estimar que el artículo 15 del Convenio colectivo 2009-2011 preveía que la contratación del personal eventual se realizara con una duración máxima de 12 meses en un periodo de 18 meses y el artículo 15 del Estatuto de los trabajadores establecía en su apartado 3 que se presumirán por tiempo indefinido los contratos temporales celebrados en fraude de ley, señalando que los trabajadores que en un periodo de treinta meses hubieran estado contratados durante un plazo superior a veinticuatro meses, con o sin solución de continuidad, para el mismo o diferente puesto de trabajo con la misma empresa o grupo, adquirirían la condición de trabajadores fijos. En el ámbito de las Administraciones públicas, el Tribunal Supremo ha establecido en numerosas sentencias, pudiendo

citar, por todas, la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2013, que, para garantizar que el acceso al empleo público se realice de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, los trabajadores que se encuentren en esta situación adquieren la condición de trabajadores indefinidos no fijos en la que el trabajador tiene una condición equivalente a la del trabajador fijo, pero cuyo contrato se amortiza en caso de que la entidad pública cubra la plaza de la plantilla por los cauces reglamentarios.

La sucesiva contratación durante años de trabajadores temporales sin justificación suficiente de la causa de su temporalidad y la no renovación de los mismos a raíz del cambio en el sistema de contratación, ha dado lugar a diversas reclamaciones judiciales de los trabajadores en los ejercicios 2019 y 2020 que culminaron en sentencias en que se declaró que se había producido un despido nulo, condenando a la Mancomunidad a la readmisión de 35 trabajadores en el puesto que venían desempeñando junto con el abono de los salarios de tramitación desde la fecha del despido.

La primera de estas sentencias fue la Sentencia dictada por el Juzgado número 11 de Sevilla el 18 de febrero de 2019 en relación con el despido objetivo de carácter colectivo de 21 trabajadores con los que se habían suscrito multitud de contratos de trabajo temporal sucesivos, en concreto de unos 10 a 20 contratos de trabajo con cada uno de ellos.

Esta sentencia señaló la presunción del carácter indefinido de la relación laboral generada por la reiteración en el tiempo de contratos de trabajo temporales con el mismo objeto y sin existir causa justificada de la temporalidad, señalando como prueba que la plantilla contó en el periodo del año anterior con un promedio anual de 71 trabajadores fijos contratados y 49 trabajadores temporales lo que lleva a pensar que la Mancomunidad tenía necesidades de personal mayores que las cubiertas por su plantilla. En consecuencia, la sentencia declaró la existencia de fraude de ley en las contrataciones temporales por no justificar de forma suficiente la causa de la temporalidad y declaró el despido colectivo como nulo y se calificaron las relaciones laborales como indefinidas no fijas, obligando a la readmisión de los veintiún trabajadores demandantes, así como al abono de los salarios dejados de percibir. Este pronunciamiento fue confirmado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 22 de octubre de 2020. Uno de los trabajadores no quiso reincorporarse por lo que finalmente fueron veinte los trabajadores readmitidos como consecuencia de esta sentencia.

En términos semejantes se pronunció una segunda sentencia dictada el 9 de julio de 2019 en que se declaró la nulidad del despido de tres trabajadores condenando a la Mancomunidad al reintegro de los trabajadores y el abono de los salarios de tramitación, incidiéndose en que la contratación por necesidades específicas en determinados periodos -como la Semana Santa- tiene, en todo caso, un carácter cíclico que debería haber sido prevista por la Mancomunidad utilizando los instrumentos legales disponibles para ello como es la contratación de personal fijo discontinuo.

Igual pronunciamiento se dictó en once sentencias dictadas en 2020 que declararon la nulidad del despido de once trabajadores condenando a la Mancomunidad al reintegro de los trabajadores y el abono de los salarios de tramitación.

En consecuencia, en los ejercicios 2019 y 2020 se declaró la nulidad de un total de 35 ceses de contratos temporales de trabajo debido a la inadecuada justificación de su temporalidad lo que muestra la inadecuación del procedimiento de contratación del personal y específicamente del método de selección de trabajadores empleado en el mismo.

II.6.3 Aplicación de la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIMH) tiene por objeto, de acuerdo con su artículo 1, hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en particular, mediante la eliminación de la discriminación de la mujer, sea cual fuere su circunstancia o condición, en cualesquiera de los ámbitos de la vida y, singularmente, en las esferas política, civil, laboral, económica, social y cultural.

El artículo 21.2 de la LOIMH dispone que las entidades locales integrarán el derecho de igualdad en el ejercicio de sus competencias, el artículo 43 señala la posibilidad de establecer medidas de acción positiva para favorecer el acceso de las mujeres al empleo y la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato y no discriminación en las condiciones de trabajo entre mujeres y hombres y el artículo 51 establece los criterios de actuación que deben seguir las Administraciones públicas, estableciendo, entre otras, la obligación de establecer medidas efectivas para eliminar cualquier discriminación retributiva, directa o indirecta, por razón de sexo y de fomentar la formación en igualdad, tanto en el acceso al empleo público como a lo largo de la carrera profesional

La Mancomunidad no tiene integrada la perspectiva de la igualdad de género en sus Estatutos ni en el Convenio Colectivo aplicable al personal laboral sin que en ninguno de los dos textos se haga referencia a la misma. Tampoco cuenta con un Plan de Igualdad aprobado ni ha desarrollado programas de formación de sus empleados sobre igualdad de género.

En materia de contratación del personal, las bases y resoluciones de los procesos de selección, hasta el cambio en el sistema de contratación a partir del 1 de febrero de 2018, no establecieron criterios vinculados con la situación social y familiar de las personas concurrentes. Sin embargo, a partir de ese momento, se empezó a realizar una baremación de las candidaturas en la que puntúan, entre otros, una serie de criterios de carácter social o familiar como la situación de desempleo de todos los miembros de la unidad familiar, el cuidado de descendientes discapacitados, la existencia de menores a su cargo, el tratarse de una familia monoparental o el hecho de ser víctima de violencia de género.

En 32 procesos de selección analizados celebrados durante el periodo fiscalizado, se presentaron un 30 % de candidaturas femeninas y un 70 % de candidaturas masculinas, habiendo sido contratados un 40 % de mujeres y un 60 % de hombres, sin que se apreciara ningún trato distintivo por razón de sexo en el desarrollo de los mismos.

Debe hacerse especial consideración de la protección de las mujeres víctimas de violencia de género regulada en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

Analizados los procesos de selección, fueron diez las mujeres víctimas de violencia de género que se presentaron a las distintas ofertas. Esta situación fue tenida en cuenta para la selección de los trabajadores si bien tenía una influencia escasa en relación con otros criterios como la antigüedad en el desempleo o la experiencia y, de las diez candidaturas presentadas por mujeres víctimas de violencia de género, siete de las diez solicitantes fueron seleccionadas.

En relación con la distribución de la plantilla, en el ejercicio 2017, la relación de hombres y mujeres contratados por la Mancomunidad fue de un 22 % de mujeres y un 78 % de hombres. En el ejercicio 2018, el porcentaje de mujeres contratadas pasa a 30 % y el de hombres a 70 %. Por último, en el ejercicio 2019, el porcentaje de mujeres contratadas se reduce a 26 % y en los hombres asciende al 74 %.

Por categorías profesionales, hay una serie de puestos ocupados por mujeres exclusivamente, como el de personal de limpieza, mientras que no hay presencia femenina entre los supervisores de servicios, inspectores especialistas, jefes de servicio, oficiales de 1ª de mantenimiento o conductor de vehículos ligeros.

II.7 PRESTACIÓN DE SERVICIOS

La Mancomunidad tiene por objeto principal la prestación del servicio de tratamiento y eliminación de los desechos y residuos sólidos urbanos (en adelante RSU) generados en los términos de los municipios que la integran fomentando, en su caso, el aprovechamiento de tales desechos y residuos mediante la adecuada recuperación de los recursos contenidos en ellos.

Además de este servicio, cuya prestación originó la constitución de la Mancomunidad, durante el periodo fiscalizado la Mancomunidad ha prestado los siguientes relacionados con el servicio principal.

- Selección de envases para su recuperación.
- Recogida selectiva (papel-cartón, vidrio y envases).
- Tratamiento y gestión de residuos de construcción y demolición (en adelante RCDs).
- Gestión de puntos limpios.
- Recogida de residuos sólidos urbanos.

Además, la Mancomunidad presta el servicio de limpieza viaria a los municipios de Alcalá de Guadaíra desde el 4 de diciembre de 1997 y al de Mairena del Alcor desde el 1 de octubre de 2010.

Si bien todos los servicios prestados por la Mancomunidad son competencias propias de los municipios, pues se contemplan como tales en los artículos 25 y 26 LRBRL, la Mancomunidad tiene su competencia limitada a los fines que específicamente establecen sus estatutos, y entre ellos no se encuentra el servicio de limpieza viaria, por lo que, con carácter previo a la ordenación, gestión y prestación de este servicio, debió proceder a su modificación. La Junta General de la Mancomunidad fue advertida de esta limitación en sesión celebrada el 30 de septiembre de 2010 por informe de la secretaría-intervención, sin que hasta la fecha se haya realizado esta adaptación.

La prestación de estos servicios a los municipios mancomunados no es homogénea, prestándose a todos ellos únicamente el tratamiento y eliminación de RSU y la selección de envases.

En el cuadro siguiente se exponen los servicios prestados durante el periodo fiscalizado a cada uno de los municipios mancomunados.

Cuadro 14. Servicios prestados en cada municipio integrante de la Mancomunidad

AYUNTAMIENTO	TRATAMIENTO Y ELIMINACIÓN DE RESIDUOS	SELECCIÓN DE ENVASES PARA RECUPERACIÓN	RECOGIDA SELECTIVA	TRATAMIENTO Y GESTIÓN RCDs	GESTIÓN DE PUNTOS LIMPIOS	RECOGIDA RSU	LIMPIEZA VIARIA
Alcalá de Guadaíra	α	α	α	α	α	α	α
Mairena del Alcor	α	α	α	α	α	α	α
Sevilla	α	α	--	α	--	--	--
Carmona	α	α	α	α	--	--	--
El Viso del Alcor	α	α	α	--	--	--	--
Dos Hermanas	α	α	--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación aportada durante la fiscalización.

La Mancomunidad también ha prestado alguno de estos servicios, además de a los municipios integrantes de la misma, a otros municipios e incluso a terceros autorizados, entendiéndose por tales a las personas físicas o entidades que dispongan de la correspondiente autorización de vertido expedida por la Mancomunidad y que se beneficien de los servicios prestados.

La prestación de servicios a municipios no integrantes de la Mancomunidad y a terceros procedentes de estos últimos, contraviene lo estipulado en los estatutos de la Mancomunidad, que contemplan como fines de la entidad la eliminación de los desechos y RSU generados en los términos de los municipios que la integran, habiéndose puesto igualmente de manifiesto esta circunstancia en informe de la secretaría-intervención de la Mancomunidad de fecha 28 de mayo de 2012, en el que se señalaba que era necesario para poder prestar servicios a otros municipios, la integración previa de los mismos como miembros de derecho de la Mancomunidad.

Por lo que se refiere a la forma de prestación de estos servicios; la recogida selectiva, la recogida de RSU y la limpieza viaria, se prestaron de forma directa y el resto de los servicios, es decir, el tratamiento y la eliminación de RSU, la selección de envases para su recuperación, el tratamiento y gestión de RCDs y la gestión de los puntos limpios, se prestaron de forma indirecta mediante concesión administrativa⁹.

Los servicios que presta la mancomunidad se financian fundamentalmente con aportaciones de los ayuntamientos mancomunados, precios públicos y cánones, en concreto:

- El servicio de tratamiento y la eliminación de RSU se financia mediante aportaciones de los ayuntamientos mancomunados.
- El servicio de selección de envases se presta por la empresa titular de la concesión del servicio de tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos. El servicio se financia con los derechos de cobro de los que es titular la Mancomunidad de acuerdo con el convenio suscrito con ECOEMBES. Estos derechos de cobro ECOEMBES los abona a la concesionaria.
- El servicio de recogida selectiva (papel-cartón, vidrio y envases) se financia con el precio público de gestión de recogida selectiva de estos materiales y de selección de envases y mediante aportaciones de los ayuntamientos mancomunados calculadas en función de su número de habitantes¹⁰.
- Los servicios de tratamiento y gestión de RCDs y de gestión de puntos limpios se financiaron, hasta que dejaron de prestarse en 2018, mediante aportaciones de los ayuntamientos mancomunados, calculadas en función de su número de habitantes y, en el caso del primero de los servicios, también mediante el canon satisfecho a la Mancomunidad por la concesionaria.

⁹ La Mancomunidad no presta en la actualidad los servicios de gestión de puntos limpios ni de tratamiento y gestión de RCDs. La Junta General, en sesión celebrada el 5 de junio de 2018, acordó la resolución de las concesiones administrativas vigentes para la gestión de ambos servicios, asumiendo los ayuntamientos mancomunados la prestación directa de los mismos a partir del 1 de octubre de 2018.

¹⁰ No se comparte la alegación formulada, según se deduce de la Ordenanza Fiscal reguladora de los precios públicos por la prestación de los servicios de eliminación de residuos por terceros autorizados, así como la gestión de recogida selectiva de papel, cartón vidrio y selección de envases, y de los estudios de costes de los servicios elaborados anualmente por la Mancomunidad.

- Los servicios de limpieza viaria y de recogida de RSU se financian mediante aportaciones de los dos ayuntamientos mancomunados que lo reciben.
- Respecto a los gastos generales, los Estatutos prevén, dependiendo de su naturaleza:
 - A) Gastos de primer establecimiento y de inversión: en proporción a los habitantes censados en los Ayuntamientos respectivos, para las que tengan carácter general, y en razón a los que resulten beneficiados por los mismos, cuando los gastos vengan originados por servicios que se realicen en especial para alguno o algunos de los Municipios Mancomunados.
 - B) Gastos de funcionamiento: en proporción al número de toneladas de desechos y residuos sólidos urbanos sometidos a tratamiento.

El coste de los diversos servicios se refleja en unos informes elaborados por la Técnica del Área de Contabilidad-Intervención de la Mancomunidad, en los que se imputan como costes directos las obligaciones reconocidas en las aplicaciones presupuestarias correspondientes a cada servicio y como indirectos los gastos restantes, de acuerdo con unos criterios de imputación aprobados por la Junta General en su sesión celebrada el 27 de noviembre de 2012. No consta que se hayan revisado desde entonces los criterios de imputación de costes, pese al tiempo transcurrido y las variaciones en la prestación de los servicios, que garantice la correcta imputación de los mismos.

Estos informes se elaboran una vez cerrado el ejercicio y, en función de los datos obtenidos, la Mancomunidad procede a la regularización de los derechos reconocidos en las partidas correspondientes a las aportaciones de cada ayuntamiento, que estaban registradas según los importes abonados por éstos a la Mancomunidad durante el ejercicio. A continuación, estos informes se remiten a los ayuntamientos mancomunados.

Los informes sobre el coste de los servicios del ejercicio 2017 se elaboraron en septiembre de 2018 y los correspondientes al ejercicio 2018 en febrero de 2020. A junio de 2021 no se dispone de los correspondientes a 2019 y 2020. El retraso con que se realizan las liquidaciones de los presupuestos por la Mancomunidad da lugar a que los ayuntamientos mancomunados desconozcan las aportaciones a realizar y a importantes diferencias en las contabilidades de estas entidades por sus operaciones recíprocas.

Además, tampoco se han cumplimentado en la Cuenta General del ejercicio 2017 los apartados 26 “información sobre el coste de actividades” y 27 “indicadores de gestión” de la Memoria, por lo que no se ha aportado al Tribunal de Cuentas información relativa a los costes de, al menos, los servicios o actividades financiados con tasas o precios públicos, estando obligada a ello la Mancomunidad al tratarse de una entidad local de ámbito superior.

II.7.1 Recogida de residuos sólidos urbanos y limpieza viaria

La Mancomunidad de los Alcores presta en régimen de gestión directa los servicios de recogida de RSU y limpieza viaria exclusivamente a los municipios de Alcalá de Guadaíra y Mairena del Alcor.

La Junta General de la Mancomunidad en sesión celebrada el 4 de diciembre de 1997 aceptó la cesión realizada por el Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra de las competencias de dicho ayuntamiento para la prestación del servicio recogida de residuos sólidos urbanos y la encomienda de gestión del servicio de limpieza viaria del casco urbano.

Por lo que respecta al Ayuntamiento de Mairena del Alcor, desde 1990 la Mancomunidad presta el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos y desde 2010 el de limpieza viaria. Respecto al primero de los servicios citados, la Junta General de la Mancomunidad, aprobó en 1990 un convenio con el ayuntamiento de Mairena del Alcor con el objeto de atender a la petición de este municipio para que el servicio de recogida de residuos en el mismo fuera realizado por la Mancomunidad. Respecto al segundo servicio, la Junta General de la Mancomunidad acordó, el 30 de septiembre de 2010, prestar el servicio en este municipio de forma temporal desde el 1 de octubre hasta el 31 de diciembre de 2010, sin que se haya adoptado posteriormente ningún acuerdo para continuar prestándolo.

El seguimiento de la prestación efectiva de estos servicios, así como de las necesidades de nuevas inversiones y reposición de distintas infraestructuras y equipamientos, se debía realizar mediante una comisión técnica paritaria, denominada Comisión de Seguimiento, integrada por la Mancomunidad y cada uno de los ayuntamientos. En el caso de Alcalá de Guadaíra se constituyó en 2015 y se ha reunido dos veces al año durante el periodo fiscalizado. La de Mairena del Alcor no se constituyó hasta febrero de 2020, siendo ésta la única sesión celebrada hasta la actualidad.

Los servicios de recogida de RSU y de limpieza viaria se financian exclusivamente mediante aportaciones de los dos ayuntamientos mancomunados que lo reciben. De acuerdo con los estudios de costes elaborados por la entidad, el coste de estos servicios en los ejercicios de 2017 y 2018, únicos de los que se dispone aprobados, totalizaron 7.644.592,29 euros en Alcalá de Guadaíra y de 1.756.595,52 euros en Mairena del Alcor. Se comunicaron estos costes a los respectivos Ayuntamientos y a 31 de diciembre de 2018 el Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra ingresó a la Mancomunidad la totalidad de sus aportaciones, figurando a dicha fecha pendientes de cobro por la Mancomunidad 12.787,32 euros correspondientes al servicio de limpieza viaria.

Por el contrario, el Ayuntamiento de Mairena del Alcor, a 31 de diciembre de 2018, adeudaba a la Mancomunidad aportaciones correspondientes a la financiación del servicio de limpieza viaria del ejercicio 2017, por importe de 198.186,49 euros, y del ejercicio 2018, por importe de 337.887,04 euros y la del servicio de recogida de RSU del ejercicio 2017 por 6.697,20 euros.

No se dispone de información actualizada por cuanto la Mancomunidad no ha aprobado los estudios del coste de los servicios del ejercicio 2019, la liquidación de dicho ejercicio, ni las cuentas generales correspondientes a 2018 y 2019. Además, no ha remitido la documentación solicitada correspondiente a este último ejercicio que permita conocer la situación de la deuda con los ayuntamientos mancomunados a la fecha de finalización de las actuaciones fiscalizadoras.

Además de estas cantidades recogidas en los estados contables de la Mancomunidad, el Ayuntamiento de Mairena del Alcor adeuda a ésta, de acuerdo con lo establecido en los estudios de costes de los servicios de recogida de RSU y limpieza viaria del ejercicio 2018, un total de 405.383,32¹¹ euros, correspondientes a los déficits de estos servicios en los ejercicios 2013 a 2017, sin que los mismos se reflejen ni en los estados contables de la Mancomunidad, ni en la contabilidad del Ayuntamiento mancomunado, por lo que la elaboración y aprobación de los estudios de costes no ha dado lugar a que las operaciones recíprocas entre ambas entidades se contraigan y satisfagan en la forma que en ellos se determina.

La existencia de estos déficits sin reflejo en la contabilidad de la Mancomunidad es consecuencia del incorrecto registro contable de derechos por parte de esta, ya que se registra como derechos

¹¹ Los déficits que se detallan en los estudios de costes corresponden 2.130,30 euros al ejercicio 2013, 99.441,25 euros al ejercicio 2014, 31.566,21 euros al ejercicio 2015, 179.476,22 al ejercicio 2016 y 92.769,34 euros al ejercicio 2017.

reconocidos a 31 de diciembre de cada ejercicio los créditos aprobados por el Ayuntamiento de Mairena del Alcor en sus respectivos presupuestos anuales en las aplicaciones presupuestarias correspondientes y no los importes que correspondería reconocer para que la aportación del Ayuntamiento financie el coste del servicio que recibe.

II.7.2 Recogida selectiva

La Mancomunidad de los Alcores lleva a cabo la prestación de forma directa del servicio de recogida selectiva de papel, cartón, vidrio y envases a los municipios de Alcalá de Guadaíra, Carmona, Mairena del Alcor y El Viso del Alcor.

El servicio se financia con el precio público de gestión de recogida selectiva de papel, cartón, vidrio y envases en el ámbito de la Mancomunidad y, la parte del coste no cubierto por éstos, mediante aportaciones de los ayuntamientos mancomunados calculadas en función de su número de habitantes.

La ordenanza fiscal de la Mancomunidad de los Alcores reguladora, entre otros, del precio público por la prestación del servicio de recogida selectiva de papel, cartón, vidrio y envases publicada en el BOP de Sevilla de 14 de febrero de 2014, establece que la cuota tributaria referente a los precios públicos de gestión de la recogida de papel, cartón, vidrio y envases es la derivada de los siguientes convenios:

- Recogida selectiva de papel-cartón y envases: Según convenio con ECOEMBES.
- Recogida selectiva de vidrio: Según convenio con ECOVIDRIO.

Este precio público fue determinado sin la elaboración del estudio de costes preceptivo para determinar que el precio público establecido cubriese el coste del servicio, circunstancia que fue advertida por informe de la secretaria interventora.

La prestación del servicio de recogida selectiva de vidrio se regula a través de la adhesión a un Convenio de Colaboración con ECOVIDRIO de 24 de noviembre de 2016 y la prestación de los servicios de recogida selectiva de papel cartón y envases se regula a través de Convenio marco de colaboración con ECOEMBES al que la Mancomunidad se adhirió el 17 de noviembre de 2016.

De acuerdo con los estudios de costes elaborados por la entidad, el coste del servicio de recogida selectiva ha sido de 734.918,02 euros en 2017 y de 727.182,45 en 2018. Sin embargo, el precio público satisfecho por las entidades convenidas ascendió a 558.838,95 euros en 2017 y 564.696,50 euros en 2018, que no cubren la totalidad del coste del servicio, tal y como exige el artículo 44 TRLRHL, por lo que este servicio se financia en la parte no cubierta por el precio público mediante aportaciones de los ayuntamientos receptores del servicio.

La ausencia de una memoria económico-financiera que justificara el importe del precio público y garantizase un adecuado grado de cobertura de la prestación de servicio ha permitido que los costes económicos originados por esta prestación no fuesen cubiertos por el importe de este precio público, como preceptúa el artículo 44 del TRLRHL en desarrollo del artículo 25 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, conllevando la realización de aportaciones económicas por los Ayuntamientos para la prestación de servicios que deberían ser cubiertos por el precio público.

Estas aportaciones ascendieron a 176.079,07 euros en 2017 y 162.485,94 en 2018, con la siguiente distribución por ayuntamientos: Alcalá de Guadaíra 90.516,18 euros en 2017 y 83.445,08 en 2018; Carmona 34.395,81 euros en 2017 y 31.734,32 euros en 2018; Mairena del Alcor 27.986,67 euros en 2017 y 26.027,25 en 2018 y El Viso del Alcor 23.180,41 euros en 2017 y 21.279,29 en 2018.

El Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra es el único que ingresó a 31 de diciembre de cada ejercicio su aportación para la financiación de este servicio.

A 31 de diciembre de 2018, estaban pendientes de cobro las aportaciones del Ayuntamiento de Carmona del ejercicio 2018 y las aportaciones de Mairena del Alcor y El Viso del Alcor correspondientes a 2017 y 2018.

No se dispone de información actualizada por cuanto la Mancomunidad no ha aprobado los estudios del coste de los servicios del ejercicio 2019, la liquidación de dicho ejercicio ni las cuentas generales correspondientes a 2018 y 2019. Además, no ha remitido la documentación solicitada correspondiente a este último ejercicio que permita conocer la situación de la deuda con los ayuntamientos mancomunados a la fecha de finalización del ámbito temporal de la fiscalización.

a) Convenio con Ecovidrio

La Mancomunidad de los Alcores suscribió convenio de colaboración con el sistema integrado de gestión (en adelante SIG) de envases de vidrio ECOVIDRIO el 24 de noviembre de 2016 abarcando inicialmente desde el ejercicio 2016 hasta el 2020.

De acuerdo con el convenio, la Mancomunidad de los Alcores se compromete a la prestación del servicio de recogida selectiva de vidrio y su posterior transporte al punto de destino señalado por Ecovidrio, a cambio de la financiación por parte de éste del coste adicional de la recogida selectiva de envases de vidrio y de la compra de contenedores que adquiera directamente la Mancomunidad.

La Mancomunidad de los Alcores emite mensualmente una factura a ECOVIDRIO, o a tercero en quien delegue ese derecho, con el desglose de cada uno de los conceptos facturables, más el IVA correspondiente. ECOVIDRIO debe realizar el pago a 60 días desde la recepción de la factura, transcurridos los cuales quedará constituido en mora.

El importe total facturado, IVA incluido, por la Mancomunidad ha sido de 60.496,99 euros durante el ejercicio 2017, de 54.854,56 euros durante el ejercicio 2018 y de 62.224,66 euros durante el ejercicio 2019¹².

El convenio de colaboración fijaba en su cláusula quinta un plazo de duración de cuatro años desde la firma y la necesidad de que el mismo se prorrogase por acuerdo expreso.

La vigencia del convenio expiró el 24 de noviembre de 2020 pese a lo cual el mismo sigue aplicándose en las mismas condiciones. Desde entonces, se ha estado aplicando un convenio no vigente a través de una prórroga tácita que el propio texto del convenio no admitía.

b) Convenio con ECOEMBES

La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) y Ecoembalajes España, S.A. (ECOEMBES) suscribieron un Convenio Marco con fecha de 17 de marzo de 2015, que establecía las condiciones generales a aplicar en los gobiernos locales de Andalucía que participaban en el

¹² Los datos de facturación por estos servicios se desprenden del avance de la liquidación del presupuesto del ejercicio 2019.

sistema colectivo de gestión de residuos de envases y envases usados autorizado en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La Junta General de la Mancomunidad de los Alcores aprobó la adhesión al Convenio marco de colaboración en la sesión del 17 de noviembre de 2016 comprendiendo la prestación de los servicios de recogida monomaterial de papel-cartón en contenedor específico, recogida puerta a puerta de papel-cartón de origen comercial, recogida de envases ligeros en contenedor específico y selección de envases ligeros procedentes de recogida selectiva.

Para la recogida selectiva de papel y cartón corresponde a la Mancomunidad de los Alcores designar al recuperador o reciclador al que se entregue, mientras que, en el caso de los materiales procedentes de la selección de envases ligeros corresponde a ECOEMBES la designación del mismo. La Mancomunidad de los Alcores ha seleccionado como recuperador del papel cartón a una mercantil y ECOEMBES como recuperador de envases a la concesionaria del servicio de tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos.

El Convenio Marco señala que las entidades locales facturarán a ECOEMBES la compensación económica para cada uno de los servicios con arreglo a una serie de criterios técnicos, teniendo en cuenta factores como el volumen de población y el grado de dispersión de la misma, en la forma, con la documentación justificativa y periodos de facturación establecidos en función del objeto tratado.

Con arreglo a estos criterios, la Mancomunidad ha facturado 466.048,37 euros en 2017, 512.802,65 euros en 2018 y 522.413,88 euros en 2019.

El importe total facturado por la Mancomunidad a la empresa designada por la Mancomunidad como recuperador de papel cartón ha sido de 115.441,77 euros durante el ejercicio 2017, de 50.339,77 euros durante el ejercicio 2018 y de 17.165,48 euros durante el ejercicio 2019.

II.7.3 Tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos

El servicio de tratamiento y eliminación de residuos constituye la actividad principal de la Mancomunidad puesto que la constitución de la misma tenía como objeto garantizar la prestación del servicio a todos los municipios del área territorial a que se extiende ésta. Este servicio se presta mediante gestión indirecta a través de una concesión administrativa.

Esta concesión tiene su origen en otra concesión de 28 de abril de 1965 del Ayuntamiento de Sevilla. para la prestación de este servicio. La Mancomunidad, por Acuerdo de la Junta General de 30 de abril 1991, se subrogó en todos los derechos y obligaciones que con respecto a la misma tenía el Ayuntamiento de Sevilla, con modificaciones en el contenido de la concesión originaria, entre las que destacan la clausura de algunas instalaciones de la concesionaria que se venían utilizando y la construcción de una nueva planta de tratamiento en la finca denominada Montemarta-Cónica. Las condiciones actuales de esta concesión fueron modificadas por acuerdo de la Junta General de la Mancomunidad en sesión celebrada el 6 de marzo de 1998.

II.7.3.1 La concesión administrativa. Contenido y vigencia

La concesión administrativa tiene por objeto la prestación del servicio de tratamiento y eliminación de residuos en los Ayuntamientos integrantes de la Mancomunidad a cambio del pago de una tarifa fijada en la propia concesión.

La cláusula seis de la concesión fijaba una tarifa de 1.148 pesetas (6,89€) más IVA por tonelada de basura entregada desde el 1 de enero de 1998 a 31 de diciembre de este año debiendo incrementarse anualmente en el 90 % del IPC anual. Asimismo, establecía una cuota fija mensual de 2.781.000 pesetas (16.714,15 €).

En el ejercicio 2017, por la Junta General de la Mancomunidad se fijó un importe sin IVA de 15,98 euros por tonelada métrica por el servicio de cuota variable de tratamiento y eliminación de R.S.U. y un importe de 189,08 euros por tonelada métrica por el servicio de vertido-entrega de otros residuos de carácter especial.

En el ejercicio 2018, se acordó el incrementó en un 0,9 % respecto a las anteriores no obstante la variación real del IPC (1,8 %), se fijó un importe sin IVA de 16,12 euros por tonelada métrica por el servicio de cuota variable de tratamiento y eliminación de R.S.U. y un importe de 190,78 euros por tonelada métrica por el servicio de vertido-entrega de otros residuos de carácter especial.

En el ejercicio 2019 -el IPC de 2018 fue 1,2 %-, se acordó el incrementó en un 2,3 % respecto a las cuantías anteriores, se fijó un importe sin IVA de 16,49 euros por tonelada métrica por el servicio de cuota variable de tratamiento y eliminación de R.S.U. y un importe de 195,17 euros por tonelada métrica por el servicio de vertido-entrega de otros residuos de carácter especial.

La Mancomunidad Los Alcores gestiona el pago de la cuantía correspondiente de los Ayuntamientos de Mairena del Alcor y Alcalá de Guadaíra, mientras que los Ayuntamientos de Carmona, Dos Hermanas, Sevilla y El Viso del Alcor realizan directamente el pago de la cuantía correspondiente a cada uno de ellos a la concesionaria, sin que la concesión mencione en ningún momento la posibilidad de este pago directo por los municipios.

Tal y como se ha señalado en el epígrafe II.4.1, las cantidades gestionadas directamente por la Mancomunidad han ascendido a 713.551,82 euros en 2017, 722.364,07 euros en 2018 y 745.569,15 euros en 2019, lo que supone alrededor del 10 % del total de la facturación originada en ejecución de la concesión. Esto conlleva un menoscabo importante en la capacidad de control y dirección de la Mancomunidad y la alteración de las condiciones fijadas en la concesión (en que el concedente es la Mancomunidad y no cada uno de estos Ayuntamientos) e impide el cumplimiento de la función interventora sobre el funcionamiento de la concesión de manera que la Mancomunidad tiene un conocimiento incompleto del funcionamiento efectivo de la concesión, las tareas efectivamente realizadas por la concesionaria y las cifras económicas de la mismas.

La cláusula cinco de la concesión, tras la modificación firmada en 1998 establecía la vigencia de ésta hasta el 30 de marzo de 2016. La Junta General de la Mancomunidad, en sesión celebrada el 28 de marzo de 2016, declaró la caducidad de la concesión administrativa, acordándose, conjuntamente con la declaración de caducidad, la prórroga forzosa de la concesión por razones imperiosas de interés general con carácter excepcional hasta la adjudicación de una nueva concesión administrativa para la prestación de este servicio y el inicio de los actos preparatorios para licitar nuevamente la concesión.

La concesionaria interpuso demanda judicial por entender que la concesión había sido prorrogada de manera tácita. No obstante, por sentencia firme, se ratificó la actuación de la Mancomunidad, señalándose en dicha sentencia que, para garantizar la adecuada aplicación de la normativa sobre contratación administrativa, era necesario en todo caso licitar una nueva concesión administrativa en el plazo más breve posible, sin perjuicio de que, mientras no se llevara a cabo esta nueva licitación, se continuará prestando este servicio a través de la prórroga forzosa para no interrumpir la prestación de un servicio público esencial.

Pese a que la Mancomunidad conocía que la concesión vigente expiraba el 31 de marzo de 2016, con anterioridad a esta fecha, no se llevaron a cabo actuaciones suficientes para la licitación de una nueva concesión. En consecuencia, no fue hasta 2017, con la concesión caducada y prorrogada forzosamente por razones de emergencia, cuando se comenzaron a realizar estas actuaciones. En ese ejercicio, con el objetivo de preparar la licitación de una nueva concesión, se adjudicaron tres contratos menores de servicios:

- El primer contrato tenía por objeto la colaboración y asistencia técnica y de asesoramiento de carácter jurídico en el proceso negociador y de formalización de documentos para la adquisición de los terrenos en que se ubica el Centro Integral Montemarta-Cónica, así como la elaboración del pliego de cláusulas administrativas particulares para la licitación de la nueva concesión.
- El segundo contrato tenía por objeto la colaboración y asistencia técnica para la realización de estudio económico-financiero, inventariado documental-contable de equipos e instalaciones del Complejo Montemarta-Cónica.
- El tercer contrato tenía por objeto la asistencia técnica para la elaboración de inventario material de equipos e instalaciones del Complejo Montemarta-Cónica.

No obstante, ninguno de los tres contratos menores adjudicados fue ejecutado satisfactoriamente. El 9 de mayo de 2018 se acordó la resolución de los dos primeros por la no realización de ninguna de las prestaciones objeto de los mismos dentro del plazo límite fijado para ello. Por su parte, el inventario que fue objeto del tercer contrato fue ejecutado de manera defectuosa justificándolo el contratista en la obstaculización de la concesionaria al ejercicio de sus trabajos.

En todo caso, el resultado fue que la ejecución de los tres contratos preparatorios de la nueva concesión fue infructuoso, de forma que, pese a lo extraordinario de la prórroga y el transcurso de cinco años desde su aprobación, la Mancomunidad sigue sin llevar a cabo la licitación correspondiente y la concesionaria continúa prestando el servicio en régimen de prórroga forzosa, lo que supone una vulneración de la normativa sobre contratación pública y la consolidación en el tiempo de esta situación irregular.

II.7.3.2 Prestación del servicio a otras entidades

La concesionaria presta en el Centro de Tratamiento Montemarta-Cónica el servicio de tratamiento y eliminación de residuos no sólo a los municipios de la Mancomunidad de los Alcores, sino también a la Mancomunidad del Guadalquivir y a casi todos los municipios que antes de 2012 pertenecían a la extinta Mancomunidad del Bajo Guadalquivir. También se presta servicio a los terceros autorizados (personas que disponen de la correspondiente autorización para entregar sus residuos en el Centro Montemarta-Cónica concedida por la Mancomunidad y que se benefician de sus servicios en los términos establecidos en la ordenanza fiscal reguladora de los precios públicos por la prestación de los servicios de eliminación de residuos entregados por los terceros autorizados).

a) Prestación del servicio a la Mancomunidad del Guadalquivir

El 24 de abril de 1991 se suscribió acuerdo mercantil entre la Mancomunidad del Guadalquivir (formada por veintisiete municipios) y la concesionaria del servicio de tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos para la adhesión de éstos a la concesión administrativa de la Mancomunidad de los Alcores para garantizar la prestación del servicio de tratamiento y eliminación de residuos en toda la provincia de Sevilla.

Pese a utilizar la denominación de adhesión a la concesión otorgada por la Mancomunidad de los Alcores, este acuerdo mercantil supone la adjudicación de una concesión administrativa por la Mancomunidad de Guadalquivir a la citada concesionaria en los mismos términos de la que había adjudicado la Mancomunidad de los Alcores y sin cumplir con los trámites exigidos para su licitación, toda vez que la figura de adhesión a una concesión no está regulada en la normativa de contratación pública.

El acuerdo mercantil fue firmado sin la intervención de la Mancomunidad de los Alcores, pese a que el mismo tenía por objeto la prestación de un servicio en un Centro de Tratamiento de su propiedad, sin que se estableciera compensación económica alguna.

Para regularizar esta situación, diecisiete años más tarde, el 3 de octubre de 2008 se firmó un convenio de cooperación entre ambas mancomunidades con el objeto de establecer los términos de colaboración entre las mismas para el cumplimiento de sus fines en relación con el tratamiento, valoración y eliminación de los residuos generados en sus territorios. En la cláusula tercera de este convenio se acordó la creación de una comisión mixta de seguimiento que únicamente se reunió en 2009 con objeto de crear el Consorcio Central Alcores-Guadalquivir de Tratamiento de Residuos para la coordinación de sus actividades.

Este Consorcio fue constituido por la Mancomunidad de los Alcores, la Mancomunidad del Guadalquivir y la Diputación de Sevilla, aprobándose sus Estatutos el 27 de mayo de 2010. Tenía como objeto fundamental la construcción de una planta de tratamiento y eliminación de residuos común para ambas Mancomunidades. En 2012 la Mancomunidad de los Alcores reconoció obligaciones por aportaciones a este Consorcio por importe de 14.328,86 euros y en 2013 por importe de 204.191,55 euros, que fueron abonadas en 2013 y 2014 respectivamente. Consta únicamente como actividad del Consorcio en este periodo la licitación pública para un contrato de servicios de consultoría e ingeniería para redacción de estudio de alternativas tecnológicas de Central por un tratamiento, valorización y eliminación de residuos urbanos no peligrosos por importe de 430.000 euros (IVA incluido) sin que se hayan aportado datos acerca de su adjudicación o ejecución.

La Mancomunidad volvió a reconocer obligaciones en 2014 y 2015 en concepto de aportaciones al Consorcio importe total de 408.383,08 euros que no fueron satisfechas y siguen figurando en contabilidad a 31 de diciembre de 2018 como pendientes de pago. No se conoce actividad de este Consorcio desde al menos el ejercicio 2015, pero no ha sido disuelto.

La concesionaria del servicio de tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos continúa prestando el servicio a los veintisiete municipios de la Mancomunidad del Guadalquivir con arreglo al citado acuerdo mercantil de 24 de abril de 1991, y sin que la Mancomunidad de los Alcores reciba contraprestación económica alguna por el uso de sus instalaciones, a diferencia de lo que ocurre con los municipios integrantes de la Mancomunidad del Bajo Guadalquivir, que como veremos a continuación abonan una cantidad por tonelada depositada en concepto de inversiones y gastos anteriores.

b) Prestación del servicio a los municipios que pertenecían a la Mancomunidad del Bajo Guadalquivir

Con respecto a los municipios que pertenecían a la Mancomunidad del Bajo Guadalquivir, el 22 de octubre de 2012 se suscribieron convenios de colaboración entre la Mancomunidad y los Ayuntamientos que anteriormente integraban la Mancomunidad del Bajo Guadalquivir para la prestación de servicios de tratamiento y eliminación de residuos a los municipios de Coripe, El Coronil, El Cuervo de Sevilla, Las Cabezas de San Juan, Lebrija, Los Molares, Los Palacios y

Villafranca, Montellano, Palmar de Troya y Utrera, debido a que la Mancomunidad del Bajo Guadalquivir se disolvió el 6 de junio de ese mismo año y se clausuraron los vertederos de Lebrija y Utrera y la Planta de Tratamiento de Utrera debido al agotamiento de su capacidad útil o la falta de Autorización Ambiental Integrada en que se les prestaba el servicio para estos municipios.

A través de los convenios, se estableció que el servicio de tratamiento y eliminación se prestaría en las mismas condiciones que en los municipios mancomunados y con arreglo a la tarifa que el convenio fijaba para ese mismo ejercicio 2012 y que debía ser actualizada anualmente a través de Acuerdo de la Junta General de la Mancomunidad.

A la hora de cuantificar la tarifa que se aplicaba a estos Ayuntamientos, la Mancomunidad de Los Alcores, de acuerdo con la Memoria Técnica de su Director, estableció que estos municipios debían satisfacer, además de la tarifa ordinaria (14,41 €/Tm), un sobrecoste por la repercusión no sólo de los gastos de primer establecimiento y de inversión actualizados, sino también de los gastos generales de funcionamiento incurridos por la Mancomunidad de 1998 a 2011, igualmente actualizados con el IPC, estimando este coste total en 34,3 millones de euros, y una repercusión de 4,90 €/Tm vertida, lo que supone un incremento de la tarifa del 34 % respecto a lo abonado por los ayuntamientos mancomunados.

Igualmente, la tarifa de *Vertido-entrega de otros residuos de carácter especial* se incrementó un 2,68 %, sin que conste los estudios que llevaron a su determinación.

Los convenios firmados con cada uno de los Ayuntamientos recogen una tarifa sin IVA de 20,31 €/Tm de *cuota variable de tratamiento y eliminación de RSU*, y 187,21 de *Vertido-entrega de otros residuos de carácter especial*. De acuerdo con el convenio, cada ayuntamiento abona directamente a la concesionaria el precio del servicio, según los precios aprobados por la Junta General de la Mancomunidad.

Estos convenios de colaboración tenían vocación de provisionalidad¹³, puesto que en otro caso se estaría llevando a cabo una contratación directa sin sujetarse a la normativa reguladora de la contratación pública y así fue puesto de manifiesto por la secretaría-Intervención de la Mancomunidad en su informe sobre la suscripción de los mismos, por lo que estos municipios debieron o bien haberse integrado en la Mancomunidad para garantizar las correctas relaciones entre la Mancomunidad y la concesionaria, o bien haber llevado a cabo la licitación de una concesión de forma independiente.

No obstante su provisionalidad derivada de la emergencia, ocho años después siguen vigentes, y la prestación del servicio en estos municipios sigue desarrollándose con arreglo a las condiciones de estos convenios no habiéndose incorporado como miembros de derecho de la Mancomunidad.

La concesionaria ha facturado a los municipios que pertenecían a la Mancomunidad del Bajo Guadalquivir 1.674.713,72 euros en 2017, 1.752.339,01 en 2018 y 1.795.381,85 euros en 2019, y ha ingresado a la Mancomunidad la parte correspondiente al sobrecoste facturado, que excede del precio del servicio.

En la liquidación de los presupuestos de los ejercicios 2017 y 2018 se recoge que la Mancomunidad ha recaudado por este concepto, 366.683,84 euros y 352.692,49 euros respectivamente. La

¹³ Cláusula Sexta del Convenio: La vigencia del presente convenio se extiende desde la firma del presente hasta la incorporación legal del municipio en la Mancomunidad de Los Alcores o cuando cese la situación de emergencia que motiva este convenio, que ha de ser sumaria dada la irregularidad de la situación.

imputación presupuestaria de estos ingresos se realiza, de forma incorrecta, en el subconcepto 34901 “*Precios públicos por Tratamiento y Eliminación. Canon por terceros autorizados*”, si bien en la Ordenanza reguladora de estos precios públicos no se ha previsto como hecho imponible el tratamiento y eliminación de los residuos de los Ayuntamientos citados.

Estos ingresos extraordinarios, superiores a 350.000 euros cada año, inciden de forma sustancial en la cuantía de las aportaciones de los ayuntamientos mancomunados para la financiación de sus gastos generales¹⁴.

Con motivo de la liquidación del presupuesto de 2017 el Estudio de Costes elaborado por la Mancomunidad refleja la situación en los siguientes términos: “*Al igual que ocurrió en la liquidación del presupuesto general del ejercicio anterior, el resultado de los costes para la determinación de las aportaciones municipales a gastos generales en ejercicio 2017 es de imposible cumplimiento, pudiendo calificarse la situación como kafkiana: siguiendo las prescripciones de la base de ejecución 59 del presupuesto general 2013 prorrogado y criterios establecidos por la Junta General del día 27 de noviembre de 2012, los costes del servicio de Administración General que derivan en las aportaciones de los ayuntamientos a gastos generales resultan con saldos negativos a favor de las entidades mancomunadas, es decir supondría que por pertenecer a la Mancomunidad los ayuntamientos percibirían dividendos; por lo que la aportación de los ayuntamientos mancomunados en el ejercicio 2017 a Gastos Generales se fija en 0 (cero).*”

Los convenios prevén que todos los procesos de recepción, control, tratamiento y eliminación de los residuos sólidos urbanos entregados se efectuarán en las mismas condiciones que cualquier otro de la Mancomunidad de los Alcores, incluido las labores de inspección y supervisión que ejercen los servicios técnicos de esta o los que legalmente corresponda. Igualmente, establece que los procedimientos de control financiero, reintegro y revisión de actos, relativos a estos convenios de colaboración se regularán a través de las leyes de procedimiento jurídico común y régimen local.

Pese a estas previsiones, no consta que la Mancomunidad haya ejercido las facultades de inspección y control, habiéndose limitado a recibir los abonos procedentes de la concesionaria sin verificar su adecuada cuantificación ni la calidad del servicio.

En conjunto, la concesionaria del servicio de tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos presta el servicio a 42 municipios en un Centro de Tratamiento propiedad de la Mancomunidad de los Alcores, sin que la Mancomunidad tenga conocimiento de las circunstancias de la prestación del servicio ni a la totalidad de los municipios integrantes de la misma, ni a los integrantes de la Mancomunidad del Guadalquivir, ni a los municipios integrantes de la extinta Mancomunidad del Bajo Guadalquivir, lo que supone que la administración contratante, la Mancomunidad de los Alcores, no está haciendo uso de las potestades y prerrogativas que el ordenamiento jurídico le atribuye con el fin de garantizar el interés público y el buen funcionamiento del servicio público objeto de concesión administrativa.

Pese a que se ha producido modificaciones sustanciales por la prestación del servicio a municipios no contemplados inicialmente, no se ha producido el estudio correspondiente para, en su caso, reestablecer el equilibrio económico financiero de la concesión.

¹⁴ Los ingresos extraordinarios de estos ayuntamientos conveniados ascendieron a 188.568,47 euros en 2012; en 2013, a 344.171,37 euros; en 2014, 351.564,30 euros; en 2015, 351.167,61 euros; en 2016, 354.075,28 euros y en el ejercicio 2017 a 367.242,75 euros.

c) Prestación del servicio de tratamiento y eliminación de residuos a terceros autorizados

Como se ha señalado, el servicio de tratamiento y eliminación de residuos se presta también a los terceros autorizados en los términos ya definidos a cambio del pago por parte de éstos a la concesionaria de un precio público fijado en la Ordenanza Fiscal correspondiente.

En 2017 la cuota de Vertido-entrega de residuos urbanos era sin IVA de 35,32 €/Tm y el vertido – entrega de otros residuos de carácter especial 262,2 €/Tm.

La gestión del cobro del precio público se realiza directamente por la concesionaria quien abona una cuantía fija por tonelada depositada a la Mancomunidad, por lo que la Mancomunidad está contraviniendo lo establecido en los artículos 8 y 9 de la Ordenanza reguladora del precio público que establecen que es la propia Mancomunidad quien debe formar anualmente una matrícula con los obligados al pago, el domicilio recaudatorio, tarifas, cuotas y demás datos oportunos.

En la documentación facilitada por la Mancomunidad no figura la cantidad que tiene que abonar la concesionaria a la Mancomunidad por las toneladas depositadas por los terceros autorizados, ni ésta se aprueba anualmente por la Junta General al actualizar el importe de los precios públicos.

La Mancomunidad ha recaudado por la prestación a terceros autorizados 220.968,93 euros en el ejercicio 2017 y 207.410,12 euros en el ejercicio 2018.

II.7.4 Otros servicios.

II.7.4.1. Producción y recogida de residuos de construcción y demolición

La Mancomunidad prestó durante una parte del periodo fiscalizado el servicio de gestión de los residuos de la construcción y demolición de forma indirecta, a través de una concesión administrativa adjudicada a una UTE. El contrato administrativo fue firmado el día 14 de julio de 2004, siendo su objeto *“la construcción de la planta y explotación de la gestión de los residuos de la construcción y demolición (RCDs) en el ámbito territorial de la Mancomunidad de los Alcores”* por un periodo de veinte años.

El servicio de recogida de RCDs fue prestado a los Ayuntamientos de Alcalá de Guadaíra, Carmona, Mairena del Alcor y Sevilla.

En la sesión de la Junta General de la Mancomunidad de 27 de marzo de 2009 se acordó la ampliación del periodo concesional durante tres años y medio más, hasta el 14 de enero de 2028.

Para la regulación de este servicio, la Mancomunidad aprobó en 2010 la Ordenanza Marco reguladora de los residuos de escombros y derribos de la construcción (RCDs) en el ámbito de la Mancomunidad de Municipios los Alcores, fue ratificada en los Ayuntamientos de Alcalá de Guadaíra, Carmona, Mairena del Alcor y Sevilla.

En dicha Ordenanza Marco se establecía que en el otorgamiento de las nuevas licencias de obras se determinaría una fianza para responder de la obligación de poner a disposición del gestor concesionario de la Mancomunidad los residuos. Cuando la obra sea menor, la fianza consistiría en una cantidad económica fija. Sin embargo, en los Ayuntamientos de Mairena del Alcor y Alcalá de Guadaíra nunca se llevó a cabo la constitución de estas fianzas en el caso de las obras menores.

Durante el periodo fiscalizado la concesionaria emitió notas de cargo por diversos servicios. La aprobación de dichas notas de cargo fue objeto de reparo por el órgano de control interno de la Mancomunidad, por entender que dichos gastos no estaban previstos en el pliego de contratación. Mediante resolución de presidencia se aprobaron las notas de cargo correspondientes a los meses de enero a mayo de 2017 por un importe de 13.390,10 euros, por el contrario las notas correspondientes a los meses de junio de 2017 a mayo de 2018, por un importe total de 16.660,42 € no fueron objeto de reconocimiento y aprobación por la Mancomunidad.

El 14 de junio de 2017, se declaró la apertura del concurso voluntario de la concesionaria y el 24 de mayo de 2018 se comunicó a la Mancomunidad de los Alcores la disolución de la sociedad cesando en su actividad el 30 de mayo de este año.

En consecuencia, el 5 de junio de 2018 la Junta General de la Mancomunidad acordó iniciar el procedimiento para la resolución de la concesión administrativa revirtiendo la competencia para la prestación del servicio a los Ayuntamientos titulares y estableciendo un periodo transitorio desde el 31 de mayo al 1 de octubre en que el servicio continuaría prestándose por la Mancomunidad.

De acuerdo con los estudios de costes elaborados por la entidad, el coste de este servicio ascendió a 183.071,73 euros en el ejercicio 2017 y a 128.476,55 euros en el ejercicio 2018, correspondiendo aportar a los ayuntamientos mancomunados las cantidades siguientes: Alcalá de Guadaíra 14.324,42 euros en 2017 y 10.638,68 euros en 2018, Carmona 5.443,23 euros en 2017 y 4.045,91 euros en 2018, Mairena del Alcor 4.428,96 euros en 2017 y 3.318,30 euros en 2018 y Sevilla 131.490,74 euros en 2017 y 97.360,68 euros en 2018. El coste del servicio no cubierto por estas aportaciones se financia con el canon que la concesionaria tendría que abonar a la Mancomunidad y que ha ascendido a 27.348,38 euros en 2017 y 13.112,98 euros en 2018.

Según el estado de la liquidación del presupuesto de los ejercicios 2017 y 2018 a 31 de diciembre de 2018 los Ayuntamientos de Sevilla y Alcalá de Guadaíra habían abonado a la Mancomunidad la totalidad de sus aportaciones de ambos ejercicios, el Ayuntamiento de Mairena del Alcor tenía pendiente de pago las aportaciones de ambos ejercicios y el Ayuntamiento de Carmona tenía pendiente de pago la correspondiente al ejercicio 2018.

En el transcurso de la fiscalización no se ha dispuesto de información actualizada por cuanto la Mancomunidad no ha aprobado los estudios del coste de los servicios del ejercicio 2019, la liquidación de dicho ejercicio ni las cuentas generales correspondientes a 2018 y 2019. Además, no ha remitido documentación correspondiente a este último ejercicio que permita conocer la situación de la deuda con los ayuntamientos mancomunados.

II.7.4.2. Gestión de puntos limpios

La Mancomunidad de Los Alcores gestionó de forma indirecta los puntos limpios de los municipios de Alcalá de Guadaíra y Mairena del Alcor a través de una concesión administrativa aprobada en la sesión de la Junta General del 18 de octubre de 2006.

La concesión administrativa de 18 de octubre de 2006 estableció como mecanismo de financiación de este servicio las aportaciones de los ayuntamientos mancomunados a los que se presta. Según se desprende de las liquidaciones de la Mancomunidad las obligaciones reconocidas por la Mancomunidad han sido de 120.207,78 euros en 2017 y 119.066,09 euros en 2018 por la prestación del servicio al Ayuntamiento de Mairena del Alcor y de 291.640,00 euros en 2017 y 293.706,50 euros en 2018 por la prestación del servicio al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra.

Igualmente, en la concesión se establecía que la empresa concesionaria debía satisfacer a la Mancomunidad un canon que se fijaba en el 2 % de su facturación anual, sin que la Mancomunidad haya acreditado en el transcurso de la fiscalización el cobro de dicho canon en los ejercicios fiscalizados¹⁵.

De acuerdo con los datos de facturación remitidos por la entidad fiscalizada, el concesionario facturó a la Mancomunidad 374.757,06 euros en 2017 y 374.321,20 en 2018, de los que 264.044,54 euros y 257.571,40 euros corresponden respectivamente a servicios previstos en el pliego durante los ejercicios 2017 y 2018 y 110.712,52 euros y 116.749,79 euros corresponden a servicios no previstos (vigilancia, canon vertido, limpieza y cargas cubas, RSI, suministros GRG en sus instalaciones y horas pulpo), lo que supone una contratación verbal de estas prestaciones, contraviniendo lo dispuesto en la normativa contractual, en los mismos términos señalados en el epígrafe II.5.1 de este informe.

La concesión administrativa establecía en la cláusula cinco del pliego regulador “El plazo máximo de la presente concesión será hasta el día 31 de diciembre de 2013” añadiendo la cláusula treinta que la concesión finalizará una vez extinguido el plazo máximo de la misma.

La Presidencia de la Mancomunidad, mediante Resolución nº 238/2013, aprobó prorrogar por razones de emergencia los efectos de la concesión-concierto de la gestión del servicio y funcionamiento de los Puntos Limpios existentes en el ámbito territorial de la Mancomunidad de Los Alcores desde el día 1 de enero de 2014 hasta la adjudicación del procedimiento abierto incoado por la Presidencia en Resolución nº 237/2013, de 27 de diciembre.

Así, pese a que la concesión estipulaba claramente su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2013, únicamente se comenzó a licitar la concesión que debía sustituirla 4 días antes de su finalización manteniéndose en situación de prórroga forzosa por razones de emergencia más de cuatro años y medio hasta que la Junta General de 5 de junio de 2018 acordó que a fecha de 1 de octubre de 2018 la titularidad del servicio revertiese a los Ayuntamientos de Alcalá de Guadaíra y Mairena del Alcor, acabando con la competencia de la Mancomunidad en la materia.

Esto supuso que durante más de cuatro años se mantuvo una situación provisional que no era conforme a la normativa vigente sobre contratación pública, lo que supone una vulneración de dicha normativa dado que no se licitó nueva concesión y la prolongación durante cinco años de una prórroga forzosa por razones de emergencia supone la consolidación en el tiempo de una situación irregular.

II.7.4.3 Prestación del servicio de selección de envases

El servicio de selección de envases se presta por la Mancomunidad de los Alcores de forma indirecta, a través de convenio con la concesionaria del servicio de tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos, a los seis Ayuntamientos mancomunados.

El 5 de enero de 2004 se acordó la recepción de la obra de la Planta de Selección-Recuperación de Envases y Residuos de Envases para su reciclaje en el Centro de Tratamiento Montemarta-Cónica, propiedad de la Mancomunidad de los Alcores y afecta a la concesión administrativa vigente para la prestación del servicio de tratamiento y eliminación de RSU. La concesión administrativa no hace referencia a la prestación de este servicio.

¹⁵ No se acepta la alegación formulada porque no se presenta documentación justificativa.

El 25 de marzo de este mismo año se firmó un convenio transitorio de puesta en marcha de la Planta de Recuperación de Envases en el Centro de tratamiento Montemarta-Cónica que establecía como fecha de puesta en marcha de la Planta y firma del convenio definitivo el 1 de junio de 2004 y que fue objeto de tres prórrogas hasta que el 16 de febrero de 2005 se firmó el convenio con la concesionaria citada para la explotación de la planta de selección de envases en Montemarta-Cónica que debía tener vigencia hasta que se produjera la correspondiente modificación de la concesión administrativa, en la medida que al no estar este servicio incluido entre las prestaciones contempladas en la concesión administrativa para la prestación del servicio de tratamiento y eliminación de residuos, su encargo a esta empresa exigía la licitación de una nueva concesión o la modificación de la concesión de 12 de mayo de 1998 y así se señaló por la interventora en el informe previo a la firma del convenio para la puesta en marcha. Sin embargo, nunca se llevó a cabo la licitación de una nueva concesión o la modificación de la original.

El convenio, aún vigente, establece, como forma de gestión, el cobro directo por el concesionario de la subvención pagada por ECOEMBES sin pago adicional por la Mancomunidad, lo que supone que la prestación de un servicio competencia de la Mancomunidad se ha venido desarrollando desde entonces en un centro propiedad de la Mancomunidad sin intervención ni control por parte de la misma.

La Mancomunidad de los Alcores presta, asimismo, el servicio de selección de envases a los municipios integrantes de la Mancomunidad del Guadalquivir en virtud del convenio de colaboración para la gestión de selección de envases ligeros entre la Mancomunidad del Guadalquivir y la Mancomunidad los Alcores en la planta de selección y recuperación de envases Montemarta-Cónica firmado en 2004. En el documento se establecía que la Mancomunidad del Guadalquivir entregaría directamente los materiales procedentes de la recogida selectiva de envases a la Mancomunidad de los Alcores en la Planta de Selección del Centro Montemarta-Cónica y, como contraprestación, la facturación y el cobro de las cantidades correspondientes al convenio con ECOEMBES se realizaría directamente por la Mancomunidad de los Alcores. Pese a esta previsión, al igual que ocurre en el caso de los municipios mancomunados, el pago se ha realizado directamente por ECOEMBES a la concesionaria sin intervención de la Mancomunidad¹⁶.

II.8 SITUACIÓN CONTABLE

Aunque no ha constituido uno de los objetivos de la fiscalización el examen de la regularidad de los estados contables por la falta de formación y aprobación de las cuentas anuales, en el transcurso de la fiscalización se ha apreciado la existencia de defectos en el reflejo contable de las operaciones o en los saldos de origen de diversas cuentas que ponen de manifiesto un inadecuado control y registro contable.

Como se ha señalado en el apartado correspondiente a rendición de cuentas, la Mancomunidad de los Alcores únicamente ha rendido al Tribunal de Cuentas la cuenta general correspondiente al ejercicio 2017. La cuenta general de 2017 la conforman el balance de situación, la cuenta del resultado económico-patrimonial, el estado de liquidación del presupuesto, el estado de cambios del patrimonio neto y el estado de flujos de efectivo, que, junto con la memoria, han sido elaborados siguiendo los modelos y con el contenido previsto en la Tercera Parte, cuentas anuales de la Orden

¹⁶ No se acepta la alegación cuarta puesto que, con independencia de que no se aporta documentación justificativa, en el informe no se cuestiona la posibilidad de designar a la entidad prestadora del servicio, sino que tal designación se haga contraviniendo lo conveniado por ambas Mancomunidades y con ausencia de control por parte de la Mancomunidad de Los Alcores.

HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción de Modelo Normal de Contabilidad Local.

A continuación, se exponen los resultados deducidos que afectan al balance de situación de 2017 y a la liquidación del presupuesto de 2017 y 2018 -únicos aprobados y disponibles-, así como a otras magnitudes que se han considerado relevantes.

Por lo que se refiere al balance de situación a 31 de diciembre de 2017 (Anexo n^o3), en primer lugar, hay que señalar que al no disponer de las cuentas del ejercicio anterior¹⁷ y existir saldos procedentes de ejercicios anteriores de origen desconocido y sin movimientos en 2017, se cuestiona la regularidad de este balance.

En segundo lugar, el análisis del mismo ha evidenciado los resultados de fiscalización que se exponen a continuación por masas patrimoniales.

II.8.1 Inmovilizado Material

El inmovilizado material, único con el que cuenta la entidad, representa el 67 % del total de su activo.

La Mancomunidad no cuenta con Inventario que refleje debidamente clasificados y valorados los bienes y derechos de la Entidad, incumpliendo la obligación prevista en el artículo 86 TRRL y lo establecido en el artículo 17 RBEL. La ausencia de inventario de bienes impide la realización de comprobaciones dirigidas a verificar la regularidad de los saldos contables.

En todo caso, los saldos recogidos en el Balance en las cuentas de Inmovilizado Material son considerablemente inferiores a los importes de las inversiones sufragadas con fondos públicos en el centro de tratamiento Monte Marta Cónica de acuerdo con el informe de la secretaría-intervención de la Mancomunidad de 14 de noviembre de 2014 relativo a la solicitud de prórroga del contrato de concesión administrativa.

Además, no se realizan correcciones valorativas por deterioro ni amortizaciones en función de la vida útil del inmovilizado material o de su uso, incumpliendo lo establecido en la norma de reconocimiento y valoración primera de la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad, por lo que el saldo contable de estos activos se encuentra sobrevalorado al menos en el importe correspondiente a su depreciación durante los años transcurridos de su vida útil.

En el cuadro siguiente se expone el detalle de altas, bajas y traspasos de cada una de las cuentas durante el ejercicio 2017.

¹⁷ Las últimas aprobadas y no rendidas son las del ejercicio 2009, con formato anterior al establecido en la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción de Modelo Normal de Contabilidad Local.

Cuadro 15. Inmovilizado material

CUENTA	SALDO INICIAL	ALTAS	BAJAS	TRASPASOS	SALDO FINAL
211 - Construcciones	2.902.658,72	--	--	--	2.902.658,72
214 - Maquinaria y utillaje	25.027,45	--	13.289,80	--	11.737,65
215 - Instalaciones técnicas y	--	2.529,81	--	--	2.529,81
216 - Mobiliario	1.450.885,21	7.562,50	--	--	1.458.447,71
217 - Equipos para procesos de	31.534,60	--	--	--	31.534,60
218 - Elementos de Transporte	1.083.102,01	--	1.209,00	--	1.081.893,01
219 - Otro inmovilizado material	(5.118,20)	--	--	5.118,20	-
2300 - Adaptación de terrenos y	283.793,19	--	-	(5.118,20)	278.674,99
232 - Infraestructuras en curso	112.542,31	--	--	--	112.542,31
TOTAL	5.884.425,29	10.092,31	14.498,80	--	5.880.018,80

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada durante la fiscalización

II.8.2 Deudores

Respecto a los deudores, el 97 % de los saldos de deudores por operaciones presupuestarias (471.411,52 euros de ejercicio corriente y 1.586.789,73 euros de ejercicios cerrados) corresponden a aportaciones de los ayuntamientos mancomunados, existiendo saldos pendientes de cobro desde el ejercicio 2002.

Dada la importancia de esta masa patrimonial, en el curso de las actuaciones fiscalizadoras, se ha solicitado a los ayuntamientos mancomunados información relativa a las cantidades que se reflejaban en sus respectivos estados contables pendientes de pago a la Mancomunidad de los Alcores a 31 de diciembre de 2018. La entidad no ha facilitado información relativa a derechos pendientes de cobro de los ayuntamientos mancomunados a 31 de diciembre de 2019, al no haberse aprobado la liquidación de este ejercicio.

Los derechos pendientes de cobro por aportaciones de los ayuntamientos mancomunados, según se recoge en la última liquidación aprobada por la Mancomunidad correspondiente al ejercicio 2018 y la información facilitada por la entidad fiscalizada, ascienden a 2.121.257,25 euros. Sin embargo, los ayuntamientos tienen registrada su deuda por 689.648,80 euros, existiendo una diferencia de 1.431.608,45 euros.

En el siguiente cuadro se recogen los derechos pendientes de cobro por aportaciones de los Ayuntamientos mancomunados, según la documentación remitida por la Mancomunidad y las obligaciones pendientes de pago certificadas a dicha fecha por los ayuntamientos mancomunados, así como la diferencia entre ambas cantidades.

Cuadro 16. Comparación derechos pendientes de cobro y obligaciones pendientes de pago a 31 de diciembre de 2018

Descripción	Derechos pendientes cobro a 31/12/2018 contabilidad Mancomunidad	Obligaciones pendientes pago a 31/12/2018 contabilidad Ayuntamientos	Diferencias
APORTACIONES AYUNTAMIENTO ALCALÁ DE GUADAÍRA	362.390,79	164.198,14	198.192,65
APORTACIONES AYUNTAMIENTO MAIRENA DEL ALCOR	1.415.760,13	80.000,00	1.335.760,13
APORTACIONES AYUNTAMIENTO DE CARMONA	35.780,23	74.104,22	(38.323,99)
APORTACIONES AYUNTAMIENTO DE EL VISO DEL ALCOR	307.326,10	369.865,24	(62.539,14)
APORTACIONES AYUNTAMIENTO DE DOS HERMANAS	0,00	1.481,20	(1.481,20)
APORTACIONES AYUNTAMIENTO DE SEVILLA	0,00	0,00	0,00
TOTAL	2.121.257,25	689.648,80	1.431.608,45

Fuente: Elaboración propia a partir de documentación remitida por la entidad fiscalizada y ayuntamientos mancomunados

De la comparación de los estados contables de la Mancomunidad y de la información procedente de los ayuntamientos mancomunados, resultan diferencias significativas, tanto en los conceptos como en los importes, siendo especialmente relevantes en el caso de los Ayuntamientos de Mairena del Alcor y Alcalá de Guadaíra. El Ayuntamiento de Sevilla es el único con el que no se producen diferencias.

En el caso del Ayuntamiento de Mairena del Alcor la diferencia entre los importes certificados por ambas entidades asciende a 1.335.760,13 euros. Mientras que la Mancomunidad tiene derechos reconocidos pendientes de cobro a 31 de diciembre de 2018 por importe de 1.415.760,13 euros, el Ayuntamiento únicamente certifica a dicha fecha obligaciones pendientes de pago por importe de 80.000 euros que corresponden, según la información suministrada, a la aplicación 163/463.00.00 "Limpieza Viaria. Mancomunidad de Los Alcores. G.R.R.S.U".

Posteriormente, en el ejercicio 2020, el Ayuntamiento de Mairena del Alcor procedió al reconocimiento¹⁸ y pago a la Mancomunidad de 1.048.527,54 euros, cantidad adeudada hasta el ejercicio 2017, quedando pendiente de regularizar la aportación pendiente de pago correspondiente al ejercicio 2018 por importe de 367.232,59 euros.

Las diferencias en el caso de Alcalá de Guadaíra, a pesar de ser menores en su cuantía, ascienden a 198.192,65 euros, resultan significativas porque el Interventor de este Ayuntamiento desempeña por acumulación el puesto de Tesorero de la Mancomunidad desde el 1 de septiembre de 2006. Los derechos reconocidos por la Mancomunidad pendientes de pago a 31 de diciembre de 2018 ascienden a 362.390,79 euros, de los cuales únicamente 12.787,32 euros corresponden al ejercicio 2018 por la aportación para la financiación del servicio de limpieza viaria, el resto del importe pendiente, 349.603,47 euros, son aportaciones que provienen de ejercicios cerrados,

¹⁸De la documentación remitida se desprende que el Ayuntamiento de Mairena del Alcor acordó contabilizar en la cuenta 413 *Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto* el importe de la cantidad adeudada a la Mancomunidad, sin proceder a su imputación al presupuesto, todo ello mediante acuerdo plenario en sesión celebrada el 6 de octubre de 2020 por el que se resuelve la discrepancia emitida mediante informe de la intervención municipal de fecha 30 de septiembre de 2020.

concretamente de los ejercicios 2002 a 2013. El Ayuntamiento únicamente certifica a dicha fecha obligaciones pendientes de pago por importe de 164.198,14 euros por la aportación para la financiación de la encomienda de gestión del servicio de limpieza viaria del mes de diciembre de 2018.

La justificación remitida por las entidades pone de manifiesto la diferencia de criterios utilizados por unos y otros; para el reconocimiento de derechos, en el caso de la Mancomunidad, y la contracción de obligaciones, en el caso de los ayuntamientos.

El Interventor del Ayuntamiento de Carmona señala que en virtud del principio de prudencia y, ante la falta de información puntual de la Mancomunidad, el Ayuntamiento reconoce obligaciones por la totalidad del crédito previsto en su presupuesto, lo que justifica que en su contabilidad se reconozca una deuda mayor que lo que recogen los estados contables de la Mancomunidad, que reflejan la cantidad que resulta del coste efectivo de los servicios, una vez aprobada la liquidación del ejercicio correspondiente.

El Interventor del Ayuntamiento de Alcalá justifica la falta de coherencia entre los datos recogidos en ambas contabilidades por la diferencia de criterio con la secretaria-Interventora de la Mancomunidad respecto al registro contable de determinados hechos, que si bien, a su entender, tienen naturaleza económica, en ningún caso, los considera hechos contables, refiriéndose entre tales al reconocimiento de derechos según el coste de los servicios, sin derivar estos de acuerdos de reconocimiento de obligaciones por parte del Ayuntamiento a favor de la Mancomunidad.

Todo ello pone de manifiesto la insuficiente coordinación entre Mancomunidad y los ayuntamientos para la cuantificación y contabilización de las operaciones recíprocas, a lo que contribuye la falta de elaboración anual de presupuestos durante los ejercicios 2014 a 2019 en los que se cuantifique claramente las aportaciones de cada ayuntamiento en función de los servicios que recibe, el retraso considerable en la aprobación de las liquidaciones de los presupuestos por parte de la Mancomunidad y la ineficacia de los estudios de costes, a los que ya se ha aludido, elaborados y aprobados por ésta y notificados a los ayuntamientos.

Por otra parte, se han apreciado los siguientes defectos en el reflejo contable de esta masa patrimonial:

- La cuenta 4900 *Deterioro de valor de créditos operaciones de gestión* presenta un saldo inicial contrario a su naturaleza y la cuenta 449 *Otros deudores no presupuestarios* presentan un saldo inicial, y final, al no tener operaciones en el ejercicio, igualmente contrario a su naturaleza.
- No se han aplicado las correcciones valorativas por deterioro de créditos incobrables dotadas en el ejercicio precedente, por lo que el saldo de esta cuenta no recoge la totalidad de la dotación realizada en el ejercicio 2017.
- La cuenta 555 *Pagos pendientes de aplicación*, que recoge pagos realizados sin la necesaria cobertura presupuestaria y presenta un saldo de 95.421,66 euros, no ha presentado apenas movimientos en 2017. De la documentación facilitada por la entidad se deduce que este saldo proviene, en su mayor parte, de ejercicios anteriores a 2006 por lo que debería procederse a la regulación de este saldo contable con carácter urgente.

II.8.3 Tesorería

En el acta de arqueo aparecen registradas un total de veintiocho cuentas; diecisiete corresponden a caja y once a cuentas operativas en bancos e instituciones de crédito. De estas veintiocho cuentas,

diecisiete (diez de caja y siete de bancos) no presentan saldo ni movimientos en el ejercicio, y una un saldo residual de tres euros, por lo que debería procederse a su cancelación y baja en contabilidad.

La entidad utiliza cuentas de caja para la tramitación de los anticipos de caja fija contraviniendo la regulación contenida en el artículo 36 de las Bases de Ejecución del Presupuesto vigentes en el ejercicio 2017, que señala que deberá procederse a la utilización de cuentas bancarias y tampoco aporta las correspondientes actas de arqueo de las existencias a fin de ejercicio de estas cuentas, sin que conste ninguna objeción por parte del tesorero.

En el ejercicio 2017 se tramitaron dieciséis expedientes de anticipos de caja fija a cuatro perceptores por un importe total de 14.555,97 euros. A 31 de diciembre de 2017 no se había justificado por los perceptores de estos fondos, tal y como exige el artículo 190.3 TRLRHL, la aplicación de la totalidad de las cantidades percibidas a lo largo del ejercicio presupuestario en que se constituyó el anticipo, procediéndose a regularizar esta situación en el ejercicio 2018.

Tampoco constan en los expedientes analizados la documentación que trimestralmente y al menos a 31 de diciembre debe presentar el tesorero a la secretaría-intervención, de acuerdo con lo establecido en las Bases de Ejecución del Presupuesto.

En el acta de arqueo aparece una cuenta de caja correspondiente a un anticipo de caja fija con un saldo inicial por importe de cuatrocientos euros, sin que se hayan realizado pagos ni reposiciones en el ejercicio por el habilitado, por lo que debería procederse, conforme al artículo 37 de las Bases de Ejecución al reintegro de los fondos y a la cancelación del anticipo.

II.8.4 Inversiones financieras.

De esta masa patrimonial hay que señalar la existencia de inversiones financieras a largo plazo en la cuenta 275 *Depósitos constituidos a largo plazo*, que no tiene movimientos en el ejercicio.

Con respecto a las inversiones financieras a corto plazo, la cuenta 4903 *Deterioro de valor de créditos otras inversiones financieras*, presenta un saldo inicial contrario a su naturaleza, y en la cuenta 544 *Créditos a corto plazo al personal*, se produce un incorrecto registro contable de las operaciones de préstamos al personal, lo que da lugar a la existencia de este último saldo contrario a su naturaleza al cierre del ejercicio.

II.8.5 Deudas a corto plazo

Respecto a las deudas a corto plazo, se recogen las cuentas 560 y 561 *Fianzas recibidas a corto plazo y Depósito recibidos a corto plazo* con un saldo final de 1.320.529,74 y 19.608,96 € respectivamente.

La cuenta 560 *Fianzas recibidas a corto plazo* recoge las fianzas depositadas en la Mancomunidad en concepto de fianzas de residuos de construcción y demolición.

El servicio fue prestado por la Mancomunidad hasta hasta el 1 de octubre de 2018, revirtiendo la competencia para la prestación del mismo a los Ayuntamientos titulares a partir de dicha fecha, si bien continuaban pendiente de devolución por la Mancomunidad las cantidades que previamente habían sido depositadas.

En este sentido, en la Junta del 21 de noviembre de 2018, siguiendo los criterios contenidos en informe suscrito por el técnico de la oficina de RCDs, tesorero y la técnica de contabilidad-

intervención, se acordó que, pese al cese en la prestación del servicio, la gestión de la devolución y ejecución de fianzas depositadas en la Mancomunidad se realizara por la propia entidad. Así, según consta en el citado informe, las cantidades identificadas correctamente depositadas en metálico en la Mancomunidad de los Alcores en concepto de fianzas de RCDs ascendían a dicha fecha a 1.236.191,58 euros, con el siguiente desglose: Ayuntamiento de Sevilla, 973.260,54 euros correspondientes a fianzas RCDs en obras mayores y 124.200,00 euros correspondiente a fianzas RCDs en obras menores; Ayuntamiento de Mairena del Alcor, 81.971,04 euros correspondientes a obras mayores y Ayuntamiento de Carmona, 56.760,00 euros correspondientes a obras menores.

Al cierre de los trabajos de fiscalización no se ha dispuesto de información actualizada sobre la situación de la gestión de la devolución de las fianzas depositadas.

II.8.6 Acreedores

En relación con los saldos de acreedores y otras cuentas a pagar a corto plazo, se destaca:

- La existencia de acreedores pendientes de pago por operaciones presupuestarias, con un saldo de 414.094,39 euros de ejercicios cerrados, de los que, según la información contenida en la Memoria, 408.383,08 euros corresponden a obligaciones pendientes de pago reconocidas en los ejercicios 2014 y 2015 en concepto de *Transferencias a otras Entidades Locales Aportación Consorcio Central* que no resultan exigibles como consecuencia de la inactividad de dicha entidad a la que posteriormente se aludirá, por lo que procedería la anulación de las mismas.
- La cuenta 4130 *Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto* recoge las obligaciones derivadas de gastos realizados o bienes y servicios recibidos sin la preceptiva cobertura presupuestaria. Su saldo de 95.428,48 euros procede de ejercicios anteriores a 2017, por lo que procede su regularización.
- Se ha incrementado en 2017 el saldo de la cuenta *Cobros pendientes de aplicación presupuestaria* en 37.604,46 euros, presentando un saldo final pendiente de regularización de 252.338,38 euros.

II.9 CUMPLIMIENTO NORMATIVA DE TRANSPARENCIA

El artículo 9 de la LOTCu señala que la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a, entre otros, el principio de transparencia; este principio que está desarrollado por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tiene por objeto, de acuerdo con el artículo 1 de la misma, ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

En el ámbito autonómico, esta regulación se desarrolla a través la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía que tiene por objeto, de acuerdo con su artículo 1, la regulación, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de la transparencia en su doble vertiente de publicidad activa y de derecho de acceso a la información pública, como instrumento para facilitar el conocimiento por la ciudadanía de la actividad de los poderes públicos y de las entidades con financiación pública, promoviendo el ejercicio responsable de dicha actividad y el desarrollo de una conciencia ciudadana y democrática plena.

En la presente fiscalización se ha verificado el cumplimiento de la Ley 19/2013 en lo referente a las obligaciones de publicidad activa establecidas en la normativa de transparencia.

La obligación de publicidad activa se detalla en los artículos 5 y siguientes de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y los artículos 9 y siguientes de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Se establece en el artículo 9.4 de la LTA, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 5 de la LTAIBG, que la información pública objeto de publicidad activa debe estar disponible en las sedes electrónicas, portales o páginas web de una manera segura y comprensible, garantizando especialmente la accesibilidad universal y la no discriminación tecnológica.

El artículo 6 de la LTAIBG y los artículos 10, 11 y 12 de la LTA establecen la obligación de publicar determinada información referente a aspectos relacionados con la estructura organizativa de las entidades, sus planes de actuación y objetivos de las mismas.

El artículo 7 de la LTAIBG y el artículo 13 de la LTA determinan la obligación de publicar la información de relevancia jurídica.

El artículo 8 de la LTAIBG recoge la obligación de publicar la información económica, financiera y presupuestaria desarrollada en el artículo 15 de la LTA que regula la obligatoria publicación de información sobre contratos, convenios y subvenciones y el artículo 16 de la LTA.

Como obligación autonómica, el artículo 14 de la LTA recoge la obligación de publicar la información sobre procedimientos, cartas de servicios y participación ciudadana y el artículo 16 desarrolla la publicación de información económica, financiera y presupuestaria.

La Mancomunidad de los Alcores no dispone de Portal de Transparencia ni sede electrónica y únicamente dispone de una página web en la que consta exclusivamente su dirección postal, varios teléfonos de atención al público, algunas noticias relacionadas con la mismas y la publicación de las bases para la selección de trabajadores temporales en el marco de la emergencia de salud pública ocasionada por el Covid 19, así como la resolución de una convocatoria de selección de personal temporal en este periodo.

Por ello, la Mancomunidad ha incumplido las obligaciones de publicidad activa establecidas en la normativa de transparencia no permitiendo el conocimiento de la más esencial información relativa a la misma.

III. CONCLUSIONES

III.1 LIMITACIONES AL ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

- 1) Se ha producido una limitación al alcance de la fiscalización en relación con el cuarto objetivo previsto -Evaluar los sistemas y procedimientos relativos a la gestión económico-financiera, con especial referencia a la prestación de los servicios, a la financiación de su actividad y a las relaciones con otras entidades locales-, al no haberse podido evaluar los sistemas y procedimientos relativos a la gestión económico-financiera, en varios de sus aspectos, debido a la falta de aportación de parte de la documentación solicitada, a la ausencia de la titular del puesto de Secretaría (y de quien lo desempeñaba por acumulación) durante un periodo prolongado de tiempo, a la carencia de estudios de costes para determinar el precio público por la prestación del servicio de recogida selectiva de papel, cartón vidrio y envases y al hecho de

que la mayoría de los ayuntamientos mancomunados abonaban la facturación por el servicio de tratamiento y eliminación de residuos directamente a la empresa concesionaria, sin conocer la Mancomunidad en detalle la información relativa a la concesión, además de a la falta de rendición de las cuentas generales y de aprobación de la liquidación del presupuesto para la mayoría de los ejercicios fiscalizados.

III.2 REFERIDAS AL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES EN RELACIÓN CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS

- 2) La Mancomunidad de Los Alcores ha incumplido sistemáticamente la obligación de rendir sus cuentas al Tribunal. Desde el ejercicio 2006 en que se implantó la rendición telemática de las cuentas generales de las entidades locales hasta el momento actual, sólo ha rendido la cuenta general del ejercicio 2017 y con más de dos años de retraso sobre el plazo legal.
- 3) La Mancomunidad de Los Alcores ha incumplido, desde su constitución y hasta el ejercicio 2018 inclusive, la obligación de remisión de la información relativa a su actividad contractual. La información correspondiente al ejercicio 2019 se remitió de forma incompleta.
- 4) El órgano de control interno de la Mancomunidad de Los Alcores no ha remitido al Tribunal de Cuentas durante el periodo fiscalizado la información sobre acuerdos y resoluciones de la Entidad contrarios a reparos formulados y anomalías detectadas en materia de ingresos, así como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización, incumpliendo la obligación de remisión establecida artículo 218.3 TRLRHL.
- 5) Estos incumplimientos sistemáticos de las obligaciones de rendición de cuentas y remisión de información contractual y de control interno, además de constituir una carencia para la adecuada gestión de la Mancomunidad, imposibilita que los órganos de control y los ciudadanos conozcan la situación financiera de la entidad y que pueda llevarse a cabo su fiscalización, si bien hay que señalar que en la remisión de la información contractual en los últimos ejercicios se han producido avances.

III.3 REFERIDAS AL RÉGIMEN JURÍDICO Y LOS ESTATUTOS DE LA MANCOMUNIDAD

- 6) Los Estatutos de la Mancomunidad no han sido adaptados a lo establecido en la Ley de Autonomía Local de Andalucía pese a que han transcurrido más de diez años desde la entrada en vigor de dicha Ley. Los estatutos no cuentan con el contenido obligatorio establecido; entre otras carencias, no distingue entre órganos de gobierno y órganos de representación municipal. La Junta General, constituida por miembros de los Ayuntamientos mancomunados, actúa únicamente como órgano de gobierno y no como órgano de representación, pues se constituye únicamente por un representante y un suplente de cada municipio, ambos pertenecientes al partido en el gobierno y las funciones encomendadas en los estatutos son tan solo funciones de gobierno y dirección, y no de representación y control. Estas carencias impiden el adecuado control de los órganos de gobierno.
- 7) Pese a que la Junta General llevó a cabo modificaciones de los Estatutos en las sesiones de 7 de abril de 1992, 5 de diciembre de 1996, 15 de octubre de 1999 y 21 de marzo de 2011, ninguna de estas modificaciones cumplió con todos los trámites preceptivamente establecidos para las modificaciones de los Estatutos.

- 8) La Mancomunidad de los Alcores presta el servicio de limpieza viaria sin que esté previsto en sus estatutos, incumpliendo lo establecido en los artículos 44 de la LRBRL y 63 de la LAULA.

III.4 REFERIDAS A LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO

- 9) La Mancomunidad no se ha adaptado a la regulación del régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, establecido por la Ley 21/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local ni a lo establecido en el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril y persiste el modelo de control interno contenido en las Bases de Ejecución del Presupuesto del ejercicio 2013. Tampoco cuenta la Mancomunidad con un reglamento de control interno o con manuales sobre procedimientos de control.
- 10) Las funciones de control interno en la Mancomunidad están adscritas a la secretaría-intervención. Este puesto está provisto desde 2001 por una funcionaria de administración local con habilitación de carácter nacional de la subescala de secretaría-intervención. Sin embargo, desde enero de 2019 está en situación de baja por incapacidad laboral temporal y la discontinuidad en el desempeño efectivo de las funciones que le son propias constituye un riesgo del régimen de control interno de la entidad.
- 11) En el ejercicio de la función interventora se han emitido, en el periodo fiscalizado, un total de 125 reparos, referidos fundamentalmente a incumplimientos legales en materia de contratación y gestión de personal. En todos los casos, la discrepancia planteada por el órgano de control ha sido resuelta por la Presidencia de la Mancomunidad, validando los actos reparados sin que, en ningún caso, se haya asumido el criterio manifestado en los reparos ni elevado consulta al órgano correspondiente de tutela financiera.

III.5 REFERIDAS A LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

- 12) No ha existido planificación presupuestaria de la Mancomunidad en el periodo fiscalizado ni en los cuatro ejercicios anteriores; desde 2014 hasta 2019 inclusive, la Mancomunidad ha desarrollado su actividad con los presupuestos de 2013 prorrogados, convirtiendo en habitual lo que debería haber sido un recurso excepcional y transitorio.
- 13) Para adaptar este presupuesto prorrogado a las necesidades de los sucesivos ejercicios se ha acudido a la tramitación de expedientes de modificación presupuestaria -en su mayor parte trasferencias de crédito- para incrementar el capítulo 1 de gastos de personal, minorando los capítulos 2 y 4 de gastos corrientes en bienes y servicios y transferencias corrientes y, en menor medida, recurriendo a generaciones de crédito financiadas con aportaciones de las entidades mancomunadas. Esta falta de adecuación del presupuesto a las necesidades de la entidad durante un periodo tan dilatado de tiempo invalida la consideración del presupuesto como un instrumento de planificación y de gestión para el gobierno de la Entidad local y como un instrumento de control de su gestión económico-financiera.
- 14) En los presupuestos no se incluyen los ingresos y gastos relativos a la prestación del servicio de tratamiento y eliminación de residuos de cuatro de los seis ayuntamientos mancomunados, lo que constituye un grave defecto en la gestión presupuestaria y contable de la entidad. De incluirse estos ingresos y gastos, el presupuesto de la Mancomunidad debería haberse incrementado en 6.396.767,84 euros en 2017, 6.526.265,66 euros en 2018 y 6.678.984,07 euros en 2019.

- 15) La Mancomunidad, hasta la fecha de cierre de los trabajos de fiscalización, junio de 2021, no ha aprobado las liquidaciones de los presupuestos de 2019 y 2020 y las de 2017 y 2018 lo hicieron con importantes retrasos.
- 16) El remanente de tesorería de los ejercicios 2017 y 2018 presenta importes significativos de derechos reconocidos netos y de obligaciones reconocidas netas de ejercicios cerrados que no se corresponden con derechos realizables ni con obligaciones exigibles, siendo necesaria su regularización.
- 17) La Mancomunidad, en el ejercicio 2018, según el informe de intervención, incumplió la regla de gasto y no ha aprobado el preceptivo plan económico financiero que establece el artículo 21 de la LOEPSF para estos casos.
- 18) La secretaria interventora no ha cumplido con las obligaciones de remisión de información al Ministerio de Hacienda establecidas en la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- 19) El tesorero de la Mancomunidad no ha elaborado en el periodo fiscalizado los informes sobre el cumplimiento de los plazos previstos en la Ley 15/2015, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, para el pago de las obligaciones de cada entidad local.

III.6 REFERIDAS A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

- 20) La Mancomunidad ha llevado a cabo en la mayor parte del periodo fiscalizado una deficiente gestión contractual acudiendo de forma generalizada al procedimiento de adjudicación directa mediante contratos menores y verbales, procedimientos que no garantizan la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia, y que no incorporan las actuaciones preparatorias necesarias para una correcta definición del contenido contractual.
- 21) A pesar de la prohibición legal de celebrar contratos verbales salvo que el contrato tenga carácter de emergencia, el 38,97 % del importe de adjudicación total durante el periodo fiscalizado –el 19,62 % de los contratos celebrados– se llevó a cabo mediante este tipo de contratos, sobre todo en el ejercicio 2017 en el que la práctica totalidad de la contratación de la Mancomunidad se llevó a cabo de forma verbal.
- 22) La contratación directa a través de la figura del contrato menor ha sido utilizada de forma generalizada por la Mancomunidad durante el periodo fiscalizado, el 78,48 % de sus contratos se adjudicaron a través de este procedimiento, lo que supone el 33,10 % del importe total de adjudicación. Esta figura se ha utilizado para adjudicar de forma separada el desarrollo de actuaciones de carácter necesario, reiterado y previsible, o la realización de prestaciones de naturaleza similar que respondían a un fin único, y cuya adjudicación, por otra parte, recayó, en ocasiones, en el mismo contratista. Este fraccionamiento en la contratación de bienes o servicios con una misma finalidad y que pretenden satisfacer necesidades recurrentes impiden la adecuada salvaguarda de los principios de concurrencia y publicidad en la contratación pública.
- 23) En los ejercicios 2018 y 2019 se produjeron avances hacia una mayor regularidad en la contratación, aunque se siguió acudiendo a la figura de la contratación verbal y menor; en 2018 aumentó el número de contratos menores y se redujo correlativamente casi a la mitad el recurso a la contratación verbal. En el ejercicio 2019 se adjudicaron cinco contratos por el procedimiento abierto representando un 55,27 % del total contratado en ese año, mientras que el número de

contratos menores descendió a una tercera parte del total contratado y la contratación verbal volvió a reducirse respecto al ejercicio anterior.

- 24) La contratación por el procedimiento abierto, que se inició en 2019 con cinco contratos por un importe de total de adjudicación de 1.191.636,35 euros, supuso una importante mejora en la gestión contractual de la entidad, si bien la totalidad de los contratos se tramitaron por el procedimiento de urgencia previsto en el artículo 119 de la LCSP, sin que se haya justificado la necesidad de acudir a dicho procedimiento. El procedimiento de urgencia supone un notable acortamiento de los plazos y puede tener un efecto restrictivo sobre la concurrencia.

III.7 REFERIDAS A LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

- 25) La gestión de personal en el periodo fiscalizado se ha caracterizado por la falta de una adecuada identificación de las necesidades a cubrir y por la carencia de planificación para la incorporación de recursos humanos. Ha contribuido a esta situación la falta de RPT en la que figurase la organización del personal de acuerdo con las necesidades del servicio, la determinación de los requisitos necesarios para cada puesto de trabajo, las funciones a desarrollar y las demás características en cada puesto.
- 26) Tampoco dispuso la entidad de un organigrama que estableciera la organización jerárquica y funcional. El único instrumento de que se dispuso fue la plantilla que acompañaba a los presupuestos de 2013, que solamente enumeraba, por categorías, los trabajadores que debían prestar servicios en dicho ejercicio.

La plantilla de 2013, vigente en el periodo fiscalizado, cuenta únicamente con dos puestos de trabajo para funcionarios, reservándose el resto de las plazas al personal laboral, lo que contraviene lo establecido en el artículo 92.2 LRBRL, de acuerdo con el cual, con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus Organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario, y en el artículo 92.3 de la misma, que atribuye exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las "funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales".

- 27) Las necesidades de personal durante el periodo fiscalizado se cubrieron mediante contrataciones temporales de trabajadores y la reiteración de estas contrataciones a los mismos trabajadores para desempeñar los mismos puestos, sin justificar suficientemente la causa de la temporalidad, dio lugar en los ejercicios 2019 y 2020 a que se dictasen diferentes sentencias en las que se declaró la nulidad de un total de 35 despidos de trabajadores temporales, condenando a la Mancomunidad al reintegro del trabajador en el puesto que venía desempeñando con el abono de los salarios de tramitación dejados de percibir desde entonces.
- 28) La Mancomunidad no tiene integrada la perspectiva de la igualdad de género en sus Estatutos ni en el Convenio Colectivo aplicable al personal laboral, sin que en ninguno de los dos textos se haga referencia a la misma. Tampoco cuenta con un Plan de Igualdad aprobado ni ha desarrollado programas de formación de sus empleados sobre igualdad de género.
- 29) En el periodo fiscalizado no se ha tenido en cuenta la perspectiva de género en los procesos de contratación desarrollados. Solamente, a partir de febrero de 2018, la Mancomunidad empezó a considerar algunos criterios de carácter social o familiar en la contratación de personal, siendo uno de ellos el de haber sido víctima de violencia de género, si bien estos

criterios gozaban de escasa relevancia respecto a otros criterios como la antigüedad en el desempleo o la experiencia.

III.8 REFERIDAS A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

- 30) La Mancomunidad ha prestado en el periodo fiscalizado el servicio de tratamiento y eliminación de RSU que constituye su objeto principal y, además, los de selección de envases para su recuperación, recogida selectiva (papel-cartón, vidrio y envases), tratamiento y gestión de residuos de construcción y demolición, gestión de puntos limpios, recogida de residuos sólidos urbanos y limpieza viaria. Si bien todos los servicios prestados son competencias propias de los municipios, la Mancomunidad tiene su competencia limitada a los fines que específicamente establecen sus estatutos, y entre ellos no se encuentra el servicio de limpieza viaria, por lo que, con carácter previo a la ordenación, gestión y prestación de este servicio, debió proceder a su modificación.
- 31) La Mancomunidad ha prestado servicios, además, a otros municipios y a terceros, contraviniendo lo estipulado en sus estatutos que contemplan como fines de la entidad la eliminación de los desechos y RSU generados en los términos de los municipios que la integran.
- 32) La Mancomunidad lleva a cabo la prestación del servicio de recogida selectiva de papel, cartón, vidrio y envases con arreglo a lo establecido en los convenios firmados con ECOVIDRIO y ECOEMBES. Este servicio se financia mediante un precio público que no fue cuantificado mediante la correspondiente memoria económico-financiera garantizase un adecuado grado de cobertura de la prestación de servicio, por lo que el citado precio público no cubre dichos costes como es preceptivo.
- 33) La Mancomunidad de los Alcores suscribió convenio de colaboración con ECOVIDRIO con vigencia hasta el 24 de noviembre de 2020. Desde entonces se ha estado aplicando un convenio no vigente a través de una prórroga tácita que el propio texto del convenio no admitía.
- 34) El servicio de tratamiento y eliminación de residuos se presta a los seis ayuntamientos mancomunados de forma indirecta mediante una concesión administrativa. El plazo de concesión expiró en 2016 y a junio de 2021, cierre de los trabajos de la fiscalización, no se ha licitado una nueva concesión.
- 35) La Mancomunidad Los Alcores gestiona el pago de la cuantía correspondiente de los Ayuntamientos de Mairena del Alcor y Alcalá de Guadaíra, mientras que los Ayuntamientos de Carmona, Sevilla, Dos Hermanas y El Viso del Alcor realizan directamente el pago a la concesionaria. No está previsto este pago directo por los municipios, que representa el 90 por ciento del total de la facturación por este servicio a la mancomunidad, y conlleva un menoscabo importante en la capacidad de control y dirección de la Mancomunidad y la alteración de las condiciones fijadas en la concesión (en que el concedente es la Mancomunidad y no cada uno de estos Ayuntamientos) e impide el cumplimiento de la función interventora sobre el funcionamiento de la concesión, de manera que la Mancomunidad tiene un conocimiento incompleto del funcionamiento efectivo de la concesión, las tareas realizadas por la concesionaria y las cifras económicas.
- 36) La concesión expiró el 31 de marzo de 2016 y con anterioridad no se llevaron a cabo actuaciones suficientes para la licitación de una nueva concesión por lo que fue prorrogada forzosamente por razones de emergencia. Cinco años después, la Mancomunidad sigue sin llevar a cabo la licitación correspondiente y la concesionaria continúa prestando el servicio en régimen de

prórroga forzosa, lo que supone una vulneración de la normativa sobre contratación pública y la consolidación en el tiempo de esta situación irregular.

- 37) La concesionaria presta en unas instalaciones propiedad de la Mancomunidad de Los Alcores, el servicio de tratamiento y eliminación de residuos a la Mancomunidad del Guadalquivir. La Mancomunidad de los Alcores no participó en el acuerdo mercantil de adhesión a concesión administrativa para la prestación del servicio de tratamiento y eliminación de residuos, suscrito en 1991 entre la Mancomunidad del Guadalquivir y la concesionaria, a pesar de ser la titular de dicha concesión administrativa y de que el servicio se presta en sus instalaciones. Treinta años después, continúa prestándose el servicio a los 27 ayuntamientos de la Mancomunidad del Guadalquivir con arreglo al citado acuerdo mercantil sin que la Mancomunidad de Los Alcores reciba contraprestación económica alguna por el uso de sus instalaciones.
- 38) Para regularizar esta situación, en 2010 se constituyó por la Mancomunidad de los Alcores, la Mancomunidad del Guadalquivir y la Diputación de Sevilla, el Consorcio Central Alcores-Guadalquivir de Tratamiento de Residuos para la coordinación de sus actividades. En 2012 la Mancomunidad de los Alcores realizó aportaciones a este Consorcio por importe de 14.328,86 euros y en 2013 por importe de 204.191,55 euros. La Mancomunidad reconoció obligaciones en 2014 y 2015 en concepto de aportaciones al Consorcio por un importe total de 405.383,08 euros que no fueron satisfechas y siguen figurando en contabilidad a 31 de diciembre de 2018 como pendientes de pago. No se conoce actividad de este Consorcio desde al menos el ejercicio 2015, pero no ha sido disuelto.
- 39) En 2012 la Mancomunidad de los Alcores y diez ayuntamientos que integraban la extinguida Mancomunidad del Bajo Guadalquivir suscribieron convenios de colaboración para la prestación del servicio de tratamiento y eliminación de residuos debido a que la Mancomunidad del Bajo Guadalquivir se disolvió el 6 de junio de ese mismo año y se clausuraron los vertederos que utilizaban por agotamiento de su capacidad útil o la falta de Autorización Ambiental Integrada en que se les prestaba el servicio para estos municipios. Estos acuerdos tenían carácter provisional hasta la incorporación legal del municipio en la Mancomunidad de Los Alcores o cuando cesara la situación de emergencia que motivaba esos convenios, que debía ser sumaria dada la irregularidad de la situación. Pasados nueve años, no se ha realizado la citada integración o la adjudicación de una concesión administrativa independiente.
- 40) A través de los convenios, se estableció que el servicio de tratamiento y eliminación se prestaría en las mismas condiciones que en los municipios mancomunados y con arreglo a una tarifa que debía ser actualizada anualmente a través de Acuerdo de la Junta General de la Mancomunidad. En su cuantificación la Mancomunidad de Los Alcores estableció que estos municipios debían satisfacer, además de la tarifa ordinaria, un sobrecoste por la repercusión no sólo de los gastos de primer establecimiento y de inversión actualizados, sino también de los gastos generales de funcionamiento incurridos por la Mancomunidad de 1998 a 2011, igualmente actualizados con el IPC, lo que supone un incremento de la tarifa del 34 % respecto a lo abonado por los ayuntamientos mancomunados. Estos ingresos extraordinarios, superiores a 350.000 euros cada año, han determinado que los seis ayuntamientos mancomunados no hayan realizado aportaciones en los ejercicios 2017 y 2018 para la financiación de los gastos generales de la Mancomunidad. Respecto a 2019, no se ha podido comprobar la situación por la ausencia de liquidación de Presupuesto.
- 41) En conjunto, la concesionaria presta el servicio a 42 municipios en un Centro de Tratamiento propiedad de la Mancomunidad de los Alcores, sin que la Mancomunidad tenga conocimiento de las circunstancias de la prestación del servicio respecto a cuarenta de ellos, lo que supone que no está haciendo uso de las potestades y prerrogativas que el ordenamiento jurídico le

atribuye con el fin de garantizar el interés público y el buen funcionamiento del servicio público objeto de concesión administrativa.

- 42) El servicio de tratamiento y eliminación de residuos se presta también por la concesionaria a los terceros autorizados a cambio del pago de un precio público fijado en la Ordenanza Fiscal correspondiente. La gestión del cobro del precio público se realiza directamente por la concesionaria quien abona una cuantía fija por tonelada depositada a la Mancomunidad, lo que contraviene lo establecido en los artículos 8 y 9 de la Ordenanza reguladora del precio público que establecen que es la propia Mancomunidad quien debe formar anualmente una matrícula con los obligados al pago, el domicilio recaudatorio, tarifas, cuotas y demás datos oportunos.
- 43) En el servicio de producción y recogida de residuos de construcción y demolición, la concesionaria emitió notas de cargo por diversos servicios. La aprobación de dichas notas de cargo fue objeto de reparo por el órgano de control interno de la Mancomunidad, por entender que dichos gastos no estaban previstos en el pliego de contratación. Mediante resolución de presidencia se aprobaron las notas de cargo correspondientes a los meses de enero a mayo de 2017 por un importe de 13.390,10 euros. Por el contrario, las notas correspondientes a los meses de junio de 2017 a mayo de 2018, por un importe total de 16.660,42 € no fueron objeto de reconocimiento y aprobación por la Mancomunidad.
- 44) La Mancomunidad de Los Alcores gestionó de forma indirecta los puntos limpios de los municipios de Alcalá de Guadaíra y Mairena del Alcor a través de una concesión administrativa. No se ha justificado por la entidad la percepción del 2 % de la facturación anual de la concesionaria en concepto de canon a la Administración, en los términos establecidos en el pliego. Además, la concesionaria ha facturado por conceptos no previstos en el mismo 110.712,52 euros en 2017 y 116.749,79 euros en 2018, lo que supone una contratación verbal de estas prestaciones, contraviniendo lo dispuesto en la normativa contractual.
- 45) El servicio de selección de envases se presta por la Mancomunidad de los Alcores de forma indirecta, a través de convenio con la concesionaria del servicio de tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos, a los seis Ayuntamientos mancomunados. La concesionaria cobra directamente la subvención pagada por ECOEMBES sin pago adicional por la Mancomunidad, lo que supone que la prestación de un servicio competencia de la Mancomunidad se ha venido desarrollando desde entonces en un centro propiedad de la Mancomunidad sin intervención ni control por parte de la misma.
- 46) Igualmente, se presta el servicio de selección de envases a los municipios integrantes de la Mancomunidad del Guadalquivir. El convenio firmado entre ambas mancomunidades preveía que la Mancomunidad del Guadalquivir entregaría directamente los materiales a la Mancomunidad de los Alcores en la Planta de Selección del Centro Montemarta-Cónica y, como contraprestación, la facturación y el cobro de las cantidades correspondientes al convenio con ECOEMBES se realizaría directamente por la Mancomunidad de los Alcores. Al igual que ocurre en el caso de los municipios mancomunados, el pago se ha realizado directamente por ECOEMBES a la concesionaria sin intervención de la Mancomunidad.
- 47) El coste de los servicios efectivamente gestionados por la Mancomunidad se establece en unos estudios de costes elaborados por la técnico de contabilidad de la Mancomunidad. A junio de 2021, fecha de finalización de las actuaciones de fiscalización, no se han aprobado los correspondientes a los ejercicios 2019 y siguientes, lo que da lugar, entre otras cuestiones a la falta de coherencia de las operaciones entre la Mancomunidad y los ayuntamientos mancomunados.

III.9 REFERIDAS A LA SITUACIÓN CONTABLE

- 48) La Mancomunidad de los Alcores incumple de forma continuada sus obligaciones de formación, aprobación y rendición de la cuenta general. Las cuentas de los ejercicios 2002 y 2003 se aprobaron el 21 de diciembre de 2004 y las de 2004 a 2009 el 31 de enero de 2012, aunque no han sido rendidas, y las de los ejercicios, 2010 a 2016 y 2018 y 2019, al cierre de los trabajos de la fiscalización, no han sido formadas ni, consecuentemente, tramitadas, aprobadas y rendidas.
- 49) La cuenta rendida del ejercicio 2017 incluye únicamente la cuenta general de la entidad fiscalizada y no la del Consorcio Central Alcores-Guadalquivir, que de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 120.2 de la LRJSP, debe estar adscrito a la Mancomunidad de los Alcores al disponer ésta de la mayoría de votos. En el examen de las cuentas rendidas de 2017 se ha puesto de manifiesto la existencia de defectos en el reflejo contable de las operaciones o en los saldos de origen de diversas cuentas que afectan fundamentalmente a las masas patrimoniales de deudores, acreedores e inversiones financieras y reflejan un inadecuado control contable y cuestionan su representatividad.

III.10 REFERIDAS AL CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA

- 50) La Mancomunidad de los Alcores incumple los requisitos de publicidad activa de las entidades públicas prescritos en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, no permitiendo al ciudadano el conocimiento de la más esencial información relativa a la misma. La Mancomunidad no dispone de Portal de Transparencia ni sede electrónica y únicamente dispone de una página web con una información sumarásimas y algunas noticias relativas a la Mancomunidad.

IV. RECOMENDACIONES

A lo largo de este Informe, se han expuesto los numerosos incumplimientos de la normativa de régimen local, presupuestaria, contable, de contratación pública de recursos humanos, de transparencia etc. en que incurre la Mancomunidad de los Alcores. El mero cumplimiento de las mismas permitiría superar la mayoría de las deficiencias puestas de manifiesto en esta fiscalización, que se ven acentuadas por las carencias tanto de procedimientos como de controles. No obstante, con la finalidad de contribuir a superar las debilidades y deficiencias puestas de manifiesto y a mejorar la adecuada gestión de los servicios que tiene encomendados, se formulan las siguientes recomendaciones a la Mancomunidad, en orden a las distintas áreas fiscalizadas:

En relación con las obligaciones con el Tribunal de Cuentas

- 1) Debería dotarse de los medios necesarios para formar, aprobar y rendir las cuentas generales de los ejercicios 2018, 2019 y 2020 a mayor brevedad posible, recabando de los servicios de asistencia de la Diputación Provincial el apoyo a estas funciones hasta tanto se disponga de secretario interventor.
- 2) Debería adoptar las medidas necesarias para rendir a través de la Plataforma de rendición de Cuentas las cuentas de los ejercicios 2002 a 2009 ya aprobadas por la Junta General y para formar, tramitar, aprobar y rendir las de 2010 a 2016 ambas inclusive.
- 3) Debería profundizar en la mejora de la remisión de la información contractual iniciada en 2019 e impulsar la remisión de la información sobre convenios suscritos.

- 4) La secretaría-intervención debería adoptar las medidas necesarias para remitir al Tribunal de Cuentas la información relativa a acuerdos y resoluciones de la entidad contrarios a reparos formulados y anomalías detectadas en materia de ingresos.

En relación con el régimen jurídico y los Estatutos de la Mancomunidad

- 5) La Mancomunidad de los Alcores, la Mancomunidad del Guadalquivir y los municipios de la extinguida Mancomunidad del Bajo Guadalquivir deberían estudiar formas jurídicas adecuadas para la prestación conjunta del servicio de tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos en condiciones de igualdad, de acuerdo con los principios generales administrativos y, en especial, el de cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas establecido en el artículo 3.1.k. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- 6) Deberían adoptarse las medidas necesarias para adaptar con carácter de urgencia sus Estatutos al contenido que establece la Ley de Autonomía Local de Andalucía, a los servicios que presta y a las entidades involucradas. Dichas modificaciones deben ser aprobadas por la Junta General y ratificadas por la totalidad de los Plenos de los ayuntamientos mancomunados.

En relación con los sistemas y procedimientos de control interno

- 7) Debería dotarse de un manual en el que se especifiquen los procedimientos de control interno adaptado a lo establecido en la Ley 21/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y en el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

En relación con la Gestión Presupuestaria

- 8) Debería planificar sus necesidades presupuestarias de acuerdo con el desarrollo de la gestión de la totalidad de los servicios que presta, de forma que anualmente disponga de un presupuesto debidamente tramitado y aprobado que debe constituir un instrumento esencial para la ejecución, el seguimiento y el control de su actividad.
- 9) El presupuesto de la Mancomunidad debería incluir los ingresos y gastos relativos a la prestación del servicio de tratamiento y eliminación de residuos de los seis ayuntamientos mancomunados, dado que actualmente el presupuesto de la Mancomunidad sólo recoge el 10 % del servicio prestado.
- 10) Debería incoar expedientes de regularización de saldos de derechos y obligaciones reconocidos de presupuestos cerrados que figuran en el estado de remanente de tesorería y que no se corresponden con derechos realizables ni con obligaciones exigibles.
- 11) El tesorero de la Mancomunidad debería adoptar las medidas necesarias para elaborar los informes sobre el cumplimiento de los plazos previstos en la Ley 15/2015, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, para el pago de las obligaciones de cada entidad local.

En relación con la contratación pública

- 12) Debería identificar y planificar sus necesidades contractuales para cada ejercicio y las actuaciones necesarias para cubrirlas, de forma que se garantice la correcta preparación y adjudicación de los contratos por los procedimientos legalmente previstos.
- 13) Debería profundizar en los avances iniciados en los ejercicios 2018 y 2019 hacia una mayor regularidad en la contratación, eliminando el uso de la contratación verbal, salvo en caso de emergencia, sujetando los contratos menores a los supuestos previstos en la normativa y no acudiendo al procedimiento de urgencia si no está debidamente justificado.
- 14) Debe licitar a la mayor brevedad el expediente de contratación para la concesión administrativa del servicio de tratamiento y eliminación de residuos en la que se prevean los instrumentos de seguimiento y control que la concesionaria debe ejercer sobre la prestación del servicio a la totalidad de los ayuntamientos mancomunados y dando fin a la situación irregular de prórroga forzosa de la actual concesión.

En relación con la gestión de Recursos Humanos

- 15) Debe planificar sus necesidades de personal identificando los puestos de trabajo necesarios para el desarrollo de su actividad, las características de cada puesto, los requisitos necesarios para cubrirlos y el carácter de fijo o temporal de los contratos a celebrar para cubrir cada puesto, teniendo en cuenta las distintas necesidades estacionales.
- 16) Debería integrar la perspectiva de la igualdad de género en sus Estatutos y en el Convenio Colectivo aplicable al personal laboral y dotarse de un Plan de Igualdad en el que se contemplen programas de formación de sus empleados sobre igualdad de género para integrar la igualdad de género en los objetivos de su gestión.

En relación con la prestación de servicios

- 17) Debería establecer un sistema de contabilidad analítica que le permita cuantificar adecuadamente el coste de cada uno de los servicios que presta y fijar los precios públicos de los servicios de recogida selectiva de papel, cartón, vidrio y envases de forma que cubran el coste de dichos servicios.
- 18) Debería instar a los Ayuntamientos que integraban la extinguida Mancomunidad del Bajo Guadalquivir a que se incorporen como miembros de la Mancomunidad de los Alcores o a que suscriban una concesión administrativa independiente del servicio de tratamiento y eliminación de residuos.
- 19) Debería ejercer las facultades de dirección y control que la normativa le atribuye con el fin de garantizar el interés público y el buen funcionamiento del servicio de tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos, objeto de concesión administrativa, de forma que asuma el control del funcionamiento efectivo de la concesión, de las tareas realizadas por la concesionaria y de las cifras económicas que se gestionan.

En relación con la situación contable

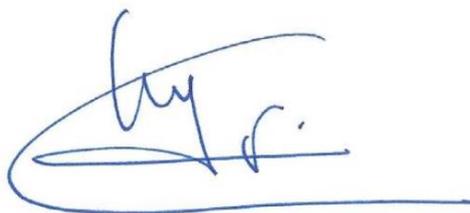
- 20) Debería tomar las medidas necesarias para disponer de un inventario que refleje debidamente clasificados y valorados los bienes y derechos de la Entidad y realizar las amortizaciones y correcciones valorativas que procedan.
- 21) Debería establecer procedimientos homogéneos para la cuantificación y contabilización de las operaciones con los ayuntamientos mancomunados para lo que resulta fundamental elaborar los estudios de costes en plazo, a los que se ha hecho referencia en la recomendación 17.
- 22) Debería cerrar y dar de baja en contabilidad las cuentas de caja y bancos que no tienen movimiento ni saldo o este es residual.
- 23) El tesorero de la Mancomunidad debería controlar que los procedimientos de tramitación de los anticipos de caja fija se ajusten a lo establecido en las Bases de Ejecución del Presupuesto y que se elaboren las correspondientes actas de arqueo.
- 24) Debería realizar una revisión de los saldos de las cuentas deudores y acreedores y proceder a la regularización de los que no resulten exigibles o realizables; fundamentalmente las cuentas: *Obligaciones pendientes de pago de presupuestos cerrados, Pagos pendientes de aplicación, Acreedores por operaciones pendientes de aplicar al presupuesto y Cobros pendientes de aplicación presupuestaria.*

En relación con la normativa de transparencia

- 25) Debería tomar las medidas necesarias para dotarse de un portal de Transparencia y una Sede Electrónica que permita a las distintos agentes públicos y privados y al ciudadano el acceso a la información sobre su actividad.

Madrid, 28 de octubre de 2021

LA PRESIDENTA



María José de la Fuente y de la Calle



RELACIÓN DE ANEXOS

- Anexo 1. Modificaciones presupuestarias. Ejercicios 2017 a 2019
- Anexo 2. Estado de la liquidación del presupuesto. Ejercicios 2017 a 2019
- Anexo 3. Balance de situación. Cuenta general ejercicio 2017

ANEXO 1-1/2

**MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS. EJERCICIOS 2017 A 2019
PRESUPUESTO DE GASTOS**

EJERCICIOS					MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS				
EJERCICIO 2017									
CAPÍTULO	C.I.	MOD. CRÉD.	% MODIF. CRÉD. /CRÉD. INICI.	C.D.	GENERACIONES DE CRÉDITO	TRANSFERENCIAS DE CRÉDITO POSITIVAS	TRANSFERENCIAS DE CRÉDITO NEGATIVAS	INCOPORACIÓN REMANT. DE CRÉD.	TOTAL MODIF.
1	4.075.026,06	559.331,24	14	4.634.357,30	234.331,24	496.000,00	(171.000,00)	0	559.331,24
2	2.894.500,82	(323.077,58)	(11)	2.571.423,24	0,00	85.000,00	(430.000,00)	21.922,42	(323.077,58)
3	25.250,00	0,00	0	25.250,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4	271.825,24	0,00	0	271.825,24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
6	0,00	33.090,00	100	33.090,00	13.090,00	20.000,00	0,00	0,00	33.090,00
8	30.000,00	0,00	0	30.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
EJERCICIO 2018 ¹⁹									
CAPÍTULO	C.I.	MOD. CRÉD.	% MODIF. CRÉD. /CRÉD. INICI.	C.D.	GENERACIONES DE CRÉDITO	TRANSFERENCIAS DE CRÉDITO POSITIVAS	TRANSFERENCIAS DE CRÉDITO NEGATIVAS	INCOPORACIÓN REMANT. DE CRÉD.	TOTAL MODIF.
1	4.075.026,06	908.491,90	22	4.983.517,96	365.061,90	653.430,00	(110.000,00)	0,00	908.491,90
2	2.894.500,82	(367.430,00)	(13)	2.527.070,82	0,00	0,00	(367.430,00)	0,00	(367.430,00)
3	25.250,00	0,00	0	25.250,00	0,00	0,00	0	0,00	0,00
4	271.825,24	(215.030,73)	(79)	56.794,51	0,00	0,00	(215.030,73)	0,00	(215.030,73)
6	0,00	39.581,53	100	39.581,53	550,8	39.030,73	0,00	0,00	39.581,53
8	30.000,00	0,00	0	30.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
EJERCICIO 2019									
CAPÍTULO	C.I.	MOD. CRÉD.	% MODIF. CRÉD. /CRÉD. INICI.	C.D.	GENERACIONES DE CRÉDITO	TRANSFERENCIAS DE CRÉDITO POSITIVAS	TRANSFERENCIAS DE CRÉDITO NEGATIVAS	INCOPORACIÓN REMANT. DE CRÉD.	TOTAL MODIF.
1	4.075.026,06	961.393,11	24	5.036.419,17	70.611,93	1.288.971,94	(398.190,76)	0,00	961.393,11
2	2.894.500,82	(690.781,18)	(24)	2.203.719,64	0,00	0,00	(690.781,18)	0,00	(690.781,18)
3	25.250,00	0,00	0	25.250,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4	271.825,24	(200.000,00)	(74)	71.825,24	0,00	0,00	(200.000,00)	0,00	(200.000,00)
6	0,00	190.200,00	100	190.200,00	190.200,00	0,00	0,00	0,00	190.200,00
8	30.000,00	0,00	0	30.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

¹⁹ La información contenida en este cuadro refleja las modificaciones de crédito aprobadas por la entidad en el ejercicio 2018 de acuerdo con los expedientes facilitados por ésta. No obstante, en la liquidación del presupuesto del ejercicio 2018 se recogen modificaciones de crédito únicamente por importe de 365.061,90 euros, siendo los créditos definitivos de gastos 7.661.664,02 euros y las previsiones definitivas de ingresos 7.667.664,02 euros.

**MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS. EJERCICIOS 2017 A 2019
PRESUPUESTO DE INGRESOS**

EJERCICIOS					MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS		
EJERCICIO 2017							
CAPÍTULO	P.I.	MOD. CRÉD.	% MODIF. CRÉD. /CRÉD. INICI.	P.D.	GENERACIONES DE CRÉDITO	INCOPORACIÓN REMANT. DE CRÉD.	TOTAL MODIF.
3	1.056.279,04	0,00	0	1.056.279,04	0,00	0,00	0,00
4	6.161.023,08	234.331,24	4	6.395.354,32	234.331,24	0,00	234.331,24
5	52.300,00	0,00	0	52.300,00	0,00	0,00	0,00
6	3.000,00	13.090,00	436	16.090,00	13.090,00	0,00	13.090,00
7	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00
8	30.000,00	21.922,42	73	30.000,00	0,00	21.922,42	21.922,42
EJERCICIO 2018							
CAPÍTULO	P.I.	MOD. CRÉD.	% MODIF. CRÉD. /CRÉD. INICI.	P.D.	GENERACIONES DE CRÉDITO	INCOPORACIÓN REMANT. DE CRÉD.	TOTAL MODIF.
3	1.056.279,04	0,00	0	1.056.279,04	0,00	0,00	0,00
4	6.161.023,08	365.061,90	6	6.526.084,98	365.061,90	0,00	365.061,90
5	52.300,00	0,00	0	52.300,00	0,00	0,00	0,00
6	3.000,00	550,8	18	3.550,80	550,8	0,00	550,8
7	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00
8	30.000,00	0,00	0	30.000,00	0,00	0,00	0,00
EJERCICIO 2019							
CAPÍTULO	P.I.	MOD. CRÉD.	% MODIF. CRÉD. /CRÉD. INICI.	P.D.	GENERACIONES DE CRÉDITO	INCOPORACIÓN REMANT. DE CRÉD.	TOTAL MODIF.
3	1.056.279,04	0,00	0	1.056.279,04	0,00	0,00	0,00
4	6.161.023,08	70.611,93	1	6.231.635,01	70.611,93	0,00	70.611,93
5	52.300,00	0,00	0	52.300,00	0,00	0,00	0,00
6	3.000,00	0,00	0	3.000,00	0,00	0,00	0,00
7	0,00	190.200,00	100	190.200,00	190.200,00	0,00	190.200,00
8	30.000,00	0,00	0	30.000,00	0,00	0,00	0,00

ANEXO 2-1/3

ESTADO DE LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO. EJERCICIOS 2017 A 2019

Liquidación del Presupuesto de Gastos

EJERCICIO 2017								
CAPÍTULO	CRÉDITOS INICIALES	MOD. CRÉD.	CRÉDITOS DEFINITIVOS	GTOS. COMPROMETIDOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS	PAGOS	OBLIGACIONES PENDIENTES DE PAGO A 31/12	REMANENTE DE CRÉDITO
1	4.075.026,06	559.331,24	4.634.357,30	4.554.416,75	4.553.625,72	4.551.829,02	1.796,70	80.731,58
2	2.894.500,82	(323.077,58)	2.571.423,24	2.550.468,70	2.490.963,52	2.371.812,86	119.150,66	80.459,72
3	25.250,00	0,00	25.250,00	910,12	910,12	910,12	0,00	24.339,88
4	271.825,24	0,00	271.825,24	56.697,05	56.697,05	0,00	56.697,05	215.128,19
6	0,00	33.090,00	33.090,00	10.092,31	10.092,31	10.092,31	0,00	22.997,69
8	30.000,00	0,00	30.000,00	30.000,00	30.000,00	30.000,00	0,00	0,00
TOTAL	7.296.602,12	269.343,66	7.565.945,78	7.202.584,93	7.142.288,72	6.964.644,31	177.644,41	423.657,06

Liquidación del Presupuesto de Ingresos

EJERCICIO 2017										
CAPÍTULO	PREVISIONES INICIALES	MOD. CRÉD.	PREVISIONES DEFINITIVAS	DERECHOS RECONOCIDOS	DERECHOS ANULADOS	DERECHOS CANCELADOS	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS	RECAUDACIÓN NETA	DERECHOS PENDIENTES DE COBRO A 31/12	EXCESO / DEFECTO DCHOS /PREVISÓN
3	1.056.279,04	0,00	1.056.279,04	1.185.759,45	0,00	0,00	1.185.759,45	1.095.554,61	90.204,84	129.480,41
4	6.161.023,08	234.331,24	6.395.354,32	5.993.105,87	0,00	0,00	5.993.105,87	5.655.316,87	337.789,00	(402.248,45)
5	52.300,00	0,00	52.300,00	27.384,38	0,00	0,00	27.384,38	0,00	27.384,38	(24.915,62)
6	3.000,00	13.090,00	16.090,00	14.498,80	0,00	0,00	14.498,80	14.299,00	199,80	(1.591,20)
8	30.000,00	21.922,42	51.922,42	30.000,00	0,00	0,00	30.000,00	14.166,50	15.833,50	(21.922,42)
TOTAL	7.302.602,12	269.343,66	7.571.945,78	7.250.748,50	0,00	0,00	7.250.748,50	6.779.336,98	471.411,52	(321.197,28)

Fuente: Liquidación de la Mancomunidad del ejercicio 2017

ANEXO 2-2/3

Liquidación del Presupuesto de Gastos

EJERCICIO 2018								
CAPÍTULO	CRÉDITOS INICIALES	MOD. CRÉD.	CRÉDITOS DEFINITIVOS	GTOS. COMPROMETIDOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS	PAGOS	OBLIGACIONES PENDIENTES DE PAGO A 31/12	REMANENTE DE CRÉDITO
1	4.075.026,06	908.491,90	4.983.517,96	4.812.012,90	4.812.012,90	4.803.742,15	8.270,75	171.505,06
2	2.894.500,82	(350.000,00)	2.544.500,82	2.484.671,37	2.484.671,37	2.203.457,23	281.214,14	59.829,45
3	25.250,00	0,00	25.250,00	3.013,06	3.013,06	3.013,06	0,00	22.236,94
4	271.825,24	(213.430,00)	58.395,24	56.563,69	56.563,69	0,00	56.563,69	1.831,55
6	0,00	20.000,00	20.000,00	9.923,57	9.923,57	9.923,57	0,00	10.076,43
8	30.000,00	0,00	30.000,00	30.000,00	30.000,00	30.000,00	0,00	0,00
TOTAL	7.296.602,12	365.061,90	7.661.664,02	7.396.184,59	7.396.184,59	7.050.136,01	346.048,58	265.479,43

Liquidación del Presupuesto de Ingresos

EJERCICIO 2018										
CAPÍTULO	PREVISIONES INICIALES	MOD. CRÉD.	PREVISIONES DEFINITIVAS	DERECHOS RECONOCIDOS	DERECHOS ANULADOS	DERECHOS CANCELADOS	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS	RECAUDACIÓN NETA	DERECHOS PENDIENTES DE COBRO A 31/12	EXCESO / DEFECTO DCHOS /PREVISÓN
3	1.056.279,04	0,00	1.056.279,04	1.128.430,85	0,00	0,00	1.128.430,85	999.685,92	128.744,93	72.151,81
4	6.161.023,08	365.061,90	6.526.084,98	6.233.688,84	213.082,12	0,00	6.020.606,72	5.581.503,30	439.103,42	(505.478,26)
5	52.300,00	0,00	52.300,00	13.112,98	0,00	0,00	13.112,98	0,00	13.112,98	(39.187,02)
6	3.000,00	0,00	3.000,00	1.096,88	0,00	0,00	1.096,88	1.096,88	0,00	(1.903,12)
8	30.000,00	0,00	30.000,00	30.000,00	0,00	0,00	30.000,00	15.194,99	14.805,01	0,00
TOTAL	7.302.602,12	365.061,90	7.667.664,02	7.406.329,55	213.082,12	0,00	7.193.247,43	6.597.481,09	595.766,34	(474.416,59)

Fuente: Liquidación de la Mancomunidad del ejercicio 2018

ANEXO 2-3/3

Avance de la Liquidación del Presupuesto de Gastos²⁰

EJERCICIO 2019								
CAPÍTULO	CRÉDITOS INICIALES	MOD. CRÉD.	CRÉDITOS DEFINITIVOS	GTOS. COMPROMETIDOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS	PAGOS	OBLIGACIONES PENDIENTES DE PAGO A 31/12	REMANENTE DE CRÉDITO
1	4.075.026,06	961.393,11	5.036.419,17	4.855.976,04	4.855.976,04	4.855.000,74	975,30	180.443,13
2	2.894.500,82	(690.781,18)	2.203.719,64	2.121.455,46	2.121.271,36	2.119.303,32	1.968,04	82.448,28
3	25.250,00	0,00	25.250,00	2.154,06	2.154,06	2.154,06	0,00	23.095,94
4	271.825,24	(200.000,00)	71.825,24	56.550,61	56.550,61	0,00	56.550,61	15.274,63
6	0,00	190.200,00	190.200,00	0,00	0,00	0,00	0,00	190.200,00
8	30.000,00	0,00	30.000,00	30.000,00	30.000,00	30.000,00	0,00	0,00
TOTAL	7.296.602,12	260.811,93	7.557.414,05	7.066.136,17	7.065.952,07	7.006.458,12	59.493,95	491.461,98

Avance de la Liquidación del Presupuesto de Ingresos

EJERCICIO 2019										
CAPÍTULO	PREVISIONES INICIALES	MOD. CRÉD.	PREVISIONES DEFINITIVAS	DERECHOS RECONOCIDOS	DERECHOS ANULADOS	DERECHOS CANCELADOS	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS	RECAUDACIÓN NETA	DERECHOS PENDIENTES DE COBRO A 31/12	EXCESO / DEFECTO DCHOS /PREVISIÓN
3	1.056.279,04	0,00	1.056.279,04	1.210.120,84	0,00	0,00	1.210.120,84	1.143.797,25	66.323,59	153.841,80
4	6.161.023,08	70.611,93	6.231.635,01	5.912.379,03	0,00	0,00	5.912.379,03	5.664.676,75	247.702,28	(319.255,98)
5	52.300,00	0,00	52.300,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	(52.300,00)
6	3.000,00	0,00	3.000,00	2.155,64	0,00	0,00	2.155,64	1.368,00	787,64	(844,36)
7	0,00	190.200,00	190.200,00	190.200,00	0,00	0,00	190.200,00	190.200,00	0,00	0,00
8	30.000,00	0,00	30.000,00	30.000,00	0,00	0,00	30.000,00	13.866,47	0,00	0,00
TOTAL	7.302.602,12	260.811,93	7.563.414,05	7.344.855,51	0,00	0,00	7.344.855,51	7.013.908,47	330.947,04	(218.558,54)

Fuente: Avance de la Liquidación de la Mancomunidad del ejercicio 2019

²⁰ La liquidación del presupuesto del ejercicio 2019 no ha sido aprobada a la fecha de redacción del presente informe de fiscalización, siendo por tanto provisionales los datos reflejados correspondientes a este ejercicio.

ANEXO 3

BALANCE DE SITUACIÓN. CUENTA GENERAL EJERCICIO 2017

ACTIVO	Variación Interanual			
	Activo	2016	2017	2016/2017
A. Activo no corriente		5.908.443,98	5.882.418,41	(0,44 %)
I. Inmovilizado intangible		--	--	--
II. Inmovilizado material		5.884.425,29	5.880.018,80	(0,07 %)
III. Inversiones inmobiliarias		--	--	--
IV. Patrimonio público del suelo		--	--	--
V. Inversiones financieras a largo plazo en entidades del grupo, multigrupo y asociadas		--	-	--
VI. Inversiones financieras a largo plazo		24.018,69	2.399,61	(90,01 %)
VII. Deudores y otras cuentas a cobrar a largo plazo		--	--	--
B. Activo corriente		2.743.065,14	2.865.725,37	4,47 %
I. Activos en estado de venta		--	--	--
II. Existencias		--	--	--
III. Deudores y otras cuentas a cobrar a corto plazo		2.408.166,67	2.131.960,30	(11,47 %)
IV. Inversiones financieras a corto plazo en entidades del grupo, multigrupo y asociadas		--	--	--
V. Inversiones financieras a corto plazo		16.657,69	6.713,72	(59,70 %)
VI. Periodificaciones a corto plazo		--	--	--
VII. Efectivo y otros activos líquidos equivalentes		318.240,78	727.051,35	128,46 %
(A+B) Total Activo		8.651.509,12	8.748.143,78	1,12 %

BALANCE PASIVO	Variación Interanual			
	Patrimonio Neto y Pasivo	2016	2017	2016/2017
A. Patrimonio neto		6.161.647,01	6.252.598,34	1,48 %
I. Patrimonio		4.072.096,91	4.072.096,91	0,00 %
II. Patrimonio generado		2.089.550,10	2.180.501,43	4,35 %
III. Ajustes por cambios de valor		0	0	--
IV. Subvenciones recibidas pendientes de imputación a resultados		0	0	--
B. Pasivo no corriente		0	0	--
I. Provisiones a largo plazo		0	0	--
II. Deudas a largo plazo		0	0	--
III. Deudas con entidades del grupo, multigrupo y asociadas a largo plazo		0	0	--
IV. Acreedores y otras cuentas a pagar a largo plazo		0	0	--
V. Ajustes por periodificación a largo plazo		0	0	--
C. Pasivo corriente		2.489.862,11	2.495.545,44	0,23 %
I. Provisiones a corto plazo		0	0	--
II. Deudas a corto plazo		1.382.069,72	1.340.138,7	(3,03 %)
III. Deudas con entidades del grupo, multigrupo y asociadas a corto plazo		0	0	--
IV. Acreedores y otras cuentas a pagar a corto plazo		1.107.792,39	1.155.406,74	4,30 %
V. Ajustes por periodificación a corto plazo		0	0	--
(A+B+C) Total Patrimonio Neto y Pasivo		8.651.509,12	8.748.143,78	1,12 %

Fuente: Cuenta general de la Mancomunidad del ejercicio 2017



RELACIÓN DE ALEGACIONES FORMULADAS

1. PRESIDENTE DE LA MANCOMUNIDAD DE LOS ALCORES.



████████████████████ con DNI ██████████ ha registrado el trámite Alegaciones de la Fiscalización de la Mancomunidad de Los Alcores para la gestión de los residuos sólidos urbanos, ejercicios 2017 a 2019 a las 11:36:25, el día 24/09/2021.

Su número de registro es el 202199900062292.

ALEGACIONES DE LA FISCALIZACIÓN DE LA MANCOMUNIDAD DE LOS ALCORES PARA LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS, EJERCICIOS 2017 A 2019

FORMULARIO 1: IDENTIFICACIÓN

Identificación del alegante

Nombre y apellidos:

████████████████████

DNI:

██████████

Cargo

Alcalde/Presidente

Entidad:

MANCOMUNIDAD DE LOS ALCORES

Periodo:

2019-ACTUALMENTE

Correo electrónico:

████████████████████

En caso de que el Alcalde/Exalcalde de la entidad no sea quien vaya a firmar el envío telemático de las alegaciones marque "No" y cumplimente la información identificativa del representante. En otro caso marque "Sí".

No

Identificación del representante

Nombre y apellidos:

████████████████████

DNI:

██████████



Texto sobre el que se presentan alegaciones:

Donde pone: “El servicio de recogida selectiva (papel-cartón, vidrio y envases) se financia con el precio público de gestión de recogida selectiva de estos materiales y de selección de envases y mediante aportaciones de los ayuntamientos mancomunados calculadas en función de su número de habitantes.”

Alegación:

Debería Poner: “La diferencia entre el coste del servicio de recogida selectiva (papel-cartón, vidrio y envases) y el pago por parte del Sistema Integrado de Gestión ECOEMBES por este concepto se financia con el precio público de gestión de recogida selectiva de estos materiales mediante aportaciones de los ayuntamientos mancomunados calculadas en función de su número de habitantes. La selección de envases es sufragado íntegramente por ECOEMBES a la Concesionaria.”

Documentos (descripción de los documentos aportados):

DOCUMENTO WORD EMITIDO POR D. [REDACTED]

Grupo 3 de 10

Tipo de alegación

Al texto

Número de página del texto (o número de cuadro o anexo):

PAGINA 65

Párrafo del texto (o línea del cuadro o anexo):

PARRAFO 6

Texto sobre el que se presentan alegaciones:

Literal dice: Igualmente, en la concesión se establecía que la empresa concesionaria debía satisfacer a la Mancomunidad un canon que se fijaba en el 2% de su facturación anual, sin que la Mancomunidad haya acreditado en el transcurso de la fiscalización el cobro de dicho canon en los ejercicios fiscalizados.

Alegación:

La interpretación mía es la siguiente:

En el punto 7 del PLIEGO DE CLAUSULAS ADM. EXP CONT-28-2006, del contrato de Concesión – Concierto para la gestión de los puntos limpios sitios en el ámbito territorial de la Mancomunidad de los Alcores (en este caso sólo para los municipios de Alcalá de Guadaíra y Mairena del Alcor), se dice literal lo siguiente:

“7. CANON A FAVOR DE LA ADMINISTRACION

En el precio anteriormente citado (se refiere al punto 6. CONTRAPRESTACION AL CONCESIONARIO), estará incluido un canon del 2% en concepto de canon a favor de la administración, derivado de los gastos de gestión y administración corriente y personal para el correcto control, organización e



inspección de la totalidad de las prestaciones objeto del presente contrato”.

En las facturas emitidas por la concesionaria, se incluía una leyenda donde ponía que en el importe de la misma está incluido el 2% de canon a la administración. Si es verdad que a partir de la factura de mayo de 2014, desaparece esta leyenda.

Documentos (descripción de los documentos aportados):

DOCUMENTO EMITIDO POR D. [REDACTED]

Grupo 4 de 10

Tipo de alegación

Al texto

Número de página del texto (o número de cuadro o anexo):

PAGINA 81

Párrafo del texto (o línea del cuadro o anexo):

PARRAFO 46

Texto sobre el que se presentan alegaciones:

Literal dice: “Igualmente, se presta el servicio de selección de envases a los municipios integrantes de la Mancomunidad del Guadalquivir. El convenio firmado entre ambas mancomunidades preveía que la Mancomunidad del Guadalquivir entregaría directamente los materiales a la Mancomunidad de los Alcores en la Planta de Selección del Centro Montemarta-Cónica y, como contraprestación, la facturación y el cobro de las cantidades correspondientes al convenio con ECOEMBES se realizaría directamente por la Mancomunidad de los Alcores. Al igual que ocurre en el caso de los municipios mancomunados, el pago se ha realizado directamente por ECOEMBES a ABORGASE S.A. sin intervención de la Mancomunidad.”

Alegación:

Comentario: En convenio que tenemos con el SIG ECOEMBES, en lo referido a la selección de envases existe la posibilidad de DESIGNAR A LA ENTIDAD PRESTADORA DEL SERVICIO, en la que entre otras cosas, se le confiere la potestad de la emisión mensual de factura por la selección de envases, al mismo tiempo que del cobro de las mismas. Esta designación se hizo en su día (no hemos encontrado en secretaría el documento firmado), sin embargo no sabemos lo que informó la Secretaria al respecto.

Documentos (descripción de los documentos aportados):

DOCUMENTO PRESENTADO POR D. [REDACTED]

Documentos:

Nombre: Alegaciones Anteproyecto informe de fiscalización Mancomunidad firmada German.pdf, Hash: 4DpNHtcTYovJRP2/wOxvKg==

Grupo 5 de 10



Tipo de alegación

Al texto

Número de página del texto (o número de cuadro o anexo):

pagina 21

Párrafo del texto (o línea del cuadro o anexo):

tercer párrafo

Texto sobre el que se presentan alegaciones:

En el tercer párrafo de la página 21, se recoge que “Además de este puesto [el de Secretario-Interventor], según el anexo de personal del presupuesto, la Mancomunidad no cuenta con ningún otro funcionario adscrito a la Intervención”.

Alegación:

El incumplimiento de las obligaciones en relación con el Tribunal de Cuentas, así como el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Orden HAP/2105/20012, de 1 de octubre, encuentran su motivación en la insuficiente dotación de la plantilla de la Mancomunidad, tanto en lo referente al número de efectivos como a su cualificación, especialmente en lo que respecta a la Secretaría-Intervención.

A todo ello cabe añadir la insuficiente cobertura del propio puesto de Secretaría-Intervención que, desde 2019, se vienen produciendo por la baja de su titular: “desde el 23 de abril de 2019, el puesto ha estado provisto o bien mediante comisiones circunstanciales pr funcionarios adscritos a la Diputación Provincial de Sevilla, a quien corresponde el servicio de asistencia municipios, o bien mediante acumulación de funcionarios de administración local que desempeñan puestos de trabajo para ellos reservados en otras administraciones locales. Entre unos nombramientos y otros ha habido periodos de tiempo en los que el puesto no ha sido desempeñado por funcionario alguno” (párrafo 8º de la página 20 del anteproyecto).

Documentos (descripción de los documentos aportados):

documento emitido por D. Pablo Suarez Huertas

Grupo 6 de 10

Tipo de alegación

Al texto

Número de página del texto (o número de cuadro o anexo):

pagina 21

Párrafo del texto (o línea del cuadro o anexo):

párrafo 4



Texto sobre el que se presentan alegaciones:

En la misma página 21 se reconoce que “la Secretaria-Interventora, en números informes remitidos tanto al Presidente de la Mancomunidad como a IJunta General, ha puesto de manifiesto la ausencia de medios humanos de apoyo a la Intervención. No obstante, el principal riesgo del régimen de control interno de la Mancomunidad es la discontinuidad en el desempeño efectivo del puesto de Secretaría-Intervención.”

Alegación:

El incumplimiento de las obligaciones en relación con el Tribunal de Cuentas, así como el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Orden HAP/2105/20012, de 1 de octubre, encuentran su motivación en la insuficiente dotación de la plantilla de la Mancomunidad, tanto en lo referente al número de efectivos como a su cualificación, especialmente en lo que respecta a la Secretaría-Intervención.

A todo ello cabe añadir la insuficiente cobertura del propio puesto de Secretaría-Intervención que, desde 2019, se vienen produciendo por la baja de su titular: “desde el 23 de abril de 2019, el puesto ha estado provisto o bien mediante comisiones circunstanciales pr funcionarios adscritos a la Diputación Provincial de Sevilla, a quien corresponde el servicio de asistencia municipios, o bien mediante acumulación de funcionarios de administración local que desempeñan puestos de trabajo para ellos reservados en otras administraciones locales. Entre unos nombramientos y otros ha habido periodos de tiempo en los que el puesto no ha sido desempeñado por funcionario alguno” (párrafo 8º de la página 20 del anteproyecto).

Documentos (descripción de los documentos aportados):

documento emitido por D. [REDACTED]

Grupo 7 de 10

Tipo de alegación

Al texto

Número de página del texto (o número de cuadro o anexo):

pagina 45

Párrafo del texto (o línea del cuadro o anexo):

ultimo parrafo

Texto sobre el que se presentan alegaciones:

En la página 45 “Respecto a la cualificación de los trabajadores fijos, el informe de la Intervención de 4 de octubre de 2018 señalaba que no se adecuaba a las verdaderas necesidades de la entidad y que se producía una falta de cualificación profesional de los recursos humanos de la Mancomunidad [...]”

Alegación:

El incumplimiento de las obligaciones en relación con el Tribunal de Cuentas, así como el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Orden HAP/2105/20012, de 1 de octubre,



encuentran su motivación en la insuficiente dotación de la plantilla de la Mancomunidad, tanto en lo referente al número de efectivos como a su cualificación, especialmente en lo que respecta a la Secretaría-Intervención.

A todo ello cabe añadir la insuficiente cobertura del propio puesto de Secretaría-Intervención que, desde 2019, se vienen produciendo por la baja de su titular: “desde el 23 de abril de 2019, el puesto ha estado provisto o bien mediante comisiones circunstanciales pr funcionarios adscritos a la Diputación Provincial de Sevilla, a quien corresponde el servicio de asistencia municipios, o bien mediante acumulación de funcionarios de administración local que desempeñan puestos de trabajo para ellos reservados en otras administraciones locales. Entre unos nombramientos y otros ha habido periodos de tiempo en los que el puesto no ha sido desempeñado por funcionario alguno” (párrafo 8º de la página 20 del anteproyecto).

Documentos (descripción de los documentos aportados):

documento emitido por D. [REDACTED]

Grupo 8 de 10

Tipo de alegación

Al texto

Número de página del texto (o número de cuadro o anexo):

pagina 77

Párrafo del texto (o línea del cuadro o anexo):

conclusión 25

Texto sobre el que se presentan alegaciones:

Y, finalmente, en la conclusión 25, se determina que “La gestión de personal en el periodo fiscalizado se ha caracterizado por la falta de una adecuada identificación de las necesidades a cubrir y por la carencia de planificación para la incorporación de recursos humanos [...],

Alegación:

El incumplimiento de las obligaciones en relación con el Tribunal de Cuentas, así como el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Orden HAP/2105/20012, de 1 de octubre, encuentran su motivación en la insuficiente dotación de la plantilla de la Mancomunidad, tanto en lo referente al número de efectivos como a su cualificación, especialmente en lo que respecta a la Secretaría-Intervención.

A todo ello cabe añadir la insuficiente cobertura del propio puesto de Secretaría-Intervención que, desde 2019, se vienen produciendo por la baja de su titular: “desde el 23 de abril de 2019, el puesto ha estado provisto o bien mediante comisiones circunstanciales pr funcionarios adscritos a la Diputación Provincial de Sevilla, a quien corresponde el servicio de asistencia municipios, o bien mediante acumulación de funcionarios de administración local que desempeñan puestos de trabajo para ellos reservados en otras administraciones locales. Entre unos nombramientos y otros ha habido periodos de tiempo en los que el puesto no ha sido desempeñado por funcionario alguno” (párrafo 8º de la



página 20 del anteproyecto).

Documentos (descripción de los documentos aportados):

documento emitido por D. [REDACTED]

Grupo 9 de 10

Tipo de alegación

Al texto

Número de página del texto (o número de cuadro o anexo):

pagina 28

Párrafo del texto (o línea del cuadro o anexo):

parrafo 6

Texto sobre el que se presentan alegaciones:

Respecto al grado de ejecución en el presupuesto de ingresos, se han reconocido derechos por valores que oscilan entre un 94 y el 97%, de los previstos definitivamente.

Alegación:

Ha de tenerse en cuenta que desde la aprobación de la Ley 5/2010, 11 de junio, de autonomía Local de Andalucía (LAULA), la modificación de los estatutos de la Mancomunidad no requiere de su ratificación en los distintos plenos de los municipios mancomunados, tal y como se desprende del artículo 74 de la propia norma.

Documentos (descripción de los documentos aportados):

documento emitido por D. [REDACTED]

Grupo 10 de 10

Tipo de alegación

Al texto

Número de página del texto (o número de cuadro o anexo):

pagina 83

Párrafo del texto (o línea del cuadro o anexo):

RECOMENDACIÓN 6

Texto sobre el que se presentan alegaciones:

Deberían adoptarse las medidas necesarias para adaptar con carácter de urgencia sus Estatutos al contenido que establece la Ley de Autonomía de Andalucía, a los



servicios que presta y a las entidades involucradas. Dichas modificaciones deben ser aprobadas por la Junta General y ratificadas por la totalidad de los Plenos de los ayuntamientos mancomunados.

Alegación:

Ha de tenerse en cuenta que desde la aprobación de la Ley 5/2010, 11 de junio, de autonomía Local de Andalucía (LAULA), la modificación de los estatutos de la Mancomunidad no requiere de su ratificación en los distintos plenos de los municipios mancomunados, tal y como se desprende del artículo 74 de la propia norma.

Documentos (descripción de los documentos aportados):

documento emitido por D. [REDACTED]

Documentos:

Nombre: Alegaciones al anteproyecto de informe del tribunal de cuentas.firmado Pablo.pdf, Hash: YKltyQl1XEov00RxtpMrNw==