



BOLETIN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE NAVARRA

XI Legislatura

Pamplona, 24 de noviembre de 2025

NÚM. 140

S U M A R I O

SERIE G:

Informes, Convocatorias e Información Parlamentaria:

—11-24/CCO-00022. Informe de fiscalización sobre "Control y supervisión del contrato de limpieza viaria de municipios de la Mancomunidad de la Ribera, 2023-2024", emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 2).

Serie G:
INFORMES, CONVOCATORIAS E INFORMACIÓN PARLAMENTARIA

11-24/CCO-00022. Informe de fiscalización sobre "Control y supervisión del contrato de limpieza viaria de municipios de la Mancomunidad de la Ribera, 2023-2024", emitido por la Cámara de Comptos

En sesión celebrada el día 10 de noviembre de 2025, la Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces, adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

La Cámara de Comptos ha emitido un informe de fiscalización sobre "Control y supervisión del contrato de limpieza viaria de municipios de la Mancomunidad de la Ribera, 2023-2024".

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 230 del Reglamento del Parlamento de Navarra en relación con el artículo 8 c) de la Ley Foral

19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, SE ACUERDA:

1.º Darse por enterada del contenido del informe de fiscalización sobre "Control y supervisión del contrato de limpieza viaria de municipios de la Mancomunidad de la Ribera, 2023-2024".

2.º Ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

Pamplona, 10 de noviembre de 2025

El Presidente: Unai Hualde Iglesias

ÍNDICE

PÁGINA

ÍNDICE	3
I. INTRODUCCIÓN	4
II. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN	5
III. OPINIÓN	6
III.1 Opinión de fiscalización de cumplimiento	6
IV. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN DE CUMPLIMIENTO DESFAVORABLE	6
V. CUESTIONES CLAVES DE AUDITORIA	7
VI. RESPONSABILIDAD DE LA MANCOMUNIDAD DE LA RIBERA	7
VII. RESPONSABILIDAD DE LA CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA	7
VIII. RECOMENDACIONES	8
APÉNDICE 1. LA MANCOMUNIDAD DE RESIDUOS DE LA RIBERA	9
1.1 Información general	9
1.2 Contrato de limpieza viaria	10
APÉNDICE 2. MARCO REGULADOR	13
APÉNDICE 3. OBSERVACIONES Y HALLAZGOS ADICIONALES DE LA FISCALIZACIÓN DE REGULARIDAD	14
3.1 Modificaciones del contrato y actualización del canon	14
3.2 Control y supervisión del contrato	14
3.3 Ejecución presupuestaria del contrato	17
ALEGACIONES PRESENTADAS AL INFORME PROVISIONAL	20
CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS AL INFORME PROVISIONAL	21
.....	

I. INTRODUCCIÓN

El 2 de septiembre de 2024, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra acordó solicitar a la Cámara de Comptos, a petición del grupo parlamentario Partido Socialista de Navarra, la emisión de un informe sobre el expediente de contratación del “Servicio público de limpieza urbana viaria en municipios en la Mancomunidad de la Ribera”. La Cámara incluyó dicho trabajo en el programa de fiscalización del ejercicio 2025.

El trabajo de campo lo realizó un equipo formado por una técnica de auditoría y una auditora, con la colaboración de los servicios jurídicos, informáticos y administrativos de la Cámara.

Los resultados de este trabajo se pusieron de manifiesto al presidente de la Mancomunidad de la Ribera, con el fin de que formulara alegaciones, de conformidad con lo previsto en el artículo 11 de la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, de la Cámara de Comptos de Navarra.

Finalizado el plazo, el presidente de la Mancomunidad de la Ribera ha presentado alegaciones. Analizadas las mismas, se incorporan a dicho informe, junto con la respuesta de esta Cámara, que se eleva a definitivo.

Agradecemos al personal de la Mancomunidad de la Ribera (en adelante mancomunidad) y de su sociedad pública Servicios Públicos de la Ribera de Navarra S.A.U. la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.

II. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN

El objetivo del trabajo es emitir una opinión sobre el control y supervisión de la ejecución del contrato de limpieza viaria de municipios de la mancomunidad.

El alcance subjetivo de la fiscalización es la mancomunidad y su sociedad pública, que prestan el servicio de limpieza viaria en los siguientes 18 municipios¹:

Municipio	Nº habitantes a 1 enero 2024
Ablitas	2.669
Arguedas	2.303
Barillas	238
Buñuel	2.315
Cabanillas	1.376
Cascante	4.131
Castejón	4.473
Cintruénigo	8.333
Cortes	3.160
Fitero	2.222
Fontellas	1.022
Fustiñana	2.451
Monteagudo	1.085
Murchante	4.239
Ribaforada	3.701
Tudela	38.685
Tulebras	155
Valtierra	2.464
Total	85.022

En 2024, la mancomunidad pagó un canon de 2.795.780 euros a la empresa adjudicataria por la prestación del servicio de limpieza en los 18 municipios indicados.

El alcance objetivo comprende las actuaciones de control y supervisión del contrato. Así mismo, hemos revisado la tramitación de las modificaciones del contrato y el gasto contabilizado.

El alcance temporal de la fiscalización abarca los ejercicios 2023 y 2024, si bien hemos efectuado comprobaciones sobre ejercicios anteriores y posterior, necesarias para una mejor consecución del objetivo establecido.

No forma parte del alcance de este trabajo la fiscalización de la licitación y adjudicación del contrato de limpieza viaria, dado que el procedimiento iniciado el 14 de enero de 2019 con la convocatoria de la contratación del servicio y la adjudicación del contrato acordada el 17 de diciembre de 2020 fueron objeto de reclamaciones y recursos judiciales, resueltos mediante sentencia firme del Tribunal Superior de Justicia de Navarra del 23 de septiembre de 2022.

¹ El municipio de Corella, con 8.712 habitantes a 1 de enero de 2024, no está integrado en el servicio de limpieza viaria.

III. OPINIÓN

La Cámara de Comptos de Navarra, en uso de las competencias que le atribuye la Ley Foral 19/1984, reguladora de la misma, ha realizado una fiscalización de cumplimiento de legalidad del control y supervisión de la ejecución del contrato de limpieza viaria de municipios de la mancomunidad en los ejercicios 2023 y 2024.

III.1 OPINIÓN DE FISCALIZACIÓN DE CUMPLIMIENTO

En nuestra opinión, si bien la mancomunidad realiza actuaciones de supervisión y control de la ejecución del contrato de limpieza viaria, descritas en el apéndice 3 de este informe, estas no son suficientes para verificar y conocer si la empresa adjudicataria ejecuta el servicio cumpliendo todas las prescripciones administrativas y técnicas establecidas en los pliegos de bases reguladoras de la contratación y en la oferta que formuló.

Las modificaciones del contrato aprobadas se han tramitado, en general, conforme a la normativa aplicable y el gasto anual de 2,80 millones en 2023 y 2024 está justificado y es conforme al canon adjudicado y actualizado.

IV. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN DE CUMPLIMIENTO DESFAVORABLE

La mancomunidad controla y supervisa la ejecución del contrato de limpieza viaria a través de actuaciones de vigilancia diarias en Tudela y semanales en el resto de 18 municipios, la gestión diaria de las incidencias recibidas por deficiencias del servicio y la comprobación en la aplicación informática de itinerarios que recorre la maquinaria.

La empresa adjudicataria ofertó una aplicación informática, VISION, para la gestión del servicio y el control de los recursos humanos, materiales y de consumos, por medio de la cual realizaría actuaciones útiles para el control y supervisión de la ejecución del contrato y la evaluación de la calidad del servicio prestado, entre otras, las siguientes:

- Programar la prestación diaria del servicio de limpieza y generar y entregar la hoja de ruta diaria a cada equipo de trabajo.
- Analizar el estado de conservación y funcionamiento de la maquinaria.
- Generar informes de gestión, cuadros de mando, informes de actividades de vehículos e indicadores de calidad.

La empresa adjudicataria no ha implantado todas las funcionalidades y módulos de la aplicación informática VISION. El pliego estableció un plazo de seis meses desde la fecha de notificación de la adjudicación del contrato para la implantación completa de dicha aplicación.

Hemos llevado a cabo nuestra fiscalización de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de las instituciones públicas de control externo y más en concreto, con la ISSAI-ES 400 referidas a las fiscalizaciones de cumplimiento de legalidad, así como con las Guías Prácticas de Fiscalización de los órganos de control externo. Nuestras responsabilidades de acuerdo con dichas normas se describen más adelante, en la sección "Responsabilidades de la Cámara de Comptos", en relación con la fiscalización de cumplimiento de legalidad de nuestro informe.

Somos independientes de la entidad fiscalizada, de conformidad con los requerimientos de ética y protección de la independencia que son aplicables a nuestra fiscalización, según lo exigido por la normativa reguladora de la actividad de fiscalización pública.

Consideramos que la evidencia de auditoría que hemos obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para nuestra opinión de fiscalización de cumplimiento desfavorable.

V. CUESTIONES CLAVES DE AUDITORIA

Las cuestiones clave de la auditoría son aquellas cuestiones que, según nuestro juicio profesional, han sido de la mayor significatividad en nuestra fiscalización de cumplimiento de legalidad en el periodo 2023-2024. Estas cuestiones han sido tratadas en el contexto de nuestra fiscalización de cumplimiento y no expresamos una opinión por separado sobre las mismas.

Excepto por las cuestiones descritas en la sección “Fundamento de la opinión de cumplimiento desfavorable” de este informe, no comunicamos ninguna cuestión considerada como clave en nuestra fiscalización.

VI. RESPONSABILIDAD DE LA MANCOMUNIDAD DE LA RIBERA

El gerente de la sociedad pública de la mancomunidad es el responsable de ejercer la vigilancia, control y seguimiento del contrato.

Los órganos de gobierno y administración de la mancomunidad son los responsables de establecer los sistemas de control interno que considere necesarios para garantizar que la ejecución del contrato esté libre de incumplimientos legales.

VII. RESPONSABILIDAD DE LA CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA

Nuestros objetivos son obtener una seguridad razonable de que el control y supervisión de la ejecución del contrato de limpieza viaria resulta conforme con la normativa aplicable, con la finalidad de emitir un informe de fiscalización de legalidad que contenga nuestra opinión.

Seguridad razonable es un alto grado de seguridad, pero no garantiza que una fiscalización realizada de conformidad con la normativa reguladora de los órganos de control externo siempre detecte un incumplimiento significativo cuando exista. Los incumplimientos pueden deberse a fraude o error y se consideran materiales aplicando los criterios de esta Cámara de Comptos.

Como parte de una fiscalización de conformidad con la normativa reguladora de los órganos de control externo, aplicamos nuestro juicio profesional y mantenemos una actitud de escepticismo profesional durante toda la auditoría. También:

- Identificamos y valoramos los riesgos incumplimientos significativos, debido a fraude o error, diseñamos y aplicamos procedimientos de auditoría para responder a dichos riesgos y obtenemos evidencia de auditoría suficiente y adecuada para proporcionar una base para nuestra opinión. El riesgo de no detectar un incumplimiento significativo debido a fraude es más elevado que en el caso de que sea debido a error, ya que el fraude puede implicar colusión, falsificación, omisiones deliberadas, manifestaciones intencionadamente erróneas, o la elusión del control interno.
- Obtenemos conocimiento del control interno relevante para la fiscalización con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias, y no con la finalidad de expresar una opinión sobre la eficacia del control interno de la entidad.
- Evaluamos si los procedimientos aplicados son adecuados y razonabilidad de la información revelada por el órgano de gestión.

Nos comunicamos con el órgano de gobierno de la entidad en relación con, entre otras cuestiones, el alcance y el momento de realización de las pruebas de auditoría planificadas y los hallazgos significativos de la fiscalización, así como cualquier deficiencia significativa del control interno que identificamos en el transcurso de la fiscalización. Entre las cuestiones que han sido objeto de comunicación al órgano de gobierno de la entidad, determinamos las que han sido de la mayor significatividad en la fiscalización de cumplimiento y que son, en consecuencia, las cuestiones clave de la auditoría.

VIII. RECOMENDACIONES

Las principales *recomendaciones* derivadas de la fiscalización del control y supervisión de la ejecución del contrato de limpieza viaria de los municipios de la mancomunidad en los ejercicios 2023 y 2024, son las siguientes:

- *Exigir a la adjudicataria del servicio de limpieza viaria la implantación y explotación de todas las funcionalidades y módulos del programa informático VISION, con el fin de mejorar la supervisión y control del servicio prestado.*
- *Evaluar la calidad del servicio de limpieza viaria, tal y como exigen los pliegos del contrato.*

Asimismo, en el Apéndice 3 de este informe incluimos otras recomendaciones referidas a observaciones y hallazgos de la fiscalización realizada.

Informe que se emite a propuesta de la auditora Asunción Olaechea Estanga, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, 4 de noviembre de 2025

El Presidente: Ignacio Cabeza del Salvador

APÉNDICE 1. LA MANCOMUNIDAD DE RESIDUOS DE LA RIBERA

1.1 INFORMACIÓN GENERAL

La mancomunidad integra 19 municipios de la Ribera Baja que suman un total de 93.734 habitantes a 1 de enero de 2024, de los cuales el 41 por ciento corresponden a Tudela. En el siguiente mapa se indican los municipios que la componen:



Los órganos directivos de la mancomunidad son:

- Presidente y vicepresidente.
- Comisión permanente.
- Asamblea.

El 1 de enero de 1992, la mancomunidad creó la sociedad pública Servicios Públicos de la Ribera de Navarra S.A.U, (SERINSA), con un capital de 120.202 euros en el que la participación de la mancomunidad es del 100 por cien.

La sociedad gestiona los siguientes servicios:

- Recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos.
- Limpieza viaria.
- Centro de recogida de animales.
- Gestión de materiales para actos festivos.

Los principales datos económicos y de personal de la mancomunidad y su sociedad al cierre del ejercicio 2024, son los siguientes:

Entidad	Derechos reconocidos	Obligaciones reconocidas	Personal a 31-12-2024
Mancomunidad	18.406.934	19.654.492	0

Sociedad pública	Cifra neta negocios	Resultado ejercicio	Endeudamiento largo plazo	Patrimonio neto	Personal 2024
SERINSA	436.600	148	0	145.422	10

La cifra de negocios de SERINSA corresponde a la aportación de la mancomunidad para financiar los gastos de personal de la sociedad.

Los gastos e ingresos correspondientes a los servicios de recogida y tratamiento de residuos, limpieza viaria y centro de recogida de animales los contabiliza la mancomunidad.

La mancomunidad no tiene personal propio y gestiona los servicios que presta a través del personal de la sociedad pública. Así, el director gerente de la sociedad pública tiene atribuidas las funciones de control y supervisión del contrato de limpieza viaria.

Los estatutos establecen que la mancomunidad contará con un secretario-interventor de nómina y plantilla, para desempeñar las funciones de asesoramiento legal preceptivo, fe pública y la de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria.

Sin embargo, en 2024 las funciones de secretaría las prestaba el secretario del Ayuntamiento de Tudela y las de intervención están atribuidas al interventor del Ayuntamiento de Ribaforada.

1.2 CONTRATO DE LIMPIEZA VIARIA

Resumen cronológico de hechos referentes al procedimiento de licitación y adjudicación del contrato

- El 14 de enero de 2019, la comisión permanente de la mancomunidad acordó convocar la contratación del servicio de limpieza viaria en sus municipios con un precio de licitación de 25.158.287 euros, IVA excluido. El anuncio de licitación se publicó en el Portal de contratación el 30 de enero de 2019 y en el DOUE el 4 de febrero de 2019. El plazo de presentación de ofertas finalizaba el 18 de marzo de 2019.

Se presentaron cuatro licitadores, de los cuales tres fueron excluidos, dos porque su oferta técnica no alcanzó la puntuación mínima exigida en el pliego de bases reguladoras y el tercero por presentar una oferta técnicamente inadecuada al servicio, según consta en el acta de la mesa de contratación de 27 de noviembre de 2019.

- El 13 de diciembre de 2019, la UTE excluida por presentar una oferta técnica inadecuada interpuso reclamación especial frente al acuerdo de la mesa de contratación de 27 de noviembre de 2019 por el que se le excluye del procedimiento de licitación. En dicha reclamación alegó que su oferta no incumplía las prescripciones del pliego y solicitaba que se le admitiera y se continuara con la tramitación del procedimiento.

El 23 de enero de 2020, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra (TACPN en adelante) estima la reclamación de la UTE y anula el citado acuerdo de la mesa de contratación, retrotrayendo las actuaciones al momento anterior al mismo, de modo que se proceda a la valoración y puntuación de la oferta de la UTE reclamante.

- El 10 de marzo de 2020, la comisión permanente de la mancomunidad acuerda renunciar a la adjudicación del contrato por motivos de interés público. El 11 de junio de 2020 se publicó en el DOUE el anuncio de no adjudicación.

- El 17 de junio de 2020, la UTE excluida interpuso una reclamación en la que solicitó que se anulara el acuerdo de 10 de marzo de 2020 por el que la mancomunidad renunciaba a la adjudicación y se acuerde continuar el procedimiento, teniendo en cuenta su oferta, y la suspensión automática del inicio de cualquier otra licitación relativa a limpieza viaria.

El 23 de julio de 2020, el TACPN estimó dicha reclamación, al no apreciar la existencia de causa de interés público para renunciar a la adjudicación.

El 4 de agosto de 2020, la comisión permanente de la mancomunidad acordó ejecutar el acuerdo del TACPN de 23 de enero de 2020 que dispone “anular el acuerdo de exclusión de la UTE retrotrayendo las actuaciones al momento anterior al mismo, de modo que se proceda a la valoración y puntuación de la oferta de la UTE reclamante”.

- El 17 de diciembre de 2020, la comisión permanente de la mancomunidad acordó adjudicar el contrato.

- La UTE excluida interpuso una reclamación especial ante el TACPN frente al acuerdo de adjudicación, solicitando su anulación y la exclusión de la oferta de la empresa adjudicataria por incumplimientos del pliego (en las horas efectivas de limpieza, descanso de los trabajadores y omisión de dispensadores, entre otros incumplimientos), la retroacción del procedimiento a fin de adjudicar el contrato a la siguiente mejor oferta, que era la suya, y la suspensión automática del acto impugnado.

El 16 de marzo de 2021, el TACPN desestimó dicha reclamación.

El 7 de junio de 2021, una de las empresas de la UTE que interpuso la reclamación, en solitario, sin su socio, interpuso un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Navarra (TSJN), contra el acuerdo de 16 de marzo de 2021 del TACPN que desestimaba la reclamación.

El 22 de junio de 2022, el TSJN desestimó dicho recurso contencioso administrativo. El 23 de septiembre de 2022, la sentencia devino firme.

Contrato de limpieza viaria

El 17 de diciembre de 2020, la mancomunidad adjudicó, mediante procedimiento abierto, el contrato de limpieza viaria en municipios de la mancomunidad por un precio de 24.528.741 euros, IVA excluido, con una baja del 2,5 por ciento sobre el precio de licitación.

El precio de adjudicación se desglosa para cada municipio en función del tipo y frecuencia de los servicios de limpieza que haya contratado.

El servicio que se presta en todos los municipios consiste, en términos generales, en la limpieza viaria básica por barrido mecánico.

En Tudela la limpieza básica también incluye el barrido manual, el baldeo mecánico y el fregado y decapado de aceras, plazas y zonas peatonales.

Además, el contrato incluye los siguientes servicios para el municipio de Tudela los siguientes servicios:

- Limpieza en fiestas y eventos.
- Limpieza programada en zonas servidas por la recogida soterrada de residuos urbanos, en zonas de ocio nocturno, en solares y zonas sin urbanizar, en época de caída de hoja, control de malas hierbas, en parques, jardines, fuentes y en los cauces de los ríos.
- Limpieza específica de pintadas y retirada de carteles, papeleras y rejillas y excrementos animales.
- Limpiezas extraordinarias por situaciones excepcionales y urgentes producidas por fenómenos meteorológicos y accidentes.

El servicio de limpieza lo financian en su totalidad los municipios en los que se presta. La empresa adjudicataria factura a la mancomunidad y esta cobra a los municipios el canon correspondiente a cada uno.

Además, los municipios de la mancomunidad pueden solicitar la prestación de servicios de limpieza complementarios a los contemplados en el contrato y que se abonarán al precio unitario fijado en el contrato adjudicado.

El contrato se firmó el 19 de mayo de 2021, con un plazo de ejecución de diez años. Se incluyeron en el ámbito territorial del contrato 17 de los 19 municipios que integran la mancomunidad (todos excepto Ablitas y Corella).

Posteriormente se aprobaron las siguientes modificaciones contractuales:

- Reducción del servicio de limpieza en el Ayuntamiento de Valtierra, acordada el 3 de agosto de 2021.
- Ampliación del servicio de limpieza en los ayuntamientos de Fustiñana y Ribaforada, acordada el 13 de junio de 2022.
- Incorporación del Ayuntamiento de Ablitas al servicio de limpieza viaria, acordada el 20 de julio de 2022.

APÉNDICE 2. MARCO REGULADOR

El régimen jurídico aplicable a la mancomunidad durante el ejercicio 2023 está constituido fundamentalmente por:

Normativa estatal

- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.
- Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Normativa foral y de la entidad local

- Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.
- Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra.
- Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos.
- Estatutos de la Mancomunidad de la Ribera.

APÉNDICE 3. OBSERVACIONES Y HALLAZGOS ADICIONALES DE LA FISCALIZACIÓN DE REGULARIDAD

A continuación, se incluyen aquellas observaciones y comentarios junto con determinada información adicional que esta Cámara considera que puede ser de interés para las personas destinatarias y usuarias del presente informe de fiscalización.

3.1 MODIFICACIONES DEL CONTRATO Y ACTUALIZACIÓN DEL CANON

Modificaciones del contrato

La comisión permanente acordó, el 3 de agosto de 2021, modificar el contrato para reducir el servicio de limpieza viaria prestado en Valtierra. Esta reducción fue del 0,59 por ciento del precio de adjudicación del contrato, inferior al diez por ciento establecido en el pliego como límite para considerar que afecta al contenido sustancial del contrato.

La reducción del servicio de limpieza en Valtierra debió tramitarse como modificación del contrato, conforme a la legislación contractual y publicarse en el Portal de Contratación de Navarra.

En 2022, el contrato se modificó debido a las siguientes causas: incorporación del municipio de Ablitas al servicio de limpieza viaria y ampliación de los servicios contratados en Fustiñana y Ribaforada.

El importe total de las modificaciones contractuales ascendió al tres por ciento del precio de adjudicación del contrato, inferior al 50 por ciento permitido en la normativa y en los pliegos de contratación.

La tramitación de las tres modificaciones del contrato fue conforme a la legislación de contratación pública y a lo establecido en los pliegos, excepto que no consta que el interventor fiscalizara el gasto ni que se publicara la modificación en el Portal de Contratación de Navarra.

Actualización del canon

El contrato se adjudicó por un precio de 29.679.777 euros para un periodo de diez años. La prestación del servicio de limpieza comenzó el 1 de junio de 2019. Conforme a la oferta económica se estableció el canon anual, referido al periodo de 1 de junio a 31 de mayo, que la mancomunidad debía pagar al adjudicatario.

El 3 de noviembre de 2022 la empresa adjudicataria solicitó la actualización del canon anual debido a los siguientes motivos:

- Retraso entre la licitación, aprobada en enero de 2019 y la adjudicación del contrato, en diciembre de 2020. El contrato se formalizó en mayo de 2021.

- Impacto de la guerra de Ucrania.

- No actualización desde 2019 de los sueldos de los trabajadores.

En junio de 2023, la comisión permanente de la mancomunidad aprobó la actualización del canon, previos informes favorables del secretario, del interventor y del director gerente.

La actualización supuso reajustar las anualidades establecidas en el pliego para adecuarlas económicamente al momento en que comenzó la prestación y abonar al adjudicatario el canon correspondiente al periodo de junio de 2021 a mayo de 2022.

3.2 CONTROL Y SUPERVISIÓN DEL CONTRATO

Hemos revisado las actuaciones de control y supervisión que realiza la mancomunidad para comprobar y garantizar que el contrato se ejecuta de conformidad con lo estipulado en los pliegos, tanto en el aspecto administrativo como en el técnico, y conforme a la propuesta técnica y económica que formuló el adjudicatario.

Al respecto, hemos analizado los medios utilizados, la organización y los procedimientos de la mancomunidad para realizar el control y supervisión de la ejecución del contrato.

Medios personales para el control y supervisión del contrato

La mancomunidad cuenta con el siguiente personal, perteneciente a su sociedad pública, para el control del contrato de limpieza viaria:

- Director gerente de la sociedad pública como responsable del contrato al que corresponde ejercer, de manera continuada y directa, la coordinación, vigilancia, supervisión, control y seguimiento del contrato y dictar las instrucciones necesarias para asegurar la correcta ejecución de la prestación pactada.
- Dos empleados encargados del control y vigilancia de toda la actividad de la mancomunidad, entre ella, la limpieza viaria y con dedicación mayoritaria al servicio de recogida de residuos.

Nos han aportado un documento en el que consta que semanalmente dichos empleados llevan a cabo las siguientes actuaciones de vigilancia para controlar el cumplimiento del contrato:

- Dos horas diarias de vigilancia en las calles de Tudela.
- Tres días por semana de revisión peatonal del centro de Tudela.
- Vigilancia semanal en los 18 municipios restantes. Al efecto, se han agrupado los municipios por proximidad y extensión, asignando un tiempo total de hora y media para la supervisión en los tres o cuatro municipios que integran cada agrupación.

Además de estas actuaciones, los dos vigilantes supervisan diariamente las incidencias que la mancomunidad recibe sobre deficiencias del servicio de limpieza en los distintos municipios. Al respecto, verifican la realidad de la queja, la constatan en documentación gráfica, la trasladan a la empresa adjudicataria y elaboran partes de trabajo donde anotan la fecha de resolución del problema indicado en la incidencia.

Entre 2023 y 2024 realizaron 149 partes de trabajo sobre incidencias del servicio.

Plataforma informática para la gestión y seguimiento del contrato

En cuanto a los medios materiales, la empresa adjudicataria ofertó a la mancomunidad una plataforma informática llamada VISION para la gestión, control y seguimiento del servicio de limpieza viaria en todos sus ámbitos (planificación y programación, recursos humanos, maquinaria, rutas y localización en tiempo real, incidencias, inventarios, índices de calidad, etc.).

VISION es una herramienta que permite, tal como indicó el adjudicatario en su oferta, realizar un seguimiento exhaustivo y continuo de toda la gestión en las diferentes modalidades de limpieza viaria.

Al respecto, la herramienta permite la programación de la prestación diaria de los distintos servicios de limpieza que componen el contrato y generar las hojas de ruta diarias que deben entregarse a diario a todos los equipos de trabajo que salen a la calle en cada turno.

Al finalizar la jornada de trabajo, las hojas de ruta, firmadas por los empleados, deben ser escaneadas y almacenadas en el repositorio de datos de la plataforma, para dejar constancia de la prestación del servicio por parte del equipo.

La mancomunidad no supervisa la prestación diaria del servicio de limpieza a través de la aplicación informática.

No se ha incluido en la aplicación VISION toda la información necesaria para generar la hoja de ruta, esto es, datos sobre medios humanos, medios materiales, servicios de limpieza que componen el contrato, instalaciones, así como información sobre la planificación del servicio, demanda no planificada, incidencias etc.

Los vigilantes de la mancomunidad nos indican que revisan habitualmente y de forma aleatoria, en la aplicación VISION, los recorridos, horas y actuaciones de las máquinas empleadas en el servicio de limpieza, si bien no consta una planificación de las revisiones ni los resultados de las mismas.

Plan de limpieza

La empresa adjudicataria ofertó un plan general de limpieza con un detallado contenido sobre los siguientes aspectos: calendarios semanales, medios humanos, materiales, turnos y frecuencias de limpieza, horarios, itinerarios, horas efectivas anual por tipo de limpieza y municipio, entre otros datos.

Anualmente elabora el plan de limpieza. En los planes anuales de limpieza de los años 2023 y 2024 se detallan para cada municipio el número de horas diarias realizadas por tipos de limpieza y se comparan con el número total de horas ofertadas.

La empresa adjudicataria presenta informes mensuales sobre la ejecución del contrato, en los cuales indica que la limpieza, básica y programada, se ha realizado según el plan anual de trabajo, y en caso contrario, detalla las excepciones.

El seguimiento del plan anual de limpieza no está automatizado a través de la plataforma VISION.

Plantilla para la prestación del servicio

La plantilla equivalente de personal directo para la ejecución del plan general de limpieza que ofertó el adjudicatario fue de 41,11 personas y un total de 63.305 horas efectivas de trabajo, de las cuales 47.892 corresponden a Tudela.

El adjudicatario debe informar a la mancomunidad sobre cualquier variación en la plantilla propuesta y la mancomunidad debe autorizar previamente la cobertura de las variaciones de los puestos de trabajo.

La mancomunidad no tiene constancia de que la empresa adjudicataria haya variado su plantilla ni realizado nuevas contrataciones de personal desde el inicio de la prestación del servicio, dado que no ha recibido comunicación alguna al respecto.

Las horas no ejecutadas deben engrosar una bolsa de horas que serán utilizadas a conveniencia de la mancomunidad como refuerzos o excepcionales del servicio sin coste alguno para esta y sin caducidad a lo largo de los diez años de duración del contrato.

El seguimiento de la bolsa de horas lo realiza la empresa adjudicataria y en los informes mensuales que presenta indica cómo se han utilizado.

Maquinaria

La maquinaria y material que ofertó la empresa adjudicataria para la prestación del servicio fue la siguiente: nueve barredoras, tres baldeadoras, dos fregadoras decapadoras, tres vehículos hidrolimpiadores, cinco vehículos ligeros, dos vehículos de inspección, dos triciclos eléctricos, 15 carros cubos y 25 maquinarias pequeñas.

La empresa adjudicataria no presenta mensualmente, contrariamente a lo establecido en el pliego de prescripciones técnicas, información actualizada de cada maquinaria y material móvil con datos sobre: horas de utilización, averías, revisiones e inspecciones obligatorias realizadas, periodo de amortización en la que se encuentran a origen, horas de vida útil que le falta para cumplir su ciclo. Esta información no está incluida en la aplicación informática VISION.

Tampoco la empresa adjudicataria presenta la justificación mensual del cumplimiento del plan de limpieza de la maquinaria y del mantenimiento preventivo de la misma, ni la mancomunidad inspecciona el estado de conservación y funcionamiento de los equipos.

Limpieza específica

En el pliego se estableció como condición especial de ejecución que la empresa adjudicataria subcontratara, al menos, los trabajos de limpieza específica (limpieza vertical, papeleras, rejillas y contenedores caninos) con empresas inscritas en el registro de centros especiales de empleo o en el registro de empresas de inserción. Este servicio se presta en Tudela (469 horas) y en Cintruénigo (40 horas) y se subcontrató con una asociación de personas con discapacidad.

En los informes mensuales que presenta la empresa adjudicataria se indican las horas realizadas y las horas previstas de las limpiezas específicas en Tudela.

Consta un documento gráfico sobre las pintadas eliminadas en 2023 y 2024.

Calidad del servicio de limpieza viaria

La mancomunidad no ha requerido a la empresa adjudicataria que valore la calidad y la gestión medioambiental del servicio de limpieza, contrariamente a lo establecido en las bases reguladoras del contrato.

La empresa adjudicataria ofertó un sistema de gestión y control de la calidad, basado en tres tipos de indicadores: de calidad, de sostenibilidad medioambiental y de percepción ciudadana, con un total de nueve indicadores.

No se incluyen en la plataforma informática VISION los partes de inspección y control de calidad que deben cumplimentar los responsables de zona de la empresa adjudicataria.

La empresa adjudicataria también ofertó un equipo de cinco profesionales en el área de estudios, calidad, medioambiente e I+D+i con disponibilidad completa al contrato y con funciones tales como: realización de los estudios necesarios, para lograr la mejora continua y optimización de los trabajos de limpieza viaria y servicios opcionales, puesta en marcha y difusión de campañas de concienciación medioambiental e implantación y seguimiento de los sistemas de gestión de la calidad que regirán el contrato, según las normas ISO 90001, 14001 y 50001.

La mancomunidad no ha supervisado si la empresa adjudicataria ha realizado actuaciones en relación con las citadas funciones.

Según consta en el documento denominado "sistemas de control" que presentó el adjudicatario en su oferta, anualmente se realizará al menos una reunión de coordinación y planificación, entre los principales responsables de la mancomunidad y la empresa adjudicataria. Los temas a tratar se definirán en una memoria anual que contendrá, entre otros aspectos, una evaluación de los controles de calidad, resultados medioambientales y de sostenibilidad y propuestas de medidas correctivas y mejoras en la prestación y ejecución de los servicios.

No consta la memoria anual ni se levanta acta de las reuniones celebradas.

3.3 EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL CONTRATO

Los gastos del servicio de limpieza viaria en los años 2023 y 2024 han sido los siguientes:

Servicio de limpieza	ORN 2023	ORN 2024	Variac abs.	% Variación
Canon anual ofertado	2.663.267	2.725.307	62.040	2
Actualización canon junio 2021 a mayo 2023	131.655	0	-131.655	-100
Total servicios obligatorios	2.794.922	2.725.307	-69.615	-2,5
Servicios opcionales	9.479	70.472	60.994	643
Total	2.804.401	2.795.780	-8.621	-0,31

El precio total que ofertó el adjudicatario para el periodo de diez años de duración del contrato se desglosa en diez anualidades, actualizadas en un 1,275 por ciento en junio de cada año.

Hemos verificado que el gasto facturado y contabilizado es conforme con el precio de adjudicación del contrato, con las modificaciones del contrato por la incorporación de Ablitas, la ampliación de servicios de limpieza en Fustiñana y Ribaforada y la reducción de servicios en Valtierra, así como con la actualización del canon aprobada en 2022 debido al tiempo transcurrido entre la licitación del contrato y su formalización.

Tal como establece el pliego, la empresa adjudicataria factura mensualmente a la mancomunidad. Las facturas las firman el interventor y el presidente, el cual autoriza el pago de las mismas. Las facturas no están conformadas por el responsable del contrato, que es el gerente de la sociedad pública, contrariamente a lo establecido en el pliego.

La mancomunidad ha pagado los gastos en un plazo inferior a los 30 días contados a partir de la fecha de registro de la factura.

La mancomunidad repercute la totalidad del gasto de limpieza viaria a los municipios a los que presta el servicio, conforme a la cuota que corresponde a cada uno en función del servicio contratado y de los servicios de limpieza opcionales que hayan demandado.

El Ayuntamiento de Ablitas no está incluido en el reparto de los gastos de alquiler y acondicionamiento del local auxiliar y de servicios comunes y, por tanto, una vez incorporado dicho ayuntamiento al servicio de limpieza, no se redujo la aportación del resto de municipios para la financiación de los citados gastos.

En cuanto a los servicios opcionales de limpieza, hemos comprobado que, en general, las facturas son conformes a los albaranes y a la solicitud del ayuntamiento correspondiente. En tres municipios hemos constatado diferencias no significativas entre los datos de los albaranes y los incluidos en el informe mensual.

En los informes mensuales que presenta la empresa adjudicataria se detallan las horas, días y medios empleados en cada municipio para la prestación de los servicios opcionales de limpieza.

Los servicios opcionales prestados en domingos y festivos se facturan a un precio diferente al precio que ofertó el adjudicatario para cada tipo de limpieza, único para todos los días de la semana, y se actualiza anualmente con el IPC, en lugar de con un 1,275 por ciento aprobado.

En la siguiente tabla comparamos, para cada tipo de limpieza opcional solicitada, el precio por hora facturado en días laborables con el precio por hora facturado en domingos y en días festivos.

Servicio de limpieza	Precio hora días laborables*	Precio hora Domingos*	Precio hora días festivos*
Barrido manual	37,34	54,62	61,59
Barrido mecánico con barredora	46,01	67,47	76,07
Baldeo con baldeadora de 8m ³	54,60	80,18	90,42
Baldeo mixto	90,74	132,72	149,67
Decapadora de aceras	229,05	335,02	377,79
Limpieza de chicles	46,68	68,29	76,99
Limpieza de imbornales y sumideros	386,20	564,20	636,22
Limpieza de papeleras	46,68	68,29	76,99
Limpieza manchas de aceite, grasas o similares	46,68	68,29	76,99
Limpieza de pintadas	51,19	75,16	84,75

*Precios por hora, IVA excluido, actualizados hasta el 31 de mayo de 2024.

Los servicios opcionales de limpieza que han solicitado los ayuntamientos han supuesto el 0,36 por ciento del gasto anual de limpieza ordinaria en 2023 y el 2,59 por ciento en 2024, un total de 80.000 euros en los dos años. Desconocemos qué importe corresponde a los servicios prestados en días festivos.

Teniendo en cuenta las conclusiones incluidas en este apéndice 3 del informe, formulamos las siguientes recomendaciones:

- *Dejar constancia de los controles e inspecciones realizadas sobre la prestación del servicio de limpieza y de los resultados obtenidos.*
- *Levantar acta de las reuniones realizadas con los responsables de la empresa adjudicataria.*
- *Dar la conformidad a las facturas por parte del responsable del contrato.*
- *Analizar la racionalidad de mantener una sociedad pública cuya única finalidad es gestionar el personal de los servicios que presta la mancomunidad.*

ALEGACIONES PRESENTADAS AL INFORME PROVISIONAL

1/ Precios servicios (referencia: página 24 y 25)

Cuando se afirma que se desconoce los precios de los días festivos:

Se desconocen porque en el pliego básico solo se solicitó las horas de trabajo en tiempo habitual, los precios de días festivos son precios procedentes del convenio laboral que la empresa tiene con los trabajadores.

2/ Secretaría de la Mancomunidad de la Ribera (referencia: página 13)

Actualmente la Mancomunidad de la Ribera ya ha realizado el proceso de incorporación de un secretario en plantilla que se incorpora el día 6 de noviembre.

3/ Control de maquinaria, personal, horas, etc. en la plataforma Visión

La Mancomunidad de la Ribera ya ha solicitado una reunión para abordar este tema, se tendrá el día 4 de noviembre. Se ha preparado un escrito solicitando que en un plazo de 30 días se implemente en la plataforma Visión lo ofertado en la oferta de adjudicación.

Es todo lo que tenemos que alegar:

Fernando Ferrer Molina

Presidente Mancomunidad de la Ribera

CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS AL INFORME PROVISIONAL

Agradecemos al presidente de la Mancomunidad de la Ribera, las alegaciones presentadas. Estas alegaciones se incorporan al informe provisional y se eleva este a definitivo al considerar que constituyen una explicación sobre la fiscalización realizada y no alteran su contenido.

Pamplona, 4 de noviembre de 2025

El Presidente de la Cámara de Comptos de Navarra: Ignacio Cabeza del Salvador

