

## INFORME DE FISCALIZACIÓN PREVIA DEL GASTO Y CERTIFICADO DE EXISTENCIA DE CRÉDITO

El Consorcio de Residuos de Gipuzkoa pretende licitar un contrato de concesión de obra pública para el diseño, construcción, financiación, operación y mantenimiento del Complejo Medioambiental de Residuos de Gipuzkoa Fase 1 (en adelante, el Contrato), para el cual el órgano de contratación se encuentra elaborando el expediente de contratación.

En este sentido, y de acuerdo con el artículo 109.3 segundo párrafo del 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 (en adelante, el TRLCSP), el expediente de contratación deberá incluir un certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituya, y la fiscalización previa de la intervención, en su caso, en los términos previstos en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre.

A este respecto se solicita a Deloitte un informe acerca de la suficiencia de crédito en los términos del citado art 109.3 del TRLCSP, el cual se emite a continuación para su consideración por parte de los servicios de intervención del Consorcio de Residuos de Guipuzkoa,

### CONSIDERACIONES

#### **PREVIO.- INFORMACIÓN ANALIZADA Y ASPECTOS OBJETO DE COMPROBACIÓN**

Para la realización del presente Informe se ha tenido en cuenta toda la documentación disponible hasta el momento y que ha sido remitida a este órgano por el Consorcio.

Dicha documentación consiste básicamente en la siguiente (i) estudio de viabilidad, incluyendo el estudio de viabilidad económico financiera y el caso base, (ii) borrador de pliego de cláusulas administrativas particulares, (iii) borrador de pliego de cláusulas técnicas particulares y, (iv) diversos informes emitidos por los asesores externos del órgano de contratación.

A través del análisis de dicha documentación y en cumplimiento de la normativa presupuestaria en el presente informe se comprueban los siguientes aspectos:

1. La competencia de la Asamblea General del Consorcio para la autorización de la obligación que se pretende contraer.
2. Comprobación de los aspectos básicos de la licitación.

3. La existencia de crédito presupuestario y que el propuesto es el adecuado y suficiente a la naturaleza de la obligación que se propone contraer, en relación con los compromisos plurianuales.

### **PRIMERO.- COMPETENCIA DE LA ASAMBLEA GENERAL DEL CONSORCIO PARA LA APROBACIÓN DEL COMPROMISO DE LA LICITACIÓN**

La Asamblea General del Consorcio es, de acuerdo con el artículo 11 de los Estatutos, el órgano supremo de gobierno al que le corresponden las facultades de adopción de acuerdos y decisiones de mayor trascendencia.

Entre las facultades de la Asamblea General se encuentra la contratación de obras, servicios y suministros para la mejor gestión de la actividad, cuando dicha contratación suponga un desembolso superior a 30.000 euros en el caso de contratación de servicios y suministros, 60.000 euros en el caso de contratos de consultoría y asistencia y 120.000 euros en el caso de obras.

En el contrato que se analiza, el precio del Contrato es, como indica el Estudio de Viabilidad y los Pliegos del Contrato, muy superior a los límites establecidos en los estatutos de manera que la competencia atribuida a la Asamblea General para la contratación de la obligación de la licitación y su correspondiente gasto, en los años que corresponda, es clara e indiscutible.

Por tanto, la Asamblea General es el órgano competente para autorizar, desde un punto de vista económico y presupuestario, la licitación del Contrato.

### **SEGUNDO.- ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA DEL CONSORCIO**

De acuerdo con el artículo 20 de los estatutos sociales el Consorcio está sujeto al régimen de presupuestario, contabilidad y control de la Administración pública a la que esté adscrito, sin perjuicio de su sujeción a lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

El presupuesto del Consorcio debe aprobarse anualmente por la Asamblea General en los plazos y requisitos establecidos en la norma aplicable a la Administración a la que se encuentra adscrito, la Diputación Foral de Gipuzkoa<sup>1</sup>.

No obstante lo anterior, la estructura presupuestaria del Consorcio ha sido gestionada a través del medio propio GHK, S.A.U. al que se le atribuyeron las competencias del Consorcio en materia de

---

<sup>1</sup> Cabe destacar que el régimen presupuestario del Consorcio ha sido modificado recientemente fruto de las modificaciones introducidas por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector. Público. Anteriormente el Consorcio se encontraba sujeto a la Norma Foral 21/2003, de 19 de diciembre, presupuestaria de las Entidades Locales del Territorio Histórico de Gipuzkoa y su normativa de desarrollo.

residuos, y que se ha encargado hasta la fecha de gestionar los residuos del territorio histórico y los cobros a las mancomunidades y el pago de los costes del servicio.

Sin embargo, el cambio de modelo de gestión de los residuos genera la necesidad de realizar un cambio en la estructura presupuestaria del Consorcio. A partir del cambio del modelo de gestión el Consorcio debe aprobar en adelante un presupuesto anual que comprenda de forma suficiente los compromisos que se adquirirán para la licitación del Contrato.

Como analizaremos más adelante, la estructura de la Hacienda del Consorcio acredita la existencia de crédito suficiente y adecuado durante toda la vida del compromiso que se va adquirir en la licitación del Contrato.

### **TERCERO.- COMPROBACIÓN DE LOS ASPECTOS BÁSICOS DE LA LICITACIÓN**

Del estudio de viabilidad y de los pliegos del Contrato se desprenden las siguientes características básicas:

#### **i. Objeto:**

A la vista de las obligaciones de gestión y planificación del tratamiento de residuos del Consorcio, se ha seleccionado un conjunto de actuaciones y servicios que conforman el objeto del Contrato:

Con carácter meramente enunciativo y no limitativo, el objeto de este contrato incluye las siguientes prestaciones a cargo del contratista:

- El desarrollo de la ingeniería completa del Complejo Medioambiental de Gipuzkoa – Fase 1 (en adelante, el CMG 1), incluyendo la elaboración de un Proyecto constructivo a partir de las determinaciones fijadas en el Proyecto básico de referencia.
- La preparación de toda la documentación necesaria para la presentación de los proyectos oficiales y solicitudes de licencias, permisos y autorizaciones en general que afecten a las obras, su puesta en marcha y operación del CMG 1, así como la obtención de dichas licencias, permisos y autorizaciones.
- La Dirección Facultativa de las obras, que incluirá la dirección de la ejecución de la obra y la organización de los sistemas de seguridad y salud, la dirección de obra de calidad y medio ambiente, bajo las instrucciones del coordinador de seguridad y salud.
- La construcción del CMG 1, de acuerdo con las soluciones constructivas y tecnológicas propuestas por el contratista en su oferta y acordes con la

documentación contractual, así como la ejecución de los ensayos, pruebas de vacío, pruebas de funcionamiento y pruebas de rendimiento y garantía.

- La fabricación y/o suministro, acopio y montaje de todos los equipos, sistemas e instalaciones que integran el CMG 1 en los términos y con el alcance descrito en los Pliegos.
- La operación y mantenimiento de las instalaciones que integran el CMG 1 con arreglo a las determinaciones que se establezcan en el PPT. En concreto, es objeto del contrato el tratamiento en las instalaciones de los residuos urbanos tal y como se encuentran definidos en la Autorización Ambiental Integrada y que serán detallados en los Pliegos del contrato.
- La financiación de todos los costes derivados tanto de la construcción como de la operación y mantenimiento del CMG 1.

## ii. Duración:

La duración del Contrato, conforme a las conclusiones alcanzadas en el Estudio de Viabilidad y teniendo en cuenta las estimaciones contenidas en el Caso Base, es de 35 años. Los estudios técnicos han confirmado el plazo indicado como suficiente para que el contratista recupere la inversión realizada.

Las hipótesis temporales empleadas son las siguientes:

<b>Hipótesis Temporales<sup>2</sup></b>	
<b>Plazo de Concesión</b>	<b>35 Años</b>
<b>Fecha inicio de concesión</b>	<b>1-oct.-16</b>
<b>Periodo de Pre-construcción</b>	3 Meses
Fecha inicio de Construcción	1-ene.-17
<b>Periodo de Construcción</b>	28 Meses
Inicio de Operación	1-may.-19
<b>Plazo de Operación</b>	<b>32 años y 5 meses</b>
Fin de la Concesión	<b>1-oct.-51</b>

Dichas hipótesis se han empleado en los pliegos como plazos máximos totales y parciales a partir de los cuales los licitadores realizarán sus ofertas. Las fechas concretas utilizadas como referencia en el caso base no han sido incluidas en los pliegos puesto que variarán en función del momento en que se licite y adjudique efectivamente el Contrato.

## iii. Valor estimado de la inversión:

<sup>2</sup> Estas fechas son estimativas y aproximadas, así como los plazos de los períodos considerados.

La programación de las obras e inversiones de la infraestructura objeto de concesión se basa en el análisis de los diferentes proyectos, hitos y fases que conforman la misma.

Las actuaciones más relevantes consideradas para su representación temporal son las que se recogen a continuación:

- Diseño, construcción y montaje del CMG1 (aproximadamente 30 meses). Se prevén 3 meses de diseño proyecto y aprobación, a continuación se iniciaría la construcción, que duraría 28 meses.
- Se estima que la planta entrará en régimen de explotación (operación normal), a inicios del 2019, de acuerdo con la planificación temporal prevista.

El presupuesto de ejecución por contrata de la construcción y puesta en marcha del CMG1, a fecha de redacción del presente documento, asciende a la cifra de 212.400.000 Millones €(cifra expresada en valores del año 2016 sin IVA). A lo que hay que añadir, los gastos de oferta de la SPE, Gastos de estructura de la SPE anual, ITP que hacen un total de 5.172.000 euros.

Adicionalmente a lo anterior, el concesionario debe hacer frente a otros gastos por la operación y mantenimiento (672.195.000 euros), tributos (165.473.000 euros), gastos financieros (695.790.000 euros) entre otros.

Todos estos conceptos suman un valor total del Contrato de 1.568.692.000 euros.

## **TERCERO-. EXISTENCIA DE CRÉDITO PRESUPUESTARIO Y QUE EL MISMO ES ADECUADO Y SUFICIENTE PARA LA NATURALEZA DEL COMPROMISO QUE SE PRETENDE ADQUIRIR**

### **1. Necesidades de financiación pública del proyecto:**

Aplicando el Estudio de Viabilidad realizado por el Consorcio, se comprueba el análisis seguido para estimar la retribución necesaria que se va a abonar al concesionario para garantizar la sostenibilidad económico-financiera del proyecto, sobre la base de la estimación de las variables fundamentales del proyecto, tales como inversiones (importe y cronograma), costes de operación y mantenimiento, proyección de ingresos por energía, estructura de financiación, etc.

De acuerdo con el estudio de viabilidad la previsión de costes del proyecto menos el importe de ingresos comerciales (que recibirá el contratista directamente a su riesgo y ventura) tiene un resultado total de aportaciones por el Consorcio de 1.407.844.000 euros.

Concepto	Miles de €
Coste del proyecto	1.568.692
Ingresos no aportados por la administración	160.848
Ingresos aportados por la administración	1.407.844

Las aportaciones del Consorcio, según el Caso Base incluido en el Estudio de Viabilidad responderán a dos variables: un pago por disponibilidad (que dependerá del nivel de cumplimiento de los estándares mínimos establecidos en el pliego) y un pago por tonelada por cada una de las plantas de PVE y TMB (que dependerá del volumen de residuos tratados en el CMG 1).

El Consorcio comienza a retribuir al concesionario a partir del inicio de la fase de operación y mantenimiento del proyecto, esto es, como máximo 31 meses tras la formalización del Contrato. A efectos aclaratorios hay que tener en cuenta que la reducción del plazo de ejecución de las obras es, de acuerdo con los pliego, un elemento de valoración para la adjudicación del Contrato por lo que es posible que, una vez adjudicado el contrato, el plazo a partir del cual comience la retribución a la sociedad concesionaria se adelante.

Pues bien, teniendo en cuenta las cifras totales de aportaciones públicas, el Caso Base incluido en el Estudio de Viabilidad indica que las aportaciones públicas anuales que el proyecto necesitará, y por tanto, el compromiso presupuestario que adquiere el Consorcio asciende a las siguientes cantidades:

Concepto	Miles € de 2016
<b>Plazo de Concesión</b>	35 años
<b>PPD Anual</b>	28.954
<b>PPT Anual</b>	2.632
<b>PPD + PPT Anual</b>	31.586 <sup>3</sup>

Por ello, el importe de 31.586 miles de euros actualizados anualmente será el importe que el Consorcio deberá presupuestar anualmente a partir del inicio de la fase de operación del CMG 1 y durante el plazo restante del plazo contractual. Dicha cantidad variará en función de:

<sup>3</sup> La cantidad anual indicada en el caso base, en valor de 2016, será actualizada anualmente conforme a la fórmula de indexación que finalmente se determine en los pliegos.

- (i) Sistema de revisión de precios que se fije en los pliegos.
- (ii) La oferta que realice el adjudicatario del importe a recibir en concepto de PPD y PPT, así como la reducción de plazos de ejecución de las obras, que adelantará en su caso el momento en el que el Consorcio debe comenzar a retribuir al concesionario.
- (iii) El cumplimiento de los estándares de disponibilidad y cumplimiento normativo por parte del contratista (PPD) y, por otro lado, del volumen real de toneladas tratadas en el Complejo (PPT).

Sentado lo anterior, debemos tener en cuenta que las cuantías y cálculos realizados en el presente apartado resultan de los datos incluidos en el Estudio de Viabilidad y el Costo Base, que son meras estimaciones que serán modificadas a la vista del resultado de la licitación, de la disponibilidad de la infraestructura así como de la evolución de los residuos a tratar en el Contrato.

## **2. Existencia de crédito y comprobación de que el crédito es suficiente y adecuado**

A partir de las consideraciones realizadas en el apartado anterior, debemos realizar una comprobación de que la estimación del crédito anual que el Consorcio deberá asignar presupuestariamente al proyecto puede realizarse y de que dicha asignación será suficiente para cumplir con el compromiso a adquirir en la licitación.

Pues bien, de acuerdo con el artículo 21 de los estatutos sociales, los recursos económicos-financieros del Consorcio están formados por: el patrimonio, las aportaciones de los entes consorciados, los ingresos procedentes de subvenciones, las operaciones de crédito, los ingresos procedentes de los servicios de gestión de los residuos urbanos, los ingresos procedentes de convenios de colaboración, los derivados de la comercialización de productos, las aportaciones necesarias que se podrán exigir a los entes consorciados para cubrir los gastos que no hayan podido ser cubiertos mediante otros mecanismos de financiación.

El régimen de financiación del Consorcio se integra por, conforme al artículo 22 de los estatutos, básicamente las aportaciones necesarias para la constitución y el funcionamiento del Consorcio que serán abonadas por los entes consorciados en proporción al porcentaje de representación en la Asamblea General, con la única excepción del compromiso que se recoge en la Disposición Transitoria Segunda, párrafo segundo, de los estatutos, que regula el régimen de aportaciones de la Diputación a la construcción de diversas infraestructuras del PIGRUG en una cuantía equivalente a su porcentaje de representación en votos en los órganos de gobierno.

Como vemos, el régimen de financiación del Consorcio y por tanto, la suficiencia de crédito presupuestario para la licitación del Contrato depende de dos fuentes de financiación (i) la aportación que realice la Diputación a la construcción y (ii) la recaudación de las tarifas del servicio a los entes consorciados a los que se presta la gestión de los residuos en alta:

(i) Financiación parcial de la construcción por la Diputación:

Respecto de la aportación de la Diputación, la Norma Foral 7/2008 en su artículo 5 dispone que la misma se compromete a financiar el 33% del coste de las infraestructuras en alta que le competen recogidas en la planificación aprobada.

Los créditos comprometidos no están sujetos a límite temporal de manera que se harán efectivos en la fecha en que el Consorcio efectivamente realice, por sí o por medios externos, las infraestructuras planificadas.

Puesto que el Complejo Medioambiental Fase 1 se encuentra incluido dentro de las infraestructuras planificadas se considera que la misma se encuentra cubierta por la disposición indicada respecto de la financiación.

(ii) Cobertura del coste de los servicios:

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 22 de los estatutos sociales, el coste de los servicios del Consorcio, será abonado por los Entes Consorciados usuarios de los mismos, en proporción a los servicios que el Consorcio preste a cada uno de ellos, en función de las tarifas que, anualmente, apruebe la Asamblea. En la misma línea el Artículo 7 del Reglamento del Servicio establece la obligación de abono por las mancomunidades de tarifa aprobada por el consorcio

El régimen de tarifas se regula en el artículo 28 de los estatutos que dispone que el Consorcio establecerá anualmente las tarifas correspondientes a los diferentes servicios prestados. La tarifa será aprobada por la Asamblea General, previo informe preceptivo de la Diputación Foral de Gipuzkoa, sobre la suficiencia de la tarifa y cumplimiento de los principios inspiradores de la misma. Asimismo, para tramitar su aprobación, se requerirá informe de la intervención del Consorcio.

La suficiencia de ingresos del sistema para atender la retribución del concesionario, viene fundamentalmente protegida por el marco normativo propio del proyecto, y se sustenta en los principios y salvaguardas descritos más abajo. Las tarifas de los servicios prestados por el Consorcio, vendrá determinado por el coste total del servicio, de acuerdo con los principios de:

- Principio de tarifa única, garantizando la igualdad del costo de los servicios para todos los guipuzcoanos, y en particular evitando la discriminación del coste por la distancia del lugar de generación del residuo con el centro de tratamiento.
- Principio de legalidad de la tarifa, garantizando que cubra todo el costo del servicio, y evitando en cualquier caso la subvención del mismo en aplicación de los principios europeos en materia de residuos.

- Principio de responsabilidad frente a la financiación del proyecto, de forma que el precio garantice el servicio de la deuda financiera derivada de la ejecución de inversiones a largo plazo, garantizando la suficiencia financiera del Consorcio para afrontar sin apoyos externos la reposición de inversiones, y en la medida en que sea compatible con dichos principios, procurando la estabilidad de la tarifa en el período de vida útil de las infraestructuras. La carga financiera se imputará a la tarifa de forma homogénea durante el período de vida de las infraestructuras a las que se refiere.
- Principio de discriminación positiva de la tarifa, potenciando una reducción del coste del servicio en función del grado de reutilización, compostaje, frente al tratamiento final.

Adicionalmente a lo anterior, la financiación del proyecto cuenta además con ciertas salvaguardas que protegen la suficiencia de crédito en el Consorcio para enfrentar todos los costes del sistema, incluido especialmente las cargas presupuestarias que el contrato de concesión supondrá:

- **Exclusividad del servicio:** las mancomunidades consorciadas solo pueden entregar sus residuos al Consorcio o quien este determine (GHK), estando este configurado como un “servicio de prestación y recepción obligatoria”, según los Artículos 4 y 7 del Reglamento del servicio.
- **Impago de los entes consorciados:** el incumplimiento del pago del precio de la tarifa en el plazo establecido por los entes consorciados podrá dar lugar a las actuaciones previstas en el Art. 15 de la NF 6/2007, de 10 de abril. En este sentido, las aportaciones económicas de los entes consorciados tendrán a todos los efectos la consideración de pagos obligatorios y de carácter preferente.

A estos efectos el Consorcio podrá reclamar los derechos de cobro a los entes consorciados al amparo de lo establecido en la Norma Foral 7/2008.

- **Retención de las cuotas pendientes por la Diputación:** Una vez transcurrido el plazo establecido para efectuar el abono, sin que por el Ente Consorciado se haya hecho efectivo el débito, el Presidente del Consorcio, podrá solicitar de la Diputación Foral, la retención y abono de las cuotas pendientes con cargo a las cantidades que por cualquier concepto fueran liquidables a favor del Ayuntamiento deudor, integrante en el Ente Consorciado que incumple las obligaciones señaladas, debiendo acompañarse la certificación de descubierto, en la que se determinará el importe del impago, su origen, la Mancomunidad de la que procede el impago, los Ayuntamientos que la integran.
- **Impugnación de los presupuestos:** asimismo, el Presidente del Consorcio, podrá impugnar los presupuestos de los Entes Consorciados, cuando en éstos no estuviera prevista la partida correspondiente a las aportaciones a efectuar.
- **Garantías en caso de separación de un miembro del Consorcio:** obligación de abono previo de “cuota de separación” (Artículo 32 Estatutos), en consonancia con art 12 y 15 de

Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa. El ente Consorciado abonará los gastos que se originen con motivo de la separación, la parte del pasivo contraído por el Consocio de su cargo y el valor de la capitalización del sobrecoste del servicio que como consecuencia de la separación se calcule que se genera para el resto de entes Consorciados considerando la vida útil de las infraestructuras que estén construidas o en proceso de construcción.

## INFORMO

**FAVORABLEMENTE respecto del compromiso que el órgano de contratación pretende adquirir con la licitación del Contacto con base en las siguientes conclusiones:**

1. Que la Asamblea General es el órgano competente para la autorización de la obligación y el compromiso de gasto.
2. Que existe crédito suficiente para hacer frente a las necesidades anuales de financiación pública del proyecto y que el crédito que se prevé disponer es adecuado y suficiente para afrontar las aportaciones que prevé el Contrato que el Consorcio debe realizar al contratista en retribución por la ejecución de las prestaciones del Contrato.

En Hernani, 1 de julio de 2016



**Fdo. Juan Martínez Calvo**

**Socio Deloitte Abogados**