



Ayuntamiento de Salamanca

Secretaría General
Servicios de Bienes y Contratación

Expd. 1035/2017



ALEGACIONES DEL AYUNTAMIENTO DE SALAMANCA AL INFORME PROVISIONAL DE FISCALIZACIÓN DEL CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

I. ANTECEDENTES

1.) Por Acuerdo del Excmo. Ayuntamiento de Salamanca en Pleno de 27 de julio de 2006 se aprobaron los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y Técnicas para la contratación por el sistema de concurso procedimiento abierto de la gestión del servicio público de limpieza viaria y recogida de residuos urbanos en el término municipal de Salamanca, con una subsanación de error por Acuerdo de 7 de septiembre del mismo año

2.) El plazo para la presentación de plicas terminó el día 3 de octubre de 2006, tras haber sido publicado el anuncio en el BOP de Salamanca el 3 de agosto

3.) Por Acuerdo del Excmo. Ayuntamiento de Salamanca en Pleno de 28 de diciembre de 2006 se adjudicó el contrato a la mercantil FCC,SA.

4.) Con fecha de 31 de agosto de 2017 se recibe del Consejo de Cuentas de Castilla y León Informe provisional de fiscalización del expediente de contratación, concediendo trámite de audiencia para efectuar alegaciones por plazo de 20 días naturales, que posteriormente son ampliados por 10 días más, hasta el 2 de octubre de 2017, por Resolución de la Presidencia que se comunica con fecha 25 de septiembre.

II. NORMATIVA DE APLICACIÓN

- Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP).
- 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).
- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP).
- Orden EHA/4041/2004 de 23 de noviembre por la que se aprueba la Instrucción del modelo Normal de Contabilidad Local.



- Orden HAP/2015/2012 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.
- Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

III. ALEGACIONES

A la vista del Informe Provisional de Fiscalización de 30 de agosto de 2017, y dentro del plazo de audiencia a tales efectos concedido, por no poder compartir muchas de las afirmaciones, conclusiones y recomendaciones del Consejo de Cuentas, dicho sea en términos de estricta defensa y con el debido respeto y consideración hacia el órgano y su Excmo. Sr. Presidente, manifestamos oposición a dicho Informe y efectuamos las siguientes **Alegaciones al Informe Provisional**, que para una mejor definición del objeto del debate describimos con un título que resume su contenido, e indicamos entre paréntesis su ubicación dentro del Informe Provisional ;

Alegación 1ª. *Sobre comunicaciones a órganos externos.* (texto en página 11; conclusión 1ª; recomendación 1ª).

El Ayuntamiento de Salamanca siempre atiende con prontitud los requerimientos de documentación de órganos externos, pero es innegable que en el expediente que nos ocupa ciertamente los servicios municipales no funcionaron con la diligencia que acostumbran, faltando la constancia de las remisiones sobre la licitación del contrato y sus tramitaciones posteriores conexas.

Aceptamos por tanto las conclusiones del Consejo de Cuentas en este punto.

Alegación 2ª. *Sobre el respeto a la normativa presupuestaria y la elaboración de documentos contables* (texto en páginas 12 y 13; conclusiones 2ª y 3ª; recomendación 2ª).

En la documentación aportada al Consejo para la fiscalización del expediente queda perfectamente acreditado que el procedimiento de contratación quedó sujeto a una tramitación anticipada del gasto, de conformidad con lo establecido en el art. 69.4 TRLCAP, por lo que en el momento de elaboración de los Pliegos no pudo incluirse en el expediente el correspondiente documento contable de retención de crédito, al no ser procedente en aquella fase de tramitación del procedimiento.



Ayuntamiento de Salamanca

Secretaría General
Servicios de Bienes y Contratación

Expd. 1035/2017



Por lo que respecta al compromiso de gasto inherente al contrato de referencia, precisamente por lo anterior, y en aplicación de la EHA/4041/2004 de 23 de noviembre, no procedía el registro contable de un gasto o compromiso del mismo aplicable a ejercicios posteriores.

En cuanto a la elaboración de certificados sobre los límites de los gastos plurianuales, de conformidad con lo dispuesto en el art. 174.2 TRLRHL, no se cumplen los requisitos para ser un gasto de carácter plurianual, por lo tanto no era necesario certificar sobre los límites de los gastos plurianuales.

No obstante lo anterior, el Pleno aprobó la autorización y compromiso del gasto, así como la ampliación del número de anualidades.

Por lo que respecta a los documentos contables una vez adjudicado el contrato, así como los documentos RC y AD de los tres modificados y las revisiones de precios, decir que los documentos contables que reflejan el compromiso de gasto una vez adjudicado el contrato se vienen realizando desde el ejercicio 2009, como consecuencia de adoptar el Ayuntamiento las medidas para registrar las facturas en la Intervención Municipal. Asimismo, los documentos contables de modificados y revisión de precios se suelen aplicar a la RC y/o AD existente en el momento de su fiscalización.

En todo caso, la Intervención del Ayuntamiento de Salamanca respeta la normativa presupuestaria y elabora los correspondientes documentos contables.

Por todo lo anteriormente expuesto, queda debidamente acreditado que en el presente procedimiento fue respetado tanto por el Ayuntamiento como por su Departamento de Intervención la normativa presupuestaria y contable de aplicación a las Entidades Locales. Así, a los efectos oportunos, se aporta, como **Anexo N° 1** a este documento, el Informe del Sr. Interventor municipal de 18 de septiembre de 2017, en el que se detallan de forma sistemática y con suficiente grado de precisión los aspectos *ad supra* referidos, aportándose asimismo documentos de significativa relevancia a los efectos aquí tratados.

Por todo lo anterior, concluimos y alegamos que durante la fase de preparación del expediente quedó garantizado el cumplimiento de la normativa presupuestaria y contable vigente en aquel momento para las Entidades Locales, sin que se haya omitido ningún trámite de fiscalización y control por parte de la Intervención Municipal.

Alegación 3ª.- Sobre la naturaleza jurídica del contrato (texto en página 14; recomendación 11ª).

A este respecto, debemos señalar a la atención del Consejo de Cuentas que el expediente ahora fiscalizado se remonta al año 2006, fecha en la cual no era cuestión pacífica en la doctrina la distinción entre contrato de servicios y contrato de gestión de



Ayuntamiento de Salamanca

Secretaría General
Servicios de Bienes y Contratación

Expd. 1035/2017

servicios públicos, sin que se manejara el concepto de riesgo inherente a la actividad que ahora es inherente al contrato de gestión de servicio público¹.

En los términos más respetuosos posibles, debemos indicar al Consejo que incurre en una contradicción en su Informe Provisional, al poner de manifiesto la errónea calificación jurídica del contrato como de gestión de servicio público, para luego reprochar que no se cumpliera con lo dispuesto en el art. 67.4 a) RGLCAP, referido precisamente al contenido específico de los Pliegos de cláusulas administrativas particulares en los contratos de gestión de servicio públicos.

Precepto que, además, en sus letras c), d) y e) se refiere a otro contenido obligatorio del Pliego como es el de las tarifas a percibir de los usuarios, en su caso; canon a abonar por la Administración y “*beneficio mínimo*” que corresponda a alguna de las partes, conceptos que diluyen, si no eliminan por completo, el concepto de riesgo inherente a la explotación, lo cual evidencia que la distinción entre ambas figuras no ha sido siempre cuestión pacífica.

No obstante lo anterior, mostramos conformidad con el Consejo en que en la licitación del nuevo contrato, a la vista de la evolución doctrinal y de una normativa comunitaria que no nos son desconocidas, la calificación jurídica deberá ser la del contrato de servicios, como ya informó el Sr. Interventor en documento de febrero de 2015 al que alude el propio Consejo de Cuentas.

Por todo lo anterior, concluimos y alegamos que si bien existe consenso en la actualidad sobre la naturaleza jurídica de un contrato configurado en los términos en los que estaba el que aquí nos ocupa, no es menos cierto que cuando se licitó el servicio urbano de limpieza y recogida de residuos - hace casi 12 años - esa distinción no se reflejaba a los operadores jurídicos con tanta claridad, por lo que el Ayuntamiento no actuó de forma imprudente o temeraria al calificarlo, visto el estado de conocimiento vigente, como contrato de gestión de servicio público.

¹ El Acuerdo 55/2013, de 1 de octubre de 2013, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón admite que “*si bien conforme a la legislación anterior de contratos era habitual tipificar los contratos como el presente, como contrato de gestión de servicios públicos, en la actualidad es claramente un contrato de servicios del artículo 10 TRLCSP*”; por su parte, la Recomendación 1/2011, de 6 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, señalaba que “*otra de las más importantes novedades de la LCSP que ha repercutido en la necesaria recalificación de muchos contratos administrativos, antes contratos de gestión de servicios públicos o contratos administrativos especiales, es la amplitud de la configuración del contrato de servicios*”.



Ayuntamiento de Salamanca

Secretaría General
Servicios de Bienes y Contratación

Expd. 1035/2017



Alegación 4ª.- *Sobre las actuaciones preparatorias del expediente: elaboración y aprobación de anteproyecto de explotación y obras; orden de inicio; aprobación del gasto y determinación del Régimen Jurídico Básico del Servicio* (texto en páginas 14 y 15; conclusión 3ª; recomendación 3ª).

En lo relativo a la observación que el Consejo de Cuentas realiza sobre la ausencia del Anteproyecto de explotación y obras para la construcción del Parque de Maquinaria, debemos señalar que el objeto de un contrato de gestión de servicios puede incluir la obligación del adjudicatario de realizar obras, sin que ello implique su consideración como contrato de concesión de obra pública; las inversiones previstas en el contrato objeto de fiscalización para la ejecución del parque central de vehículos en su momento suponían aproximadamente el 2,5% del importe del contrato para un plazo de duración de 12 años, por lo que dada su baja repercusión económica en el mismo se considera que no estaría justificada la tramitación administrativa de un Anteproyecto de explotación y de obras; a tales efectos, se exigía en el art. 113 PCT al adjudicatario la presentación de un Anteproyecto y posterior redacción de un Proyecto que aprobaba el Ayuntamiento.

Por lo que respecta a la orden de inicio del expediente, es cierto que no consta en los archivos de este Servicio un Decreto de inicio de la tramitación, si bien queda acreditada la existencia de los informes técnicos, jurídicos y de fiscalización (estos dos últimos preceptivos) y los correspondientes Pliegos de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas, por lo que el órgano de contratación tuvo todos los elementos de juicio necesarios para poder aprobar el expediente de licitación (Acuerdo de Pleno de 27 de julio de 2006) sin vulneración de lo establecido en el art. 69.1 TRLCAP, especialmente en cuanto a lo que más arriba se dijo sobre la aprobación del gasto en este expediente, que fue por tramitación anticipada.

En cuanto a la aprobación del gasto, habrá que estar a lo ya dicho en la Contestación a la Conclusión 2ª; se trataba de un expediente con tramitación anticipada del gasto en el que el Pleno acordó aprobar la autorización y compromiso del gasto, así como ampliar el número de anualidades, tal y como consta acreditado en el expediente.

En lo concerniente al Régimen Jurídico Básico, el Consejo de Cuentas cita expresamente los artículos 155.2 y 158 del entonces vigente TRLCAP -que regulaban el régimen jurídico del contrato de gestión de servicios públicos por un lado, y 67.4 a.) de su Reglamento, que fijaba el contenido mínimo de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares en este tipo de contratos.

A este respecto decir que, si bien es cierto que no se incluyó en el Pliego un apartado o Anexo con la explícita denominación de "Régimen Jurídico Básico, no lo es menos que en la Cláusula 30ª "Régimen Jurídico del contrato" figuraba un régimen con prelación de fuentes a aplicar en la prestación del servicio, estando precedido además de un articulado que recogía derechos, potestades administrativas, obligaciones y penalizaciones; existiendo además dos Ordenanzas municipales cuya existencia reconoce el propio Consejo de Cuentas, que regulan con detalle y precisión aspectos



Ayuntamiento de Salamanca

Secretaría General
Servicios de Bienes y Contratación

Expd. 1035/2017

esenciales del servicio: Ordenanza Fiscal (Tasa de Basura, nº 13) y Ordenanza de Gestión de Residuos y Limpieza Viaria.

Por tanto, desde un punto de vista material, el Pliego y las Ordenanzas a las que éste se remitía expresamente conformaban un marco regulador del contrato que atiende en su contenido a las exigencias contenidas en la normativa reseñada, por lo que el reproche a la preparación del contrato en este aspecto puede ser formal, sistemático y/o semántico, pero en ningún caso relativo al fondo, al ser lo suficientemente completo el contenido del expediente de contratación, el Pliego y los documentos a los que se remite, en cuanto al régimen jurídico obligacional del contrato inter partes por un lado, y a la prestación del servicio a los usuarios por otro.

Por todo lo anterior, concluimos y alegamos que las actuaciones preparatorias del expediente de contratación fueron ajustadas a derecho, sin que se pueda acreditar la existencia de ningún vicio formal y/o procedimental esencial que, vista la extensión del expediente, su complejidad técnica e importancia económica, puedan ser susceptibles de haber alterado los términos de la licitación; considerando asimismo desproporcionada la redacción de un Anteproyecto de obras y explotación, vista la importancia relativa de la obra en comparación con el volumen total del contrato.

Alegación 5ª.- Sobre el contenido del PCAP (texto en páginas 15 y 16; conclusión 4ª; recomendación 4ª).

En cuanto a la acreditación de la solvencia, decir que la Cláusula 10ª letra e) apartado 2º del PCAP, contemplaba un supuesto de acreditación de la solvencia técnica de las empresas que sí concretaba y acotaba al objeto del contrato en licitación los supuestos de hecho genéricos contemplados en el art. 19 TRLCAP, al exigir la realización de un servicio de limpieza y recogida en los últimos tres años en un municipio de más de 150.000 habitantes, población de derecho de la ciudad de Salamanca por aquel entonces.

Por lo que respecta a los otros dos supuestos para la acreditación de la solvencia técnica y los tres medios de acreditación de la solvencia económica financiera, ciertamente el Pliego no desarrolló la redacción literal del articulado legal, lo cual, sin embargo, no generó problemas durante la fase de admisión de ofertas ni determinó la exclusión de ningún licitador. Es más, la Mesa en su sesión de 5 de octubre de 2006 acordó por unanimidad, y con el fin de promover la concurrencia pública, aceptar la oferta de la UTE "Cesapa/Grupo Raga", se adjunta como **Anexo N° 2** copia de dicho acta.

Ciertamente es un fallo técnico del Pliego, pero en ningún pone en riesgo el principio de concurrencia de empresas en igual condición, ya que de la casuística que se puede extraer de la doctrina y jurisprudencia en la materia, se deduce que las impugnaciones de Pliegos en materia de acreditación de la solvencia vienen de la



Ayuntamiento de Salamanca

Secretaría General
Servicios de Bienes y Contratación

Expd. 1035/2017



introducción de criterios no contemplados en la normativa o, aún estando contemplados en la misma, no guarden relación directa con el objeto del contrato o, guardándola sean desproporcionados en el sentido de limitar la participación de empresas, al exigir criterios de solvencia demasiado elevados en comparación con el importe o dificultad técnica del contrato.

Aunque no es excusa, una mera transcripción literal de los apartados de solvencia, desde la óptica del licitador, siempre será más favorable – por lo fácil que será cumplirla con la presentación de cualquier elemento de solvencia que encaje formalmente en la redacción del párrafo – que la introducción de criterios no contemplados en la normativa o excesivamente complejos o desproporcionados, reduciendo así el principio de libre concurrencia a las licitaciones públicas.

Se trata por tanto de un fallo que evidencia una falta de la debida diligencia que pasó inadvertido durante la tramitación, pero que es también incompatible con una actuación de mala fe por parte del Ayuntamiento en la licitación de uno de sus más importantes contratos.

Por lo que respecta a los criterios de valoración subjetiva, en una reciente Resolución² el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales tuvo ocasión de pronunciarse sobre la impugnación de los Pliegos para la contratación del servicio de limpieza viaria, recogida de basura y transporte a la planta de tratamiento del Ayuntamiento de Sueca, Provincia de Valencia, siendo objeto de la controversia, entre otros, el grado de desglose y desarrollo de los criterios de adjudicación que dependían en su puntuación de un juicio de valor.

El Tribunal comienza transcribiendo el cuadro de criterios de valoración subjetiva del PCAP impugnado del Ayuntamiento de Sueca (Cláusula 10ª letra B), que son los siguientes;

1. "SERVICIO DE LIMPIEZA VIARIA (15 puntos)

Objetivos, organización de servicio, frecuencia y adecuación al ámbito territorial. Optimización de medios materiales y humanos para la prestación de cada servicio. Eficiencia en la definición de itinerarios de ejecución de cada servicio. Rendimiento de los equipos propuestos.

Flexibilidad y coordinación de horarios. Capacidad de actuación en situaciones especiales, excepcionales, de emergencia o cualesquiera otras que requieran respuesta rápida y eficaz.

2. SERVICIO DE RECOGIDA DE RESIDUOS (15 puntos)

Objetivos, organización de servicios, definición de itinerarios de ejecución de cada servicio, frecuencias y adecuación al ámbito territorial. Plan de contenerización.

² Se trata de la Resolución 0208/2017 de 24 de febrero de 2017, Número de recurso 50/2017 C.A. Valenciana, 4/2017, asimismo ver la abundante doctrina y jurisprudencia que cita en la misma.



Recogida selectiva: planificación, prevención y corrección de desbordes. Optimización de medios materiales y humanos. Rendimiento de los equipos propuestos. Flexibilidad y coordinación de horarios.

3. ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO. MEDIOS HUMANOS Y MATERIALES (5 puntos)

*Adecuación de los medios materiales a los servidos y zonas del ámbito territorial (características técnicas). Uso de maquinaria y vehículos que minimicen los impactos ambientales. Plan de mantenimiento, lavado y repaso de pintura de la maquinaria y vehículos, Plan de mantenimiento, pintura y limpieza de las instalaciones fijas. Adecuación de las instalaciones fijas y accesibilidad para el ciudadano. Organización del servicio y medios humanos, plan de formación, de seguridad y salud; asesoramiento técnico; uniformidad del personal. Organización jerárquica y funcional de la contrata. Registros a utilizar durante la prestación del servicio.
Medios materiales*

4. PROYECTO DE MEJORA CONTINUA Y SOSTENIBILIDAD (3 puntos)

Plan de calidad, mejora continua y sostenibilidad. Control del servicio prestado. Precisión, claridad, concisión y ahorro de papel en la presentación de las ofertas.”

Para concluir a continuación que “a juicio del Tribunal, de conformidad con la doctrina que venimos sosteniendo la definición de los criterios de adjudicación subjetivos es adecuada, estableciendo cuatro criterios a los que se atribuyen una serie de puntos y son descritos con suficiente claridad como para permitir al licitador la formación de una propuesta conociendo anticipadamente los aspectos de la misma que, con carácter subjetivo, se van a considerar y valorar por en el procedimiento de selección del contratista, reconociendo en las descripción de los criterios suficiencia necesaria y pautas que han de seguirse a la hora de valorar cada oferta” .

Entendemos que los criterios sujetos a juicio de valor que contenía hace 11 años el PCAP del Ayuntamiento de Salamanca, objeto hoy de fiscalización, eran similares a los que recientemente ha enjuiciado el Tribunal Central en la Resolución citada; es más, en nuestro caso cada criterio recogía una serie de sub-criterios con un máximo de puntuación asignado a cada uno, cosa que no hace el Pliego valenciano transcrito que atribuye sin más una puntuación global a cada gran apartado objeto de evaluación. Creemos por tanto que las conclusiones del Tribunal Central en un caso tan similar al que nos ocupa, son extrapolables para la tramitación del expediente del Ayuntamiento de Salamanca.

Por todo ello, a la luz de los datos que obran en el expediente se puede afirmar, dicho sea con el debido respeto hacia el Consejo de Cuentas, que los criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor contenidos en el Pliego del contrato que aquí nos ocupa, fueron plenamente ajustados a derecho y, además, contenían en su expresión en el Pliego un grado de desarrollo suficiente para que los licitadores (conocedores por su condición profesional, de las condiciones de prestación de un



Ayuntamiento de Salamanca

Secretaría General
Servicios de Bienes y Contratación

Expd. 1035/2017



servicio de las características del licitado) pudieran representarse *ex ante* las condiciones en que iba a ser valorado por los técnicos municipales *ex post* el contenido de sus respectivas ofertas, valoración que, en ejercicio de una discrecionalidad técnica reconocida por el ordenamiento, no cayó en arbitrariedad de ningún tipo.

Por su parte, la fórmula aplicable para la valoración de la proposición económica, si bien atenúa el reparto de puntos que se consigue en comparación con una fórmula de tipo proporcional, no es menos cierto que es plenamente ajustada a derecho teniendo en cuenta el fuerte componente de mano de obra y gastos de personal del contrato de referencia.

A este respecto, la Resolución Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales anteriormente citada, basándose en la amplia y consolidada doctrina creada al respecto en muchas de sus anteriores resoluciones que expresamente cita, dice que: *“ni el TRLCSP ni su normativa de desarrollo contienen una pauta a la que deba atenerse el órgano de contratación a la hora de concretar el criterio de evaluación de las ofertas económicas, si bien es claro que necesariamente habrá de recibir la puntuación más alta el licitador que oferte un precio inferior y la más baja la que presente el superior(...)Fuera de estos principios elementales, el órgano de contratación cuenta con un margen de libertad para decantarse por una u otra fórmula, para optar por una regla de absoluta proporcionalidad o, por el contrario, introducir modulaciones en ella que no sean arbitrarias ni carentes de lógica o, en fin, distribuir la puntuación por la baja que cada oferta realiza respecto del presupuesto de licitación o en proporción a la oferta más económica (...)No creemos, en consecuencia, que el Derecho Comunitario o el Derecho interno impongan indefectiblemente la utilización de un método proporcional puro en la evaluación de la oferta económica. Ni el tenor del artículo 150 TRLCSP ni el del artículo 53 de la Directiva 2004/18/CE abonan tal tesis, pues, de haber sido esa la intención del legislador, lo razonable es pensar que habría incluido una advertencia en tal sentido, siquiera sea por la importante modificación que ello entrañaría respecto de la normativa –estatal y comunitaria- precedente”*

En cualquier caso, se aporta como **Anexo N° 3** un informe del Sr. Director del Área de Medio Ambiente - departamento municipal al que corresponde al gestión del contrato que nos interesa - en el que hace una simulación de los resultados de la adjudicación aplicando una fórmula proporcional, manteniéndose invariable la prelación de licitadores y, en algún caso, conservando idéntica puntuación en ambos sistemas alguno de los licitadores.

Asimismo, estas operaciones comparativas fueron realizadas por el Sr. Interventor en el Informe de fiscalización de la adjudicación el 22 de diciembre de 2006, con idéntico resultado. Se adjunta copia del Informe como **Anexo n°4**.

A mayor abundamiento, conviene recordar lo que decía la reciente Sentencia de la Audiencia Nacional 164/2017 de 5 de abril de 2017 (N° Recurso 784/2015) y la jurisprudencia del Tribunal Supremo que en ella se recoge, al poner de *“manifiesto, con*



Ayuntamiento de Salamanca

Secretaría General
Servicios de Bienes y Contratación

Expd. 1035/2017

cobertura en el citado principio de economía procesal, la improcedencia de declarar nulidades cuando el nuevo acto que hubiera de dictarse, una vez subsanado el correspondiente defecto formal, tuviera que ser idéntico, en sentido material, al dictado con anterioridad”.

Por todo lo anterior, concluimos y alegamos que el contenido más esencial del Pliego, aquel que afecta en primer lugar a la igual condición de todos los licitadores durante la fase de concurrencia competitiva, y en segundo lugar, a las relaciones que el empresario seleccionado como adjudicatario mantiene con la Administración, no generó en ningún caso discriminación o situaciones de indefensión, contemplándose criterios de valoración de ofertas estrictamente conformes a derecho y favoreciendo la libre concurrencia de empresarios.

Asimismo, significar que no se presentaron recursos, impugnaciones o reclamaciones contra el contenido de los Pliegos ni contra la posterior valoración de ofertas que se hizo, en aplicación de los criterios en ellos contenidos.

Alegación 6ª. *-Sobre los anuncios en el BOP. (texto en páginas 16 y 17; conclusión 5ª; recomendación 5ª).*

El Consejo se refiere a dos omisiones en el contenido del anuncio de licitación a incluir en el Boletín; por un lado los criterios de solvencia conforme al art. 15.3 RRLCAP; y por otro, la información señalada en el Anexo VII del RGLCAP.

En el primero de los casos se albergan dudas lícitas sobre la aplicación del citado art. 15.3, ya que parece referirse al caso de anuncios de procedimientos restringidos, en los que opera una fase previa de selección.

Por lo que respecta al Anexo VII del Reglamento, incluye información prolija que está reiterada en el Pliego y a la que expresamente se remitía nuestro anuncio de licitación, información que además supone un mayor coste para el Ayuntamiento, pues mayor extensión del anuncio, más elevada será la tasa que se gira desde el Boletín oficial correspondiente y que luego termina repercutiéndose en el licitador que resulta adjudicatario (salvo que quede desierto el procedimiento, en cuyo caso habrá sido íntegramente abonada por la Administración).

Por todo lo anterior, concluimos y alegamos que el anuncio contenía la información esencial del procedimiento, estando a disposición de los licitadores toda la documentación y en particular los Pliegos, sin que consten problemas u obstáculos a la libre concurrencia de empresas.

Alegación 7ª. *- Sobre certificación del Registro de la entidad según art. 80.5 RGLCAP (texto en página 17; conclusión 6ª).*



Ayuntamiento de Salamanca

Secretaría General
Servicios de Bienes y Contratación

Expd. 1035/2017



El artículo 80.5 RGLCAP determina sobre forma de presentación de la documentación por parte de los licitadores que “(...)terminado el plazo de recepción, los jefes de las oficinas receptoras expedirán certificación relacionada de la documentación recibida o de la ausencia de licitadores, en su caso, la que juntamente con aquélla remitirán al Secretario de la mesa de contratación o al órgano de contratación cuando en los supuestos en que se adjudique el contrato por procedimiento negociado no se constituya la misma (...)”.

Al respecto decir que se trata de un precepto claramente pensado para una administración de tamaño y volumen muy superior al del Ayuntamiento de Salamanca, siendo algo por otra parte muy común en la legislación estatal, que tiene siempre muy presente la estructura ministerial en la que se divide la Administración General del Estado.

En el caso que nos ocupa, y que probablemente sea extensible a la mayoría de entidades locales de España, con la salvedad de algunas ciudades de gran población y otras tantas Diputaciones Provinciales, las ofertas se recibían - y se reciben a día de hoy - directamente en el Servicio de Bienes y Contratación (art. 12 del PCAP objeto de controversia) a cuyo cargo está un funcionario que recibe la oferta, la inscribe en el Libro de Plicas, convoca la Mesa de Contratación por orden de la Presidencia y asiste a ella con voz pero sin voto como Secretario, elaborando a continuación las actas de las respectivas sesiones, siendo en todo caso la misma persona, por lo que un certificado como el señalado por el art. 80.5 RGLCAP sería claramente redundante.

Tal y como reconoce el Tribunal, consta en el expediente el acta de apertura de plicas del sobre nº 1 con la relación de empresas que han concurrido, por lo que en ningún caso ha quedado duda sobre las empresas que licitaron ni consta ninguna incidencia sobre extravío o controversia sobre documentación aportada, cumplimiento del plazo para la presentación, etc.

Por todo lo anterior, concluimos y alegamos que la ausencia del certificado del art. 80.5 RGLCAP no ha sido causa de ningún problema de orden formal o material durante la fase de admisión de ofertas, existiendo en el expediente documentos que suplen sobradamente su contenido.

Alegación 8ª.- *Sobre la valoración de las ofertas por parte de los técnicos municipales* (texto en página 17; conclusión 7ª; recomendación 6ª).

En lo concerniente a esta cuestión, hacemos nuevamente nuestras las tesis del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales expresadas en la Resolución anteriormente citada, al destacar en su “Fundamento de derecho octavo” que ha tenido la oportunidad de pronunciarse en muchos recursos sobre cuestiones similares a las que aquí hoy se nos plantean, dando lugar a una doctrina administrativa sobre los criterios de adjudicación de los contratos, que le lleva a citar una interesante recopilación de jurisprudencia en la materia, así dice que “en la Resolución nº



Ayuntamiento de Salamanca

Secretaría General
Servicios de Bienes y Contratación

Expd. 1035/2017

713/2016, de 16 de septiembre, con cita de la Resolución nº 583/2016, de 15 de julio se indica: "(...) no es posible establecer criterios o subcriterios que no estén recogidos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares por cuanto se quiebra con ello el principio de igualdad. Así la Resolución 967/2015, entre otras muchas, dispuso que: "Tal y como ha señalado este Tribunal en distintas resoluciones, los principios rectores básicos de la contratación pública exigen que tanto la descripción de los criterios de adjudicación como la determinación de las reglas de ponderación de los mismos queden fijados con el necesario nivel de concreción en los pliegos, permitiendo a los licitadores conocer de antemano cuáles serán las reglas precisas que rijan la valoración de sus ofertas y evitando que puedan producirse arbitrariedades en dicha valoración, cuyos parámetros no pueden quedar discrecionalmente en manos de la mesa de contratación. Así, en la Resolución 301/2011, de 7 de diciembre de 2011, se ponía ya de manifiesto que la previa concreción de los criterios de adjudicación es un requisito esencial, pues como recuerda la Sentencia del TJUE de 24 de noviembre de 2008, Asunto Alexandroupulis, una entidad adjudicadora, en su competencia de valoración de ofertas en un procedimiento de licitación, no puede fijar a posteriori coeficientes de ponderación, ni aplicar reglas de ponderación o subcriterios relativos a los criterios de adjudicación establecidos en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación, sin que se hayan puesto previamente en conocimiento de los licitadores (...)"

No obstante lo anterior, el Tribunal hace a renglón seguido una importante distinción en lo que afecta a la labora técnica de valoración de ofertas por parte de los técnicos y las mesas de contratación: "como hemos señalado reiteradamente, hay que distinguir lo que se denominan criterios o subcriterios no previstos en los pliegos y, por tanto, desconocidos por los licitadores, de la posibilidad de aplicar concreciones a los criterios generales previamente establecidos. En este caso, no se trata de establecer ex novo subcriterios diferentes, sino de la determinación del propio criterio con el contenido que lógicamente cabe esperar de su propio concepto, lo que es perfectamente admisible por no suponer la introducción de subcriterios nuevos y aplicarse unos principios generales de valoración." También interesa recordar la Resolución nº 203/2016, de 11 de marzo, en la que se reconoce cierto grado de discrecionalidad en la integración de los criterios de valoración subjetivos o dependientes de un juicio de valor, señalando, que: "El Tribunal ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la determinación necesaria de los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor, entre otras en la Resolución de 18 de diciembre, en la que indicamos que: "a) Los criterios de valoración han de estar correctamente definidos en el pliego, no solo en cuanto a la definición del criterio en sí, sino también los aspectos concretos que en relación con dicho criterio van a ser tenidos en cuenta en la valoración, determinación que es especialmente necesaria en el caso de los criterios sujetos a juicio de valor, pues en otro caso, además de conculcarse el principio de transparencia y libre concurrencia, se impediría la posible revisión posterior por parte de los órganos administrativos y judiciales competentes para ello (resoluciones nº102/2013, 263/2011). b) En cuanto a la forma de lograr tal nivel de detalle, sin embargo, no es necesario en todo caso que sea a través de la asignación de bandas de puntos, sino que basta con que la descripción del criterio sea lo suficientemente exhaustiva, estableciendo las pautas que



Ayuntamiento de Salamanca

Secretaría General
Servicios de Bienes y Contratación

Expd. 1035/2017



van a seguirse a la hora de valorar cada oferta. Debe tenerse en cuenta que cuando se trata de criterios sujetos a juicios de valor la descripción será siempre y necesariamente subjetiva, pues en otro caso estaríamos ante criterios evaluables mediante fórmulas (resolución nº 923/2014). c) Los criterios establecidos en el pliego no pueden ser alterados con posterioridad, introduciendo nuevos subcriterios o aspectos no recogidos en los pliegos, lo que no impide que al efectuar la valoración se puedan recoger apreciaciones que vengan a concretar en cada caso los aspectos a que se refieren los pliegos con carácter general (resolución 301/2012). (...) La esencia de los criterios dependientes de un juicio de valor estriba precisamente en la existencia de una actividad subjetiva de quien realiza el análisis, actividad que no puede ser arbitraria, pero que tampoco puede ser matemática. La Jurisprudencia (por ejemplo STS de 27 de junio de 2.012) y nuestra propia doctrina (Resoluciones 408/2015, 257/2015 y otras muchas) reconocen la discrecionalidad técnica de los órganos de la Administración como instrumento técnico de integración de los elementos subjetivos de los criterios de adjudicación de las proposiciones de los licitadores que solo se puede desvirtuar por desviación de poder, arbitrariedad, ausencia de toda justificación o patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega o vulneración del procedimiento. La admisión de los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor lleva a reconocer conceptos cuya integración pueda hacerse por el órgano de contratación mediante una apreciación o valoración subjetiva de ahí que los conceptos empleados para su definición admitan un margen de valoración, sin que esta circunstancia pueda sobrepasar los límites advertidos de la discrecionalidad técnica.

Por último el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE C-331/04, de 24 de noviembre de 2005. Asunto Viaggi di Maio) ha declarado que “el Derecho comunitario no se opone a que una mesa de contratación atribuya un peso específico a elementos secundarios de un criterio de adjudicación establecidos con antelación, procediendo a distribuir entre dichos elementos secundarios el número de puntos que la entidad adjudicadora previó para el criterio en cuestión en el momento en que elaboró el pliego de condiciones, siempre que tal decisión: -no modifique los criterios de adjudicación del contrato definidos en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación; -no contenga elementos que, de haber sido conocidos en el momento de la preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación; -no haya sido adoptada teniendo en cuenta elementos que pudieran tener efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores”.

A los oportunos efectos, se aporta como **Anexo N° 3** copia del Informe del Sr. Director de Área de Medio Ambiente (por aquel entonces Jefe de Servicio de Medio Ambiente), responsable del equipo técnico que hizo la valoración en su día - y que fue asumida por la Mesa de Contratación - en el que ratifica los extremos anteriores.

A mayor abundamiento, señalo a la atención del Consejo que no consta en los archivos municipales que durante la fase de licitación se solicitara aclaración o duda por escrito, o que se presentara algún recurso a modo de impugnación del contenido del Pliego.



Ayuntamiento de Salamanca

Secretaría General
Servicios de Bienes y Contratación

Expd. 1035/2017

No se puede apreciar en el caso que nos ocupa que se verifique ninguno de los vicios que el Tribunal enumera, por lo que, con el debido respeto y en estrictos términos de defensa, nos oponemos a la conclusión del Consejo de Cuentas en este punto. Así, concluimos y alegamos que en todo momento quedó garantizada la de un acuerdo de adjudicación motivado y debidamente sustentado en informes técnicos que - en aplicación de criterios estrictamente conformes a derecho tal y como sostuvimos en la alegación anterior- nunca sobrepasaron los límites de la discrecionalidad técnica.

Alegación 9ª.- *Sobre certificaciones mensuales y seguimiento y control del contrato* (texto en páginas 18 y 19; conclusión 8ª; recomendación 7ª).

El Pliego contiene en su Cláusula 19ª una descripción somera y simplificada del procedimiento de pago, pero suficiente y equivalente a la de cualquier procedimiento al uso en las distintas Administraciones Públicas, para la elaboración y aprobación de las certificaciones o facturas mensuales, con participación del departamento técnico responsable del contrato y la fiscalización de la Intervención municipal, tal y como se recoge en el documento anexo al Informe de Medio Ambiente que como **Anexo N° 3** se adjunta al presente Informe.

Asimismo, consta en el expediente y así lo reconoce el Consejo de Cuentas que se nombró de forma expresa un departamento municipal supervisor del contrato.

A mayor abundamiento, quiero señalar a la atención del Consejo que consta en los archivos del Servicio de Contratación la existencia de la tramitación de varios expedientes penalizadores a la empresa que presta el servicio a propuesta del Área de Medio Ambiente – en algunos de ellos incluso se desestimaron las alegaciones de la empresa y se penalizó su incumplimiento – derivados de la función de seguimiento y control de la gestión cotidiana del contrato que llevaban – y llevan – a cabo los técnicos municipales. Se adjunta copias de varias resoluciones dictadas en la materia como **Anexo n° 5** a este Informe.

Por todo lo anterior, concluimos y alegamos que el Ayuntamiento viene llevando un control mensual del contrato desde hace 11 años, en el que, por más que se pueda debatir sobre la forma queda perfectamente acreditada la existencia de un departamento técnico responsable de la supervisión del contrato que no ha variado desde la firma del contrato (el Área de Medio Ambiente) y de la elaboración, comprobación y consiguiente fiscalización por la Intervención de los instrumentos y documentos de pago de las facturas presentadas por la concesionaria. El seguimiento del contrato ha llevado en algunas ocasiones a penalizar a la empresa por cuestiones concretas como falta de limpieza de manchas, alineaciones de contenedores, etc.



Ayuntamiento de Salamanca

Secretaría General
Servicios de Bienes y Contratación

Expd. 1035/2017



Alegación 10ª.- *Sobre el Modificado N° 1 en lo relativo a la obra de la retirada de la Pesquera de Tejares y adecuación del Río Tormes (texto en página 22; conclusión 9ª; recomendación 8ª).*

A este respecto, se informa desde el Área de Medio Ambiente que la obra resultó necesaria para la tramitación de la preceptiva autorización de la Confederación Hidrográfica del Duero para el parque central de vehículos incluido en el contrato (Resoluciones de la Comisaría de Aguas de la CHD de 17 de mayo de 2010 y de 19 de octubre de 2012 que se aportan como **Anexo N° 6**) al ser obras necesarias para la legalización del parque teniendo que ser ejecutadas fuera de la parcela municipal cedida. Al igual que el resto de inversiones de obra civil del contrato, se amortizan a 18 años, utilizando un criterio técnico de vida útil para justificar dicho periodo de amortización, que permite obtener un canon anual de menor importe.

A tales efectos, en el expediente de modificación tramitado, consta informe jurídico en el que se ratifica la legalidad de la Modificación, se aporta como **Anexo n° 7**.

Por todo lo anterior, concluimos y alegamos que la **Modificación N° 1** del contrato en cuanto a la obra de la Pesquera de Tejares, por lo que aquí interesa, fue ajustada a derecho y consistió en incorporar al contrato una obra complementaria a una inversión perfectamente definida en el objeto del contrato - tanto en el art. 1.5 PCAP como en el art.1 del PPT - por exigencias de una Administración sectorial de nivel superior.

Alegación 11ª.- *Sobre la modificación de la fórmula para la revisión de precios del contrato (texto en página 22; conclusión 10ª, recomendación 9ª).*

La invariabilidad de la fórmula usada para la revisión de precios del contrato del art. 104.3 TRLCAP es una garantía del principio de libre concurrencia e igual trato de todos los licitadores, ya que una alteración de la fórmula que revisa el precio que se paga al concesionario haría albergar la duda de si los demás competidores durante la fase de licitación no habrían formulado oferta en términos distintos de haber conocido que una vez adjudicado el contrato se terminaría modificando al alza el régimen de revisión del precio, y por tanto, del contenido económico esencial del contrato³.

³ En este sentido, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la materia en sus Informes 48/95 de 21 de diciembre de 1995; 47/98 de 17 de marzo de 1999 y 52/00 de 21 de marzo de 2001, este último a propósito de un contrato de idéntico objeto al que nos ocupa.



Ayuntamiento de Salamanca

Secretaría General
Servicios de Bienes y Contratación

Expd. 1035/2017

Como quiera que sea, en el caso que nos ocupa la fórmula para la revisión de precios se ha modificado – previo Informe jurídico favorable - en beneficio de la Administración y no del contratista, constando en el expediente un cuadro comparativo elaborado por el Sr. Interventor en su informe de 9 de mayo de 2013 (Refª 77/13) en el que cifra el ahorro que se hubiera conseguido con esta fórmula, de haber sido aplicado a *ab initio* del contrato, en 1.771.500, 52 €. Se adjuntan copias de dichos Informes como **Anexo Nº 8**.

Asimismo, decir que era una medida contenida en el Plan de Ajuste Municipal de 30 de marzo de 2012 aprobado por el Ministerio de Hacienda dentro de su apartado 16º *“Otras medidas letra d), mejora de la eficiencia en la prestación de los servicios de (...) la limpieza viaria y recogida de basuras(...)efectivas (...) desde el 01/01/2013 en lo relativo al contrato de limpieza viaria”* que como **Anexo nº 10 se adjunta**

Por todo lo anterior, concluimos y alegamos que la modificación de la fórmula de revisión de precios, se puede encuadrar dentro de las medidas de Ajuste Financiero exigidas por la Administración General del Estado, siendo, además, en beneficio del Ayuntamiento por ser menos inflacionista, sin generar una alteración de las condiciones esenciales de licitación de modo que, de haber sido conocidas por los demás competidores les hubieran llevado a alterar las ofertas presentadas.

Alegación 12ª.- *Sobre la cobertura presupuestaria del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos* (texto en página 29).

El informe del Consejo concluye, en su página 29, que los ingresos recaudados por el Ayuntamiento de Salamanca a través de la Tasa correspondiente al servicio de recogida de residuos sólidos urbanos superan los gastos producidos por el propio servicio (el informe establece, en su página 28, una relación de ingresos/gastos del 1,82 en 2013 y del 1,85 en 2014), incumpliendo el principio de equivalencia recogido en la legislación vigente sobre Tasas y Precios Públicos.

El Consejo llega a dicha conclusión al imputar como único coste (gasto) del servicio el derivado del contrato de gestión de recogida de residuos sólidos urbanos objeto del informe de fiscalización. Sin embargo, al hacerlo obvia lo dispuesto en el artículo 25.2 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, que, tras dejar sentado en su párrafo primero el ya mencionado principio de equivalencia, señala en el párrafo segundo lo siguiente: *“para la determinación de dicho importe se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa...”*



Ayuntamiento de Salamanca

Secretaría General
Servicios de Bienes y Contratación

Expd. 1035/2017



Por tanto, para determinar los costes totales del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos en la ciudad de Salamanca habrá que tener en cuenta todos los costes directos en los que el Ayuntamiento incurre como consecuencia de la prestación del servicio (uno de los cuales, pero no el único, es el vinculado al contrato objeto de fiscalización), así como los indirectos u otros también vinculados a dicha prestación.

Al hacerlo así, se comprobaría que los ingresos recaudados por el Ayuntamiento de Salamanca a través de la Tasa por el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos no llegan a cubrir los costes totales del servicio, respetándose pues el principio de equivalencia anteriormente referido, y lo dispuesto al respecto por el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.

Como medio para refrendar lo ya expuesto, se acompaña, como **Anexo nº 10** el Estudio económico-financiero incorporado a la última modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa del servicio aprobada por el Ayuntamiento (con incidencia más allá del IPC), en el que se constata que la ratio de cobertura de los costes del servicio por los ingresos se sitúa en el 98,34% (relación ingresos/gastos del 0,98).

Alegación 13ª.- *Sobre el cumplimiento de la Orden HAP/2015/2012, en cuanto a la información remitida sobre el coste efectivo de los servicios públicos que presta el Ayuntamiento (texto en página 30; conclusión 11ª; recomendación 10ª).*

El contrato que nos ocupa incluye dentro de su objeto, entre otras, la "Limpieza viaria" y la "Recogida de residuos", prestaciones que reciben distinta codificación en la orden Ministerial que aprueba la estructura presupuestaria de las Entidades Locales, por lo que los gastos de recogida se han venido aplicando al grupo de programas de limpieza.

Por lo que respecta a la falta de coherencia de los datos que identifica el Consejo de Cuentas en la página 30 de su Informe Provisional, se debe precisamente a la señalada aplicación conjunta de los gastos de limpieza y recogida de residuos en un sólo programa presupuestario, el de "Limpieza viaria" con código (163).

Al igual que se hizo en anteriores alegaciones, nos remitimos a mayor abundamiento al Informe de Intervención que como **Anexo Nº 1** se adjunta al presente escrito.

En cuanto a la información facilitada relativa al coste efectivo de los servicios, desde el Área responsable del contrato, se admite que el dato correspondiente al año 2015 no fue debidamente actualizado con respecto al del ejercicio anterior, ya que si bien se mantiene el número de contenedores, ha variado el número de toneladas de residuos recogidos.



Ayuntamiento de Salamanca

Secretaría General
Servicios de Bienes y Contratación

Expd. 1035/2017

Por lo que respecta a la notificación al contratista, de la que en el Informe Provisional se dice no tener constancia (p. 22) se adjunta como **Anexo nº 11** copia de dicha notificación y de una previa conformidad del contratista.

Por todo lo anterior, concluimos y alegamos que, aún asumiendo el error aritmético derivado de un involuntario fallo humano, el Ayuntamiento cumple con las obligaciones en materia financiera impuestas por el Ministerio.

IV. SOBRE LAS RECOMENDACIONES DEL CONSEJO DE CUENTAS

Vistas las recomendaciones que hace el Consejo de Cuentas para una mejora del servicio, las cuales expresamente agradecemos, debemos señalar no obstante, que estamos en desacuerdo con muchas de ellas, en concordancia con los argumentos ya expuestos en los fundamentos que preceden, o porque de los errores formales padecidos en este expediente y que a lo largo de este Informe se han reconocido, no se pueden extraer conclusiones generalizadas sobre la actuación administrativa municipal, todo ello sea dicho desde la más alta consideración hacia el Consejo de Cuentas y en los términos más respetuosos.

Recomendación 1ª.- Sobre la remisión de documentación a órganos externos.

Acceptamos la recomendación en el sentido de poner los medios para que no vuelva a producirse el fallo aquí reconocido, pero en ningún caso es práctica habitual de este Ayuntamiento.

Recomendación 2ª.- Sobre el respeto de la normativa presupuestaria y contable por parte de la Intervención.

De pocas cosas se podrá tener más certeza que de la profesionalidad y dedicación al servicio de la Intervención municipal, tal y como queda perfecta y debidamente acreditado no sólo en las alegaciones y documentos anexos aquí expuestos, si no en hechos que el propio Consejo de Cuentas reconoce y atribuye a la Intervención.

A título de ejemplo me permito señalar a su atención que el Informe provisional de fiscalización recuerda que el Sr. Interventor en su informe de 10 de febrero de 2015 ya advertía a propósito de un expediente conexo que, en el futuro la nueva licitación del servicio de limpieza urbana debería ser calificada como contrato de servicios; asimismo, consta en uno de los Anexos de este informe de alegaciones una copia del informe del



Ayuntamiento de Salamanca

Secretaría General
Servicios de Bienes y Contratación

Expd. 1035/2017



Sr. Interventor de 22 de diciembre de 2006 para la fiscalización del acto de adjudicación, en el que ya se tomaba la molestia, a modo de cautela, de hacer una comparación de la puntuación resultante de aplicar dos tipos diferentes de fórmulas, cuestión que ha sido debatida nuevamente ahora y que en reciente informe del Área de Medio Ambiente se ha reproducido idéntica operación; aunque anécdotas, se nos antojan muestras muy significativas del celo profesional de la Intervención.

Por tanto, concluimos que el Ayuntamiento ha actuado en esta materia con la debida diligencia y dentro de las prácticas administrativas más ordenadas, con escrupuloso cumplimiento de la normativa vigente en cada momento.

Recomendación 3ª.- Sobre la tramitación de los expedientes de contratación y su contenido.

Si bien es cierto que el expediente que aquí hoy interesa adolecía de algún fallo formal de escasa entidad, tal y como hemos reconocido cuando ha sido procedente, no lo es menos que en la práctica habitual de la contratación municipal se observan todos los requisitos formales legales, en particular, la orden de inicio del expediente se incluye siempre como documento preferente, debidamente motivada y suscrita por el Concejal Delegado por la Alcaldía en cada momento para ostentar las competencias en materia de contratación y patrimonio.

Por tanto, concluimos que no se pueden sentar afirmaciones generalizadas sobre la actuación administrativa municipal con base en errores puntuales y de tan escasa trascendencia.

Recomendación 4ª.- Sobre el contenido de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares.

Más allá del fallo - que hemos reconocido - en la transcripción literal de alguno de los requisitos de solvencia, y sin que ello signifique que sea proceder habitual del Ayuntamiento, no podemos aceptar esta recomendación, pues de la argumentación vertida en los fundamentos que anteceden, ha quedado perfectamente acreditado el respaldo legal de los criterios de valoración que contenía el PCAP; y además, por una reciente Resolución del órgano de recursos administrativos de mayor prestigio y reconocimiento del país, en un expediente prácticamente idéntico al que aquí se fiscaliza por el Consejo de Cuentas.

Recomendación 5ª.- Sobre el contenido de los anuncios a publicar en los Diarios oficiales.

Aceptamos la recomendación y trataremos de cumplir hasta las más mínimas exigencias formales en los anuncios de licitación, si bien siempre hemos sido sensibles a las demandas de los licitadores en materia de información, poniendo a su disposición la mayor información que resulta posible y habiendo habilitado incluso canales de comunicación específicos a través del perfil de contratante para la consulta de dudas y petición de documentos.



Recomendación 6ª.- Sobre la valoración de las ofertas.

Al igual que hemos dicho a propósito de la Recomendación 4ª, existe un contrastado respaldo legal a la discrecionalidad técnica de los informes de valoración de ofertas, así como de los acuerdos y propuestas de la Mesa de Contratación.

En ningún caso se ha incurrido en la adjudicación de este expediente – ni de ninguno de los que tramita habitualmente el Ayuntamiento – en un exceso de discrecionalidad que pueda ser identificada como arbitrariedad o desviación de poder. Los técnicos integraron con su leal saber y entender, siguiendo prácticas profesionales habituales, la redacción abstracta de unos criterios de valoración que como hemos visto son ajustados a derecho, trasladándolas así a las propuestas concretas y tangibles de los licitadores que concurren, que por cierto no presentaron recurso administrativo o judicial alguno.

Por tanto, de la forma más respetuosa digo que no podemos aceptar bajo ninguna circunstancia esta Recomendación, ya que el Ayuntamiento, la Mesa permanente de contratación y, sobre todo, los funcionarios técnicos adscritos al entonces Servicio de Medio Ambiente, actuaron – y actúan - con rigor profesional y trato ecuaníme hacia todos los licitadores.

Recomendación 7ª.- Sobre el seguimiento de la ejecución del contrato.

Siempre será bien recibida cualquier recomendación que permita mejorar la gestión pública, especialmente en contratos de la importancia y complejidad del que nos ocupa, pero creemos que, con independencia de la etiqueta formal que se le ponga al no existir en la materia una reglamentación exhaustiva de pautas a seguir como en otros campos, hemos acreditado a lo largo de este Informe que hubo, hay y habrá un seguimiento profesional y constante del contrato por parte de los funcionarios responsables del hoy Área de Medio Ambiente, en materia de certificaciones mensuales, propuestas de penalización por incumplimientos del contratista, revisiones de precios, estudio de alternativas para una mayor eficacia y eficiencia del servicio plasmadas en modificaciones del contrato, etc.

Recomendación 8ª.- Sobre los modificados de los contratos

Coincidimos con el contenido de la Recomendación en cuanto afirmación genérica, ya que el Ayuntamiento se muestra riguroso en lo relativo a modificaciones del contrato no previstas en los Pliegos que rigieron la licitación, pero en el caso que nos ocupa, creemos - y así lo hemos razonado - que la Modificación de la que trae causa la obra en la Pesquera de Tejares, y en general todas las modificaciones habidas en el contrato, estaban plenamente justificadas y era ajustado a derecho su inclusión dentro del objeto del contrato.

Recomendación 9ª.- Sobre la modificación de la fórmula para valorar la revisión de precios.



Ayuntamiento de Salamanca

Secretaría General
Servicios de Bienes y Contratación

Expd. 1035/2017



Nuevamente con el debido respeto, seguimos sosteniendo que la invariabilidad de la fórmula de revisión de precios es una garantía más pensada para los licitadores que no resultaron adjudicatarios, para evitar alzas en el precio del contrato que nunca se pudieron representar cuando elaboraron sus ofertas, que un freno para que el Ayuntamiento, en un escenario financiero muy concreto y común a todas las Administraciones públicas españolas, con evacuación de Informes favorables y con plena conformidad del contratista, no pudiera contener el comportamiento inflacionista del contrato, consiguiendo así importantes ahorros para las arcas municipales.

Recomendación 10ª.- Sobre la información del coste efectivo de los servicios.

Aceptamos la Recomendación, previa aceptación del error documental padecido en la remisión de documentación al Consejo de Cuentas, para evitar que se vuelvan a producir en el futuro este tipo de fallos.

Recomendación 11ª.- Sobre la futura calificación jurídica del contrato.

Coincidimos plenamente con el Consejo de Cuentas, tal y como ya puso de manifiesto el Sr. Interventor en un informe que ha sido aludido en estas páginas en un par de ocasiones, que el contrato que en el futuro se licite deberá ser calificado como contrato de servicios, por más que en el año 2006 esta cuestión, tal y como ya hemos dicho, no estuviera tan clara ni para los servicios municipales ni para la mayoría de operadores del tráfico jurídico público.

V. CONCLUSIÓN

Por todo lo anteriormente expuesto, concluimos que el contenido esencial del expediente de contratación, en cada una de las principales fases sucesivas que integran la licitación: preparación de trámites y contenido de Pliegos, admisión de empresas participantes, valoración de ofertas, adjudicación del contrato y ejecución y seguimiento del mismo, se ha caracterizado en todo momento por el respeto a la normativa vigente en aquel momento y a las mejores prácticas en materia de contratación administrativa, tal y como ha quedado acreditado en los fundamentos que anteceden.

Los errores y omisiones padecidos en el expediente - cuyo volumen documental y complejidad técnica resultan notorios - pese a reconocerlos, en ningún caso han afectado a elementos esenciales del procedimiento en el sentido de suprimir o modificar en perjuicio de la concurrencia o publicidad de la licitación trámites o actos determinantes; tampoco han generado indefensión o desigual trato a los participantes, lo cual evidencia la ausencia de litigiosidad al respecto; o han causado perjuicios financieros al Ayuntamiento o a la prestación del servicio a los usuarios.

En los términos más respetuosos que permita la defensa y desde la más alta consideración al Consejo de Cuentas y su labor fiscalizadora, a su Excmo. Sr. Presidente, a los Sres. Consejeros que lo integran y a los funcionarios que en él prestan servicio, no podemos compartir en forma alguna la afirmación sobre fiscalización



Ayuntamiento de Salamanca

Secretaría General
Servicios de Bienes y Contratación

Expd. 1035/2017

contenida en el Epígrafe VI. "Opinión" del Informe Provisional de 30 de agosto de 2017 (y por extensión las recomendaciones que de ella se derivan), sobre el no cumplimiento de la legalidad durante la tramitación del procedimiento o el control de la efectiva realización del servicio, ya que ha quedado acreditado en el presente Informe, bien una errónea valoración por el Consejo de los supuestos sobre los que se basa el reproche de legalidad, bien una desproporción en la ponderación de omisiones o errores menores, equiparando la actuación municipal en el expediente con un supuesto de total ausencia de procedimiento o flagrante vulneración de la normativa más esencial.

Es cuanto tengo el honor de informar al Consejo de Cuentas, al cual ruego sírvase admitir este documento y los anexos que lo integran, para a continuación y si así lo tiene a bien, dictar nuevo Informe de Fiscalización en el que a la vista de nuestras alegaciones, ratifique que la tramitación del expediente que se fiscaliza fue en todo momento ajustada a derecho.

Nuevamente, reitero nuestra más alta consideración personal hacia el Consejo de Cuentas y sus funcionarios, a quienes ruego sepan entender que las manifestaciones aquí realizadas en las que mostramos nuestra disconformidad y abierta oposición a las conclusiones del Informe Provisional, lo han sido en todo momento desde la más estricta defensa del interés público municipal.

En Salamanca a 2 de octubre de 2017.

**EL JEFE DEL SERVICIO
DE BIENES Y CONTRATACIÓN**



Fdo. Brayán Pérez Terradillo



**Ayuntamiento
de Salamanca**

Secretaría General
Servicios de Bienes y Contratación

Expd. 1035/2017

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo N° 1: Informe Intervención 18/09/2017

Anexo N° 2: Acta Mesa Contratación 05/10/2006

Anexo N° 3: Informe Medio Ambiente Septiembre 2017

Anexo N° 4: : Informe Intervención 22/12/2006

Anexo N° 5: Penalizaciones contractuales

Anexo N° 6: Resoluciones de la CHD

Anexo N° 7: Informe jurídico Modificado Pesquera Tejares

Anexo N° 8: Informe jurídico e Intervención Modificado fórmula revisión precios

Anexo N° 9: Plan de Ajuste

Anexo N° 10: Estudio Económico Financiero Tasa

Anexo n° 11: Conformidad y notificación a FCC

