



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

El contenido del Informe de fiscalización, con su ambigua afirmación, parte de la premisa de que el Contrato objeto de fiscalización ha incumplido el artículo 198 del Texto Refundido de la ley de Contratos de las Administraciones públicas, vigente en 2006, cuando se celebró el contrato objeto de fiscalización, porque el referido contrato de Parla no es un "contrato de gestión de servicio público" cuya duración se regula en el artículo 157 del RD.Legislativo 2/2000 de contratos de las Administraciones Públicas, sino un contrato de "servicios" cuya duración era de 2 años máximo, que se establecía en el artículo 198 de la ley de referencia.

Las definiciones y diferencias entre uno y otro contrato se establecen en los artículos 154 y 155 por lo que se refiere al contrato de gestión de servicios públicos y en el artículo 196.3 en lo que al contrato de servicios se refiere.

Pues bien, si el contrato "33/2006 relativo al contrato de gestión de servicio público de limpieza viaria, conservación y mantenimiento de zonas verdes, recogida y mantenimiento de contenedores soterrados y gestión de puntos limpios y conservación y mantenimiento de zonas verdes" del ayuntamiento de Parla no es un contrato de "gestión de servicios públicos" sino de "servicios", no puede ser objeto de fiscalización del programa de 2013 ya que ese programa se limita a los contratos de "gestión de servicio público de limpieza" (cuestión que el propio título del Informe refleja) y no a los contratos de servicios.

Como consecuencia de ello, o se cambian todas las consideraciones acerca de la naturaleza del contrato que ha sido objeto de las labores y actividades que han dado lugar a la elaboración del Informe, o éste se ha extralimitado en el objeto del mismo al entrar a analizar y fiscalizar un contrato que no es objeto del programa de fiscalización y debería convertirse en un informe inexistente.

Séptima. La verdadera naturaleza del contrato de limpieza de Parla como contrato de gestión de servicio público.

Es posible que la ambigua afirmación a que se hace referencia en el punto anterior, pudiera tal vez limitarse a afirmar que la acumulación de las cuatro materias que se definen en el título es solo para evitar el plazo establecido en el artículo 198 de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas (RDL



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

2/2000), dando a entender que alguna de las materias objeto de ese contrato no puede constituir el objeto de un contrato de gestión de servicio público; pero no dice cuál de ellas, cuando todas ellas sí que son o pueden ser materias de gestión de servicio público. El RD legislativo 2/2000 se limita a definir que el contrato de gestión de servicio público es aquél por el que una Administración Pública encomienda a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio público (art. 154 .1) y que La Administración podrá gestionar indirectamente, mediante contrato, los servicios de su competencia, siempre que tengan un contenido económico que los haga susceptibles de explotación por empresarios particulares (art.155).

De la definición contenida en el artículo 196.3 de lo que es el contrato de servicios, tampoco puede deducirse que alguna de las materias que son propias del contrato de servicios sea una de las materias o actividades que constituyen el objeto del contrato fiscalizado; o en otras palabras, no se deduce del art. 196 que alguno de los contenidos del Contrato de referencia deban ser necesariamente propias de contratos de servicio y no de gestión de servicio público. Pero acudiendo a la nueva Ley de contratos del Sector Público en su artículo 10, al definir el contrato de servicios precisa más que lo que lo hacía la ley de 2000, y se remite, a efectos de calificar de una u otra clase dichos contratos de servicios, al Anexo II que relaciona las materias que generalmente son objeto de contrato de servicio y no de gestión de servicio público; y entre las materias contenidas en ese Anexo II no es posible encontrar ninguna de las materias a que hace referencia el enunciado del contrato que ha sido objeto de fiscalización.

Los contenidos más parecidos son los que se relacionan en las categorías 1,14 y 16 que nada o poco tienen que ver con los contenidos del contrato de referencia:

1. Mantenimiento y reparación (nada que ver)
14. Limpieza de edificios (que no es el caso) y administración de bienes raíces (se habla de administración, no de limpieza del resto de bienes raíces ni de parques ni jardines)
- 16 Servicios de alcantarillado y eliminación de desperdicios: servicios de saneamiento y servicios similares (parecido pero no es la limpieza)



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

No existen otras referencias a limpieza viaria, conservación de parques y jardines ni el ornato y mantenimiento de los mismos.

Pero es que conforme al artículo 8 de esta misma Ley el contrato de **gestión de servicios públicos** lo define como aquél en cuya virtud una Administración Pública o una Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, encomienda a una persona, natural o jurídica, la **gestión de un servicio cuya prestación ha sido asumida como propia de su competencia** por la Administración o Mutua encomendante.

En ese supuesto sí se encuentran todas y cada una de las actividades objeto del contrato de Parla, no solo porque el Ayuntamiento los haya podido o no definir como servicios de su competencia propia, sino porque la Ley de Bases de régimen local, (artículos 25 y 26, como se ha visto anteriormente) los define como competencias propias de los ayuntamiento e incluso como obligaciones que en todo caso tienen que asumir.

En consecuencia, el Informe hace afirmaciones de vulneración del artículo 198 de la Ley de contratos de las Administraciones públicas que no se ajustan a la legalidad, ya que todas las materias que son objeto y forman parte del contenido del contrato objeto de fiscalización sí que son materias propias de la competencia del Ayuntamiento, no solo porque así se lo impone la Ley de Bases de Régimen Local sino también la amplia y compleja normativa medioambiental y de eliminación y tratamiento de residuos, en la que los ayuntamientos son unos de los responsables fundamentales, junto con otras administraciones públicas como las de las Comunidades autónomas y la del propio Estado, del cumplimiento de las obligaciones allí establecidas a dichos entes públicos.

Octava. Se afirma también en el apartado II.2.1.2 que *"Respecto a las dos mejoras señaladas, la primera no tenía relación con el objeto del contrato y debería haber sido objeto de contrato independiente"*, parece referirse a la mejora de remodelación del parque , siendo de aplicación lo dicho en el punto tercero de este voto de oposición, ya que no se comprende la afirmación de que tenga que ser objeto de un contrato independiente perdiendo las ventajas que se pueden obtener de un contrato en el que se integran todas las



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

actividades para aunar esfuerzos, garantizar coordinación y lograr una mayor eficacia en el cumplimiento de los objetivos y mayor eficiencia en la utilización de los medios.

Afirmación por tanto del Informe que ni tiene base jurídica ni experimental ni de evidencias organizativas contrarias a lo expuesto.

Novena. Los párrafos quinto y sexto del apartado II.2.1.2 relativos a los criterios objetivos de valoración, en su aparente descripción "aséptica" u objetiva, parecen estar indicando que se han establecido y aplicado incorrectamente, aunque no lo dice expresamente, pero induce a pensar en ello, cuando afirma que no están ordenados en función de la ponderación dada a cada uno de ellos. Si la ponderación está hecha y cada elemento de puntuación está fijado y es legal la introducción de ese elemento, el que esté en primer lugar o en el último o en medio de la relación, en nada cambiará el resultado, siendo igual para todos los licitadores, si la aplicación de esos criterios se hace correctamente. Pues bien, lo mismo que entra a decir que no están ordenados en función del valor de ponderación, aspecto negativo de la redacción, no dice nada de si se han aplicado o no correctamente porque se han aplicado a todos los licitadores con el mismo y objetivo criterio de valoración tal como estaban aprobados. Pero no solo eso, también seguidamente dice que *"El proceso de selección de la oferta no terminaba con la aplicación de los criterios objetivos enunciados, ya que, después se valoraban las "Mejoras generales" empleando otra vez la redacción en términos negativos,* sin que se especifique, si se han aplicado o no correctamente esos criterios, y si la afirmación de que solo uno de los licitadores había conseguido la puntuación exigida, para pasar a la siguiente fase ha sido o no objetiva; los términos utilizados no aclaran sino al contrario, parecen indicar que se ha excluido a alguien de manera arbitraria por no haber aplicado los criterios objetivos definidos previamente. Efectivamente el Informe no hace una afirmación de tal naturaleza, pero entonces no se entiende por qué redacta la simple exposición de los criterios de selección en términos negativos de algunos aspectos y no hace en su totalidad de manera limpia y diciendo claramente si existe algún criterio ilegalmente establecido y si los legalmente permitidos han sido o no vulnerados al hacer la selección. La ambigüedad y la forma de redacción es



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

confusa y no se sabe qué es lo que con ello se pretende decir, por lo que todo este apartado debería desaparecer. Si es meramente descriptiva y no se está haciendo un juicio de valor acerca de no se sabe qué, bastaría con decir: en aplicación de los criterios de selección resultó seleccionado el empresario....., lo demás sobra, máxime si se emplean en las descripciones fórmulas negativas que parecen merecer el juicio negativo del informe.

Décima. El penúltimo párrafo del apartado II.2.1.2 concluye: *"Por consiguiente, tanto la adjudicación de los proyectos y ejecución de las obras, como su pago, estaban al margen de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas y de Haciendas Locales, e incrementaban los compromisos de pago de futuras obligaciones en un importe aproximado del 19,8% del precio de adjudicación."*

Conclusión de la que no se sabe cuál sea su apoyatura en los hechos por los cuales la adjudicación de las obras, como su pago, estaban al margen de la Ley de Contratos del Estado. ¿Se supone que la adjudicación estaba al margen, a juicio del Informe, porque la realización de las obras no podía ser objeto del contrato?, si es eso así debería decirlo, porque las obras anexas a la gestión de un servicio público, como antes se ha intentado poner de manifiesto sí son posibles, es más habría permitido hasta una plazo más dilatado que cuando no es necesario realizar tales obras. Pero es que además, el artículo 6 del RDL 2/2000 sí que contempla incluso los contratos mixtos en los que se contengan prestaciones correspondientes a otro u otros administrativos de distinta clase en cuyo caso se estará para su calificación y aplicación de las normas que lo regulen, al carácter de la prestación que tenga más importancia desde el punto de vista económico. Si por el contrario, lo que está al margen es la adjudicación por aplicación indebida de los criterios de selección establecidos, hay que decirlo y poner de manifiesto cuáles son los defectos de la aplicación, porque en nada se ha puesto de manifiesto que los criterios de selección establecidos hayan sido ilegales; y tampoco se ha puesto de manifiesto que en la aplicación de los mismos se hayan cometido irregularidades y mucho menos ilegalidades. Si se han aplicado los procedimientos establecidos y los elementos de puntuación fijados previamente, habría que explicar dónde la adjudicación se ha colocado al margen del ordenamiento aplicable. Aquí no es posible aplicar



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

generalidades y apreciaciones subjetivas, hay que manejar evidencias y el Informe debe reflejar con claridad y con argumentos consistentes las afirmaciones de esa naturaleza. Pero en ningún caso se ha remitido el Informe a los preceptos de la ley de contratos que se estarían infringiendo salvo la referencia, entiendo equivocada, al artículo 198 que como ya se ha dicho no se comparte por esta consejería. ¿Es el artículo 133 de la referida Ley de contratos el infringido?; nada nos dice el Informe.

Pero si la ilegalidad se está refiriendo al pago, tampoco se sabe en qué consiste la ilegalidad, ya que lo único que el Informe dice sobre esa ilegalidad es lo siguiente: *"El pago de las obras se realizaría durante la vigencia del contrato, imputando un coeficiente de amortización anual por el coste de la inversión y, al término del mismo, se pagaría el valor residual pendiente de amortizar"*; no se sabe si la ilegalidad consiste en que el precio de la obra no estuviera fijado, en establecer que el pago se realice durante la vigencia del contrato, o en el aplazamiento del pago o en la manera de fijar la cuota anual para amortizar la inversión o en que si al finalizar el contrato se pague la parte residual no amortizada, o todo a la vez. En lo que se refiere al precio parece que el Informe da por hecho que está más que fijado porque constituye el objeto de la mejora; por lo demás tampoco, como se ha dicho antes, se citan los artículos de la Ley de contratos infringidos, hecho que debe producirse para poder hacer esa afirmación; ha de traerse a colación al respecto cuáles entre otros pueden haber sido los preceptos que se han infringido en la determinación del pago, y preguntarse en concreto si lo han sido, por referirse solo a la Ley de contratos 2/2000:

- *¿Artículo 4 sobre Libertad de pactos?*
- *¿Artículo 14 sobre el Precio de los contratos? y dentro de este ¿qué posibles apartados?*
- *¿Artículo 99 Pago del precio a que tiene derecho el contratista?*
- *¿Artículo 162 Prestaciones económicas a que tiene derecho el contratista?*
- *¿Artículo 164 sobre efectos de la Reversión? " Cuando finalice el plazo contractual, el servicio revertirá a la Administración, debiendo el contratista entregar las obras e instalaciones a que esté obligado con*



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

arreglo al contrato y en el estado de conservación y funcionamiento adecuados”

- *¿Artículo 169 sobre Efectos de la resolución?* "En los supuestos de resolución, la Administración abonará, en todo caso, al contratista el precio de las obras e instalaciones que, ejecutadas por éste, hayan de pasar a propiedad de aquélla, teniendo en cuenta su estado y el tiempo que restare para la reversión”

O por supuesto cualquier otro precepto del ordenamiento aplicable que se haya podido infringir para que el pago fijado y la forma de hacerlo esté incurso en un supuesto de hecho que merezca la sanción de ilegalidad o al margen del ordenamiento legalmente aplicable.

Por otra parte, **el incremento del importe aproximado en un 19,8% del precio de adjudicación está justificado en “las mejoras** que se van incorporando en el contrato, destacando los proyectos y obras de construcción de una nave y un parque de maquinaria para los servicios del contrato y usos municipales, de acondicionamiento del parque de las Comunidades de España y de remodelación del parque de Parla Este”.

Decimoprimer. En la cuarta conclusión se menciona que la deuda total pendiente de pago asciende a 80.212 mil euros por el contrato relativo al expediente nº 33/2006. Lo cual a fecha de este informe no es cierto porque, según el propio informe indica en su página 9, último párrafo, **“se realizaron pagos de facturas emitidas por la adjudicataria del expediente nº 33/2006 a través del Fondo de Financiación de Pago a Proveedores”**, habiendo sido así cancelada la deuda.

Decimosegunda. En la cuarta conclusión, segundo párrafo, se dice que **“el importe de la deuda asciende a 80.212 mil euros, y equivale a 4,35 veces el importe adjudicado inicialmente”**, tratando de confundir al lector sobre un supuesto incremento del importe de licitación que parece cuadruplica el importe inicialmente previsto. Sin embargo, eso no se produce porque la deuda total se refiere a la duración total del contrato (59 meses) y el importe



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

que se utiliza en la comparación con dicha deuda total es el precio **anual** adjudicado. El contrato suponía una adjudicación anual inicial de 18.052 mil euros (1.404,33 mil euros al mes). Como el contrato ha tenido una duración de 59 meses, el importe total inicialmente adjudicado es 88.756 mil euros. Lo que únicamente pone de manifiesto, y que es lo que debería haber reflejado el informe, es que se dejaron de pagar 49 mensualidades, y que además posteriormente han sido abonadas al proveedor a través del **Fondo de Financiación de Pago a Proveedores**.

En consecuencia con todo lo expuesto presento mi voto de oposición a la aprobación de este informe, no solo porque es una reproducción literal de contenidos ya aprobado por esta Cámara sino también por las consideraciones y argumentaciones que acaban de exponerse sobre el contenido del mismo.

Madrid, 26 de febrero de 2014
LA CONSEJERA

Mónica Melle Hernández