

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los DD HH
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels DD HH

Queja	2400333
Materia	Servicios públicos y medio ambiente
Asunto	Servicios Públicos locales Recogida de residuos Disconformidad en revisión de precios
Actuación	Resolución de consideraciones a la Administración

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Antecedentes

El 30/01/2024 registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2400333, en el que se manifestaba que la Administración podría haber vulnerado los derechos de la persona titular en representación de la empresa (...) y que se ajustaba a la normativa que rige el funcionamiento de esta institución.

En el escrito se recogía la queja por falta de respuesta al escrito presentado en fecha 7/03/2022 ante el Ayuntamiento de Cortes de Pallás, solicitando la revisión de precios del Contrato del Servicio de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos y Transporte hasta Gestor Autorizado, según adjudicación aprobada en Pleno el 21/07/2017, y en base al Pliego de Prescripciones Administrativas.

Del análisis de los hechos descritos y la normativa aplicable se dedujo que la presunta inactividad del Ayuntamiento de Cortés de Pallás podría afectar al derecho a una buena administración en el marco de la contratación pública, lo que facultaba al Síndic de Greuges para intervenir en el presente supuesto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y en el artículo 1 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, de la Generalitat, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana.

Considerando que la queja reúne los requisitos establecidos en los artículos 22 a 30 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, mediante Resolución de Inicio de Investigación de fecha 9/02/2024 se admitió a trámite y con el fin de contrastar lo que la persona promotora expuso en su queja, solicitamos al Ayuntamiento de Cortés de Pallás un informe sobre si se había dado de respuesta al escrito presentado en fecha 7/03/2022 en el Ayuntamiento de Cortes de Pallás, solicitando la revisión de precios del Contrato del Servicio de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos y Transporte hasta Gestor Autorizado, o en caso contrario, previsión temporal para que dicha respuesta se produjera.

Transcurrido con exceso el plazo de un mes otorgado, no se ha recibido el informe de la Administración por lo que debemos partir de la información suministrada por la persona promotora de la queja para resolver el expediente.

2 Consideraciones

2.1 Derechos y libertades públicas relacionadas con la presente queja

El presente expediente se inició por la posible afección del derecho de la persona interesada a una buena administración, lo que faculta al Síndic de Greuges para intervenir en el presente supuesto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y en el artículo 1 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, de la Generalitat, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana.

El artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana reconoce que «todos los ciudadanos tienen derecho a que las administraciones públicas de la Generalitat traten sus asuntos de modo equitativo e imparcial y en un plazo razonable».

En relación con esta cuestión, debe tenerse en cuenta que el artículo 8 de nuestro Estatut de Autonomía (norma institucional básica de nuestra comunidad autónoma) señala que «los valencianos y valencianas, en su condición de ciudadanos españoles y europeos, son titulares de los derechos, deberes y libertades reconocidos en la Constitución Española y en el ordenamiento de la Unión Europea (...)», *indicando que «los poderes públicos valencianos están vinculados por estos derechos y libertades y velarán por su protección y respeto, así como por el cumplimiento de los deberes».*

La entidad local no ha respondido al escrito presentado en fecha 7/03/2022 ante el Ayuntamiento de Cortes de Pallás, solicitando la revisión de precios del Contrato del Servicio de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos y Transporte hasta Gestor Autorizado, según adjudicación aprobada en Pleno el 21/07/2017, y en base al Pliego de Prescripciones Administrativas.

El retraso de más de dos años en la contestación a la petición de revisión de precios del contrato, excede de modo desproporcionado de los plazos para resolver previstos en nuestra legislación contractual y de Procedimiento Administrativo Común.

Por tanto, debemos abordar el incumplimiento de la Administración pública de la obligación de resolver la solicitud del promotor de la queja, en nombre de la empresa (...), sobre revisión de precios del contrato adjudicado.

En este sentido el art. 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común establece que:

“La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.”

Esta obligación se exceptúa solo en los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio y en los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación a la Administración.

Asimismo, el art. 24.2 in fine de la citada Ley 39/2015 señala que:

“La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.”

A título ilustrativo cabe referirse a la Sentencia núm. 586/2020 del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda de 28 de mayo de 2020, R. casación 5751/2017, en ella el Tribunal Supremo comienza su argumentación analizando la naturaleza y los efectos del acto presunto negativo:

“Este acto surgido ex lege del silencio, como este Tribunal Supremo ha declarado hasta la saciedad de forma constante y reiterada, no es un acto propiamente dicho, sino una ficción cuya principal virtualidad es la de permitir al afectado la posibilidad de impugnarlo, impidiendo el bloqueo que supone la creación de situaciones indefinidas u obstinadas de falta de respuesta.”

El Tribunal Supremo concluye que:

“Como muchas veces ha reiterado este Tribunal Supremo, el deber jurídico de resolver las solicitudes, reclamaciones o recursos no es una invitación de la ley a la cortesía de los órganos administrativos, sino un estricto y riguroso deber legal que obliga a todos los poderes públicos, por exigencia constitucional (arts. 9.1; 9.3; 103.1 y 106 CE), cuya inobservancia arrastra también el quebrantamiento del principio de buena administración, que no sólo juega en el terreno de los actos discrecionales ni en el de la transparencia, sino que, como presupuesto basal, exige que la Administración cumpla sus deberes y mandatos legales estrictos y no se ampare en su infracción - como aquí ha sucedido- para causar un innecesario perjuicio al interesado”.

(...)“Se conculca el principio jurídico, también emparentado con los anteriores, de que nadie se puede beneficiar de sus propias torpezas (allegans turpitudinem propriam non auditur), lo que sucede en casos como el presente en que el incumplido deber de resolver sirve de fundamento a que se haya dictado un acto desfavorable -la ejecución del impugnado y no resuelto-, sin esperar a pronunciarse sobre su conformidad a derecho, cuando había sido puesta en tela de juicio en un recurso que la ley habilita, con una finalidad impugnatoria específica, en favor de los administrados.”

Hay que recordar que el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Derecho a la Buena Administración) establece que «toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable»

Dicho precepto ha sido interpretado por el Tribunal Supremo en Sentencia núm. 1667/2020 de 16 de enero en la que declara que:

“ (...) Y no está de más traer a colación el principio a la buena administración que, merced a lo establecido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ha adquirido el rango de derecho fundamental en el ámbito de la Unión, calificándose por algún sector doctrinal como uno de los derechos fundamentales de nueva generación del que se ha hecho eco la misma jurisprudencia de este Tribunal Supremo desde las sentencias de 30 de abril de 2012, dictada en el recurso de casación 1869/2012 (ECLI:ES:TS:2012:3243); hasta la más reciente sentencia, con abundante cita, 1558/2020/, de 19 de noviembre último, dictada en el recurso de casación 4911/2018 (ECLI:ES:TS:2020:3880); que se ha querido vincular, en nuestro Derecho interno, a la exigencia que impone el artículo 9.3º de nuestra Constitución sobre la proscripción de la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos; pero que, sobre todo, debe considerarse implícito en la exigencia que impone a la actuación de la Administración en el artículo 103, en articular con le impone los principios de sometimiento " pleno" a la ley y al Derecho . Y en ese sentido, es apreciable la inspiración de la exigencia comunitaria en el contenido de los artículos 13 y 53 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas al referirse a los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.

Pero la buena administración es algo más que un derecho fundamental de los ciudadanos, siendo ello lo más relevante; porque su efectividad comporta una indudable carga obligación para los órganos administrativos a los que se les impone la necesidad de someterse a las más exquisitas exigencias legales en sus decisiones, también en las de procedimiento. Y en relación con eso, con el procedimiento, no puede olvidarse que cuando el antes mencionado precepto comunitario delimita este derecho fundamental, lo hace con la expresa referencia al derecho de los ciudadanos a que sus " asuntos" se " traten... dentro de un plazo razonable"(...)

A través de la contestación razonada a las peticiones, aun cuando éstas sean rechazadas, los ciudadanos pueden conocer los motivos por los que sus pretensiones no han sido estimadas, lo que facilita el que puedan recurrir los acuerdos de la Administración.

Si los administrados desconocen las razones por las que los poderes públicos rechazan sus peticiones, difícilmente podrán rebatir tales argumentos, de tal manera que se vería afectado su derecho a la defensa jurídica de sus intereses, provocando una indudable indefensión.

A lo expuesto cabe añadir que la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local establece en su artículo 18.1.e) como derecho de los vecinos, “*ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación con todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución*”.

Desde la perspectiva material de la queja que nos ocupa, y sin conocer los detalles del contrato, hemos de señalar a efectos meramente ilustrativos, que la legislación de contratación de las Administraciones Públicas establece la posibilidad de revisión de precios durante la vigencia del contrato.

En la actualidad, los artículos 103 a 105 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público determinan:

“Artículo 103. Procedencia y límites.

1. Los precios de los contratos del sector público solo podrán ser objeto de revisión periódica y predeterminada en los términos establecidos en este Capítulo.

Salvo en los contratos no sujetos a regulación armonizada a los que se refiere el apartado 2 del artículo 19, no cabrá la revisión periódica no predeterminada o no periódica de los precios de los contratos.

Se entenderá por precio cualquier retribución o contraprestación económica del contrato, bien sean abonadas por la Administración o por los usuarios.

2. Previa justificación en el expediente y de conformidad con lo previsto en el Real Decreto al que se refieren los artículos 4 y 5 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, la revisión periódica y predeterminada de precios sólo se podrá llevar a cabo en los contratos de obra, en los contratos de suministros de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, en los contratos de suministro de energía y en aquellos otros contratos en los que el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años. Dicho período se calculará conforme a lo dispuesto en el Real Decreto anteriormente citado.

No se considerarán revisables en ningún caso los costes asociados a las amortizaciones, los costes financieros, los gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial. Los costes de mano de obra de los contratos distintos de los de obra, suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, se revisarán cuando el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años y la intensidad en el uso del factor trabajo sea considerada significativa, de acuerdo con los supuestos y límites establecidos en el Real Decreto.

No obstante, previa justificación en el expediente, podrá admitirse la revisión de precios en los contratos que no sean obras, de suministros de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas o de suministro de energía, aunque su período de recuperación de la inversión sea inferior a cinco años siempre que la suma de la participación en el presupuesto base de licitación del contrato de las materias primas, bienes intermedios y energía que se hayan de emplear supere el 20 por ciento de dicho presupuesto. En estos casos la revisión solo podrá afectar a la fracción del precio del contrato que representa dicha participación. El pliego deberá indicar el peso de cada materia prima, bien intermedio o suministro energético con participación superior al 1 por ciento y su respectivo índice oficial de revisión de precios. No será exigible para la inclusión en los pliegos de la fórmula de revisión a aplicar al precio del contrato la emisión de informe por el Comité Superior de Precios de Contratos del Estado.

3. En los supuestos en que proceda, el órgano de contratación podrá establecer el derecho a revisión periódica y predeterminada de precios y fijará la fórmula de revisión que deba aplicarse, atendiendo a la naturaleza de cada contrato y la estructura y evolución de los costes de las prestaciones del mismo.

4. *El pliego de cláusulas administrativas particulares deberá detallar, en tales casos, la fórmula de revisión aplicable, que será invariable durante la vigencia del contrato y determinará la revisión de precios en cada fecha respecto a la fecha de formalización del contrato, siempre que la formalización se produzca en el plazo de tres meses desde la finalización del plazo de presentación de ofertas, o respecto a la fecha en que termine dicho plazo de tres meses si la formalización se produce con posterioridad.*

5. *Salvo en los contratos de suministro de energía, cuando proceda, la revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos del sector público tendrá lugar en los términos establecidos en este capítulo, cuando el contrato se hubiese ejecutado, al menos, en el 20 por ciento de su importe y hubiese transcurrido un año desde su formalización. En consecuencia, el primer 20 por ciento ejecutado y el importe ejecutado en el primer año transcurrido desde la formalización quedarán excluidos de la revisión.*

No obstante, la condición relativa al porcentaje de ejecución del contrato no será exigible a efectos de proceder a la revisión periódica y predeterminada en los contratos de concesión de servicios(...)

Artículo 104. Revisión en casos de demora en la ejecución.

Cuando la cláusula de revisión se aplique sobre períodos de tiempo en los que el contratista hubiese incurrido en mora y sin perjuicio de las penalidades que fueren procedentes, los índices de precios que habrán de ser tenidos en cuenta serán aquellos que hubiesen correspondido a las fechas establecidas en el contrato para la realización de la prestación en plazo, salvo que los correspondientes al período real de ejecución produzcan un coeficiente inferior, en cuyo caso se aplicarán estos últimos.

Artículo 105. Pago del importe de la revisión.

El importe de las revisiones que procedan se hará efectivo, de oficio, mediante el abono o descuento correspondiente en las certificaciones o pagos parciales a cuyo efecto se tramitará a comienzo del ejercicio económico el oportuno expediente de gasto para su cobertura. Los posibles desajustes que se produjeran respecto del expediente de gasto aprobado en el ejercicio, tales como los derivados de diferencias temporales en la aprobación de los índices de precios aplicables al contrato, se podrán hacer efectivos en la certificación final o en la liquidación del contrato. (...)

A la vista de la solicitud de revisión de precios presentada, el Ayuntamiento de Cortes de Pallás está obligado a responder respecto de la procedencia o no de tal solicitud, previo análisis de los requisitos establecidos en los preceptos transcritos y en los pliegos de cláusulas que rigieron la contratación.

2.2 Conducta de la Administración

El Ayuntamiento de Cortes de Pallás no ha colaborado con esta Institución, al no haber remitido los informes requeridos, incumpliendo el plazo legal máximo de un mes (artículo 31.2 de la citada Ley 2/2021).

Cabe recordar el contenido del artículo 35, Obligación de responder, de la referida Ley 2/2021 de 26 de marzo que dispone:

“1. En todos los casos, los sujetos investigados vendrán obligados a responder por escrito al síndico o a la síndica de Greuges, en un plazo no superior a un mes, que se computará de conformidad con las previsiones de la normativa estatal sobre procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

2. Las respuestas habrán de manifestar, de forma inequívoca, el posicionamiento de los sujetos investigados respecto de las recomendaciones o sugerencias contenidas en las resoluciones. Si se manifestara su aceptación, se harán constar las medidas adoptadas para su cumplimiento. La no aceptación habrá de ser motivada.

3. Las respuestas de los sujetos investigados o las declaraciones del Síndic de Greuges que acrediten que se ha producido alguno de los incumplimientos recogidos en el artículo 39, se harán públicas a través de la página web de la institución, de forma que puedan ser inmediatamente relacionadas con las quejas que las originan y de forma que resulten fácilmente accesibles para la ciudadanía”.

3 Resolución

A la vista de lo que hemos expuesto y conforme a lo que establece el artículo art. 33 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, formulamos las siguientes consideraciones a la **AYUNTAMIENTO DE CORTES DE PALLÁS**.

Primero. RECORDAMOS la obligación legal de responder a las solicitudes y recursos administrativos que se interpongan, tal y como determina el art. 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Segundo. RECOMENDAMOS que, en cumplimiento de la referida obligación, y dado el tiempo transcurrido dicte una Resolución en el menor plazo de tiempo, debidamente motivada y congruente con las peticiones contenidas en el escrito de fecha 7/03/2022 solicitando la revisión de precios del Contrato del Servicio de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos y Transporte hasta Gestor Autorizado, según adjudicación aprobada en Pleno el 21/07/2017, y en base al Pliego de Prescripciones Administrativas., con indicación de expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos.

Tercero. RECORDAMOS la obligación legal en lo que se refiere a la colaboración que deben prestar los poderes públicos, que están obligados legalmente a colaborar con el Síndic de Greuges en sus investigaciones, sin que resulte necesario transcribir los preceptos legales que le imponen tal deber, facilitando la información solicitada y contestando a las recomendaciones, sugerencias o recordatorios de deberes legales efectuados.

Cuarto. ACORDAMOS que nos remita, en el plazo de un mes, según prevé el artículo 35 de ley reguladora de esta institución, el preceptivo informe en el que nos manifieste la aceptación de las consideraciones que le realizamos indicando las medidas a adoptar para su cumplimiento o, en su caso, las razones que estime para no aceptarlas. Así:

- Si manifiesta su aceptación, hará constar las medidas adoptadas para su cumplimiento. Si el plazo para cumplirlas resultara superior, la respuesta deberá justificar esta circunstancia e incluir el plazo concreto comprometido para ello.
- La no aceptación habrá de ser motivada.

Quinto. ACORDAMOS que se notifique la presente resolución a la persona interesada, al Ayuntamiento de Cortes de Pallás y que se publique en la página web del Síndic de Greuges.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana