

"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	2302012
Materia	Procedimientos administrativos.
Asunto	Procedimiento administrativo. Obligación de resolver.
Actuación	Resolución de consideraciones a la Administración.

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Antecedentes

El 27/06/2023 registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2302012, en el que el promotor de la queja manifestó que la Administración podría haber vulnerado los derechos de la empresa a la que representa y que se ajustaba a la normativa que rige el funcionamiento de esta institución.

1.1 En el escrito de queja se indica que con fecha 29 de septiembre de 2022, el autor de la queja, en representación de la empresa (...), interpuso recurso de reposición ante la Mancomunitat de Municipis de la Vall D'Albaida, contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno de 19 de septiembre de 2022, desestimatorio de la solicitud de restablecimiento del equilibrio económico del contrato de la empresa adjudicataria, y que hasta la fecha no había sido resuelto.

Asimismo, en fecha 30/3/2023 presentó ante la Mancomunitat de Municipis de la Vall D'Albaida, solicitud de establecimiento del precio del contrato conforme a mercado en el periodo de prórroga forzosa del mismo, sin que tampoco haya habido contestación por parte de la Mancomunitat.

1.2 Con fecha 3/07/2023 se dictó Resolución de inicio de investigación, siendo admitida a trámite la queja formulada al reunir 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. Con esa misma fecha se solicitó a la Mancomunitat de Municipis de la Vall D'Albaida un informe detallado y razonado sobre los hechos que motivaron la queja.

1.3 Con fecha 12/7/2023 se registró de entrada en esta institución informe remitido por el President en funciones de la Mancomunitat de Municipis de la Vall D'Albaida en el que se efectuaba las siguientes afirmaciones:

"(...) En relació a la queixa a dalt referenciada, sobre recurs de reposició interposat per l'empresa (...), S.A. contra l'acord de la Junta de Govern de la Mancomunitat de data 19 de setembre de 2022, s'adjunta notificació efectuada a (...), S.A de la resolució de la presidència en funcions de la Mancomunitat de Municipis de la Vall d'Albaida, en relació al recurs de reposició formulat per (...) contra l'acord de la Junta de Govern de la Mancomunitat de data 19 de setembre de 2022, així com document justificatiu de la recepció de l'esmentada notificació per part de (...), S.A. (...)"

Asimismo, en fase de alegaciones, la persona promotora de la queja indicó que:

(...) "Emitido informe por la Mancomunitat en relación con el estado de tramitación de tal solicitud, confirma que no la ha resuelto, (...)"

(...) "Que a la vista de ello, es claro que está fundada la queja de mi representada: La Mancomunitat ha incumplido su deber legal de resolver expresamente y en plazo la solicitud citada y, por ello, procede que esa Institución le requiera para que lo cumpla de manera urgente (...)"

1.4 Ante lo expuesto, visto el informe y las alegaciones al mismo, se acordó solicitar a la Mancomunitat de Municipis de Vall d'Albaida, ampliación de informe en fecha 18/07/2023 en que el que se indicaba expresamente que la Mancomunitat, si bien había resuelto el recurso interpuesto, sigue sin dar respuesta al escrito presentado respecto a la solicitud de establecimiento del precio del contrato conforme a mercado en el periodo de prórroga forzosa del mismo.

1.5. En fecha 1//8/2023 se recibió nuevo informe de la Mancomunitat en el sentido siguiente:

(...) "Al respecte tenim que indicar que la sol·licitud presentada en data 31 de març de 2023 (Entrada 201-2023), planteja previs els antecedents que consten a la mateixa y adjuntant-se la documentació corresponent, la següent petició:

(...) CUARTO.- Solicitud.-

El obligado cumplimiento del mandato de los arts. 102.3, en relación con el art. 100, ambos de la Ley de Contratos del Sector Público, así como el art. 14.1 de la Ley 13/1995 citada, y la necesaria consideración de las circunstancias objetivas de incremento extraordinario y sobrevenido de los precios de los componentes de los costes del contrato a que se refiere este escrito, hace necesario que, en la situación actual de prórroga real de su duración, se actualice el precio vigente del contrato, máxime ello cuando en este contrato, como acredita el documento anexo que se citará, la cláusula de revisión de precios del contrato no produce la actualización al mercado que resulta de los preceptos, jurisprudencia y doctrina citados.

Dicho de otro modo, sólo se dará cumplimiento a tales preceptos si la prórroga del contrato va acompañada de la actualización al mercado actual del precio del contrato fijado más de veinte años, en 2001, y que si bien se ha actualizado conforme a la cláusula de revisión de precios del mismo, no lo ha sido en la cuantía necesaria para el cumplimiento de tales preceptos.

Para justificarlo y determinar el importe de la inadecuación al mercado del actual precio del contrato, la compañía que represento ha efectuado los cálculos que acompañan al presente como anexo.

Resulta de tal documento que la inadecuación al mercado del precio del contrato es de 227.942,62 € en cuanto a los costes salariales y de 139.066,63 € en cuanto a los costes de los carburantes, componentes esenciales de la estructura de costes del contrato, interesando a mi representada que se actualice el precio actual del contrato en importe equivalente para que cese la inadecuación actual que se ha expuesto y añadiendo al mismo (i) los gastos generales, en el porcentaje del 9 por 100; (ii) el beneficio industrial, en el porcentaje del 6 por 100, así como (iii) los impuestos. (...)

Pel que precedeix i considerant la complexitat de la sol·licitud, vos indique que la seua tramitació està en estudi pels serveis jurídics de la Mancomunitat als efectes d'instruir adequadament l'expedient i resoldre, si es el cas, allò que siga procedent (...).

En consecuencia, procedemos a resolver la presente queja con los datos obrantes en el expediente.

En este sentido, le ruego considere los argumentos y reflexiones que a continuación le expongo que son el fundamento de las consideraciones con las que concluimos.

2 Consideraciones

2.1 Derechos y libertades públicas relacionadas con la presente queja

El presente expediente se inició por la posible afeción 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 Estatuto 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».

Es cierto que, en el presente procedimiento, la entidad local resolvió el recurso interpuesto, si bien fuera de los plazos previstos legalmente, aunque no es menos cierto que se resolvió a requerimiento de esta institución, tras la presentación de la queja por la persona interesada.

No ocurre lo mismo respecto a la petición de fecha 30/3/2023 ante la Mancomunitat de Municipis de la Vall D'Albaida de solicitud de establecimiento del precio del contrato conforme a mercado en el periodo de prórroga forzosa del mismo, ya que no consta que, hasta la fecha, haya habido contestación por parte de la Mancomunitat.

La entidad local no puede justificar que la contestación del escrito está en estudio por parte de sus servicios jurídico. El retraso de más de seis meses en la contestación a la petición de establecimiento del precio del contrato, conforme a mercado en el periodo de prórroga forzosa del mismo, excede de modo desproporcionado de los plazos para resolver previstos en nuestra legislación.

Por tanto, debemos abordar el incumplimiento de la Administración pública de la obligación de resolver la solicitud del promotor de la queja de fecha 30/3/2023, sobre establecimiento del precio del contrato conforme a mercado en el periodo de prórroga forzosa del mismo.

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.

Però 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, ni la normativa contractual de aplicación, hemos de señalar a efectos meramente ilustrativos, que la legislación de contratación de las Administraciones Públicas, en sus sucesivas leyes ha establecido la posibilidad de reequilibrar el precio durante la prórroga forzosa de un contrato.

En la actualidad, art. 290.4 de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, respecto a la modificación del contrato y mantenimiento de su equilibrio económico relativo al contrato de concesión de servicios, dispone que:

“Se deberá restablecer el equilibrio económico del contrato, en beneficio de la parte que corresponda, en los siguientes supuestos:

a) Cuando la Administración realice una modificación de las señaladas en el apartado 1 del presente artículo concurriendo las circunstancias allí establecidas.

b) Cuando actuaciones de la Administración Pública concedente, por su carácter obligatorio para el concesionario determinaran de forma directa la ruptura sustancial de la economía del contrato.

Fuera de los casos previstos en las letras anteriores, únicamente procederá el restablecimiento del equilibrio económico del contrato cuando causas de fuerza mayor determinaran de forma directa la ruptura sustancial de la economía del contrato. A estos efectos, se entenderá por causas de fuerza mayor las enumeradas en el artículo 239 de la presente Ley.

En todo caso, no existirá derecho al restablecimiento del equilibrio económico financiero por incumplimiento de las previsiones de la demanda recogidas en el estudio de la Administración o en el estudio que haya podido realizar el concesionario.”

No obstante, el asunto debatido en la presente queja es el incumplimiento de la obligación de resolver previsto en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

2.2 Conducta de la Administración

La Mancomunitat de Municipis de la Vall D'Albaida ha colaborado con esta Institución, al haber remitido los informes requeridos, cumpliéndose 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 **MANCOMUNITAT DE MUNICIPIS DE LA VALL D'ALBAIDA**.

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 30/3/2023, presentado por el promotor de la queja ante la Mancomunitat de Municipis de la Vall D'Albaida, instando el establecimiento del precio del contrato conforme a mercado,

en el periodo de prórroga forzosa del mismo, 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, a la Mancomunitat de Municipis de la Vall d'Albaida. y que se publique en la página web del Síndic de Greuges.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana