



Sr. Amilivia González, Presidente y Ponente

Sr. Rey Martínez, Consejero  
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en San Andrés del Rabanedo (León) el día 14 de junio de 2012, ha examinado el *expediente de interpretación del contrato suscrito entre el Ayuntamiento de xxxx1 (xxxx2) y qqqq1, S.A.*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 17 de mayo de 2012 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento para la interpretación del contrato suscrito entre el Ayuntamiento de xxxx1 (xxxx2) y qqqq1, S.A. para la gestión del servicio público de aseo urbano, en lo relativo al servicio de recogida de papel-cartón puerta a puerta.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 18 de mayo de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 321/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

**Primero.-** El 14 de enero de 2010 se celebra el contrato administrativo de adjudicación de la gestión del servicio público de aseo urbano del Ayuntamiento de xxxx1 (xxxx2) con la empresa qqqq1, S.A.



Del contenido del pliego de prescripciones técnicas cabe destacar las siguientes:

- "3.- Las labores a realizar en el presente contrato incluye la prestación de los siguientes servicios:

»(...).

»11. Recogida puerta a puerta del papel-cartón comercial e industrial.

»11.3. Recogida selectiva de papel-cartón:

»Se pretende con este servicio la recogida selectiva de la mayor cantidad de papel- cartón usado que se genera en la ciudad. Para ello los licitadores en su oferta deben presentar un plan de gestión teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

»• El servicio comprenderá la recogida, vaciado y transporte del papel-cartón a un gestor autorizado.

»• El número de contenedores estará dimensionado (en número y volumen) para cubrir la demanda de todos los ciudadanos.

»Se deberá proponer un proyecto de contenerización para el papel-cartón cuyo objetivo básico sea definir y establecer las necesidades particulares de este tipo de recogida por zona y la ubicación punto por punto de cada contenedor a implantar, así como las características y control de los mismos.

»El servicio comprende la recogida de papel-cartón procedente de las dependencias municipales, para lo cual las empresas licitantes deberán proponer un sistema de recogida que favorezca esta recogida selectiva.

»Dicha contenerización contempla la dotación de contenedores suficientes para atender a la población existente en cada momento de la duración del contrato y en todo su ámbito territorial. Se



tomarán por tanto las medidas preventivas oportunas para evitar que exista desbordamiento de contenedores o presencia de residuos en el suelo junto a ellos por falta de capacidad de los mismos.

»En este proyecto de contenerización se incluye la adquisición, distribución, limpieza, mantenimiento, conservación, reposición, renovación y control de dichos contenedores. (...)

»La recogida de papel-cartón se realizará con la frecuencia necesaria, en jornada diurna, de forma que no se desborden los elementos de contención que se coloquen, por falta de capacidad de los mismos (...).

»Los licitadores deberán proponer en la recogida selectiva, un plan diferenciado para aquellos locales y establecimientos (comercios, oficinas, etc.) que son generadores de cantidades apreciables de papel-cartón. Según estime cada licitante, se podrá proponer un sistema para ser realizado mediante el pago de una tasa por parte de aquellos usuarios que deseen disfrutar del servicio. Esta tasa podrá ser cobrada directamente por parte del Adjudicatario o de este Ayuntamiento. Igualmente el licitante podrá proponer un sistema en el que se compense la recogida en estos establecimientos con la venta posterior del residuo a recuperadores de papel-cartón.

»Deberán quedar claramente detallados en las ofertas los medios humanos y materiales, incluyendo maquinaria y contenedores, que se aportarán al servicio.

#### -»11.3.1 Recogida en áreas de aportación:

»El adjudicatario vendrá obligado a recoger selectivamente y por separado, la fracción de papel-cartón depositada en los contenedores y buzones situados a tales efectos en islas ecológicas (áreas de aportación), colegios y edificios públicos.

»Asimismo, el adjudicatario, estará obligado a recoger los residuos de papel-cartón que se hallen fuera de los contenedores o recipientes normalizados, de forma que no podrá dejar de recoger aquellos residuos que no estén contenerizados.



» Aquellos residuos que pudieran caer a la calzada o pavimentos, durante las operaciones de traslado, manipulación, elevación y descarga de los contenedores, serán, inmediatamente, recogidos por el personal del Adjudicatario, depositándolos en el camión. Incluso, se deberán recoger los residuos que por efecto de descuidos de los ciudadanos al depositarlos dentro de los contenedores, el viento o cualquier otro agente, se encuentren sueltos y dispersos, tanto debajo, como en los alrededores de los contenedores, cargándolos inmediatamente en los camiones.

» (...).

» Los licitadores detallarán en sus ofertas, los medios de personal y material que dedicarán a la realización del servicio de recogida selectiva de papel-cartón.

- » 11.9 Adquisición, instalación, limpieza y desinfección, mantenimiento, conservación, reparación, reposición y renovación de contenedores para todas las fracciones de residuos urbanos.

» La limpieza, mantenimiento, reposición y adquisición de los contenedores y buzones del servicio de recogida de residuos, de vidrio (para completar si fuese necesario los aportados por qqqq2), papel-cartón, envase ligero y resto, correrá a cargo del Adjudicatario, quien deberá mantener durante todo el contrato, en perfecto estado de limpieza y uso, los contenedores y buzones necesarios para asegurar la correcta prestación del servicio.

» (...).

» El adjudicatario deberá garantizar una cantidad suficiente de contenedores, y con una capacidad total en litros instalados superior a la existente actualmente, salvo en aquellos casos en los que se presente una alternativa claramente justificada y sea aprobada por el Ayuntamiento.

» (...).

»- 17. Control de los servicios de aseo urbano:



»17.1. Principios básicos:

»Los principios fundamentales tenidos en cuenta por el Ayuntamiento de xxxx1 en el control de las actuaciones contempladas en el presente pliego se han definido considerando los siguientes aspectos:

»`Trabajo no realizado, trabajo no pagado´: Definición de un sistema de remuneración de las prestaciones basado, no únicamente en el importe pactado en el contrato, en base a los recursos humanos y materiales adscritos a la contrata, sino en la remuneración por los servicios efectivamente realizados.

»En el caso de que los servicios municipales o a través de la empresa encargada del Control de Calidad, constataran la no realización de una actividad programada por parte del adjudicatario, se procederá a no incluir los costes asociados a dicha actividad en la facturación del servicio. Sin perjuicio de las sanciones que puedan derivarse. (...)

»17.2. Control de los servicios. "Trabajo no realizado, trabajo no pagado".

»En este primer estadio del Control de los Servicios, la misión fundamental es la de poder conocer, en tiempo real, o al final de la jornada, los equipos de trabajo que en cada momento se encuentran, o se han encontrado, en su zona de actividad (como Equipo de Trabajo debe entenderse cualquier conjunto de recursos humanos y materiales que desarrollen su labor conjuntamente. Así tanto es un Equipo de Trabajo, un barrendero con su carrito (en el caso de que el Ayuntamiento así lo determine), como la brigada encargada de la limpieza en los extrarradios de la ciudad, compuesta por conductor, peones, camión de caja abierta, desbrozadoras etc.)

»(...).

»Las sanciones, como ya se ha expuesto, no tienen la intención de una doble recaudación por el mismo hecho punitivo, y evidentemente las sanciones se aplicaran sin menoscabo de los descuentos correspondientes a los trabajos no realizados, los cuales no tendrán ninguna



limitación. Lo que se pretende con el procedimiento sancionador es penalizar situaciones que afecten significativamente a la calidad de los servicios.

»17.3 Criterios de calidad como sistema de valoración de las actividades:

»(...).

»Es importante dejar muy claro que si la empresa no alcanza los niveles mínimos propuestos por ella en su oferta, se producirá una merma en el importe de su certificación mensual. Los valores de descuento evolucionarán a lo largo de la contrata a medida que todos los participantes vayan comprendiendo las `reglas del juego`.

**Segundo.-** En la oferta presentada por la empresa qqqq1, S.A., se recogen las siguientes cláusulas:

"5.- Servicio de recogida selectiva de papel y cartón:

»5.1 Método de trabajo:

»El servicio de recogida de residuos de la fracción papel-cartón está diseñada para recoger los papeles y cartones de uso domestico que los ciudadanos depositan en los contenedores dispuestos a tal fin. Estos residuos proceden de las operaciones de separación de fracciones que los ciudadanos realizan en sus hogares, estando compuesta esta fracción por papel cartón, bolsas y otros envoltorios de la misma materia.

»Los restos de papel-cartón se depositan en recipientes normalizados En el caso que nos ocupa, consistirán en contenedores de 3.000 litros, de carga superior en color azul y con una boca de llenado diseñada de forma específica para la recogida de este material.

»El número total de contenedores instalados en la actualidad es de 93 unidades de 3.000 litros. qqqq1 propone una contenerización conformada por 107 unidades de 3.000 litros con lo que se mejora el volumen instalado en un 17%.



»Una vez recogido el interior de estos contenedores, se transportarán hasta las instalaciones del reciclador.

»El servicio de recogida de papel-cartón se verá reforzado con la instalación de contenedores en las puertas de los centros educativos (o en sus cercanías, donde técnica sea posible) para de esta forma facilitar la recogida selectiva en este tipo de productores. Igualmente, a dichos centros se les dotará de contenedores de 360 litros para facilitar su recuperación dentro del centro y que estos posteriormente puedan ser vaciados en los instalados en la acera.

»Se propone igualmente implantar una ruta de recogida de papel-cartón puerta a puerta en el casco urbano. Este sistema será descrito en el siguiente apartado.

»6. Servicio de recogida selectiva de papel y cartón puerta a puerta:

»6.1. Método de trabajo:

»El servicio de recogida de papel-cartón puerta a puerta es un servicio que se crea con el objetivo de potenciar la separación de residuos en origen en los comercios y las dependencias municipales de xxxx1.

»Los comerciantes, son grandes productores de este tipo de residuo, que proviene de los embalajes de las materias que comercializan. Igualmente ocurre con la mayoría de las dependencias municipales, al tratarse en la mayor parte de los casos de centros administrativos los cuales generan gran cantidad de papel.

»El servicio será prestado de la siguiente forma:

»Los comerciantes deberán plegar y dejar depositados los residuos en las puertas de sus comercios antes del horario establecido de inicio del servicio, las 10:30 horas.

»Los centros municipales deberán dejar en sus puertas los contenedores de 360 litros que se les suministrarán, igualmente, antes de las 10:30 horas, hora de inicio del servicio.



»El vehículo realizará la ruta prefijada de forma diaria recogiendo todos aquellos cartones que han depositado los comerciantes y los contenedores que han sacado de las dependencias municipales.

»El servicio será prestado entre las 10:30 y las 13:22, horario que coincide habitualmente con el horario de apertura de dichos centros en el turno de la mañana.

»Mediante este equipo también se dará servicio a los grandes productores de papel-cartón mediante un servicio de aviso telefónico. Aquellos productores que deseen contar con este servicio deberán de dar aviso al "Teléfono Verde" y se procederá a la recogida del papel. Así contaremos con un servicio de recogida puerta a puerta personalizado a las necesidades de grandes productores, comerciantes y centros educativos y administrativos.

»No se prevé el cobro de una tasa a los comerciantes por la adhesión a este servicio".

#### »6.2. Descripción de los servicios:

»Frecuencia.

»La frecuencia de prestación del servicio será diaria, de lunes a sábado.

»Horarios.

»Turno de mañana en horario de 10:30 a 13:22.

»Medios humanos y materiales.

»Carga superior.

»La composición unitaria de los equipos es:

»• Medios humanos: 1 conductor + 1 peón





»• Medios materiales: 1 vehículo recolector carga superior dotado de grúa y elevacontenedores.

»Rutas.

»Se ha definido una ruta de recogida de papel cartón puerta a puerta”.

**Tercero.-** Mediante diversos escritos presentados el 20 de septiembre de 2010, 31 de enero y 7 de septiembre de 2011, qqqq1, S.A. reclama el abono de una serie de facturas correspondientes a los periodos de abril de 2010 a abril de 2011 “que corresponden a la recogida selectiva de papel-cartón”.

**Cuarto.-** El 5 de octubre de 2011 la Concejalía de Medio Ambiente emite un informe sobre las diferencias de interpretación del contrato en cuanto al servicio de recogida de papel-cartón puerta a puerta en los siguientes términos:

“La interpretación que el Técnico Municipal de Gestión de Residuos, hace de este apartado del pliego es:

»1. Los gastos generados por la recogida selectiva de locales y establecimientos (comercios, oficinas, etc.) se debería cubrir a través de una tasa (a cobrar por el Ayuntamiento o por el Adjudicatario) ó se debería compensar los gastos de este servicio con lo recaudado por la empresa Adjudicataria al vender el papel- cartón recogido en estos establecimientos al reciclador, pero en ningún caso se interpreta que este servicio sea abonado por el Ayuntamiento de xxxx1.

»La redacción del pliego se amparó en lo previsto en el art. 20.2 de la Ley de Residuos 10/1998 que recoge “Cuando se trate de residuos urbanos distintos a los generados en los domicilios particulares, las Entidades Locales competentes, por motivos justificados, podrán obligar a los poseedores a gestionarlos por sí mismo” y esto está contemplado en el art. 30 de la Ordenanza Reguladora para la limpieza viaria y ornato público. Protección de zonas verdes y mobiliario urbano. Recogida de Residuos Sólidos y su eliminación que indica “Si una persona o entidad pública o privada tuviera, por cualquier motivo, que desprenderse de residuos en cantidades mayores a las que constituyen la producción diaria normal, no podrá presentarlos conjuntamente con los residuos habituales. En estos casos se procederá por medios propios al transporte de los residuos a los puntos de valorización o



eliminación, previa información detallada al Ayuntamiento sobre el origen, cantidad y características de los mismos, o bien podrá solicitar su retirada al servicio de limpieza, el cual lo realizará pasando su cargo oportuno´.

»2. La recogida del papel-cartón procedentes de las dependencias municipales, en el pliego de prescripciones técnicas, está incluida junto con la recogida de las áreas de aportación (islas de contenedores instalados en la vía pública) sin embargo, qqqq1, S.A. en su oferta y en sus listados de prestación de este servicio puerta a puerta, incluye la recogida de papel-cartón de estos centros municipales dentro de la recogida selectiva de papel-cartón puerta a puerta.

»qqqq1, S.A., empresa adjudicataria del servicio de Aseo Urbano, mensualmente está facturando al Ayuntamiento de xxxx1 3.934,91€ + IVA por el servicio de recogida selectiva de papel-cartón puerta a puerta a comercios y centros municipales.

»Con independencia de la interpretación de si corresponde o no abonar estos 3.934,91€ + IVA por este servicio de recogida selectiva de papel cartón puerta a puerta, hay que tener en cuenta antes de abonar las facturas retenidas por dicho servicio, que este servicio no se ha prestado tal y como se detalla en la Oferta presentada por qqqq1, S.A. y por tanto habría que aplicar lo establecido en el apartado 17.1 del pliego de prescripciones técnicas: (...)

»Indicar que qqqq1, S.A. en su oferta incluye el suministro de contenedores de 360 litros a los centros municipales, sin que hasta la fecha éstos se hayan entregado.

»Por otro lado en cuanto a la prestación del servicio, hay que diferenciar dos periodos:

»- A partir del 25 de abril de 2011 fecha a partir de la cual y por orden del Concejal responsable, qqqq1, S.A. comenzó a prestar el servicio de recogida puerta a puerta a establecimientos comerciales de manera organizada con los comercios interesados en dicho servicio, adaptándose los horarios y los días de prestación del servicio a las necesidades de los comerciantes, dedicándose para ello los mismos medios personales y materiales que los incluidos en la oferta de qqqq1, S.A.



»- Del 5 de abril de 2010 al 24 de abril de 2011. A partir de los listados presentados por qqqq1, S.A. con los trabajos realizados del servicio de recogida selectiva de papel cartón puerta a puerta durante este periodo se ha elaborado una tabla con la siguiente información:

MES	DIAS LABORALES	DIAS TRABAJADOS	SERVICIOS PRESTADOS	IMPORTE IVA INCLUIDO
<b>Abril 2010(a partir 5)</b>	22	12	55	3.646,27
MAYO 2010	25	15	77	4.207,23
JUNIO 2010	26	17	63	4.207,23
JULIO 2010	27	15	76	4.246,55
AGOSTO 2010	26	20	82	4.246,55
SEPBRE.2010	24	21	71	4.246,55
OCTUBRE 2010	25	20	73	4.246,55
NOVIEMBRE 2010	26	22	72	4.246,55
DICIEMBRE 2010	24	20	69	4.246,55
ENERO 2011	24	24	74	4.246,55
FEBRERO 2011	24	15	44	4.246,55
MARZO 2011	27	21	86	4.246,55
<b>ABRIL 2011(hasta24)</b>	19	12	31	3.397,24
<b>TOTAL</b>	319	234	873	53.676,92

»1. Este servicio no se ha realizado según la oferta presentada, en la cual se indicaba que la frecuencia de prestación del servicio era diaria de lunes a sábado y el horario establecido de 10:30h a 13:22h. Sino que se ha prestado conjuntamente con el servicio de recogida de papel-cartón en áreas de aportación.

»2. Del 5 de abril de 2010 hasta el 24 de abril de 2011, son 318 días laborales, de los cuales únicamente se ha prestado servicio 234 días.

»3. Se han prestado 873 servicios, incluyendo los servicios prestados a dependencias municipales y centros educativos, obteniéndose una media de 3,37 servicios por día de trabajo.

»4. Cada servicio habría supuesto un coste de 61,49 €.



»En estos momentos debe resolverse si procede o no abonar a qqqq1 el servicio de recogida selectiva de papel cartón puerta a puerta.

»En cuanto a la procedencia de continuar con este servicio, se informa lo siguiente:

»- El servicio de recogida selectiva de papel cartón puerta a puerta para locales y establecimientos (comercios, oficinas, etc.) que son generadores de cantidades apreciables de papel-cartón, no es un servicio al que esté obligado a prestar el Ayuntamiento, de ahí que en la redacción del Pliego de Prescripciones Técnicas para el Aseo Urbano se planteara como un servicio que no debía incluirse en canon, sino que debía de tener una financiación a través de una tasa que pagaran los usuarios de este servicio o a través de la venta del papel cartón recogido en estos establecimientos.

»- La Ordenanza Reguladora de Limpieza Viaria y Ornato Público. Protección de zonas verdes y mobiliario urbano. Recogida de residuos y su eliminación publicada en el BOP de xxxx2 el 30 de agosto de 2004, incluye en la redacción del art. 27, 35 y 36 la posibilidad de que los locales y establecimientos (comercios, oficinas, etc.) cuando el volumen de sus residuos lo permitan, pueden hacer uso de los contenedores habilitados al efecto por el Ayuntamiento para cada fracción, estando obligados los usuarios a depositarles dentro y a efectuar la clasificación domiciliaria de sus residuos.

»- Por lo anteriormente expuesto se propone eliminar la prestación de este servido de recogida de papel cartón puerta a puerta para locales y establecimientos, en el caso de que su prestación suponga al Ayuntamiento abonar los 3.931,99 € mes más IVA incluidos en el canon por este servicio. Esto no afectaría al servicio de recogida de papel cartón de dependencias municipales (oficinas, centros educativos) servicio incluido en el PPT dentro de la recogida de papel-cartón”.

**Quinto.-** El 11 de octubre de 2011 la Secretaría del Ayuntamiento emite informe del que interesa destacar las siguientes conclusiones:



“Segundo: Aun cuando en la prestación del servicio de recogida de papel-cartón puerta a puerta contemplada en la oferta se recoge en el apartado 6.1 la forma de prestar el servicio tanto para los comerciantes como para los centros municipales, hay que diferenciarlo claramente, por una parte la recogida del papel-cartón procedente de las dependencias municipales está comprendida junto con la recogida en islas ecológicas (áreas de aportación) y en consecuencia no procede facturar al Ayuntamiento por este concepto y otra es la recogida de papel-cartón puerta a puerta que deberá tener un trato independiente. qqqq1 S.A. factura mensualmente en conjunto por ambas recogidas.

»Indicar también que según se desprende del informe técnico, la oferta de qqqq1 incluye el suministro de contenedores de 360 l. a los centros municipales y hasta la fecha no han sido entregados”.

»(...).

»Cuarto: En el expediente figuran facturas de los meses de abril de 2010, hasta el 24 de abril de 2011 que según el informe técnico el servicio no se ha prestado tal y como se detalla en la oferta presentada por qqqq1 S.A.

»En este sentido y con independencia de lo manifestado anteriormente, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el apartado 17.1 del Pliego de Prescripciones Técnicas que se refiere al sistema de remuneración por los servicios efectivamente realizados y en el caso de que los servicios municipales constataran la no realización de una actividad programada por parte del adjudicatario, se procederá a no incluir los costes asociados a dicha actividad en la facturación del servicio.

»En consecuencia no procede el abono de las facturas presentadas por la prestación del servicio de recogida de papel- cartón puerta a puerta de las fechas comprendidas entre abril de 2010 y el 24 de abril de 2011 por tenerse en cuenta que no se ha efectuado una recogida selectiva con un Plan diferenciado”.

**Sexto.-** Concedido trámite de audiencia, el 23 de noviembre de 2011 la adjudicataria presente escrito de alegaciones en el que se opone a la interpretación efectuada por el Ayuntamiento con base en lo siguiente:



Con respecto a la recogida selectiva de locales y establecimientos, se señala que el pliego propone dos alternativas para cubrir los gastos generados por este servicio, pero en ningún caso obliga a cubrirlos de esa manera. "Son dos opciones a las que puede acogerse el licitador en su oferta o no".

De esta manera, qqqq1 afirma que en su oferta que este coste se incluyó dentro del canon total de los servicios de aseo urbano y añade:

"A tal efecto, desde un primer momento el Ayuntamiento fue conecedor de que este servicio se estaba realizando con los medios ofertados. Con fecha 20 de septiembre de 2010 se registra en el Ayuntamiento escrito en el que se indica que se está realizando desde un principio el servicio de recogida de papel-cartón puerta a puerta a grandes productores, y que qqqq1, S.A. se pone a disposición de quien lo desee a través de su teléfono. Se aporta copia del mismo como Anexo I".

»(...) De hecho, en el escrito remitido por el Concejal de medioambiente con fecha 29 de marzo de 2011, del que se aporta copia como Anexo IV, se habla de la "existencia de un servicio gratuito de recogida de papel cartón puerta a puerta en origen en los comercios de xxxx1", de lo que se desprende que el Ayuntamiento no solamente era conecedor de la prestación de este servicio, sino que además el mismo era prestado por qqqq1, S.A. con los medios ofertados y por tanto con la contraprestación económica prevista en su oferta.

"La diferenciación en la oferta del coste de la recogida de papel cartón puerta a puerta es una justificación de costes, pero el servicio está incluido dentro del canon total, como un todo indivisible".

»Por lo que respecta a la recogida del papel cartón procedente de las dependencias municipales, señala que qqqq1, S.A. lo incluyó en su oferta dentro del servicio de recogida de puerta a puerta, ya que realmente es un servicio puerta a puerta que se aceptó por el Ayuntamiento al aceptar la oferta.

»Así se indica en la oferta de qqqq1, S.A., en la que se dispone:  
`El servicio de recogida de papel-cartón puerta a puerta es un servicio que se crea con el objetivo de potenciar la separación de residuos en origen en los comercios y las dependencias municipales de xxxx1´.



»Lo que es obvio es que es el Ayuntamiento de xxxx1 el que ha redactado las cláusulas de los pliegos aplicables a este contrato y que estamos ante el supuesto de una cláusula cuya redacción por la Administración fue confusa y errónea”.

En cuanto a la procedencia de abonar las facturas considera que con respecto al “suministro de los contenedores de 360 litros, hemos de señalar que en la oferta de qqqq1, S.A. lo que se propone es el suministro de contenedores de 360 litros a los centros educativos, no a los centros municipales”. Añade también que “existen y se da servicio a 16 centros educativos en el municipio y se han instalado exactamente 10 contenedores en los centros educativos que así lo han requerido, ya que otros centros han optado por no querer que se instalen y en otro caso se ha instalado el iglú directamente dentro de las dependencias del instituto.

»Por lo que respecta a la frecuencia de prestación del servicio, hemos de indicar que desde el inicio del contrato (...) el servicio de recogida de papel-cartón puerta a puerta se ha prestado a todos aquellos productores que lo han solicitado, en horario de mañana y con el equipo grúa, adaptándose el horario y jornadas de servicio a las necesidades de los productores.

»Ahora bien, con respecto a la frecuencia del servicio, hemos de recordar que este es un servicio que, por sus características, se presta cuando así se solicita previamente por los productores, organizándose la ruta adaptándose a sus necesidades”.

**Séptimo.-** El 20 de febrero de 2012 la Comisión Municipal Informativa de Obras y Urbanismo, Vivienda, Medio Ambiente, Parques y Jardines, Barrios y Servicios, reunida en sesión ordinaria, propone no abonar las facturas correspondientes al servicio de recogida de papel-cartón puerta a puerta desde abril de 2010 al 24 de abril de 2011. El motivo es que el servicio de recogida selectiva de papel-cartón puerta a puerta de forma organizada se efectuó a partir de abril de 2011 y en este sentido se recoge y se reconoce en el último párrafo de la segunda alegación formulada, por lo que no procede el abono de las facturas presentadas por la prestación del servicio entre dichas fechas, al tenerse en cuenta que no se ha efectuado una recogida selectiva con un Plan diferenciado y lo que se trataba de solventar eran concretamente el pago de las facturas correspondientes a este servicio.



**Octavo.-** El Pleno del Ayuntamiento de xxxx1, en sesión celebrada el 28 de marzo de 2012, propone:

“1.- No proceder al abono de las facturas correspondientes al servicio de recogida de papel-cartón puerta a puerta desde abril de 2010 al 24 de abril de 2011.

»2.- Enviar el expediente para su dictamen al Consejo Consultivo de la Junta de Castilla y León.

»3.- Caso de estimarse oportuno el suprimir el servicio se proponga asimismo por el Pleno al referido Órgano Consultivo”.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h),3º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado e), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

La preceptividad del dictamen deriva también de la normativa reguladora de los contratos de las Administraciones Públicas.

**2ª.-** La normativa aplicable que rige el contrato viene determinada, fundamentalmente, además de por el pliego de cláusulas administrativas particulares, por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (actualmente texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, vigente en cuanto no se oponga a lo dispuesto





en la Ley, y por el resto de disposiciones aplicables, entre las que se encuentran las referentes al Régimen Local.

**3ª.-** La competencia para acordar la interpretación del contrato y determinar sus efectos corresponde al órgano de contratación, conforme dispone el artículo 194 de la citada Ley de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP).

**4ª.-** Se ha seguido el procedimiento establecido en el artículo 195 de la LCSP para el incidente de interpretación del contrato: se ha concedido trámite de audiencia al adjudicatario, se ha emitido el informe jurídico y se ha solicitado el preceptivo informe al órgano consultivo correspondiente.

En cuanto a este último extremo cabe no obstante efectuar el reproche consistente en que no se ha remitido el expediente debidamente foliado y acompañado de un índice de documentos, tal y como se exige el artículo 53 del Decreto 17/2012, de 3 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León (artículo 51 del anterior Reglamento, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre). Este reproche no obedece tanto al mero formalismo exigido por la norma que se menciona, ya de por sí de obligado cumplimiento, sino que su cumplimiento facilita el trabajo de este Consejo en orden a la elaboración del dictamen requerido, tanto en lo referente a la emisión en plazo como al adecuado seguimiento del asunto sometido a su consideración.

**5ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre la interpretación del contrato suscrito entre el Ayuntamiento de xxxx1 (xxxx2) y qqqq1, S.A. para la gestión del servicio público de aseo urbano, en lo relativo al servicio de recogida de papel-cartón puerta a puerta.

Lo primero que cabe señalar es que este Consejo, de conformidad con la propuesta remitida (Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de xxxx1 de 28 de marzo de 2012) se pronuncia exclusivamente sobre lo que se propone: Sobre la interpretación del contrato relativo al servicio de recogida de papel-cartón puerta a puerta desde abril de 2010 al 24 de abril de 2011, y no sobre aquellas otras cuestiones puestas de manifiesto durante la instrucción del procedimiento (como los efectos del contrato desde abril de 2011 o la posible modificación del contrato), que habrán de ser tramitadas en procedimiento instruido al efecto.



Desde el punto de vista sustantivo, la prerrogativa de interpretación de los contratos no puede ser entendida de un modo absoluto que justifique un proceder no adecuado a una relación concertada (Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de abril de 1999). Así, es evidente que la interpretación del contrato no es una vía para su reformulación ni puede encubrir modificaciones, sólo permitidas en los supuestos legalmente previstos y para las que se ha establecido una tramitación específica.

Ante la manifestación de un disenso sobre el significado de las cláusulas contractuales, es necesario indagar el sentido que ha de atribuírseles y contemplar, desde una perspectiva global, sistemática e integradora, el régimen jurídico del contrato, en el que, como punto de partida, no pueden presumirse contradicciones o antinomias.

En esa tarea hermenéutica, a falta de disposiciones expresas en la normativa administrativa, constituyen un elemento primordial los criterios interpretativos establecidos en los artículos 1.281 a 1.289 del Código Civil, aplicables también respecto de los contratos administrativos, tal y como resulta del orden de fuentes del artículo 19.2 de la LCSP.

En este sentido, el Tribunal Supremo ha precisado que el contrato administrativo no es una figura radicalmente distinta del contrato privado, ya que responde claramente a un esquema contractual común elaborado por el Derecho Civil, lo que permite invocar -con carácter supletorio- los principios establecidos en el Código Civil. Tal es la doctrina asumida explícita o implícitamente por numerosas sentencias, que aplican dichos criterios en el ámbito de la contratación administrativa (Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de abril y 18 de julio de 1988, 16 de mayo y 6 de julio de 1990, 15 de febrero de 1991, 14 de diciembre de 1995, 11 de marzo de 1996, 8 de marzo de 1999, 12 de julio de 2005, 6 de abril de 2006 y 19 de junio de 2007, entre otras).

En este orden de ideas, este Consejo Consultivo ha subrayado que la labor interpretativa debe atender fundamentalmente a la voluntad manifestada por las partes en el contrato administrativo que las vincula y considerar el documento en que se formaliza y el contenido de los pliegos que se asumen como contenido contractual, en los que se concretan los pactos y condiciones definidoras de los derechos y obligaciones asumidos por las partes.



Por tal motivo, la relevancia de los pliegos como norma básica para resolver todo lo relativo al cumplimiento, inteligencia y efectos de los contratos administrativos se destaca por este Consejo Consultivo, en tanto que aquéllos constituyen la “ley del contrato” y son expresión del principio de libertad de pactos reconocido en el artículo 25 de la LCSP (traslación del principio de autonomía de la voluntad del artículo 1.255 del Código Civil); pactos que son lícitos siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración y que han de ser cumplidos conforme al principio *pacta sunt servanda*. También debe recordarse que la validez y el cumplimiento de los contratos no pueden dejarse al arbitrio de uno de los contratantes (artículo 1.256 del Código Civil).

El artículo 192 de la LCSP dispone que los efectos de los contratos administrativos se regirán por las normas a que hace referencia el artículo 19.2 y por los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas, generales y particulares.

Al recapitular todo lo expuesto, es preciso recordar que el artículo 194 de la LCSP otorga al órgano de contratación, dentro de los límites y requisitos legales, la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, acordar su resolución y determinar los efectos de ésta. Los acuerdos que adopte el órgano de contratación, según dispone el artículo 195.4 de la LCSP, pondrán fin a la vía administrativa y serán inmediatamente ejecutivos. En cuanto a la prerrogativa de interpretación de los contratos, deberá tener su fundamento en lo establecido en los pliegos, en el contrato o en la Ley.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 1999 considera que la facultad interpretativa de la Administración no tiene otro alcance que determinar con claridad y de modo objetivo el verdadero sentido y objeto de las cláusulas de contrato, debiendo aplicar la legislación especial y supletoriamente los artículos 1.281 y siguientes del Código Civil. Señala la mencionada Sentencia:

“Además de los razonamientos precedentes, procede considerar, en primer lugar, que la facultad de interpretación de los contratos corresponde realizarla al órgano competente para su formalización y en este caso, a la



administración del Centro, en la medida en que como ha declarado reiterada jurisprudencia de esta Sala (Sentencias de 28 de septiembre de 1954, 16 de marzo de 1964, 16 de enero de 1974, 10 de abril y 9 de junio de 1978 y 17 de marzo de 1979, entre otras), la facultad interpretativa de la Administración no tiene otro alcance que el encontrar el verdadero sentido y contenido a las cláusulas a que se someten las partes, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las reglas que con carácter general establecen los arts. 1281 y siguientes del Código Civil, criterio que además ha sido tenido en cuenta, igualmente, por el Consejo de Estado (así en dictámenes de 23 de noviembre de 1961, 3 de mayo de 1962 y 24 de abril de 1969, entre otros), pudiéndose llegar a la consideración final que, si bien en determinada jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (así, en Sentencia de 9 de diciembre de 1976 y otras anteriores), se ponía de manifiesto que existía una presunción de autenticidad en la interpretación llevada a cabo por la Administración, lo que significaba que debía aceptarse ésta, mientras no se acreditase que fuera errónea, la jurisprudencia más reciente de dicha Sala (así, en Sentencia de 6 de julio de 1990 establece y acepta, sin más, los criterios interpretativos del Código Civil)".

Por otra parte, en cuanto a los efectos vinculantes de los pliegos de condiciones, el Tribunal Supremo también ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el carácter de ley del contrato, que se superpone incluso al documento de formalización o a la adjudicación del contrato. Así, en su Sentencia de 20 de abril de 1992 señala lo siguiente:

"En efecto; del examen del expediente administrativo se advierte la absoluta discordancia entre el plazo de diez años que fue consignado en el pliego de condiciones y el de solo uno resultante del documento por el que se formalizó el contrato por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento apelante y, dada aquélla, no puede prosperar la tesis de éste con base en la prevalencia de este último acto, porque para ello sería necesario desconocer u olvidar que el pliego de condiciones es para las partes la Ley del Contrato, cualquiera que sea el objeto de éste [SS 10-3-1982, 23-1-1985, 18-11-1987, 6-2-1988], por lo que ha de estarse siempre en lo que en aquél se consignara para el cumplimiento de éste [S 20-7-1988], toda vez que la eficacia de los contratos se inicia, desde otro aspecto de la cuestión, con la fecha de la adjudicación de la obra o servicio, según los arts. 13 de la Ley de Contratos del Estado y 32 de su Reglamento y 45 del de Contratación de las Corporaciones Locales (SS 13-5-1982, 17-10-1983, 21-2-1985 y 3-9-1988), siendo, por tanto, por lo que resulta



improcedente que, ni siquiera en el documento por el que se formalice la adjudicación definitiva se introduzcan modificaciones respecto de lo consignado en el Pliego (S 28-7-1987), sobre todo cuando la que en esta ocasión se introdujo sin que conste la expresa voluntad del contratista, es tan trascendente y evidentemente lesiva para el mismo que, darla por válida podría constituir un atentado al principio de la buena fe de las partes, no excluida, por cierto, de las convenciones administrativas, según las SS 23-1-1985, 21-11-1986, y 20-7-1988, y como quiera que, en síntesis, así lo entendió el Juzgador de primera instancia en su sentencia, es precedente que la misma se confirme".(En el mismo sentido la Sentencia del Alto Tribunal de 25 de septiembre de 1999).

En el supuesto que se dictamina se plantea en definitiva el problema de interpretación del alcance del objeto contractual, reflejado en estipulaciones que tienen presencia en el pliego (que es la ley del contrato y cuya observancia es inexcusable para las partes), y que ha sido asumido por la empresa adjudicataria en su oferta, que ofrece una serie de mejoras.

Procede examinar las cuestiones interpretativas a las que se contrae el dictamen:

A) En relación con la primera cuestión, este Consejo Consultivo comparte la conclusión a la que llega el Ayuntamiento de xxxx1, en el sentido de que no puede detraerse del Ayuntamiento aquella cantidad relativa a la recogida de papel-cartón puerta a puerta relativa a los establecimientos comerciales.

La cláusula 11.3 del pliego de condiciones administrativas establece que "Los licitadores deberán proponer en la recogida selectiva, un plan diferenciado para aquellos locales y establecimientos (comercios, oficinas, etc.) que son generadores de cantidades apreciables de papel-cartón. Según estime cada licitante, se podrá proponer un sistema para ser realizado mediante el pago de una tasa por parte de aquellos usuarios que deseen disfrutar del servicio. Esta tasa podrá ser cobrada directamente por parte del adjudicatario o de este Ayuntamiento. Igualmente el licitante podrá proponer un sistema en el que se compense la recogida en estos establecimientos con la venta posterior del residuo a recuperadores de papel-cartón.



»Deberán quedar claramente detallados en las ofertas los medios humanos y materiales, incluyendo maquinaria y contenedores, que se aportarán al servicio”.

De acuerdo con lo expuesto se deduce claramente que la intención del Ayuntamiento no era la de hacerse cargo del coste que supone la recogida de papel-cartón en el caso de estos establecimientos, cuestión por otra parte asumida por la empresa adjudicataria cuando en su oferta expone que “No se prevé el cobro de una tasa a los comerciantes por la adhesión a este servicio”. De tal manera que cabría aplicar en este punto la máxima *in claris non fit interpretatio*, plasmada en el párrafo primero del artículo 1.281 del Código Civil, cuando señala que “Si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes se estará al sentido literal de sus cláusulas”, en consonancia con el artículo 1.283, en el que se establece que “Cualquiera que sea la generalidad de los términos de un contrato, no deberán entenderse comprendidos en él cosas distintas y casos diferentes de aquellos sobre que los interesados se propusieron contratar”.

De la cláusula transcrita se deduce, sin mayor esfuerzo interpretativo, que los gastos generados de la recogida selectiva de papel-cartón para los locales y establecimientos no iban a ser costeados por el Ayuntamiento de xxxx1. De la misma manera cabe apreciar la comprensión de lo preceptuado en el pliego por parte de la empresa ya que, cuando presenta su oferta, declara que “No se prevé el cobro de una tasa a los comerciantes por la adhesión a este servicio”, por lo que ningún cargo a la Entidad Local cabría efectuar por este concepto.

B) En cuanto a la segunda de las cuestiones controvertidas, la recogida del papel-cartón de las dependencias municipales, la cláusula 11 establece que para el servicio de recogida de estas dependencias municipales (“las empresas licitantes deberán proponer un sistema de recogida que favorezca esta recogida selectiva”) y en el primero de los subapartados (11.3.1), bajo la rúbrica ‘Recogida en áreas de aportación’, prevé que dicha modalidad de recogida comprende “recoger selectivamente y por separado, la fracción de papel-cartón depositada en los contenedores y buzones situados a tales efectos en islas ecológicas (áreas de aportación), colegios y edificios públicos”. Esta última referencia, la de los edificios públicos, salvo especificación diferenciada relativa a otros edificios (que este Consejo Consultivo no



ha logrado advertir de conformidad con los términos de los pliegos), debe entenderse efectuada a los establecimientos municipales, pues no se aprecia otra comprensión de éstos términos.

El adjudicatario, en la oferta presentada, señala en el punto 6 ("Servicio de recogida selectiva de papel y cartón puerta a puerta, 6.1. Método de trabajo") lo siguiente:

"El servicio de recogida de papel-cartón puerta a puerta es un servicio que se crea con el objetivo de potenciar la separación de residuos en origen en los comercios y las dependencias municipales de xxxx1.

»Los centros municipales deberán dejar en sus puertas los contenedores de 360 litros, que se les suministrarán, igualmente, antes de las 10:30 horas, hora de inicio del servicio.

»El vehículo realizará la ruta prefijada de forma diaria recogiendo todos aquellos cartones que han depositado los comerciantes y los contenedores que han sacado las dependencias municipales.

»El servicio será prestado entre las 10:30 y las 13:22, horario que coincide habitualmente con el horario de apertura de dichos centros en el turno de la mañana. (...)

»No se prevé el cobro de una tasa a los comerciantes por la adhesión a este servicio".

Por otra parte en la oferta se establece (apartado 6.2) que la frecuencia de prestación del servicio será diaria, de lunes a sábado, en turno de mañana en horario de 10:30 a 13:22, con unos equipos compuestos por 1 conductor + 1 peón y 1 vehículo recolector, con la ruta prefijada.

En el informe de 5 de octubre de 2011 de la Concejalía de Medio Ambiente se recogen una serie de manifestaciones sobre la forma en que se está ejecutando el contrato, entre las que interesa destacar que "este servicio no se ha prestado tal y como se detalla en la oferta presentada por qqqq1, S.A.", en la cual se indicaba que la frecuencia de prestación del servicio era diaria de lunes a sábado, con el horario establecido de 10:30h a 13:22h., y que



este servicio se ha prestado conjuntamente con el servicio de recogida de papel-cartón en áreas de aportación.

Por su parte la empresa adjudicataria manifiesta que, desde el 20 de septiembre de 2010, el Ayuntamiento conoce que se está realizando el servicio de recogida de papel-cartón puerta a puerta a grandes productores y que qqqq1, S.A. se pone a disposición de quien lo desee a través de su teléfono, si bien no indica las veces que se ha hecho uso de este servicio.

De acuerdo con lo expuesto, este Consejo Consultivo debe también en esta segunda cuestión compartir la interpretación efectuada por el Ayuntamiento de qqqq1, toda vez que la recogida selectiva en el periodo analizado no ha sido objeto de un Plan diferenciado, en las horas y en la forma señalada en la oferta, sin suministrar los contenedores (la oferta, en su apartado 6.1, establece "Los centros municipales deberán dejar en sus puertas los contenedores de 360 litros, que se les suministrarán, igualmente, antes de las 10:30 horas, hora de inicio del servicio").

Si se tiene en cuenta cómo suelen interpretarse este tipo de cláusulas en otros ámbitos, los términos en que están redactadas las cláusulas administrativas particulares y la redacción de la oferta y sus mejoras por la adjudicataria, este Consejo Consultivo no puede compartir las conclusiones que extrae la empresa contratista. Si el órgano responsable de la aprobación de los pliegos hubiera previsto la posibilidad de que la recogida de los locales y establecimientos pudiera haber sido sufragada por el Ayuntamiento, lo habría establecido expresamente y no hubiese ofrecido la posibilidad de cobrar una tasa o la venta del papel por la adjudicataria; entenderlo de otro modo supondría modificar los términos económicos del contrato, lo que provocaría que el resto de licitantes hubieran, a buen seguro, presentado una oferta distinta.

En cuanto al abono del servicio de recogida de las dependencias municipales, no se ha demostrado que se haya prestado el servicio en la forma recogida en el pliego y en la oferta, en horario de mañana, conforme a un plan diferenciado, con los medios ofertados, etc., sino que en los informes emitidos se señala que ese servicio estuvo integrado en las labores de recogida conjuntamente con el servicio de recogida de papel-cartón en áreas de aportación y, por tanto, no son susceptibles de ser abonados de forma diferenciada.





Por todo lo expuesto se estima correcta la interpretación que lleva a concluir la imposibilidad de girar las facturas por el servicio de recogida de papel-cartón de puerta a puerta, al no aparecer prevista en los pliegos ni haberse prestado el servicio en la forma fijada en la oferta.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede que por el órgano competente se interprete el contrato suscrito entre el Ayuntamiento de xxxx1 (xxxx2) y qqqq1, S.A. para la gestión del servicio público de aseo urbano, en lo relativo al servicio de recogida de papel-cartón puerta a puerta, en los términos expuestos en el presente dictamen.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.