

Guía para la externalización del servicio municipal de abastecimiento de agua potable y alcantarillado

La gestión sostenible
del agua urbana y sus retos



**GUÍA PARA LA EXTERNALIZACIÓN DEL SERVICIO MUNICIPAL DE
ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO**

INSTITUTO ARAGONÉS DEL AGUA

Zaragoza, Julio 2014

Depósito Legal N° Z 1268 - 2014

Dirección de los trabajos

Ana Montero García

Pilar García Vázquez

Equipo redactor

Pedro Villanueva Mallén

Jorge Ronchera Tirado

José Javier Pardos Serrano

1	INTRODUCCIÓN.....	5
2	NORMATIVA APLICABLE	6
3	¿QUÉ PREGUNTAS DEBE HACERSE UN AYUNTAMIENTO ANTES DE INICIAR EL PROCESO DE EXTERNALIZACIÓN?.....	7
4	TIPOS DE CONTRATO	10
5	TIPOLOGÍA DE TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES: ORDINARIA, URGENTE Y EMERGENCIA. TRÁMITES Y PLAZOS.....	12
6	TRAMITACIÓN DE UN EXPEDIENTE CUANDO SE OPTA POR LA GESTIÓN INDIRECTA DEL SERVICIO	13
6.1	Proceso de licitación	13
6.1.1	Expediente de contratación	15
6.1.2	Designación Mesa de contratación	16
6.1.3	Documentos básicos de una licitación	16
6.1.4	Publicidad de la licitación y plazo de presentación de proposiciones (art. 142 y ss. TRLCSP)	17
6.1.5	Información a los licitadores	18
6.1.6	Apertura de los sobres de las proposiciones. Contenido y orden apertura. (Art 160 TRLCSP).....	18
6.1.7	Valoración y adjudicación de ofertas.....	20
6.1.8	Formalización del contrato (art. 156 TRLCSP).....	22
6.2	Caso especial. Tramitación a través de órganos supramunicipales.	23
7	ASPECTOS IMPORTANTES EN UNA LICITACIÓN.....	23
7.1	Clasificación y solvencia exigible a los licitadores.....	23
7.2	Tarifas y revisión de precios. Tipología.....	24



7.3	Equilibrio económico del servicio (art. 282 TRLCSP)	26
7.4	Términos objetivos de la licitación.....	27
7.5	Mejoras	29
7.6	Anteproyecto de explotación. Estudio de viabilidad.	30
7.7	Resolución de recursos	31
8	ANEXOS	35
8.1	Pliego de cláusulas administrativas particulares	35
8.2	Pliego de condiciones técnicas particulares	35
8.3	Anteproyecto de explotación	35
8.4	Reglamento de explotación del Servicio municipal de abastecimiento de agua	35
8.5	Reglamento de explotación del Servicio municipal de alcantarillado	35
8.6	Modelo de contrato.....	35



GUÍA RÁPIDA PARA LA EXTERNALIZACIÓN DE SERVICIOS

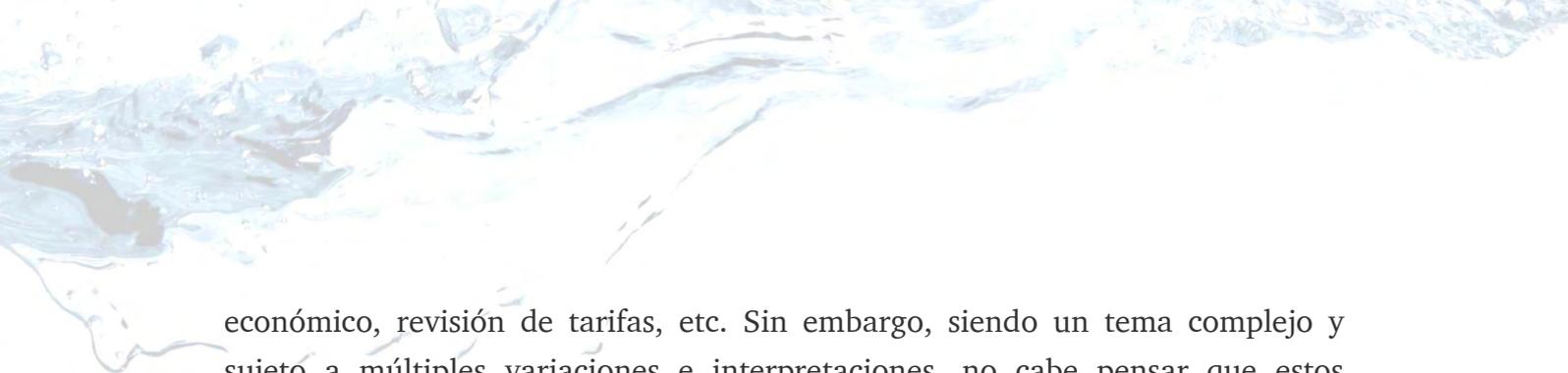
1 Introducción

La externalización de un servicio municipal de abastecimiento de agua y alcantarillado requiere de un proceso administrativo complejo, el cual además se trata de un procedimiento poco habitual para un Ayuntamiento, bien debido a que es la primera vez que se plantea, o que bien debido a la larga duración de estos contratos, no es habitual repetir este tipo de procedimiento durante bastantes años. Por otro lado, el procedimiento y pasos a seguir, así como la documentación a preparar, son de gran complejidad más si cabe teniendo en cuenta la importancia de esta última, que deben establecer los aspectos clave en las relaciones entre el Ayuntamiento y la empresa concesionaria durante la vigencia del contrato, que puede llegar a ser de hasta 50 años.

Por ello, es de gran interés para un Ayuntamiento u otro Organismo Contratante, disponer de la presente guía en la que se indica de un modo claro y simple las posibilidades que tiene la administración local para la externalización del servicio, el procedimiento administrativo y plazos a seguir desde el inicio del proceso, tanto en los trámites internos del Ayuntamiento como en el proceso posterior de licitación pública, corrección de ofertas y adjudicación.

Precisamente, uno de los aspectos que provoca mayores problemas para los Ayuntamientos, son los recursos presentados por las empresas licitadoras durante el proceso de licitación o de modo posterior a la adjudicación, por deficiencias formales en el proceso.

Es evidente que una licitación no puede replicarse 100% en dos municipios, ya que cada uno tiene sus propias singularidades y es necesario adaptar los documentos a cada caso, pero no obstante, salvando esas matizaciones, resulta de gran ayuda disponer de modelos de pliegos de condiciones que contemplan de un modo claro y sin ambigüedades, los aspectos básicos de una concesión de este tipo, como son el riesgo y ventura, equilibrio



económico, revisión de tarifas, etc. Sin embargo, siendo un tema complejo y sujeto a múltiples variaciones e interpretaciones, no cabe pensar que estos modelos sean un modelo único y de aceptación universal. Se deben considerar más bien como una propuesta o un ejemplo que sirva de apoyo a la administración local.

2 Normativa aplicable

La normativa vigente que ha sido empleada para la elaboración del presente documento se relaciona a continuación.

- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en adelante TRLCSP.
- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, modificada por la Ley 3/2012 de 8 de marzo de medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón y por la Ley 10/2012 de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, en las disposiciones referentes al Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, en adelante LMCSPA.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en adelante LRBRL.

- Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.
- Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón.
- Artículos 113 a 137 del Reglamento de servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Real Decreto de 17 de junio de 1955.
- Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano y su modificación por el Real Decreto 120/2012 de 20 de julio.
- Decreto 400/2011, de 21 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el procedimiento administrativo a seguir en relación con los precios de los servicios públicos municipales que deben ser objeto de la intervención por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón.

3 ¿Qué preguntas debe hacerse un Ayuntamiento antes de iniciar el proceso de externalización?



¿En qué podemos mejorar el servicio?, ¿qué problemas hay en él?

Quando un Ayuntamiento se plantea externalizar un servicio se debe habitualmente a la necesidad de mejorar u optimizar el servicio desde cualquier punto de vista, técnico, administrativo, legal, etc.. El Ayuntamiento en muchos casos no dispone de los medios necesarios para acometer el desarrollo del servicio e implantar soluciones tecnológicas de última generación.

Asimismo el proceso de externalización también se emplea normalmente ante la presencia de problemas en el servicio, ya sean técnicos, de gestión, por aparición de nueva normativa, por falta de medios, etc. Es importante tener claro qué problemas tenemos para hacer hincapié en la documentación a preparar para la externalización.



¿Agua y/o alcantarillado?

Una vez identificados los problemas habrá que decidir si externalizamos el servicio de agua y el de alcantarillado o únicamente uno de ellos. La fórmula habitualmente más utilizada es la externalización conjunta de ambos servicios, ya que la gestión conjunta presenta una economía de escala importante entre ellos.



¿Queremos externalizar la totalidad del servicio o únicamente parte del mismo?

La forma habitual de externalización es la cesión completa de la gestión del servicio a una empresa privada, a través de un contrato de gestión de servicios públicos (artículos 8 y 19.1.a) del TRLCSP. De este modo, aunque el Ayuntamiento es el titular del servicio, la empresa se encarga de todo lo relacionado con el mismo.

Existe la posibilidad de externalizar o contratar una parte del servicio, mediante un contrato de servicios (art. 10 y 19.1.a) del TRLCSP, de tal modo que el resto de trabajos los siga desarrollando el Ayuntamiento. Sería, a modo de ejemplo, la contratación externa de un servicio de asesoría técnica y/o económica, lectura de contadores, facturación, cobro y envío de facturas, mantenimiento de instalaciones, muestreo y análisis de calidad del agua, gestión del SINAC, sistemas de telecontrol, localización de fugas, sistemas de gestión, oficina virtual, atención telefónica 24 horas, etc.



¿Qué plazo queremos para el nuevo contrato?

Dependerá del plazo de vinculación que quiere el Ayuntamiento con la empresa. En caso de externalizar la totalidad del servicio cabe la posibilidad de licitar un contrato de hasta 25 años (art. 278.b) TRLCSP). Si hemos optado por externalizar únicamente una parte del servicio, podremos llegar hasta un plazo máximo de 6 años (art. 303.1 TRLCSP).

A medida que el plazo es mayor se aumentan las posibilidades de inversión ya que la empresa privada dispone de un plazo de amortización acorde a las necesidades de una inversión de importe elevado, es decir, cuenta con periodos de retorno tanto técnico como económico suficientes para poder realizarlas. Asimismo la empresa es la principal interesada en llevar a cabo una buena y ordenada gestión del servicio. Ante plazos de contrato más cortos, la empresa difícilmente podrá asumir inversiones de cierto importe en el servicio, motivado por un periodo demasiado corto para su amortización.



¿Tenemos un servicio con excedente económico o es deficitario?

Igual que cuando vamos a vender un producto en un mercado, necesitamos saber qué características y en qué estado está para determinar a qué precio lo podemos vender, de la misma forma tenemos que saber en qué estado está el servicio que pretendemos externalizar.

El primer paso, una vez decidida el tipo de externalización el plazo, será hacer un estudio de viabilidad del servicio en el que se identifiquen claramente los ingresos y los costes reales del servicio para comprobar si el servicio es rentable o por el contrario es deficitario. En el primer caso, se podrá plantear una reducción en las tarifas vigentes o solicitar la ejecución de obras de mejora al futuro concesionario, mientras que en el segundo caso habrá que tomar medidas para llegar al equilibrio.



¿Podemos llevar la gestión del servicio junto con municipios vecinos?

En muchas ocasiones el reducido tamaño de los municipios dificulta la externalización de los servicios de agua y alcantarillado. Una alternativa pasa por la asociación de varios municipios interesados en un órgano supramunicipal y externalizar dicho servicio, bien en su totalidad o de forma parcial. Mediante esta herramienta se obtiene una importante economía de escala y por ende un abaratamiento en los costes de explotación.

Una vez resueltas estas cuestiones, ya se puede pasar al definir el proceso de licitación.

4 Tipos de contrato

Los tipos de contrato que prevé la ley para el caso que nos ocupa son:

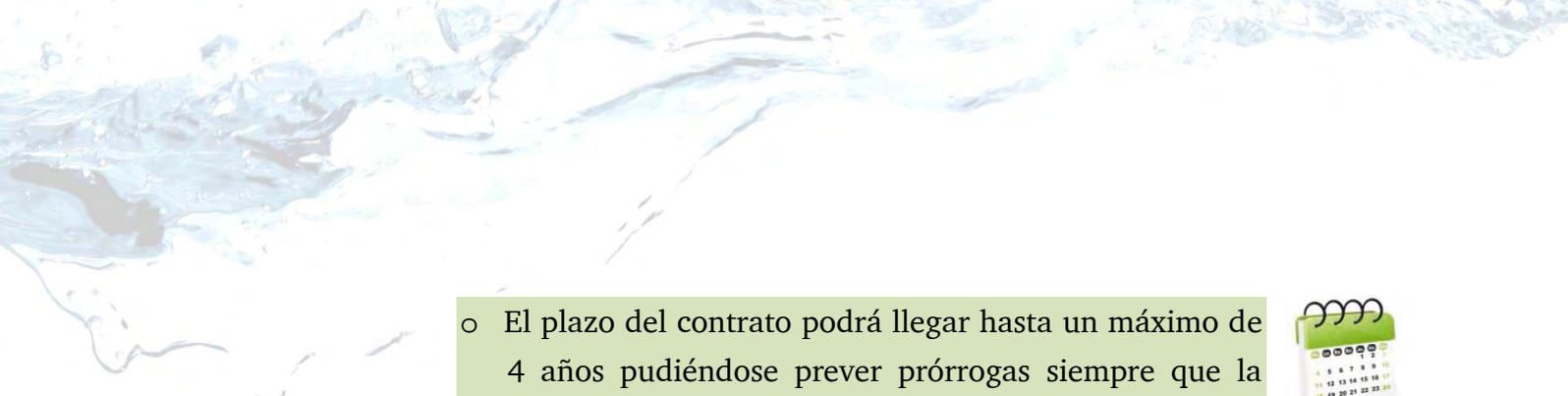
- Gestión de servicio público.
 - Es el tipo de contrato utilizado para realizar la gestión indirecta del servicio de agua y/o alcantarillado de tal modo que un concesionario privado se encargue de gestión completa del mismo.
 - La forma más habitual que revestirá el contrato será el de Concesión (art. 277.a) del TRLCSP).
 - El plazo del contrato podrá llegar hasta un máximo de 25 años incluyendo prórrogas (art.278.b) TRLCSP).

- Gestión de servicio público con obras
 - Es un contrato idéntico al de gestión de servicio público, pero que además incluye la ejecución de obras por parte del concesionario.
 - En este caso, las obras deberán estar definidas a nivel de anteproyecto tal y como establece el art. 133 del TRLCSP, debiendo incluir en la licitación un documento en el que se definan como mínimo con una memoria, presupuesto y planos.
 - El plazo del contrato podrá llegar hasta un máximo de 50 años incluyendo prórrogas, (art.278.a TRLCSP).



Aunque en el TRLCSP no se indica nada al respecto la Junta Consultiva de Contratación aconseja que las prórrogas en los contratos de gestión de servicio público de forma individual no superen el plazo inicial pero en su conjunto sí que se permite superar dicho plazo inicial. *A modo de ejemplo es posible una contrato con 10 años de plazo inicial más 3 prórrogas de 5 años pero sin embargo no sería posible 10 años más una prórroga de 15.*

- Servicio
 - Es el tipo contrato utilizado para que una empresa privada efectúe trabajos para el servicio cuando la globalidad del servicio siga siendo prestado por el propio Ayuntamiento. A modo de ejemplo se enmarcarían trabajos de:
 - Asistencia técnica
 - Muestreo y control calidad de las aguas
 - Lectura de contadores
 - Facturación

- 
- 
- El plazo del contrato podrá llegar hasta un máximo de 4 años pudiéndose prever prórrogas siempre que la duración total del contrato no exceda de 6 años (art. 303 TRLCSP).



Por el contrario el TRLCSP, en relación al contrato de servicios indica que la suma de prórrogas tanto aislada como conjuntamente no podrá superar el plazo inicial. *A modo de ejemplo son posibles las opciones 1+1, 2+1+1, 2+2, 4+1, 4+2 pero no así 1+1+1, 1+2, 2+1+1+1, etc.*

5 Tipología de tramitación de expedientes: ordinaria, urgente y emergencia. Trámites y plazos.

Lo más habitual será realizar la tramitación del expediente mediante el procedimiento ordinario (arts. 109 y 110 TRLCSP), no obstante existen casos previstos por la legislación en los que se puede realizar una tramitación abreviada. En este último supuesto existen dos tipos de tramitaciones, la urgente y la de emergencia (arts. 112 y 113 TRLCSP), las cuales podrán utilizarse dependiendo de las circunstancias concurrentes en cada caso. A modo de síntesis puede indicarse que la tramitación urgente puede utilizarse para los contratos cuya celebración responda a una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público. A tales efectos el expediente deberá contener la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación, debidamente motivada.

En la tramitación urgente los informes a emitir por los diferentes órganos que intervengan en la tramitación gozarán de preferencia debiendo emitirse en un plazo de 5 días, además una vez acordada la apertura del procedimiento de adjudicación los plazos establecidos en la ley se reducirán a la mitad.

Por lo que respecta a la tramitación de emergencia debe indicarse que su aplicación es muy restrictiva y que solo cabe su utilización en caso de catástrofe, situaciones de grave peligro o necesidades que afecten a la defensa nacional.

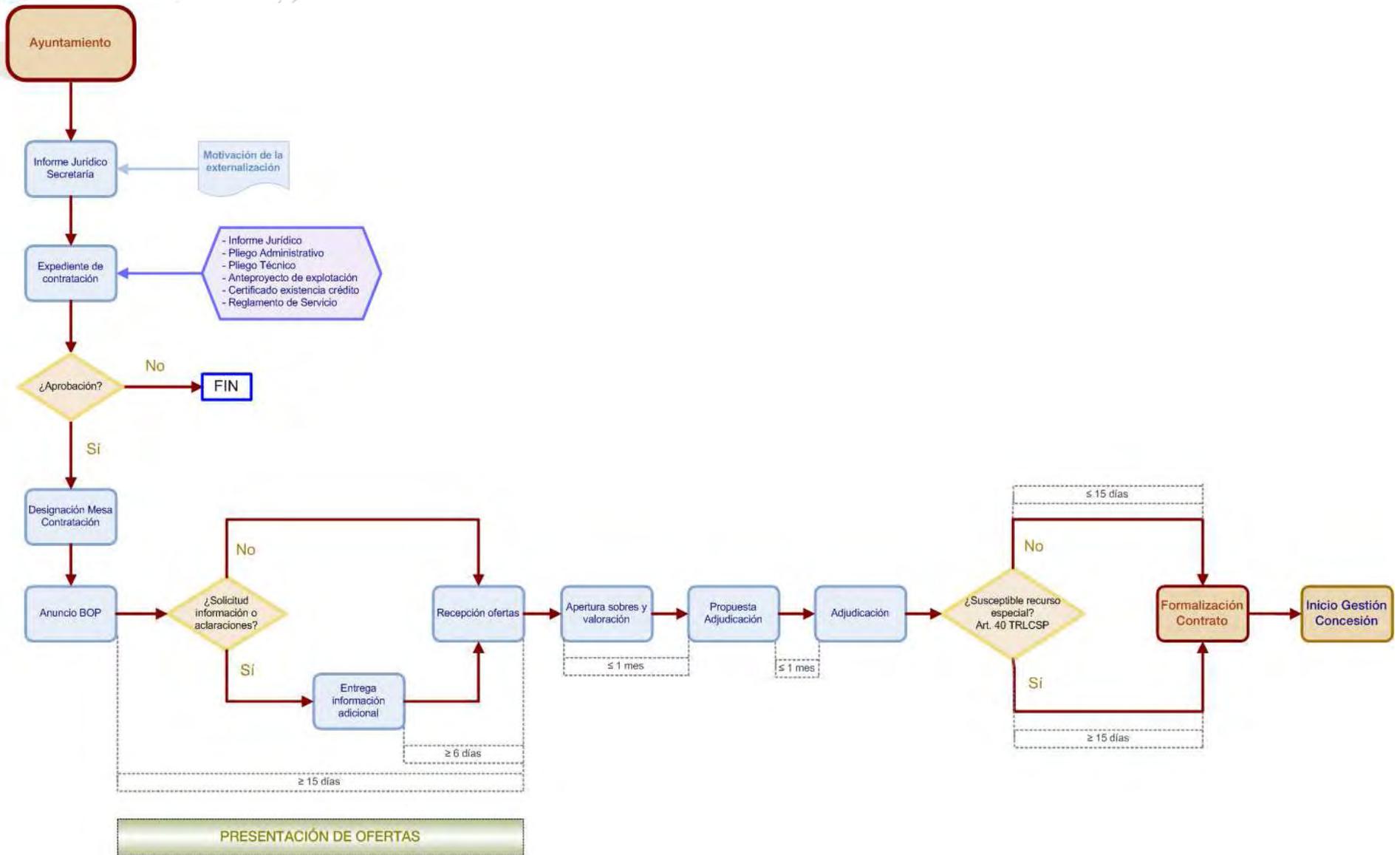


6 Tramitación de un expediente cuando se opta por la gestión indirecta del servicio

Una vez enumeradas todas las posibilidades existentes en cuanto a tipo de contrato y tramitación, vamos a desarrollar el modelo más habitual de una externalización, el contrato de gestión de servicio público por procedimiento abierto y con tramitación ordinaria.

6.1 Proceso de licitación

En el siguiente diagrama se resume todo el proceso de licitación;



6.1.1 Expediente de contratación

La celebración de contratos por parte de la administración pública requiere de la previa tramitación del correspondiente expediente (arts. 109 y ss. TRLCSP). El citado expediente se iniciará por parte del órgano de contratación mediante resolución motivada que fundamente la necesidad de proceder a la contratación (este informe podrá basarse por ejemplo en los mejores medios, y mejora en la gestión por parte de una empresa especializada en el servicio).

El expediente de contratación deberán incorporarse igualmente los siguientes documentos:

- **Certificado de existencia de crédito** o documento que lo sustituya y la fiscalización previa de la intervención.
- **Pliego de cláusulas administrativas** particulares.
- **Pliego de prescripciones técnicas** que hayan de regir el contrato.
- **Anteproyecto de explotación y viabilidad económica-financiera**, aunque este documento no es exigido por ley es aconsejable de cara a tener una visión fiable de la situación técnica y económica real del servicio.
- **Informe jurídico**, emitido por el Secretario, justificando adecuadamente la elección del procedimiento y la de los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato.

Al expediente de contratación podrán incorporarse otros documentos, tales como reglamentos de servicio, u otra documentación de necesario conocimiento por parte de los licitadores.

Completado el expediente, se dictará una resolución por el órgano competente dónde se aprobará el mismo y se dispondrá la apertura del procedimiento de adjudicación.

6.1.2 Designación Mesa de contratación

El Ayuntamiento deberá designar un órgano de asistencia a la contratación denominado Mesa de contratación, la cual tendrá competencia para la valoración de las ofertas.

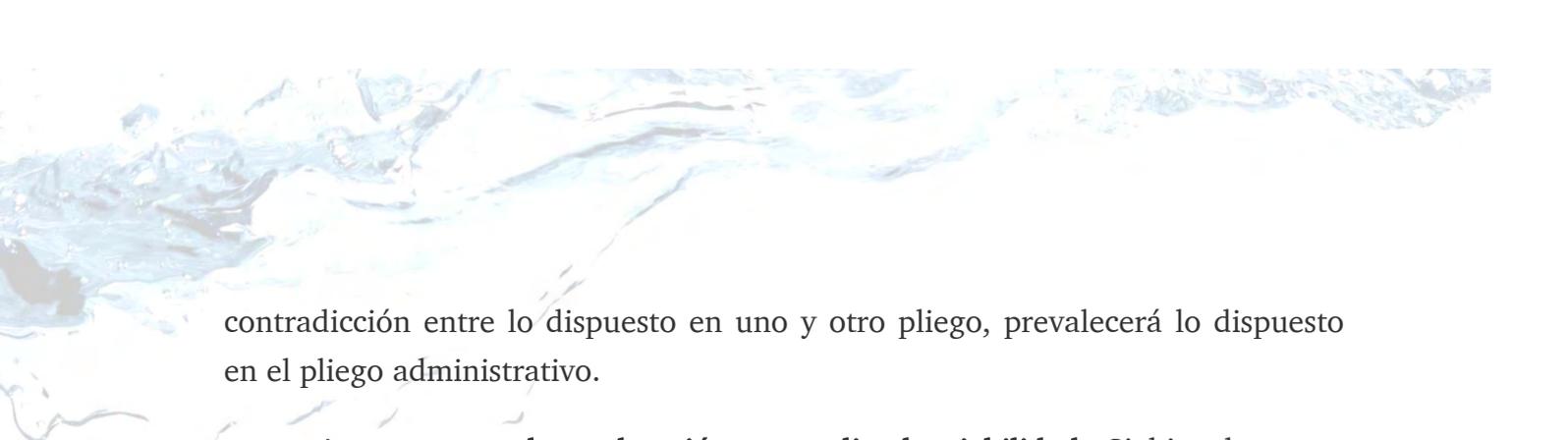
Quedará compuesta por un Presidente, vocales y un Secretario nombrados todos ellos por el propio Ayuntamiento, según lo establecido en el artículo 320 del TRLCSP.

6.1.3 Documentos básicos de una licitación

Antes de entrar en el proceso de licitación propiamente dicho, se entiende oportuno hacer una breve reseña respecto de diversos documentos que resultan básicos en este proceso:

Pliego de condiciones administrativas particulares: En él se reflejarán las condiciones jurídicas, económicas y administrativas que se serán de aplicación en el contrato. Este es el documento básico de cualquier licitación, en el se reflejaran tanto las condiciones jurídicas, económicas y administrativas que han de regir la licitación como aquellas que después regirán la ejecución del propio contrato. El contenido del pliego administrativo queda perfectamente definido en el artículo 67 del RD 1098/2001, si bien a modo de síntesis se indica que el mismo determinara las normas a que se somete la licitación, así como la regulación de la ejecución del contrato, incluyendo su régimen de modificación, extinción, régimen de garantías, obligaciones de las partes, etc.

Pliego de prescripciones técnicas: Este documento contendrá en síntesis aquellos aspectos de desarrollo del servicio por lo que se refiere a su ejecución desde un punto de vista técnico (gestión de infraestructuras, concreción de trabajos a realizar, definición del mantenimiento de las instalaciones, etc.). El pliego técnico complementará al pliego administrativo, no obstante en caso de



contradicción entre lo dispuesto en uno y otro pliego, prevalecerá lo dispuesto en el pliego administrativo.

Anteproyecto de explotación y estudio de viabilidad: Si bien luego se entrará en más detalle a la hora de definir este documento, a modo de síntesis podemos indicar que el anteproyecto de explotación debe establecer, además de la descripción técnica de las instalaciones del servicio a licitar, la viabilidad económica del mismo, haciendo una previsión de ingresos y gastos del servicio para todo el periodo de concesión.

No es de carácter obligatorio pero sí recomendable disponer, y aportar junto con la documentación de la licitación, de un Reglamento del Servicio.

Reglamento de servicio: Mediante este documento se regulan básicamente las relaciones entre quien realiza la gestión del servicio y los usuarios del mismo, así pues en este se definirá el modo de contratación del servicio por parte de los usuarios, las condiciones de su prestación, se definirán las obligaciones del gestor y de los usuarios, etc.

6.1.4 Publicidad de la licitación y plazo de presentación de proposiciones (art. 142 y ss. TRLCSP)

La convocatoria de la licitación se realizará mediante la publicación de anuncio a través de Diario o Boletín Oficial. Cuando se trata de licitaciones convocadas por entidades locales lo más común es realizar el anuncio de licitación en el Boletín Oficial de la Provincia en la que se integre la Entidad Local. Igualmente deberá anunciarse en el Perfil del Contratante. El anuncio de licitación deberá contener información relativa a el objeto del contrato, su naturaleza jurídica, órgano de contratación, precio, plazo de ejecución, procedimiento de tramitación y sistemas de adjudicación, lugar y plazos para presentación de documentos y proposiciones, etc.



El plazo para la presentación de proposiciones será fijado por el órgano de contratación teniendo en cuenta el tiempo que se estime necesario para la presentación de las ofertas en base a la complejidad del contrato. El plazo de presentación de proposiciones en los casos de contratos de gestión de servicios públicos no será inferior a 15 días naturales (art. 159.2 TRLCSP).

6.1.5 Información a los licitadores



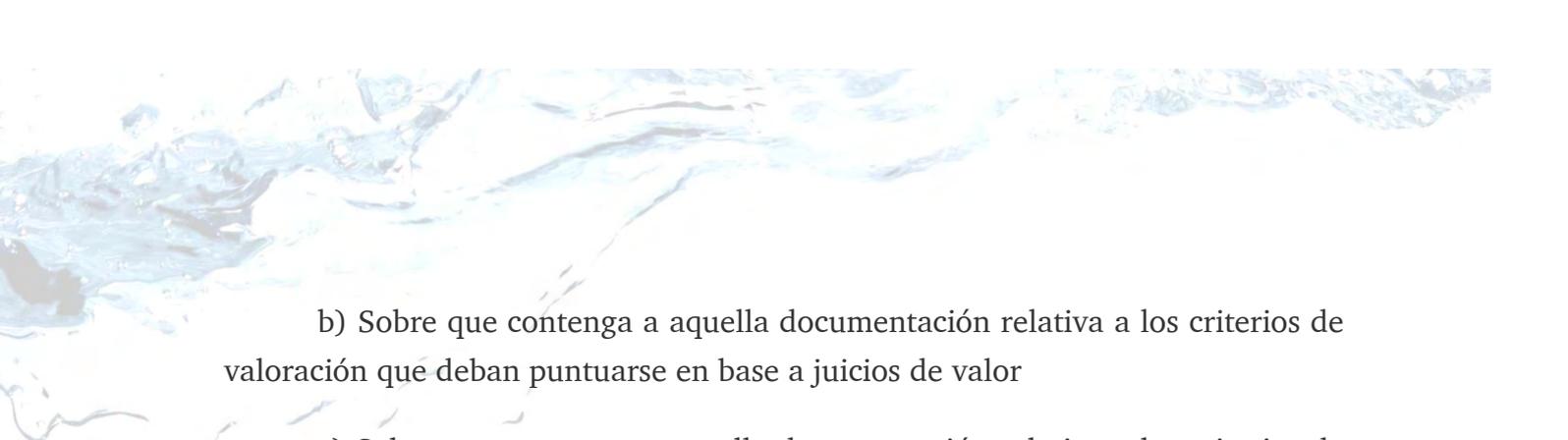
La información adicional solicitada por los licitadores relativa a los pliegos y a cualquier documentación complementaria deberá facilitarse, al menos, seis días antes de la fecha límite fijada para la recepción de ofertas, siempre que la petición se haya presentado con la antelación a la estipulada en los pliegos (art.158.2 TRLCSP).

En el caso que los pliegos o cualquier documentación complementaria no se haya proporcionado en los plazos fijados, los plazos para la recepción de ofertas se prorrogarán de forma que todos los interesados afectados puedan tener conocimiento de la información necesaria para formular las ofertas (art. 158.3 TRLCSP).

6.1.6 Apertura de los sobres de las proposiciones. Contenido y orden apertura. (Art 160 TRLCSP)

Los pliegos de condiciones deberán determinar cuál debe ser el contenido de cada uno de los sobres que forman las proposiciones de los licitadores. Lo más común en el tipo de proceso que aquí analizamos es que la proposición se comprenda de tres sobres:

- a) Sobre relativo a la documentación administrativa



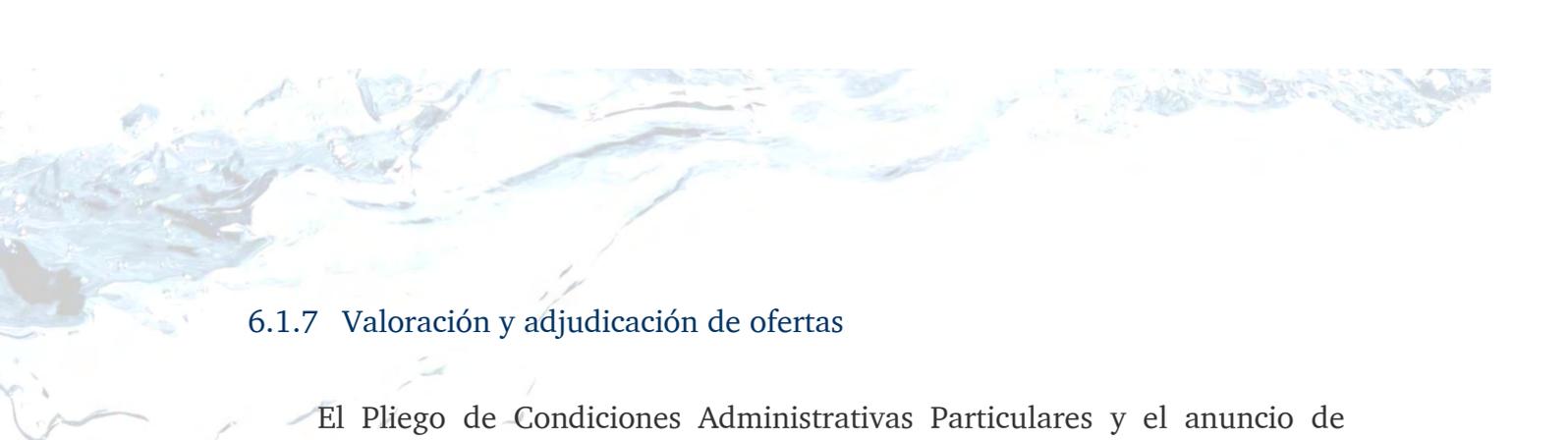
b) Sobre que contenga a aquella documentación relativa a los criterios de valoración que deban puntuarse en base a juicios de valor

c) Sobre que contenga a aquella documentación relativa a los criterios de valoración automática a través de la aplicación de fórmulas..

El sobre a), relativo a la documentación administrativa, será el que se abra en primer lugar, y en el mismo deberá contenerse la documentación que acredite la capacidad de obrar de los licitadores (Escrituras, CIF, Escrituras de poderes, etc.), así como aquella documentación acreditativa de la solvencia económica (cuentas anuales, certificados bancarios, etc.) y técnica (certificados de servicios similares, certificados de calidad, etc.).

El sobre b), relativo a la documentación relativa a criterios puntuables mediante juicios de valor, contendrá la documentación relativa a aquellos aspectos de la licitación que deban ser valorados desde un punto de vista técnico (mejor organización del servicio, mejor adecuación de los medios destinados, etc.). Este sobre se abrirá en segundo lugar y la puntuación relativa al mismo deberá ser conocida antes de realizar la apertura del sobre c), y el mismo no podrá contener información que pudiese dar a conocer de forma anticipada los datos que deben contenerse en el sobre c). Para determinar la puntuación relativa a este tipo de criterios deberá emitirse informe motivado, y la puntuación otorgada deberá ajustarse a los criterios de valoración indicados en los pliegos, no pudiendo introducirse criterios diferentes no conocidos por los licitadores.

El sobre c), relativo a aquellos criterios de valoración automática, contendrá la documentación relativa a aquellos criterios cuya valoración se alcance por la simple aplicación de fórmulas matemáticas. En general, lo más normal es que en este sobre se contenga la proposición económica, así como la memoria económica del servicio.



6.1.7 Valoración y adjudicación de ofertas

El Pliego de Condiciones Administrativas Particulares y el anuncio de licitación deberán contener los criterios de valoración en base a los cuales vaya a adjudicarse el contrato, en caso de que existiese un único criterio de valoración este sería siempre el precio.

No obstante lo indicado lo más habitual en el tipo de contrato que nos ocupa es que el mismo se adjudique en base a una pluralidad de criterios. Los criterios de valoración, por lo que al modo de valoración se refiere, se dividen en dos tipos:

- aquellos cuya valoración se realice en base a un juicio de valor (ej. Mejor planificación del servicio, adecuación de los medios humanos o materiales propuestos, etc.)
- y aquellos cuya valoración se realice de un modo automático mediante la aplicación de formulas matemáticas establecidas en los pliegos.

En cualquiera de los casos los criterios de adjudicación deberán estar directamente vinculados al objeto del contrato (ej. Calidad del servicio a prestar, precio, aspectos medioambientales, etc.).

La adjudicación del contrato se realizará a aquella oferta que se considere económicamente más ventajosa, que en los casos en los que existe una pluralidad de criterios de adjudicación no tiene por qué coincidir con aquella que ofrezca un menor precio en la prestación del servicio o, en su caso, un mayor canon a favor de la administración contratante.

COMITÉ DE EXPERTOS

Para aquellos procesos de licitación, en los que se atribuya a los criterios de valoración según juicio de valor una ponderación superior a aquellos determinados de forma automática, deberá designarse un comité de expertos para proceder a la valoración de los criterios puntuados según juicios de valor (art. 150.2 TRLCSP).

El comité estará compuesto como mínimo por tres miembros. La designación podrá realizarse directamente en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares o se puede optar por establecer en los mismos el procedimiento para efectuarla.

La designación deberá hacerse y publicarse en el Perfil del Contratante con carácter previo a la apertura de la documentación relativa a los criterios de adjudicación ponderables en función de un juicio de valor (no se establece un plazo de antelación).

Los miembros del comité de expertos serán, siempre que sea posible, personal al servicio del órgano contratante (RD 817/2009), pero en ningún caso estarán integrados en el órgano proponente del contrato y deberán tener la cualificación profesional adecuada en razón de la materia sobre la que verse la valoración. Igualmente debe indicarse que los miembros del comité de expertos no podrán formar parte de la mesa de contratación.

En aquellos procesos en los que no se requiera la designación de un comité de expertos por ser la ponderación de la puntuación otorgada mediante juicios de valor inferior a la otorgada mediante criterios de valoración automática (en la práctica este será el caso más común), la valoración de los criterios ponderables mediante juicio de valor, por lo general será realizada por uno o varios técnicos municipales, debiendo ser personas cualificadas a tal efecto. También es posible solicitar informe a técnicos externos.



La apertura de las proposiciones deberá efectuarse en el plazo máximo de un mes contado desde la fecha de finalización del plazo para presentar las ofertas, y en todo caso, la apertura de la oferta económica se realizará en acto público (art. 160.1 TRLCSP).

Finalmente el plazo máximo para efectuar la adjudicación será de dos meses a contar desde la apertura de las proposiciones, pasado el plazo el cual los licitadores tendrán derecho a retirar su proposición (art.161 TRLCSP).

6.1.8 Formalización del contrato (art. 156 TRLCSP)

El contrato es el documento en el que se formaliza la contratación de la gestión del servicio y deberá formalizarse en un documento administrativo que se ajuste con exactitud a las condiciones de la licitación, no siendo posible incluir en el mismo, cláusulas que impliquen alteración de los términos de la adjudicación y de los pliegos de condiciones. La ejecución del contrato no podrá dar inicio hasta la firma de este documento, excepto para casos concretos de emergencia establecidos en la ley. Los pliegos de condiciones, y la oferta del adjudicatario del servicio, formarán parte integrante del contrato.



La formalización del contrato deberá efectuarse no más tarde de los quince días hábiles siguientes a aquél en que se reciba la notificación de la adjudicación a los licitadores y candidatos, excepto cuando el contrato sea susceptible de recurso especial en materia de contratación, el cual no podrá efectuarse antes de que transcurran quince días hábiles desde la misma fecha anterior.

6.2 Caso especial. Tramitación a través de órganos supramunicipales.

Los municipios podrán asociarse en órganos supramunicipales (Mancomunidades o Comarcas), para realizar la gestión conjunta de determinados servicios propios de su competencia (art. 44 LRBRL).

El funcionamiento, órganos y toma de decisiones de estos entes supramunicipales se regirá por lo dispuesto en sus propios estatutos. La aprobación de dichos estatutos se regirá por lo dispuesto en la normativa autonómica, debiendo en cualquier caso cumplir con las siguientes premisas: a) ser elaborados por los concejales de los diferentes municipios reunidos en asamblea, b) Se requiere informe de la diputación provincial sobre el proyecto de estatutos, y c) Los estatutos deberán ser aprobados por el pleno de los diferentes Ayuntamientos.

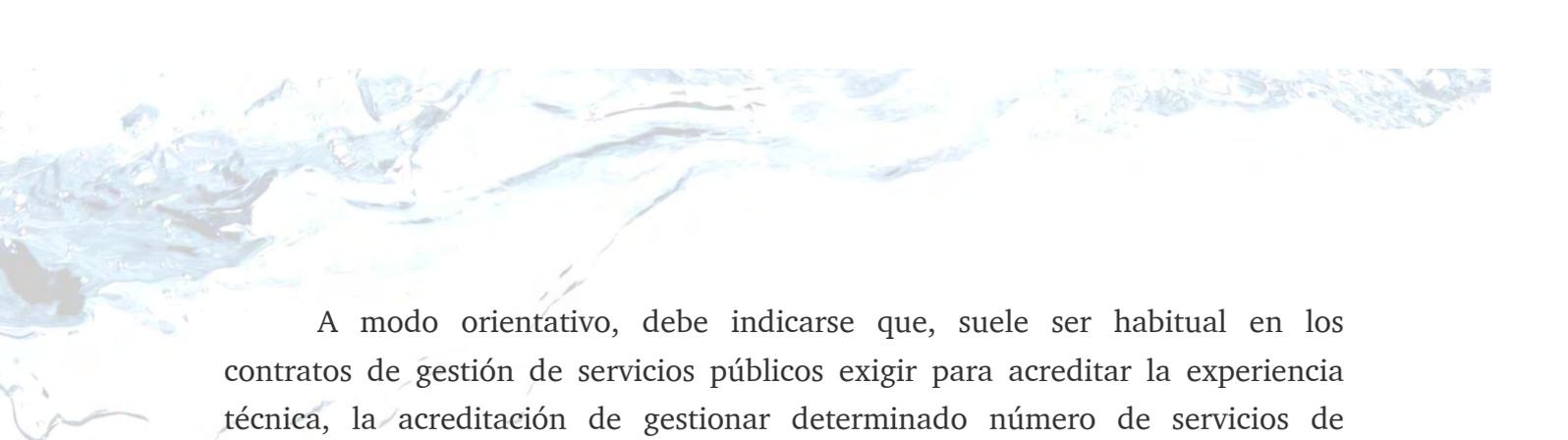
Una vez determinado el modo de funcionamiento del órgano supramunicipal, el resto del procedimiento de licitación será igual al descrito en los puntos anteriores.

7 Aspectos importantes en una licitación

7.1 Clasificación y solvencia exigible a los licitadores

En los contratos de gestión de servicios públicos, como es el caso que aquí se trata, no resulta exigible clasificación administrativa, por lo que la solvencia económica y técnica deberá acreditarse por uno o varios de los medios señalados en la Ley a tal efecto (artículos 74 y ss. TRLCSP).

Si bien tal se ha indicado en el párrafo anterior, no resulta exigible disponer de clasificación administrativa, si puede solicitarse la misma a modo de criterio de solvencia de modo que con su aportación se sustituya la acreditación de la solvencia por otros medios, pero en cualquier caso siempre deberá darse la opción de acreditar la solvencia por medios distintos a la clasificación.



A modo orientativo, debe indicarse que, suele ser habitual en los contratos de gestión de servicios públicos exigir para acreditar la experiencia técnica, la acreditación de gestionar determinado número de servicios de características similares al que se licita. (Ejem. Si se licita el abastecimiento de agua para un municipio de 2.000 habitantes, podrá exigirse acreditar la realización de un servicio similar en, al menos, dos municipios de 2.000 o más habitantes).

7.2 Tarifas y revisión de precios. Tipología.

En un pliego de condiciones debe indicarse cuál es el procedimiento que se utilizará para revisar las tarifas del Servicio licitado.

Para conseguir que las tarifas se incrementen de un modo lo más similar posible al incremento de los costes del servicio, es conveniente utilizar índices de referencia que vinculen la evolución de las principales partidas de coste del servicio con la evolución de las tarifas.

Un procedimiento aconsejable en este aspecto, es la utilización de una fórmula de revisión que tenga en cuenta el peso y evolución de los costes de compra de agua, energía y resto:

$$\text{Tarifa año } t = \text{Tarifa año } t-1 * K_t$$

$$K_t = a * E_t / E_{t-1} + b * L_t / L_{t-1} + c * I_t / I_{t-1}$$

En la que:

K_t = coeficiente de revisión en el momento t .

a = Peso de la energía eléctrica sobre el total de costes de explotación.

E_t = índice nacional del coste de la energía (publicado en el IPRI, epígrafe D «Energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado») en la fecha de revisión " t ".

E_{t-1} = índice nacional del coste de la energía (publicado en el IPRI, epígrafe D «Energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado») en la fecha de última revisión.

b = Peso de la compra de agua sobre el total de costes de explotación.

L_t = Coste unitario de la compra de agua en la fecha de la revisión " t ".

L_{t-1} = Coste unitario de la compra de agua, en la fecha de última revisión.

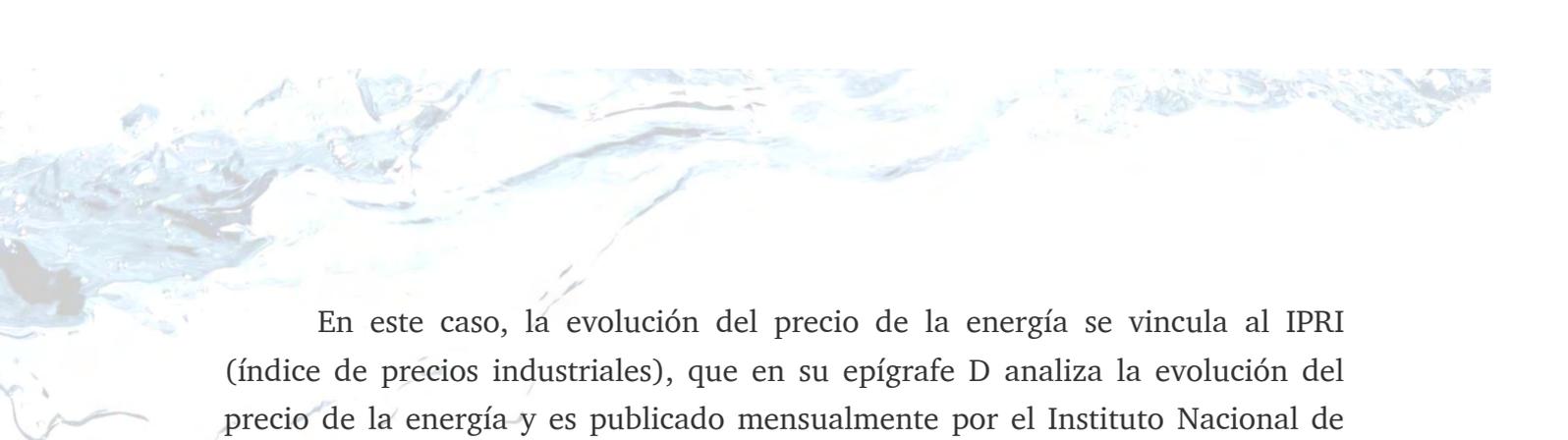
$c = 1 - a - b$

I_t = índice general nacional de precios al consumo, en la fecha de la revisión " t ".

I_{t-1} = Índice general nacional de precios al consumo, en la fecha de última revisión.

A efectos de estas fórmulas previas se entiende por costes de explotación los costes del servicio excepto las amortizaciones, gastos generales, beneficio industrial y cánones.

Los coeficientes a , b , y c se calcularán anualmente en función de la previsión de costes a realizar cada año por el concesionario para el periodo de aplicación de las nuevas tarifas.



En este caso, la evolución del precio de la energía se vincula al IPRI (índice de precios industriales), que en su epígrafe D analiza la evolución del precio de la energía y es publicado mensualmente por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

La compra de agua, normalmente se realiza a través de un contrato firmado entre el Ayuntamiento con un operador u organismo externo y la tarifa debe evolucionar con la variación del precio de compra.

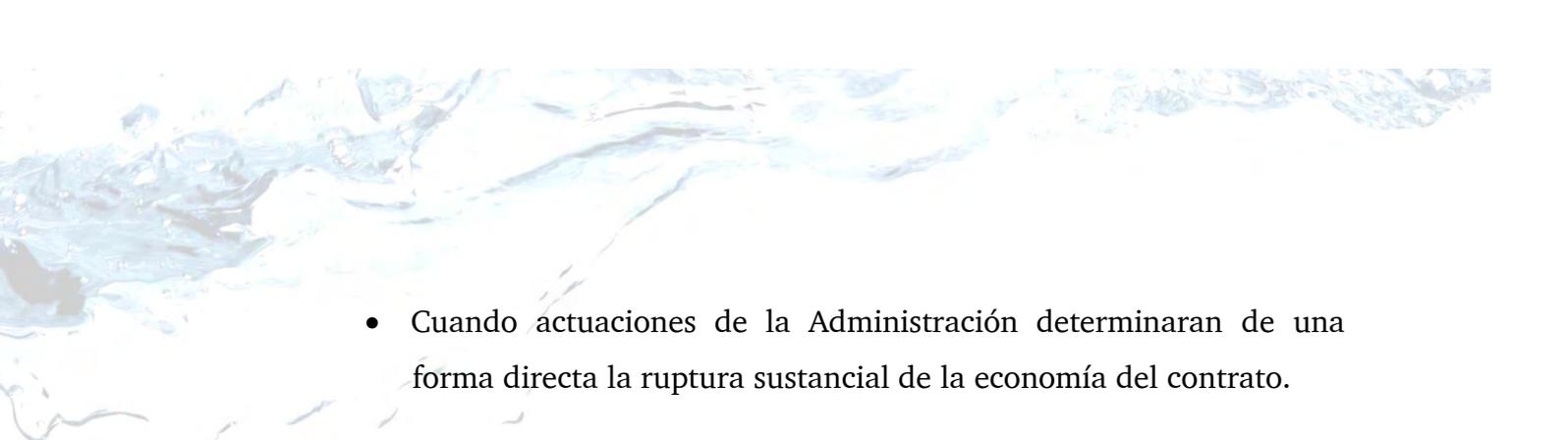
El resto de costes de explotación se agrupa en un único paquete que se evoluciona según el incremento del IPC. Es importante remarcar, tal y como indica la TRLCSP que cualquier revisión de tarifas que utilice el IPC como índice de referencia, y aunque no aparezca explícitamente reflejado, deberá aplicar únicamente el 85% del incremento del mismo. Esto supone que en la fórmula anterior, el resto de costes al margen de la compra de agua y energía, evolucionarán según el crecimiento del 85% del IPC.

Cabe resaltar que, según establece la TRLCSP, no es posible utilizar para la revisión de tarifas ningún índice de referencia vinculado a la evolución de los costes de la mano de obra. Por este motivo, y aunque en un servicio de estas características, la mano de obra representa un porcentaje elevado respecto al total de costes, no se utiliza ningún índice asociado a éste.

7.3 Equilibrio económico del servicio (art. 282 TRLCSP)

La Administración debe garantizar y restablecer, cuando corresponda, el equilibrio económico del servicio, en beneficio de cualquiera de las partes. A priori y en base a lo establecido en la legislación vigente los supuestos, entre otros, son los siguientes:

- Cuando la Administración modifique, por razón de interés público, las características del servicio contratado.

- 
- Cuando actuaciones de la Administración determinaran de una forma directa la ruptura sustancial de la economía del contrato.
 - Cuando causas de fuerza mayor determinaran de forma directa la ruptura sustancial de la economía del contrato.
 - Cuando causas imprevisibles determinaren la ruptura de la economía del contrato.

En los supuestos previstos anteriormente el restablecimiento del equilibrio económico del contrato se realiza mediante la adopción de las medidas que en cada caso procedan. Estas medidas podrán consistir en la modificación de las tarifas a abonar por los usuarios, la reducción del plazo del contrato, subvenciones y, en general, cualquier modificación de las cláusulas de contenido económico previstas en el Pliego.

Asimismo, en los casos previstos en los apartados 4.b) y c), del artículo 282.4 TRLCSP podrá prorrogarse el plazo del contrato por un período que no exceda de un 10 por ciento de su duración inicial, respetando los límites máximos de duración previstos legalmente.

7.4 Términos objetivos de la licitación

La selección de la oferta más ventajosa en una licitación se realiza habitualmente utilizando dos criterios: por un lado criterios técnicos, los cuales son evaluados subjetivamente por técnicos cualificados y por otro lado criterios objetivos que son evaluados automáticamente mediante una fórmula.

Los criterios objetivos sobre los cuales habitualmente se licita son:

- Canon a entregar por el concesionario

- Rebaja en las tarifas
- Importe a destinar para la ejecución de obras en el servicio
- Rebaja en el precio de ejecución de obras (en caso de que el pliego contemple su ejecución)



En caso que el Ayuntamiento opte por la opción de recibir un canon inicial y/o un canon anual por parte del concesionario, estos importes deberán revertir en el Servicio en forma de inversiones hidráulicas.

La valoración de las ofertas en base a los criterios objetivos debe realizarse mediante una fórmula de aplicación automática y unívoca. Para ello se propone la siguiente.

$$P_i = \frac{C_i}{\max(C_s, C_{\max})} \cdot P_{\max}$$

Siendo;

P_i es la puntuación individual de cada licitador

P_{\max} es la puntuación máxima del criterio

C_i es la oferta de cada licitador para el criterio

C_s es el valor del canon significativo, el cual se definirá en el Pliego

C_{\max} es el valor máximo ofertado para el criterio

$\max(C_s, C_{\max})$ representa el valor máximo de entre los dos indicados

Además de esta curva, proporcional corregida, también existen otras posibilidades como pudieran ser la proporcional progresiva (compuesta por dos rectas proporcionales de diferente pendiente) u otras no lineales (parabólica, asintótica, etc.), cuyo objetivo es ofrecer más puntuación a aquellos licitadores

con mejor oferta pero sin favorecer valores anormales o desproporcionados que puedan incurrir en la presunción de un servicio no equilibrado económicamente evitando problemas posteriores.



De cualquier modo la fórmula elegida será matemáticamente sencilla y deberá ser estrictamente creciente.

7.5 Mejoras

Es frecuente encontrar en los pliegos que rigen la externalización de los servicios de agua y alcantarillado la solicitud de mejoras por parte de los licitadores como criterio de valoración, lo cual queda respaldado por el artículo 147 del TRLCSP.

Del mismo modo es habitual que dicho criterio quede deficientemente redactado por falta en la definición de qué valorar y cómo valorar las mejoras, derivando en recursos posteriores que entorpecen la adjudicación.

En este sentido es posible admitir mejoras que impliquen la ejecución de prestaciones accesorias para el contratista, sin coste para el órgano de contratación siempre que se establezcan los criterios de valoración que hayan de aplicárseles, **debiendo tales mejoras figurar detalladas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y definidas técnica y económicamente, guardando relación directa con el objeto del contrato.**

El licitador podrá en su oferta asumir parcial o totalmente la ejecución de dichas mejoras, puntuándose por tanto este apartado en base al mayor número de mejoras asumidas por cada licitador.

Además cabe indicar que no se permite a los licitadores la reinterpretación de ninguna mejora planteada en el pliego ni la propuesta de otras nuevas.

7.6 Anteproyecto de explotación. Estudio de viabilidad.

En la documentación que forma parte de la licitación, junto a los pliegos de condiciones, se incluye el anteproyecto de explotación. Es importante resaltar la relevancia que tiene este documento para la propia licitación y para el desarrollo de la futura concesión y que habitualmente no es desarrollado con el suficiente grado de detalle.

El anteproyecto de explotación debe establecer, además de la descripción técnica del servicio a licitar, la viabilidad económica del mismo, haciendo una previsión de ingresos y gastos del servicio.

El documento debe incluir una descripción lo más exhaustiva posible de las características del abastecimiento: descripción técnica de las instalaciones, datos de consumo eléctrico, volúmenes de compra de agua, volúmenes de agua en alta y agua facturada, etc.

La viabilidad económica del servicio se comprobará haciendo una previsión de los gastos e ingresos, e incluyendo las requisiciones mínimas establecidas en los pliegos de condiciones en cuanto a cánones, ejecución de obras u otras obligaciones. La diferencia entre ingresos y gastos deberá ser mayor o igual a cero, bien desde el primer año de concesión, o bien en el acumulado de la concesión.

Es fundamental que los datos contenidos en el anteproyecto de explotación reflejen la situación real del servicio (volúmenes de facturación, distribución por escalones de consumo, compra de agua, etc.), ya que la falta de rigor en los mismos puede provocar durante la concesión, solicitudes de reequilibrio económico por parte del concesionario, en caso que se compruebe que los datos reales sean sustancialmente diferentes a lo que indicó el Ayuntamiento para la realización de la oferta inicial.

7.7 Resolución de recursos

Un Ayuntamiento se puede encontrar básicamente frente a dos tipos de recursos en el marco del procedimiento de licitación de un servicio, el primero de ellos sería el recurso especial en materia de contratación y el segundo el recurso de reposición, los cuales se resumen a continuación. Estos recursos pueden interponerse frente a los diferentes actos del proceso, anuncio, pliegos, procedimiento de adjudicación, adjudicación, tramitación, etc..

Recurso especial en materia de contratación

Desde la entrada en vigor de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público, se establece un nuevo tipo de recurso en materia de contratación administrativa, denominado Recurso Especial en Materia de Contratación, dicho tipo de recurso ha venido igualmente a recogerse en el vigente TRLCSP, concretamente en los artículos 40 y siguientes.

El citado recurso podrá interponerse de manera potestativa de forma previa a la interposición del recurso contencioso-administrativo en relación a los tipos de contratos establecidos en el artículo 40.1 del TRLCSP.

Igualmente debe tenerse en cuenta que serán susceptibles de dicho tipo de recurso los actos establecidos en el artículo 40.2 del TRLCSP, entre otros los anuncios, pliegos y adjudicación.

No serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación los actos de los órganos de contratación dictados en relación con las modificaciones contractuales no previstas en el pliego que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105 a 107 del TRLCSP, sea preciso realizar una vez adjudicados los contratos tanto si acuerdan como si no la resolución y la celebración de nueva licitación.

Para el caso que nos ocupa, en Aragón el órgano competente para resolver este tipo de recurso será el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (en adelante TACPA) (arts. 17 a 21 LMCSA).

El Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, conforme a la redacción dada al artículo 17.2 de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, por la ley 10/2012, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, es competente para conocer y resolver los recursos especiales en materia de contratación a que se refiere el artículo 40 TRLCSP, así como para los contratos de obras de valor estimado superior a 1.000.000 de euros y de suministros y servicios superior a los 100.000 euros.



El plazo de interposición del mismo será de 15 días hábiles a contar desde que se tenga conocimiento del acto a impugnar siendo necesaria de forma previa a su interposición la presentación previa de un escrito anunciando la interposición del mismo.

El recurso podrá presentarse directamente ante el Tribunal indicado o ante el órgano de contratación, y el anuncio del recurso deberá presentarse obligatoriamente ante el órgano de contratación.



Suspensión del procedimiento de contratación: En caso de que el acto recurrido sea el acuerdo de adjudicación el procedimiento quedará automáticamente suspendido, en el resto de casos, la suspensión y otras medidas provisionales deberán ser solicitadas expresamente y acordadas por el TACPA.

La resolución del Recurso Especial en Materia de Contratación es directamente ejecutiva y ante la misma únicamente cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo.

Como nota a destacar en relación al presente recurso es que los plazos de resolución son relativamente rápidos tal y como se desprende de los artículos del TRLCSP en los que se realiza su regulación.

Recurso de reposición

Para aquellos contratos en relación con los cuales no quepa la interposición de recurso especial en materia de contratación, de forma previa a la interposición del recurso contencioso-administrativo, podrá interponerse Recurso de Reposición (arts. 116 y 117 Ley 30/1992).

El recurso se presentará ante la misma administración que realice la licitación (Ayuntamiento, Comarca, etc.), quien además será competente para la resolución del mismo.



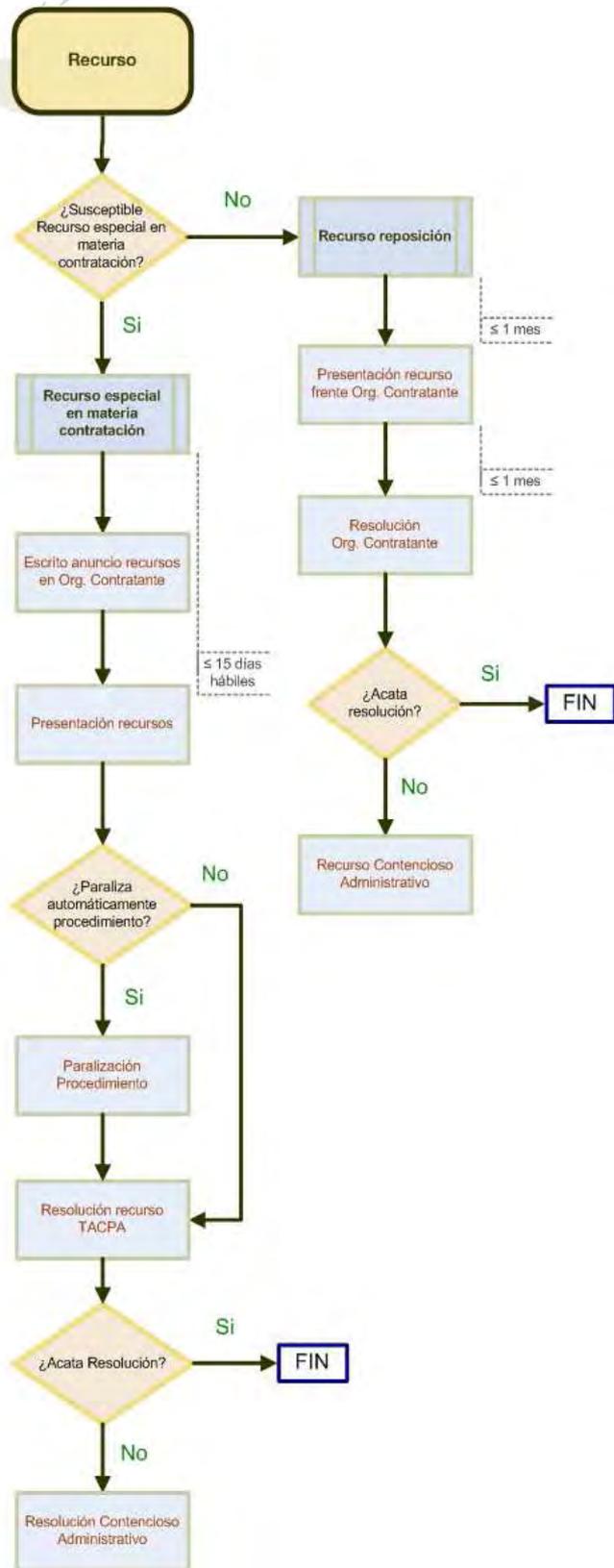
El plazo de interposición será de un mes a contar desde la notificación del acto objeto de recurso.

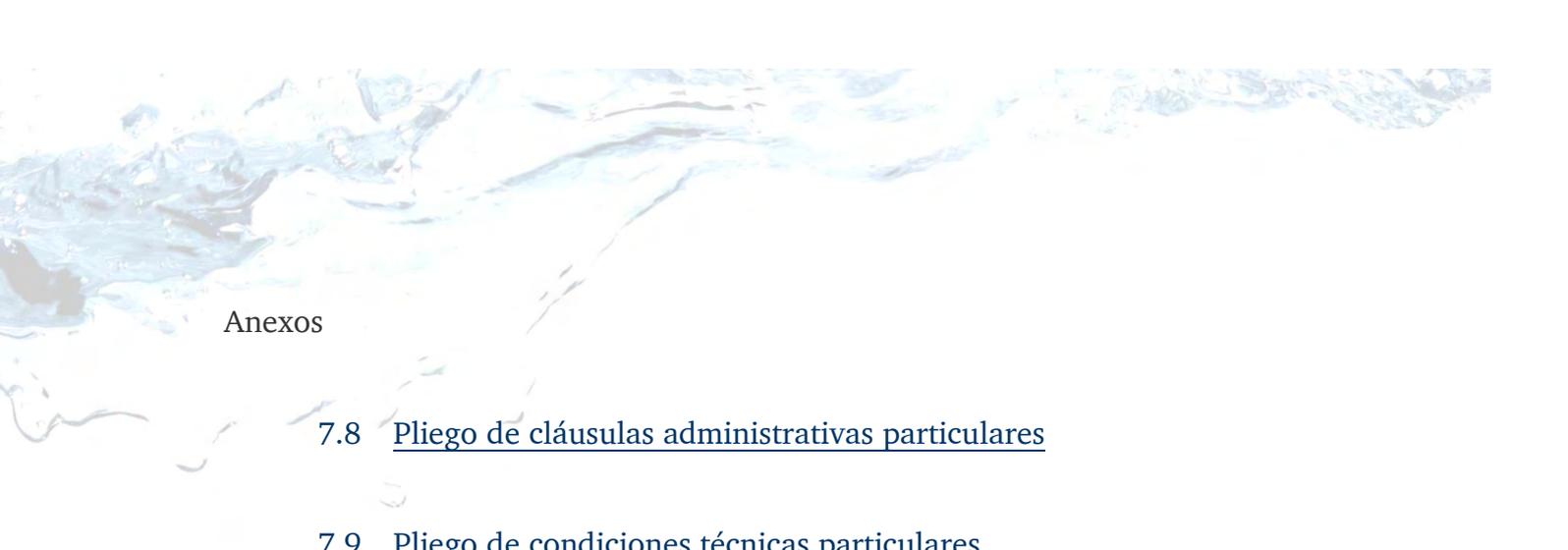


La interposición del recurso de reposición no suspende la tramitación del expediente de contratación, debiendo la misma solicitarse de forma expresa y ser acordada por el órgano competente para su resolución.

La resolución del recurso únicamente será recurrible mediante la presentación de Recurso Contencioso Administrativo.

El siguiente diagrama representa el proceso de los recursos especiales en materia de contratación.





Anexos

7.8 Pliego de cláusulas administrativas particulares

7.9 Pliego de condiciones técnicas particulares

7.10 Anteproyecto de explotación

7.11 Reglamento de explotación del Servicio municipal de abastecimiento de agua

7.12 Reglamento de explotación del Servicio municipal de alcantarillado

7.13 Modelo de contrato