

Ref SUB/SCC/mv-jb

Assumpte: Informe 7/2013

INFORME 7/2013, DE 8 DE GENER DE 2014. EFECTES DE LA DISSOLUCIÓ D'UN CONSORCI EN EL CONTRACTE DE CONCESSIÓ DE SERVICI PÚBLIC ABANS DE FINALITZAR EL TERMINI D'EXECUCIÓ DEL CONTRACTE.

#### ANTECEDENTS

Amb data 12 de novembre de 2013, ha entrat en la Secretaria de la Junta Superior de Contractació Administrativa, la sol·licitud d'informe del president del Consorci d'Aigües de l'Horta, de conformitat amb el que estableix l'article 15 del Decret 79/2000, de 31 de maig, que, literalment, diu el següent:

*“Enrique Ortí Ferré, alcalde de Xirivella, en la qualitat de president del Consorci d'Aigües de l'Horta i basant-se en el que estableix l'article 15 del Decret 79/2000, de 30 de maig, del Govern Valencià, pel qual es crea la Junta Superior de Contractació de la Generalitat Valenciana, se sol·licita informe en relació al següent:*

*1. Amb dates 30 i 31 de juliol de 2002 i 6 d'agost de 2002 els ajuntaments de Picanya, Alfara del Patriarca, Xirivella i Aldaia adopten un acord per a constituir un consorci per a la gestió, en forma conjunta, dels servicis públics del cicle integral de l'aigua, i els estatuts de l'esmentat Consorci es publiquen en el BOP per part de l'Ajuntament de Picanya, a l'haver sigut autoritzat per a la tramitació unitària de l'expedient, el 21 d'agost de 2002.*

*L'acta constitutiva de l'esmentat consorci es formalitza el dia 23 de gener de 2003.*

*Als dits municipis es va adherir l'Ajuntament de Beniparrell amb data 17 de desembre de 2004.*

*2. El Consorci va convocar, per mitjà de procediment obert, concurs públic per a l'adjudicació de la gestió indirecta, en règim de concessió, del servici públic de proveïment d'aigua potable a domicili i sanejament i la prestació dels servicis corresponents als termes municipals que formen el Consorci, i s'aprova per a això el plec de clàusules administratives i de prescripcions tècniques que havia de regir el referit concurs.*

*El 4 de juny de 2004 es va acordar l'adjudicació del contracte, per un termini de 15 anys, a la mercantil Aigües de l'Horta, SA, i es va formalitzar este amb data 10 de juny de 2004.*

*3. Des de la creació del Consorci no se l'ha dotat de cap tipus d'infraestructura ni recursos humans, ja que s'ha ajudat per a un funcionament residual en tècnics d'alguns dels municipis integrants, la qual cosa ha provocat que cada ajuntament en la pràctica mantinga una relació directa amb l'adjudicatari a pesar de no mantindre vincle contractual, ja que este correspon al Consorci.*

4. És per això, que amb data de hui, davant de les dificultats econòmiques i pràctiques que suposa reconduir la gestió des del Consorci es planteja la possibilitat de la dissolució d'este. Atés que està vigent el contracte de concessió fins a l'any 2019 sorgixen distintes qüestions per la falta de previsió expressa en la clàusula dels estatuts del Consorci i del contracte i que a continuació es detallen:

a) Quines conseqüències jurídiques implicaria la dissolució del Consorci des del punt de vista contractual? Pot considerar-se com a causa justa per a la resolució del contracte?

b) És possible la subrogació en el contracte de cada un dels ajuntaments integrants amb l'actual concessionari en la part proporcional del contracte que li corresponga fins a la finalització d'este?

c) Quins criteris haurien d'emprar-se per a la reversió de les infraestructures a cada un dels ajuntaments?"

## CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

La primera qüestió plantejada en la consulta formulada pel president del Consorci d'Aigües de l'Horta (d'ara en avant el Consorci) no té resposta en la legislació de Contractes del Sector Públic, sinó en la Reguladora del Règim Local i, en particular, en els estatuts del Consorci. L'article 29 dels Estatuts preveu respecte d'això que, una vegada acordada la dissolució, es constituirà una 'Junta Liquidadora' a fi de procedir a la liquidació i al pagament d'obligacions; a les liquidacions i cobrança de drets i rendes, i a la distribució del patrimoni i de les càrregues resultants de la dissolució. En conseqüència, l'extinció del Consorci comporta la de tots els seus contractes i negocis jurídics amb terceres persones i la liquidació de tots els drets i les obligacions que això comporte, sense perjuí de la possibilitat de subrogació en algun cas i dels acords a què poguera arribar-se entre els ajuntaments que participen en el Consorci i amb alguns d'eixos tercers.

En segon lloc, d'acord amb el que estableix la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases de Règim Local, i en la Llei 8/2010, de la Generalitat, de Règim Local de la Comunitat Valenciana, els servicis de proveïment d'aigua potable, sanejament i tractament de residus són servicis mínims de prestació obligatòria pels municipis que participen en el Consorci. Per tant, els ajuntaments afectats estan obligats a garantir la regularitat i continuïtat dels servicis que constituïxen els fins del Consorci i això implica que la seua dissolució exigix que, simultàniament, tots i cada un dels dits ajuntaments adopten les mesures necessàries perquè la prestació d'estos servicis no s'interrompa en cap moment, bé perquè es procedix a la gestió directa del servici després del seu rescat, bé perquè prèviament s'han efectuat noves licitacions per a la seua gestió indirecta en cada municipi per mitjà de concessió o una altra modalitat, o bé perquè han trobat una altra fórmula de gestió que permeta la continuïtat del contracte actual.

En tot cas, hem de destacar que la dissolució del consorci, per si sola, no és causa de dissolució del contracte subscrit amb l'actual concessionària. El dit contracte, atenent al temps en què va ser licitat i adjudicat, es regix pel text refós de la Llei de Contractes de les Administracions Públiques (TRLCAP), aprovat pel Reial Decret Legislatiu 2/2000, de 16 de juny, en els articles 111 i 167 del qual s'establixen les circumstàncies que constituïxen causes de resolució dels contractes, en general, i dels contractes de gestió de servicis públics en particular, respectivament.



D'acord amb els preceptes esmentats i amb el que estableix la clàusula 33 del plec de clàusules administratives particulars (PCAP) del contracte de concessió, són causes de resolució del dit contracte, entre altres que no vénen al cas, les següents:

- L'extinció de la personalitat jurídica de la societat contractista.
- El mutu acord entre l'administració i el contractista.
- El rescat del servei per l'administració.
- La impossibilitat de la prestació del servei com a conseqüència d'acords adoptats per l'administració després del contracte.

A més, la clàusula 32 del PCAP estableix també que la concessió s'extingirà, entre altres, per les causes següents:

- Rescat del servei per raons d'interès públic, per mitjà de la indemnització que corresponga d'acord amb el legalment establert.
- Renúncia del concessionari, d'acord amb el procediment legalment previst.

En conseqüència, com apuntàvem anteriorment, hem de mantindre que, en els termes de la legislació de contractes de les administracions públiques, la dissolució del Consorci no és causa de resolució del contracte de concessió ni està previst en esta el supòsit de l'extinció de la persona jurídica pública que el va adjudicar. Si és el cas, seria el possible rescat del servei, acordat per les administracions locals que conformen el Consorci, la decisió que portaria com a conseqüència la resolució del contracte i tindria els efectes establerts en l'article 169 del TRLCAP, apartats 1 i 4:

*Article 169. Efectes de la resolució.*

*1. En els supòsits de resolució, l'administració abonarà, en tot cas, al contractista el preu de les obres i instal·lacions que, executades per este, hagen de passar a propietat d'aquella, tenint en compte el seu estat i el temps que restara per a la reversió.*

...

*4. En els supòsits de les lletres b) [el rescat del servei per l'administració], c) i d) de l'article 167, sense perjudi del que estableix l'apartat 1 d'este article, l'administració indemnitzarà el contractista dels danys i perjudis que se li irroguen, inclosos els beneficis futurs que deixi de percebre, atenent als resultats de l'explotació en l'últim quinquenni i a la pèrdua del valor de les obres i instal·lacions que no hagen de revertir a aquella, tenint en compte el grau d'amortització.*

Respecte a la segona qüestió plantejada en la consulta formulada pel president del Consorci, relativa a la possibilitat de subrogació de 'cada un' dels ajuntaments integrants 'en la part proporcional del contracte que li corresponga' i fins a la seua finalització, hem d'advertir que no és possible esta mesura en la legislació de contractes i en la normativa comunitària en matèria de contractació que ja era aplicable en el temps de la licitació del contracte.

Ha d'évitar-se tant la resolució del contracte per decisió unilateral de l'administració, que originaris danys i perjudis al concessionari i l'obligació d'indemnitzar per estos, com que es produísca una modificació substancial del contracte, en especial, del seu objecte i de les condicions pactades amb la societat concessionària, cosa que succeiria al descompondre'l en

quatre contractes distints i podria patir de vicis de nul·litat i portar conseqüències igualment costoses per a l'administració.

Entenem, per tant, que només cabria la possibilitat de subrogació o, millor dit, la successió de tots els ajuntaments en el contracte subscrit pel Consorci i la societat concessionària, amb el consentiment d'esta i mantenint la integritat del contracte, les seues condicions i la unitat del seu objecte. Com hem indicat, el TRLCAP no preveu el supòsit d'extinció de la personalitat jurídica de l'entitat pública contractant, però considerem que, quan esta circumstància es dona en una entitat creada per l'administració pública, esta falta de previsió no impedis ni prohibix la successió de l'administració o administracions titulars d'esta que la van crear. El Consorci no és més que la persona jurídica de caràcter instrumental de què es van dotar els ajuntaments participants per a gestionar *conjuntament* els servicis que constituïxen el seu objecte i la seua dissolució no implica necessàriament que no puguem continuar gestionant-los d'eixa forma.

De fet, l'escrit de la consulta reconeix que, des de la seua creació, el Consorci no ha sigut dotat de cap tipus d'infraestructura ni de recursos humans i que "s'ha ajudat per a un funcionament residual en tècnics d'algun dels municipis integrants, la qual cosa ha provocat que cada ajuntament en la pràctica mantinga una relació directa amb l'adjudicatari a pesar de no mantindre vincle contractual, ja que este correspon al consorci". Si es considera que no cal el consorci, els ajuntaments participants poden continuar la gestió per mitjà d'un conveni interadministratiu, sense que s'establisca una organització comuna com la del Consorci i a l'empara del que preveu l'article 111 de la Llei 8/2010, de la Generalitat, de Règim Local de la Comunitat Valenciana.

L'anterior situació descrita en l'escrit de la consulta es completa amb l'al·lusió a unes dificultats "econòmiques i pràctiques que suposa reconduir la gestió des del Consorci i" que segons el mateix escrit pareixen justificar el fet que es plantege la possibilitat de la seua dissolució. Desconeixem a quines dificultats es referix però esta descripció està lluny de constituir un motiu que pugua considerar-se com a raons d'interés públic que emparen la dissolució del Consorci i la consegüent resolució anticipada del contracte subscrit amb la societat concessionària, amb els elevats costos que, en el millor dels casos, això pot suposar. Amb més motiu, les formules que de conformitat amb l'ordenament jurídic s'adoptaren per a la gestió conjunta del contracte amb l'adjudicatari no deixarien de ser formules associatives, la qual cosa ens porta a concloure que per a tal fi ja està el Consorci.

Respecte a l'última qüestió plantejada en l'escrit de consulta, relativa als criteris que haurien d'emprar-se per a la reversió de les infraestructures a cada un dels ajuntaments, entenem que referida al moment en què finalitze la concessió, hem d'informar que esta és una qüestió patrimonial per a la qual esta Junta no té competència per no ser una qüestió en matèria de contractació administrativa i trobar-se fora de l'àmbit de la legislació de contractes del sector públic.

## CONCLUSIÓ

PRIMERA. La dissolució del consorci, per si sola, no és causa de dissolució del contracte subscrit amb l'actual concessionària.

SEGONA. La possibilitat de subrogació de 'cada un' dels ajuntaments integrants 'en la part proporcional del contracte que li corresponga' i fins a la seua finalització, hem d'advertir que no és possible esta mesura en la legislació de contractes i en la normativa comunitària en matèria de contractació que ja era aplicable en el temps de la licitació del contracte.



TERCERA. La reversió de les infraestructures a cada un dels ajuntaments, és una qüestió patrimonial per a la qual esta Junta no té competència per no ser una qüestió en matèria de contractació pública i està fora de l'àmbit de la legislació de contractes del sector públic.

El present Informe s'emet a l'empara del que estableix l'article 15 del Decret 79/2000, de 30 de maig, del Govern Valencià, pel qual es crea la Junta Superior de Contractació Administrativa de la Generalitat Valenciana, i no tindrà caràcter vinculant. Per tant, l'òrgan consultant podrà adoptar la seua decisió ajustant-se o apartant-se del criteri de la Junta, amb l'obligació de motivar la seua decisió en este últim cas.

LA SECRETÀRIA DE LA JUNTA

EL PRESIDENT DE LA JUNTA  
(Per substitució, art. 1.a) Orde d'11  
de juny de 2001, DOGV 17/07/2001)

Margarita Vento Torres

*APROVAT PER LA JUNTA SUPERIOR DE  
CONTRACTACIÓ ADMINISTRATIVA, amb data 8  
de gener de 2014*

Carmela Cots Soler  
VICEPRESIDENTA