

JUNTA SUPERIOR DE CONTRACTACIÓ ADMINISTRATIVA
C/ Miquelet, 5-1a Planta
46001 VALÈNCIA
Tel. 961922109

Ref.: SUB/SCC/mvt-asm
Assumpte : Informe 1/2015

INFORME 1/2015 DE 4 DE MAIG DE 2015. CONTRACTE DE "CONCESSIÓ DELS SERVICIS DE COL-LABORACIÓ EN LA GESTIÓ MUNICIPAL D'INGRESSOS". PRÒRROGUES TÀCITES DES DE LA PROMULGACIÓ DE LA LLEI 53/1999, DE 28 DE DESEMBRE, PER LA QUAL ES MODIFICA LA LLEI DE CONTRACTES DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES. INEXISTÈNCIA DE VINCLE CONTRACTUAL.

ANTECEDENTS

En data 17 de febrer de 2015, ha tingut entrada en esta Junta Superior de Contractació Administrativa, sol·licitud d'informe de l'Ajuntament de Rafelbunyol, a l'empara de l'art. 15 del Decret 79/2000, de 30 de maig, que literalment diu:

"JAIME GARCÍA GARCÍA, en qualitat d'alcalde president de l'Ajuntament de Rafelbunyol, davant d'eixa Junta Consultiva de Contractació compareix als efectes de formular la següent consulta, a l'empara del que establix l'article 3 i 15 del Decret 79/2000, de 30 de maig, del Govern Valencià.

ANTECEDENTS:

PRIMER.-

En data 11 de març de 1992, l'Excm. AJUNTAMENT DE RAFELBUNYOL i l'entitat "MARTÍNEZ CENTRO DE GESTIÓN, SL", van subscriure el contracte sobre "CONCESSIÓ DELS SERVICIS DE COL-LABORACIÓ EN LA GESTIÓ MUNICIPAL D'INGRESSOS".

L'esmentat contracte tenia com a objecte la concessió de servicis de col·laboració en la gestió municipal d'ingressos tributaris (impostos, taxes, i contribucions especials), els preus públics i la resta de recursos de dret públic, a més de la prestació del servici de caixa a l'òrgan municipal de recaptació - com ve estipulat en la clàusula primera del contracte-.

L'esmentat contracte preveia en la clàusula sexta uns honoraris per la prestació dels servicis contractats del 4% de l'import recaptat en voluntària i el 50% del recàrrec de constrenyiment fixat legalment per als dèbits realitzats en període d'executiva.

Quant a la duració del contracte, la clàusula segona establia:

1.- El període de vigència del contracte serà d'un any, comptador a partir de l'adjudicació.

2.- Una vegada expirat el període de vigència, este contracte es prorrogarà per tàcita reconducció per períodes d'un any, sempre que algunes de les parts no ho denuncie amb una antelació d'almenys sis mesos respecte de la data de finalització.

3.- No obstant això, si la data de venciment de la vigència del contracte o de les seues pròrrogues, si és el cas, no coincidix amb algun període de rendició obligatòria de comptes, s'entendrà automàticament prorrogat fins al dia del venciment de l'esmentat període, en la totalitat de les seues clàusules i estipulacions".

SEGON.-

Seguint les recomanacions derivades del Pla d'Ajust de l'Ajuntament amb vista a obtindre un abaratiment en la prestació del servici, i sobretot atenent la necessitat de regular la prestació del servici a través d'un contracte acomodat a l'actual regulació en matèria de contractes administratius, l'Ajuntament inicià un expedient de contractació mitjançant un Acord Plenari de data 19 de desembre de 2013, que va aprovar els plecs de clàusules administratives particulars i de condicions tècniques i va ordenar la seua publicació en el DOUE, al tractar-se d'un contracte sotmés a regulació harmonitzada per raó de la quantia.

El procediment va seguir la seua tramitació legal oportuna, participant en la licitació la mateixa empresa que fins a eixe moment venia prestant els servicis. Del resultat de la tramitació, l'adjudicació va recaure en una altra empresa distinta, i l'acord d'adjudicació va ser recorregut per Martínez Centro de Gestión, SL, davant del Tribunal Administratiu central de recursos contractuals. (Recurs 444/2014)

L'esmentat Tribunal, a la vista de l'expedient tramitat, del recurs presentat i de l'informe emés per l'òrgan de contractació, va acordar per resolució núm. 547/2014 de data 18 de juliol de 2014, declarar nul·la la licitació per considerar la falta de concreció en el plec per a valorar les millores, la memòria tècnica i el pla de treball a presentar per les empreses, i afegia que *"en el cas que l'òrgan de contractació optara per tornar a convocar-la, haurà de fer-ho amb uns plecs de clàusules en què, la valoració de la Memòria, Pla de Treball i Millores, es regulen de conformitat amb el contingut de la present resolució. "*

A la vista de l'esmentada resolució, el Ple de l'Ajuntament, en sessió de data 31 de juliol de 2014, va acordar acatar la resolució del TARC que declarava nul·la la licitació.

TERCER.-

El Ple de l'Ajuntament, en sessió realitzada el dia 1 de desembre de 2014 va acordar l'aprovació d'un nou expedient de contractació, amb aprovació dels plecs de condicions i nova convocatòria pública, esta vegada arreplegant uns criteris d'adjudicació en què es valorava exclusivament l'oferta econòmica, als efectes d'objectivar al màxim l'adjudicació, seguint les recomanacions del TARC quan va declarar nul l'anterior procediment.

En el nou procediment licitatori ha participat novament l'empresa que actualment presta els servicis, MARTÍNOZ CENTRO DE GESTIÓN, SL, la qual, simultàniament a la presentació de la seua oferta, ha presentat en data 30 de gener de 2015, un escrit en què, en relació amb la duració del contracte del contracte que entenen vigent d'11 de març de 1992, indiquen:

"En conseqüència, i atés que no s'ha notificat cap denúncia a esta part i tenint en compte la identitat d'objecte del contracte en curs de licitació, s'ha de posar de manifest que el contracte estén la seua vigència fins al 31 de desembre de 2015, atesa l'absència de cap preavís amb vista a posar fi a la tàcita reconducció contractualment prevista ."

Així mateix, sol·licitava que s'aclarira la data d'entrada en vigor del contracte actualment en curs de licitació, el qual té idèntic objecte que el contracte que es va subscriure l'any 1992.

A la vista de l'escrit actualment presentat, se sol·licita de la Junta Consultiva de Contractació de la Comunitat Valenciana, que s'emeta un informe sobre els aspectes següents:

1. Pot invocar-se la vigència d'un contracte basant-se en la consideració d'unes pròrrogues tàcites, a la vista de l'actual regulació, que les prohibeix i limita la duració de la contractació per prestació de servicis a un termini màxim de sis anys, incloses les possibles pròrrogues?
2. En el supòsit que es considere el contracte vigent, l'actuació municipal - amb la tramitació de dos procediments de licitació continuats- no pot entendre's com suficient per a posar de manifest la voluntat de la corporació de resoldre el contracte sense necessitat d'acudir a denunciar-lo?

En definitiva se sol·licita informe sobre l'acceptació o no de la sol·licitud formulada per l'actual empresa prestaria dels servicis, a fi d'aclarir si la vigència del contracte d'11 de març de 1992 s'ha d'estendre fins al dia 31 de desembre de 2015, i en conseqüència, la prestació dels servicis per l'adjudicatària que resulte del procediment de licitació en curs no puga realitzar-se abans de l'esmentada data, o si al contrari la sol·licitud és infundada.

Així mateix, cal posar de manifest que del resultat del procés de licitació que va resultar nul, l'empresa que actualment presta els servicis, va oferir en la seua oferta econòmica el 2,4% de l'import recaptat en voluntària i el 40% del recàrrec de constrenyiment en via executiva, i que en l'actual procediment (pendent encara d'adjudicació) ha ofert el 2% per a la recaptació en voluntària i el 30% del recàrrec de constrenyiment en via executiva. Xifres totes elles molt allunyades dels honoraris que actualment estan cobrant, que suposen un greu perjudici als interessos municipals, i obtenint una retribució molt allunyada, per tant, del preu general del mercat.

Per a la seua correcta valoració es remeten les al·legacions plantejades.

Atentament L'ALCALDE
JAIME GARCÍA GARCÍA"

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

El contracte objecte de la consulta formulada per l'Ajuntament va ser adjudicat per acord del Ple de data 21 de febrer de 1992 i es va formalitzar l'11 de març d'eixe mateix any, i es va regir per un plec de condicions aprovat el 23 de desembre de 1991. En conseqüència, la normativa vigent en aquelles dates era, aleshores el Reglament de Contractació de Corporacions Locals, aprovat per Decret de 9 de gener de 1953, i el Reglament de Servicis de les Corporacions Locals, aprovat per Decret de 17 de juny a 1955. A més, de conformitat amb el que disposa la disposició addicional segona de l'esmentat Decret de 9 de gener de 1953, per a allò no previst en el Reglament de Contractació de les Corporacions Locals, se li aplicava la Llei de Contractes de l'Estat (text articulat aprovat per Decret 923/1965, de 8 d'abril) i el Reglament General de Contractació de l'Estat, este últim aprovat per Decret 3410/1975, de 25 novembre, i, a falta d'això, els preceptes pertinents del dret privat.

No obstant això, quant a l'aplicació de les disposicions esmentades en el moment actual, ha de

tindre's en compte que la Llei 13/1995, de 18 de maig, de Contractes de les Administracions Públiques, per la qual es derogava expressament la Llei de Contractes de l'Estat, així com el Reglament General de Contractació de l'Estat, aprovat per Decret 3140/2175, de 25 de novembre, i l'esmentat Reglament de Contractació de les Corporacions Locals, aprovat pel Decret de 9 de gener de 1953, no va incloure cap disposició transitòria que declarara aplicables estes normes per als contractes en execució adjudicats amb anterioritat a la seua entrada en vigor. La disposició transitòria primera de la Llei 13/1995 es va limitar a referir-se als expedients de contractació en curs en què no s'haguera produït l'adjudicació per a indicar que passarien a regir-se per la mencionada llei encara que no seria obligatori adaptar a ella les actuacions ja realitzades. Va ser el text refós de la Llei de Contractes de les Administracions Públiques, aprovat per Reial Decret Legislatiu 2/2000, de 16 de juny, el que després de la reforma de la Llei 13/1995 per la Llei 53/1999, de 28 de desembre, va establir en la disposició transitòria primera que els contractes adjudicats amb anterioritat a esta última llei (Llei 53/1999) es regirien per la normativa anterior, sense especificar si esta normativa anterior era la Llei 13/1995 o simplement la vigent en el moment de la seua licitació o adjudicació.

En tot cas, d'acord amb el que disposa el Codi Civil i allò que ha manifestat moltes vegades la jurisprudència, el criteri d'esta Junta és que el contracte ha d'executar-se i dur-se a terme de conformitat amb les condicions pactades que, en este cas, d'acord amb la documentació facilitada per l'Ajuntament, eren les establides en el plec de condicions a què es referix el document administratiu de la seua formalització, el qual havia d'executar-se de manera que no fóra contrària a l'ordenament jurídic aplicable i sense perjudi que pugui i haja d'interpretar-se d'acord amb les normes vigents al moment de la seua licitació i adjudicació, si això fóra necessari i resultara pertinent. Pel que fa a la seua duració, el període de vigència era inicialment d'un any comptador des de la seua adjudicació i es va establir que al seu terme es prorrogaria "per tàcita reconducció per períodes d'un any", sempre que no hi haguera denúncia prèvia amb antelació de com a mínim sis mesos.

Això és compatible, no obstant això, amb l'apreciació que posteriorment havia d'haver-se respectat que l'article 68.1 de la Llei 13/1995, d'acord amb la redacció que en fa l'esmentada Llei 53/1999, va establir que la pròrroga dels contractes ha de ser expressa sense que des de la seua entrada en vigor pugui prorrogar-se un contracte per consentiment tàcit de les parts. És a dir, des de l'entrada en vigor d'este precepte havia de considerar-se suprimida la possibilitat de les pròrrogues tàcites dels contractes administratius i en conseqüència l'Administració, en este cas l'Ajuntament de Rafelbunyol, havia d'haver adaptat els seus contractes a l'esmentat règim o haver actuat d'acord amb este, ja que, a més, estes pròrrogues no consistien en realitat en una mera ampliació del termini per a efectuar les prestacions contractades, sinó en una renovació del contracte, és a dir, en l'adquisició de noves prestacions corresponents a un període més. Cal destacar, a més, que l'esmentada prohibició de les pròrrogues tàcites s'ha succeït ininterrompudament en la normativa posterior, i actualment està arrellegada en l'article 23.2 del text refós de la Llei de Contractes del Sector Públic, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 3/2011, de 14 de novembre.

Sobre esta qüestió, i respecte a un contracte amb condicions de duració semblants al que motiva la consulta de l'Ajuntament, es va pronunciar ja la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de l'Estat en el seu Informe 55/04, de 12 de novembre de 2004, relatiu a un contracte subscrit en 1986 i en el qual s'havia establert la pròrroga tàcita automàticament excepte denúncia expressa de qualsevol de les parts formulada amb una antelació mínima de sis mesos al seu venciment. En el

mencionat informe, les consideracions del qual compartim, la Junta Consultiva respon que la qüestió ha de ser resolta d'acord amb la normativa actualment en vigor i considera que respecte "a la possibilitat de pròrroga del contracte a la data de venciment de l'actual cal remetre's a la doctrina d'esta Junta... exposada en el sentit que a partir de l'entrada en vigor de la Llei 53/1999, de 28 de desembre, que fa una nova redacció de l'article 67.1¹ de la Llei 13/1995, de 18 de maig, les pròrrogues tàcites, admissibles d'acord amb la legislació anterior, han de ser rebutjades una vegada entrada en vigor la nova redacció de l'esmentat article 67.1 al resultar un contrasentit... que un contracte subscrit amb anterioritat a la seua entrada en vigor puga continuar produint els seus efectes indefinidament en virtut de pròrrogues tàcites... A més, la pròrroga del contracte és una renovació d'este per un nou període, per la qual cosa ha de considerar-se nou contracte, la qual cosa imposa que al produir-se durant la vigència de l'actual article 67.1 [del text refós] de la Llei de Contractes de les Administracions Públiques, el consentiment contractual que la pròrroga implica haja de ser necessàriament expres."

En el mateix sentit i respecte al mateix cas es pronuncia la Sentència de l'Audiència Nacional de 25 de febrer de 2009 (Recurs 97/2007), ratificada pel Tribunal Suprem en la Sentència de 23 de novembre 2012 recaiguda en el recurs de cassació 4143/2009 presentat contra l'anterior de l'Audiència Nacional. En esta l'Audiència, "acceptant també que la pròrroga tàcita dels contractes administratius va resultar suprimida... per les lleis 53/1999 (art. 68.1) i 2/2000 (art. 67)", afirma que el nucli de la qüestió queda cenyit al tractament que ha de meréixer la realització de l'activitat, "a la vista, ciència i paciència de l'Administració, a pesar que el contracte s'haja vist extingit" i reconeix el dret del recurrent al cobrament dels servicis prestats en virtut del principi que obliga a compensar l'enriquiment injust, però afirmant també i tanmateix, davant de la pretensió de l'empresa de percebre les quantitats que es meriten mentres continue prestant els servicis objecte del contracte, que "eixe títol, eixe enriquiment injust -necessàriament referit a fets passats- no permet afirmar, per al futur, l'existència d'un altre títol (com el contractual) que no es dóna en este cas mercé a la desaparició de les pròrrogues tàcites dels contractes administratius." L'esmentat criteri és corroborat per la Sentència del Tribunal Suprem en el recurs de cassació abans mencionat en la qual manifesta que "compartix esta Sala el juí de l'Audiència Nacional sobre la prohibició de les pròrrogues tàcites a partir de la legislació que hem mencionat, sense que siga obstacle per a això la disposició transitòria primera de la Llei 13/1995, de 18 de maig, de Contractes de les Administracions Públiques."

Respecte a la segona qüestió plantejada per l'Ajuntament, relativa a la petició de l'empresa d'aclarir si la vigència del contracte subscrit en 1992 ha d'estendre's fins al 31 de desembre de 2015, també hem de portar a col·lació la mateixa sentència a què acabem d'al·ludir. Davant de la pretensió de l'empresa recurrent en l'esmentat contenciós que es reconega el seu dret sobre la continuïtat en la prestació del servici fins que no es procedisca a la seua resolució, bé per terminació del termini o per qualsevol causa legal, amb la tramitació prèvia del corresponent expedient, la Sala de l'Audiència Nacional considera que esta petició no pot ser acollida per les mateixes causes expressades anteriorment, és a dir, perquè no hi ha títol contractual vàlid que l'empare. En conseqüència, d'acord amb la mencionada jurisprudència, l'empresa prestatària dels servicis de la gestió municipal dels ingressos de l'Ajuntament de Rafelbunyol no té el dret a continuar prestant-los ni compta amb cobertura contractual per a això, com tampoc en tenia des

1 En realitat, es referix a l'article 68.1 de la Llei 13/1995 que després passaria a ser article 67.1 del text refós de la Llei de Contractes de les Administracions Públiques, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 2/2000, de 16 de juny.

que va finalitzar el període anual de prestació durant el qual va entrar en vigor la Llei 53/1999.

Finalment, respecte a la qüestió de si pot considerar-se suficient la licitació d'un contracte que té per objecte els mateixos servicis prestats per l'empresa per a posar de manifest la voluntat de la Corporació de resoldre el contracte sense necessitat d'acudir a denunciar-lo, hem de prendre en consideració les circumstàncies concurrents en este cas i, en primer lloc, cal tindre en compte els principis de bona fe i de confiança legítima entre les parts. Per això, si bé és cert que, d'acord amb la jurisprudència que acabem d'exposar, el contracte subscrit en 1992 ha de considerar-se extingit des que finalitzà el període de pròrroga que es trobava en curs a l'entrada en vigor de la Llei 53/1999, també ho és que fins a 2013 l'Ajuntament no va iniciar un procediment per a licitar novament els servicis prestats per l'empresa i que esta, si més no amb el consentiment o conformitat de l'Ajuntament, ha prestat els esmentats servicis fins ara, d'acord amb les condicions d'aquell contracte de 1992 i molt possiblement amb la confiança en la seua validesa, emparada en la mateixa actuació de l'Administració que és la que ha atorgat una aparença de legalitat a este negoci jurídic de prestació de servicis al permetre, any rere any, la seua continuïtat.

En segon lloc, a esta Junta no li passa desapercbut que l'objecte de la prestació el constituïx la concessió de servicis de gestió d'ingressos tributaris municipals, així com de servicis de caixa per a l'òrgan municipal de recaptació, és a dir, de servicis necessaris o de la màxima importància per a l'exercici d'estes potestats administratives municipals, raó per la qual cal deduir que molt probablement haja d'evitar-se en la mesura que siga possible la seua interrupció temporal i que calga arbitrar i dur a terme, si és el cas, un procés de relleu o de successió en les prestacions que garantisca la seua continuïtat sense causar perjudi a la hisenda municipal.

En conseqüència, l'Ajuntament ha d'adoptar les decisions que siguen necessàries per a ajustar la seua activitat de contractació administrativa a les normes vigents atenent al mateix temps l'interés públic que representa, però, en relació amb l'empresa que presta els servicis referits i pel primer dels motius expressats anteriorment, està també obligat a acordar o disposar el cessament immediat de la prestació de servicis a l'Ajuntament per l'empresa en els termes en què s'ha efectuat i, d'acord amb les normes reguladores del procediment administratiu comú, incoar i instruir el procedent expedient administratiu contradictori amb audiència de les parts interessades, valorar els servicis prestats per l'empresa en benefici de l'Ajuntament i acceptats per este i liquidar els imports a què tinga dret l'empresa per a compensar l'enriquiment injust de l'Administració.

CONCLUSIONS

PRIMERA.- A partir de l'entrada en vigor de la Llei 53/1999, de 28 de desembre, per la qual es modifica la Llei 13/1995, de 18 de maig, de Contractes de les Administracions Públiques, va quedar suprimida la pròrroga tàcita dels contractes administratius i, en conseqüència, el contracte subscrit en 1992 per l'Ajuntament de Rafelbunyol objecte d'este informe ha de considerar-se extingit al terme del període anual de vigència durant el qual l'esmentada Llei va entrar en vigor.

SEGONA. Sense perjudi del dret de l'empresa a percebre les quantitats meritades pels servicis prestats en benefici de l'Ajuntament en virtut del principi que obliga a compensar-la per l'enriquiment injust de l'Administració, no hi ha títol contractual que empare la seua continuïtat en

la prestació dels servicis que van ser objecte del contracte subscrit en 1992, i l'Ajuntament ha d'adoptar amb la major immediatesa possible les decisions que siguen necessàries per a ajustar la seua activitat contractual a les normes vigents.

Este informe s'emeta a l'empara del que disposa 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

Vist-i-plau

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 en data 4 de maig de 2015.

Carmela Cots Soler

VICEPRESIDENTA