

JUNTA SUPERIOR DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA
C/ Miguelete, 5-1ª Planta
46001 VALENCIA
Tel. 961922109

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

INFORME 1/2015 DE 4 DE MAYO DE 2015 .CONTRATO DE “CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS DE COLABORACIÓN EN LA GESTIÓN MUNICIPAL DE INGRESOS”. PRÓRROGAS TÁCITAS DESDE LA PROMULGACIÓN DE LA LEY 53/1999, DE 28 DE DICIEMBRE, POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. INEXISTENCIA DE VÍNCULO CONTRACTUAL.

ANTECEDENTES

En fecha 17 de febrero de 2015, ha tenido entrada en esta Junta Superior de Contratación Administrativa, solicitud de informe del Ayuntamiento de RafelBunyol, al amparo del art. 15 del Decreto 79/2000, de 30 de mayo, con el siguiente tenor literal,

“D. JAIME GARCÍA GARCÍA, en su calidad de Alcalde presidente del Ayuntamiento de Rafelbunyol, ante esa junta Consultiva de Contratación comparece a los efectos de formular la siguiente consulta, al amparo de lo establecido en el artículo 3 y 15 del decreto 79/2000, de 30 de mayo, del Gobierno Valenciano.

ANTECEDENTES:

PRIMERO.-

En fecha 11 de marzo de 1992, se suscribió por el Excmo. AYUNTAMIENTO DE RAFELBUNYOL y la entidad "MARTÍNEZ CENTRO DE GESTIÓN, S.L.", el contrato sobre "CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS DE COLABORACIÓN EN LA GESTIÓN MUNICIPAL DE INGRESOS".

El citado contrato tenía como objeto la concesión de servicios de colaboración en la gestión municipal de ingresos tributarios (impuestos, tasas, y contribuciones especiales), los precios públicos y demás recursos de derecho público, además de la prestación del servicio de caja al órgano municipal de recaudación - como viene estipulado en la cláusula primera del contrato-.

Dicho contrato preveía en su cláusula sexta unos honorarios por la prestación de los servicios contratados del 4% de lo recaudado en voluntaria y el 50% del recargo de apremio fijado legalmente para los débitos realizados en período ejecutiva.

En cuanto a la duración del contrato, la cláusula segunda establecía:

1.- El período de vigencia del contrato será de Un año, a contar desde la adjudicación del mismo.

2.- Una vez expirado el periodo de vigencia, el presente contrato se prorrogará por tácita reconducción por periodos de un año, siempre que algunas de las partes no lo denuncie con una antelación de, al menos, seis meses respecto de la fecha de finalización del mismo.

3.- No obstante, si la fecha de vencimiento de la vigencia del contrato o de sus prórrogas, en su caso, no coincidiese con algún periodo de rendición obligatoria de cuentas, se entenderá automáticamente prorrogado hasta el día del vencimiento de dicho periodo, en la totalidad de las cláusulas y estipulaciones del mismo ".

SEGUNDO.-

Siguiendo las recomendaciones derivadas del Plan de Ajuste del Ayuntamiento en orden a obtener un abaratamiento en la prestación del servicio, y sobre todo atendiendo a la necesidad de regular la prestación del servicio a través de un contrato acomodado a la actual regulación en materia de contratos administrativos, el Ayuntamiento inicio un expediente de contratación mediante acuerdo Plenario de fecha 19 de diciembre de 2.013, aprobando los Pliegos de Cláusulas administrativas particulares y de Condiciones Técnicas y ordenó su publicación en el DOUE, al tratarse de un contrato sometido a regulación armonizada por razón de la cuantía.

El procedimiento siguió su tramitación legal oportuna, participando en la licitación la misma empresa que hasta el momento venía prestando los servicios. Del resultado de la tramitación, la adjudicación recayó en otra empresa distinta, siendo recurrido por Martínez Centro de Gestión S.L. el acuerdo de adjudicación ante el Tribunal Administrativo central de recursos contractuales. (Recurso 444/2014)

Dicho Tribunal, a la vista del expediente tramitado, del recurso presentado y del informe emitido por el órgano de contratación, acordó por resolución núm. 547/2014 de fecha 18 de julio de 2.014, declarar nula la licitación por considerar la falta de concreción en el Pliego para valorar las mejoras, la memoria técnica y el plan de trabajo a presentar por las empresas, añadiendo que *"en el caso de que el órgano de contratación optara por volver a convocarla, deberá hacerlo bajo unos pliegos de cláusulas en los que, la valoración de la Memoria, Plan de Trabajo y Mejoras, se regulen de conformidad con el contenido de la presente resolución. "*

A la vista de dicha resolución, el Pleno del Ayuntamiento, en sesión de fecha 31 de julio de 2.014, acordó acatar la resolución del TARC declarando nula la licitación.

TERCERO.-

El Pleno del Ayuntamiento, en sesión celebrada el día 1 de diciembre de 2.014 acordó la aprobación de un nuevo expediente de contratación, con aprobación de los Pliegos de Condiciones y nueva convocatoria pública, esta vez recogiendo unos criterios de adjudicación en lo que se valoraba exclusivamente la oferta económica, a los efectos de objetivar al máximo la adjudicación, siguiendo las recomendaciones del TARC cuando declaró nulo el anterior procedimiento.

En el nuevo procedimiento licitatorio ha participado de nuevo la empresa que actualmente presta los servicios, MARTÍNEZ CENTRO DE GESTIÓN, S.L., la cual, simultáneamente a la presentación de su oferta, ha presentado en fecha 30 de enero de 2015, un escrito en que, en relación con la duración del contrato del contrato que entienden vigente de 11 de marzo de 1.992, indican:

"En consecuencia, y dado que no se ha notificado denuncia alguna a esta parte y habida cuenta la identidad de objeto del contrato en curso de licitación, se ha de poner de manifiesto que el contrato extiende su vigencia hasta el 31 de Diciembre de 2015, dada la ausencia de preaviso alguno en orden a poner fin a la

o tácita reconducci3n contractualmente prevista "

Asimismo, solicitaba que se aclarase la fecha de entrada en vigor del contrato actualmente en curso de licitaci3n, el cual tiene idéntico objeto que el contrato que se suscribi3 en el año 1.992.

A la vista del escrito actualmente presentado, se solicita de la Junta Consultiva de Contrataci3n de la Comunitat Valenciana, que se emita informe sobre los siguientes aspectos:

1.  Puede invocarse la vigencia de un contrato en base a la consideraci3n de unas pr3rrogas tácitas, a la vista de la actual regulaci3n, que prohíbe las mismas y limita la duraci3n de la contrataci3n por prestaci3n de servicios a un plazo máximo de seis años, incluidas la posibles pr3rrogas?

2. En el supuesto que se considere el contrato vigente, la actuaci3n municipal - con la tramitaci3n de dos procedimientos de licitaci3n continuados- no puede entenderse como suficiente para poner de manifiesto la voluntad de la Corporaci3n de resolver el contrato sin necesidad de acudir a la denuncia del mismo?

En definitiva se solicita informe sobre la aceptaci3n o no de la solicitud formulada por la actual empresa prestaría de los servicios, a fin de aclarar si la vigencia del contrato de 11 de marzo de 1.992 debe de extenderse hasta el día 31 de diciembre de 2.015- y en consecuencia, la prestaci3n de los servicios por la adjudicataria que resulte del procedimiento de licitaci3n en curso no pueda realizarse antes de dicha fecha, o si por el contrario la solicitud es infundada.

Poner de manifiesto asimismo que del resultado del proceso de licitaci3n que result3 nulo, la empresa que actualmente presta los servicios, ofreci3 en su oferta econ3mica el 2,4% de lo recaudado en voluntaria y el 40% del recargo de apremio en vía ejecutiva, y que en el actual procedimiento (pendiente aún de adjudicaci3n) ha ofrecido el 2% para la recaudaci3n en voluntaria y el 30% del recargo de apremio en vía ejecutiva. Cifras todas ellas muy alejadas de los honorarios que actualmente están cobrando, suponiendo un grave perjuicio a los intereses municipales, y obteniendo una retribuci3n muy alejada, por lo tanto, del precio general del mercado.

Para su correcta valoraci3n se remite las alegaciones planteadas.

Atentamente
EL ALCALDE
JAIME GARCÍA GARCÍA"

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

El contrato objeto de la consulta formulada por el Ayuntamiento fue adjudicado por acuerdo del Pleno de fecha 21 de febrero de 1992 y se formaliz3 el 11 de marzo de ese mismo año, rigiéndose por un Pliego de Condiciones aprobado el 23 de diciembre de 1991. En consecuencia, la normativa vigente en aquellas fechas era, a la saz3n el Reglamento de Contrataci3n de Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 9 de enero de 1953, y el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio a 1955. Además, de conformidad con lo dispuesto en la Disposici3n Adicional Segunda del citado Decreto de 9 de enero de 1953, para lo no previsto en el Reglamento de Contrataci3n de las Corporaciones Locales, le era de aplicaci3n la Ley de Contratos del Estado (texto articulado aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril) y el Reglamento General de Contrataci3n del Estado, este último aprobado por Decreto 3410/1975, de

25 noviembre, y, en su defecto, los preceptos pertinentes del Derecho privado.

No obstante, en lo relativo a la aplicación de las disposiciones citadas en el momento actual, ha de tenerse en cuenta que la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, por la que se derogaba expresamente la Ley de Contratos del Estado, así como el Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3140/2175, de 25 de noviembre, y el citado Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 9 de enero de 1953, no incluyó ninguna disposición transitoria que declarase aplicables estas normas para los contratos en ejecución adjudicados con anterioridad a su entrada en vigor. La disposición transitoria primera de la Ley 13/1995 se limitó a referirse a los expedientes de contratación en curso en los que no se hubiera producido la adjudicación para indicar que pasarían a regirse por dicha Ley aunque no sería obligatorio el adaptar a ella las actuaciones ya realizadas. Fue el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, el que tras la reforma de la Ley 13/1995 por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, estableció en su disposición transitoria primera que los contratos adjudicados con anterioridad a esta última Ley (Ley 53/1999) se regirían por la normativa anterior, sin especificar si esta normativa anterior era la Ley 13/1995 o simplemente la vigente en el momento de su licitación o adjudicación.

En cualquier caso, de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil y lo manifestado en repetidas ocasiones por la jurisprudencia, el criterio de esta Junta es que el contrato debe ejecutarse y llevarse a término de conformidad con las condiciones pactadas que, en este caso, a tenor de la documentación facilitada por el Ayuntamiento, eran las establecidas en el pliego de condiciones al que se refiere el documento administrativo de su formalización, el cual debía ejecutarse de forma que no fuera contraria al ordenamiento jurídico aplicable y sin perjuicio de que pudiera y debiera interpretarse de acuerdo con las normas vigentes al momento de su licitación y adjudicación, si ello fuera necesario y resultara pertinente. En lo que se refiere a su duración, el período de vigencia se era inicialmente de un año a contar desde su adjudicación y se estableció que a su término se prorrogaría "por tácita reconducción por periodos de un año", siempre que no mediara denuncia previa con antelación de al menos seis meses.

Lo anterior es compatible, sin embargo, con la apreciación de que posteriormente debía haberse respetado que el artículo 68.1 de la Ley 13/1995, de acuerdo con la redacción dada por la citada Ley 53/1999, estableció que la prórroga de los contratos debe ser expresa sin que desde su entrada en vigor pueda prorrogarse un contrato por consentimiento tácito de las partes. Es decir, desde la entrada en vigor de este precepto debía considerarse suprimida la posibilidad de las prórrogas tácitas de los contratos administrativos y en consecuencia la Administración, en este caso el Ayuntamiento de Rafelbunyol, debía haber adaptado sus contratos a dicho régimen o haber actuado acorde al mismo, ya que, además, tales prórrogas no consistían en realidad en una mera ampliación del plazo para efectuar las prestaciones contratadas, sino en una renovación del contrato, es decir, en la adquisición de nuevas prestaciones correspondientes a un período más. Hay que destacar, además, que dicha prohibición de las prórrogas tácitas se ha sucedido ininterrumpidamente en la normativa posterior, estando actualmente recogida en el artículo 23.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Sobre esta cuestión, y respecto a un contrato con condiciones de duración similares al que motiva

la consulta del Ayuntamiento, se pronunció ya la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en su Informe 55/04, de 12 de noviembre de 2004, relativo a un contrato suscrito en 1986 y en el que se había establecido su prórroga tácita automáticamente salvo denuncia expresa de cualquiera de las partes formulada con una antelación mínima de seis meses a su vencimiento. En dicho informe, cuyas consideraciones compartimos, la Junta Consultiva responde que la cuestión debe ser resuelta con arreglo a la normativa actualmente en vigor y considera que respecto “a la posibilidad de prórroga del contrato a la fecha de vencimiento de la actual hay que remitirse a la doctrina de esta Junta... expuesta en el sentido de que a partir de la entrada en vigor de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, que da nueva redacción al artículo 67.1¹ de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, las prórrogas tácitas, admisibles conforme a la legislación anterior, deben ser rechazadas una vez entrada en vigor la nueva redacción del citado artículo 67.1 al resultar un contrasentido... que un contrato celebrado con anterioridad a su entrada en vigor pudiese continuar produciendo sus efectos indefinidamente en virtud de prórrogas tácitas... Además, la prórroga del contrato es una renovación del mismo por un nuevo período, por lo que debe considerarse nuevo contrato, lo que impone que al producirse durante la vigencia del actual artículo 67.1 [del texto refundido] de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, el consentimiento contractual que la prórroga implica haya de ser necesariamente expreso.”

En el mismo sentido y respecto al mismo caso se pronuncia la Sentencia de la Audiencia Nacional de 25 de febrero de 2009 (Recurso 97/2007), ratificada por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 23 de noviembre 2012 recaída en el recurso de casación 4143/2009 presentado contra la anterior de la Audiencia Nacional. En ella la Audiencia, “aceptando también que la prórroga tacita de los contratos administrativos resultó suprimida... por las leyes 53/1999 (art. 68.1) y 2/2000 (art. 67)”, afirma que el núcleo de la cuestión queda ceñido al tratamiento que debe merecer la realización de la actividad, “a vista ciencia y paciencia de la Administración, pese a que el contrato se hubiera visto extinguido” y reconoce el derecho del recurrente al cobro de los servicios prestados en virtud del principio que obliga a compensar el enriquecimiento injusto, pero afirmando también y sin embargo, ante la pretensión de la empresa de percibir las cantidades que se devenguen en tanto siga prestando los servicios objeto del contrato, que “ese título, ese enriquecimiento injusto -necesariamente referido a hechos pasados- no permite afirmar, para el futuro, la existencia de otro título (cual el contractual) que no se da en este caso merced a la desaparición de las prórrogas tácitas de los contratos administrativos.” Dicho criterio es corroborado por la Sentencia del Tribunal Supremo en el recurso de casación antes citado en la que manifiesta que “comparte esta Sala el juicio de la Audiencia Nacional sobre la prohibición de las prórrogas tácitas a partir de la legislación que hemos citado, sin que sea obstáculo para ello la Disposición transitoria primera de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones públicas.”

Respecto a la segunda cuestión planteada por el Ayuntamiento, relativa a la petición de la empresa de aclarar si la vigencia del contrato suscrito en 1992 debe extenderse hasta el 31 de diciembre de 2015, también hemos de traer a colación la misma sentencia a la que acabamos de aludir. Ante la pretensión de la empresa recurrente en dicho contencioso de que se reconozca su derecho sobre la continuidad en la prestación del servicio hasta que no se proceda a su resolución, bien por terminación del plazo o por cualquier causa legal, previa tramitación del correspondiente expediente, la Sala de la Audiencia Nacional considera que dicha petición no puede ser acogida por

1 En realidad, se refiere al artículo 68.1 de la Ley 13/1995 que después pasaría a ser artículo 67.1 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

las mismas causas expresadas anteriormente, es decir, porque no existe título contractual válido que la ampare. En consecuencia, de acuerdo con dicha jurisprudencia, la empresa prestataria de los servicios de la gestión municipal de los ingresos del Ayuntamiento de Rafelbunyol no tiene el derecho a continuar prestándolos ni cuenta con cobertura contractual para ello, como tampoco lo tenía desde que finalizó el período anual de prestación durante el cual entró en vigor la Ley 53/1999.

Por último, respecto a la cuestión de si puede considerarse suficiente la licitación de un contrato que tiene por objeto los mismos servicios prestados por la empresa para poner de manifiesto la voluntad de la Corporación de resolver el contrato sin necesidad de acudir a la denuncia del mismo, hemos de tomar en consideración las circunstancias concurrentes en este caso y, en primer lugar, hay que tener en cuenta los principios de buena fe y de confianza legítima entre las partes. Por ello, si bien es cierto que, de acuerdo con la jurisprudencia que acabamos de exponer, el contrato suscrito en 1992 debe considerarse extinguido desde que finalizara el período de prórroga que se encontraba en curso a la entrada en vigor de la Ley 53/1999, también lo es que hasta 2013 el Ayuntamiento no inició un procedimiento para licitar de nuevo los servicios prestados por la empresa y que ésta, cuando menos con el consentimiento o conformidad del Ayuntamiento, ha venido prestando dichos servicios hasta ahora, con arreglo a las condiciones de aquel contrato de 1992 y muy posiblemente con la confianza en su validez, amparada en la propia actuación de la Administración que es la que ha otorgado una apariencia de legalidad a tal negocio jurídico de prestación de servicios al permitir, año tras año, su continuidad.

En segundo lugar, a esta Junta no le pasa desapercibido que el objeto de la prestación lo constituye la concesión de servicios de gestión de ingresos tributarios municipales, así como de servicios de caja para el órgano municipal de recaudación, es decir, de servicios necesarios o de suma importancia para el ejercicio de tales potestades administrativas municipales, razón por la que cabe deducir que muy probablemente deba evitarse en la medida de lo posible su interrupción temporal y que sea preciso arbitrar y llevar a cabo, en su caso, un proceso de relevo o de sucesión en las prestaciones que garantice su continuidad sin causar perjuicios a la hacienda municipal.

En consecuencia, el Ayuntamiento debe adoptar las decisiones que sean necesarias para ajustar su actividad de contratación administrativa a las normas vigentes atendiendo al mismo tiempo al interés público que representa, pero, en relación con la empresa que viene prestando los servicios referidos y por el primero de los motivos expresados anteriormente, está también obligado a acordar o disponer el cese inmediato de la prestación de servicios al Ayuntamiento por la empresa en los términos en que se ha venido efectuando y, conforme a las normas reguladoras del procedimiento administrativo común, incoar e instruir el precedente expediente administrativo contradictorio con audiencia de las partes interesadas, valorar los servicios prestados por la empresa en beneficio del Ayuntamiento y aceptados por éste y liquidar los importes a que tuviera derecho la empresa para compensar el enriquecimiento injusto de la Administración.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- A partir de la entrada en vigor de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, quedó suprimida la prórroga tácita de los contratos administrativos y, en consecuencia, el contrato suscrito en 1992 por el Ayuntamiento de Rafelbunyol objeto del presente informe debe considerarse extinguido al término del período anual de vigencia durante el cual dicha Ley entró en vigor.

SEGUNDA. Sin perjuicio del derecho de la empresa a percibir las cantidades devengadas por los servicios prestados en beneficio del Ayuntamiento en virtud del principio que obliga a compensarla por el enriquecimiento injusto de la Administración, no existe título contractual que ampare su continuidad en la prestación de los servicios que fueron objeto del contrato suscrito en 1992, debiendo el Ayuntamiento adoptar con la mayor inmediatez posible las decisiones que sean necesarias para ajustar su actividad contractual a las normas vigentes.

El presente Informe se emite al amparo de lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto 79/2000, de 30 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se crea la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana, y no tendrá carácter vinculante. Por tanto, el órgano consultante podrá adoptar su decisión ajustándose o apartándose del criterio de la Junta, con la obligación de motivar su decisión en este último caso.

LA SECRETARIA



Margarita Vento Torres

VºBº

EL PRESIDENTE DE LA JUNTA
(Por sustitución, Art. 1.a) Orden de
11 de junio de 2001, DOGV 17/07/2001)



Carmela Cots Soler

VICEPRESIDENTA

APROBADO POR LA JUNTA SUPERIOR DE
CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA en fecha 4 de
mayo de 2015.