

JUNTA  
SUPERIOR  
DE  
CONTRATACIÓN  
ADMINISTRATIVA

MEMORIA  
2015



## PRESENTACIÓ

El passat 22 de juliol de 2016 la Junta Superior de Contractació Administrativa va aprovar aquesta Memòria de l'activitat exercida en 2015 per aquest òrgan col·legiat adscrit a la Sotssecretaria de la Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic. Com ve sent habitual, la Memòria mostra tant el treball realitzat per a facilitar els procediments de contractació pública, per mitjà de la gestió dels instruments i registres que depenen de la Junta i que es troben al servei de les empreses valencianes i dels òrgans i unitats de contractació de la Generalitat, com també l'important paper que exerceix com a òrgan consultiu de la Generalitat, el seu sector públic instrumental i de les administracions locals, les seues entitats públiques i universitats que ho sol·liciten, les consultes formals de les quals són elevades al ple de la Junta i contribueixen a formar doctrina encaminada a millorar les condicions de la contractació pública.

També ha de destacar-se l'altíssim grau de compliment aconseguit en 2015 en relació amb el Registre Oficial de Contractes, on s'han registrat més de huit mil contractes formalitzats aqueix any amb un notable increment respecte d'anys anteriors. Això té una rellevància especial per dos motius principals: en primer lloc, perquè el Registre és una ferramenta fonamental per al coneixement i estudi de la contractació de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic instrumental, i en segon lloc, però no menys important, perquè constitueix la font principal en matèria de contractació de què es nodreix el portal de transparència de la Generalitat, contribuint d'aquesta forma a fer accessible als ciutadans un coneixement complet de l'ús dels fons públics destinats a l'adquisició d'obres, subministraments i serveis.

EL CONSELLER D' HISENDA I MODEL ECONÒMIC

PRESIDENT DE LA JUNTA SUPERIOR DE CONTRACTACIÓ ADMINISTRATIVA



## ÍNDICE GENERAL

	PÁG.
PRESENTACIÓN POR EL HBLE. CONSELLER DE HACIENDA Y MODELO ECONÓMICO	2
I. ACTIVIDADES	4-36
I.1 INFORMES, DICTÁMENES, CIRCULARES, ACUERDOS.	4-5
I.2 REGISTRO OFICIAL DE CONTRATISTAS Y EMPRESAS CLASIFICADAS DE LA COMUNITAT VALENCIANA. CLASIFICACIÓN EMPRESARIAL.	6-16
I.3 REGISTRO OFICIAL DE CONTRATOS DE LA GENERALITAT.	17-36
II. APÉNDICE DE DOCUMENTACIÓN	37-113



## I.- ACTIVIDADES CONSULTIVAS

En la *exposición de motivos* del Decreto 79/2000 de creación de la Junta se indica que ésta cumplirá funciones de consulta y asesoramiento en materia de contratación administrativa, y posibilitará la uniformidad de las actuaciones de los distintos órganos de contratación en la Comunitat Valenciana, y, por consiguiente, la unificación de la gestión contractual.

### 1 Informes, Dictámenes, Acuerdos, Circulares y Recomendaciones

#### 1.1 Informes

Durante el ejercicio de 2015, la Junta aprobó un total de 9 informes con carácter no preceptivo, a solicitud de entidades locales y de universidades.

El detalle de los informes aprobados por la Junta es el siguiente:

Tipo entidad solicitante	Referencia	Informe
Ayuntamiento de Rafelbunyol	1/2015	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.
Ayuntamiento de Ibi	2/2015	Prórroga de un contrato de concesión del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable.
Universitat de Jaume I	3/2015	Incompatibilidades de los miembros de la universidad en las licitaciones de la fundación Jaume I-Empresa.
Ayuntamiento de Almàssera	4/2015	Contrato de concesión de servicios. Riesgo y ventura del contratista. Transferencia al concesionario de un riesgo operacional en la explotación.
Universitat de València	5/2015	Posibilidad de establecer en todo caso en los pliegos de cláusulas administrativas la subrogación obligatoria del personal que venía prestando el servicio. Límites.
Ayuntamiento de Xirivella	6/2015	Comunidades de bienes. Aptitud para contratar con el sector público.
Universitat de València	7/2015	Posibilidad de introducir en los pliegos de cláusulas administrativas particulares disposiciones que equiparen las percepciones económicas de los trabajadores que



		<b>desempeñen la misma actividad en contratación por lotes. Posibilidad de introducir una cláusula que impida minorar unilateralmente las condiciones de trabajo que, en materia de jornada y salario se hayan previsto en el convenio colectivo que resulte de aplicación al presentarse la oferta.</b>
<b>Ayuntamiento de Oliva</b>	<b>8/2015</b>	<b>Presupuesto máximo limitativo y duración máxima de un contrato de servicios para la defensa jurídica. Facultad de interpretación de los contratos.</b>
<b>Ayuntamiento de Los Montesinos</b>	<b>9/2015</b>	<b>Revisión extraordinaria de las tarifas de agua potable para conseguir restablecer el equilibrio económico de la concesión. Principio de riesgo y ventura del concesionario.</b>

## **1.2 Dictámenes**

Durante 2015 no se emite ningún dictamen interpretativo o preceptivo.

## **1.3 Circulares e Instrucciones**

Circular informativa de 6 de julio de 2015 de la Secretaría de la Junta Superior de Contratación Administrativa, sobre adaptación del Registro Oficial de Contratos de la Generalitat a la estructura de la administración de la Generalitat aprobada por decreto 7/2015 del President de la Generalitat.

Circular informativa 1/2015, de 1 de octubre de 2015, de la Secretaría de la Junta Superior de Contratación Administrativa, sobre los cambios introducidos por el Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto, por el que se modifican determinados preceptos del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

## **1.4 Acuerdos**

Acuerdo de 13 de noviembre de 2015 del Pleno de la Junta Superior de Contratación Administrativa de aprobación de los formularios tipo de solicitud de clasificación de empresas de obras y servicios.(DOCV Núm.7698 de 15.01.2016).



## I.2. Registro Oficial de Contratistas y Empresas Clasificadas de la Comunidad Valenciana

### 2.1 Aspectos generales

Desde el año 2008, con la entrada en vigor de la Ley de Contratos del Sector Público aprobada el año anterior, la clasificación de las empresas contratistas de obras o de servicios pasó a ser indefinida siempre que las empresas mantuvieran los requisitos de solvencia en los que se basó su clasificación. Durante los años posteriores a la entrada en vigor de la citada ley, que coincidió con un descenso en la contratación del sector privado, se incorporaron un elevado número de empresas de actividades diferentes. En los últimos años de crisis económica y a partir de 2011 el ritmo de crecimiento ha sido mucho menor, estabilizándose a partir de 2012.

En el momento de redactar esta memoria -junio de 2016- la situación del Registro de Contratistas es la siguiente:

Número de empresas en activo: 2.178

Número de empresas clasificadas: 1.085, distribuidas de la siguiente forma, según el domicilio social:

<i>Domicilio social</i>	<i>Nº Empresas clasificadas</i>
Alicante	156
Castellón	107
Valencia	556
Fuera de la CV	266

En 2015, además de tramitarse los expedientes de clasificación y de revisión de la clasificación de las empresas clasificadas por la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana, iniciados a instancia de parte, se han venido realizando las preceptivas comprobaciones del mantenimiento de solvencia económica y financiera y de la solvencia técnica y profesional de las empresas a las que les corresponde cada año y cada trienio, respectivamente, desde que obtuvieron la clasificación indefinida.

En definitiva, se ha continuado con la actividad de registro y mantenimiento de los datos de empresas que no están clasificadas por la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana y que se inscriben voluntariamente en el Registro de contratistas en la sección 2ª del mismo, a efectos de acreditación de sus circunstancias relativas a capacidad de obrar, domicilio social, apoderamientos y, en su caso, clasificación estatal.

Por otra parte, el 5 de noviembre de 2015 entró en vigor el RD 773/2015, de 28 de agosto, por el que se modificaron determinados preceptos del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. El 1 de octubre de 2015 se emitió la circular informativa 1/2015, de 1 de octubre de 2015, de la Secretaría de la Junta Superior de Contratación Administrativa, sobre los cambios introducidos por el citado real decreto.

Además de haberse modificado los umbrales de exigencia de clasificación en contratos de obras y la no obligatoriedad en los contratos de servicios, se introducen criterios para acreditar y valorar la solvencia de las empresas. Asimismo, se ha cambiado el sistema de la clasificación dando como resultado categorías diferentes según que el sistema utilizado sea anterior o posterior a la entrada en



vigor del RD. Se ha dispuesto un periodo transitorio, hasta 2020, en el que convivirán los dos tipos de categorías y, además, se indican en el RD unas equivalencias entre dichas categorías.

Hay que destacar que aunque se elimina la exigencia de estar clasificado en contratos de servicios y en los de obras de importe inferior a 500.000 €, no desaparece la posibilidad de presentar la clasificación como acreditación alternativa de las condiciones de solvencia.

Por último, hay que citar en esta memoria, el esfuerzo que ha exigido tanto del Servicio de Aplicaciones de Hacienda como del Servicio Central de Contratación para la preparación del “Nuevo Formulario de Clasificación de Empresas de la GV”, la modificación de las aplicaciones para la solicitud y gestión de los expedientes de clasificación y su puesta en funcionamiento en la fecha de entrada en vigor del real decreto.



## 2.2 Resumen general de la actividad del Registro

Durante 2015 la actividad del registro se refleja en el cuadro siguiente:

**Cuadro 2.1 Resumen de la actividad d el Registro (2015)**

	Total	Secc1	Secc2
Total anotaciones practicadas	989	728	261
Inscripción en el Registro	104	41	63
Cambio de Sección 1ª a 2ª	2	0	2
Cambio de Sección 2ª a 1ª	10	10	0
Cancelación de Inscripción por Caducidad	5	5	0
CANCELACIÓN INSCRIPCIÓN A INSTANCIA DE PARTE	0	0	0
Inscripción de la Prohibición/Suspensión	3	3	0
Baja de la Prohibición/Suspensión	0	0	0
Falsedad o Inexactitud de datos	0	0	0
Disolución o Cese de Actividad	0	0	0
Cambio de Domicilio fuera de la Comunidad Valenciana	0	0	0
Corrección de Errores	0	0	0
Cambio de Nombre o Denominación Social	34	20	14
Cambio de NIF/CIF	3	0	3
Cambio de Domicilio, CP, Población, País	26	11	15
Alta o Modificación del objeto social	34	14	20
Modificación de datos de Apoderados	60	15	45
Alta de Nuevos Apoderados	44	12	32
Baja de Apoderados	19	7	12
Alta y Baja de Apoderados	31	4	27
Altas de nuevas clasificaciones G.V.	19	19	0
Baja de clasificación otorgada por la G.V. por caducidad	8	8	0
Altas de nuevas clasificaciones otorgadas por otros organismos	10	3	7
Baja de clasificación de otros organismos por caducidad	12	1	11
Suspensión de clasificación otorgadas por la G.V.	0	0	0
Suspensión de clasificación de otros organismos	0	0	0
Revisión de clasificación	117	117	0
Prórrogas a la clasificación	0	0	0
Revisión de clasificación otros organismos	10	1	9
Efectos Generales: Alta de clasificaciones otorgadas por otros organismos	0	0	0
Alta de Garantía Global	0	0	0
Baja de Garantía Global	0	0	0
Renovación de la clasificación	0	0	0
Revisión. Revisión Clasificación	15	15	0
Revisión. Revocación Clasificación	50	50	0
Revisión. Mantener Clasificación	330	329	1
Revisión. Cancelación inscripción Registro	43	43	0

En esta tabla se reflejan las anotaciones registrales de todas las empresas inscritas, tanto las clasificadas por la Generalitat o por el Ministerio de Hacienda, como las que no poseen clasificación.

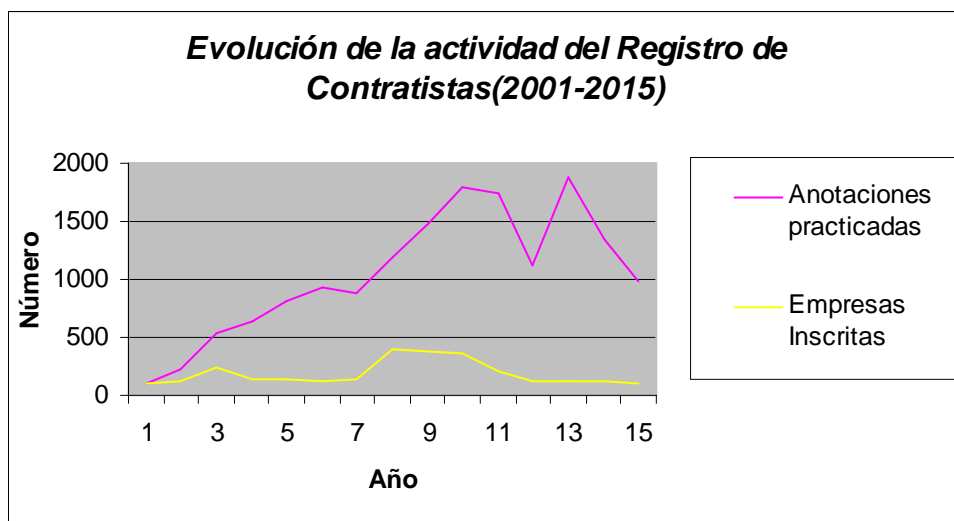
La sección 1ª se reserva exclusivamente a las empresas clasificadas por la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana, que se inscriben de oficio en cuanto obtienen la clasificación.





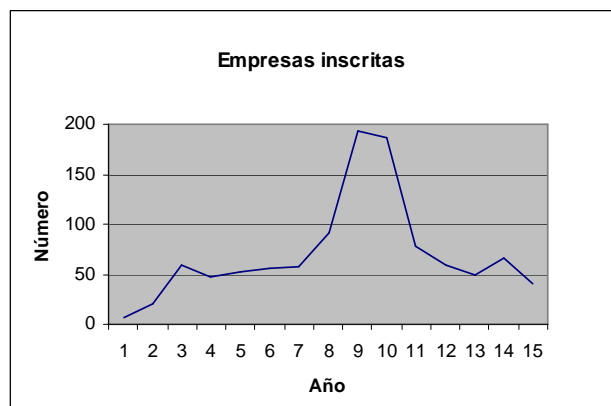
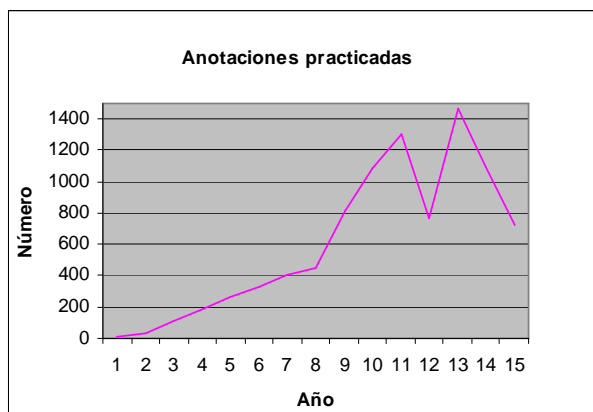
En el siguiente gráfico se observa la evolución de la actividad del registro desde su inicio:

**Gráfico 2.1.-**



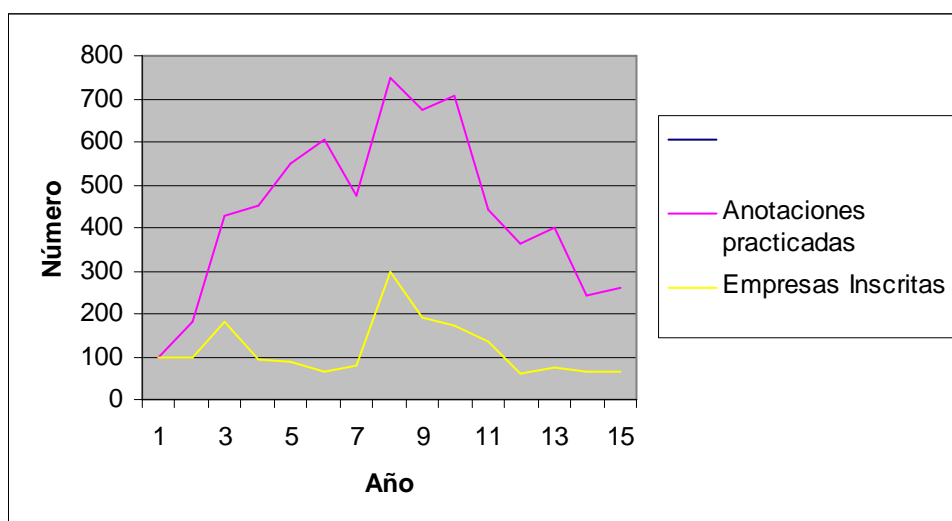
**Distribuido por secciones:**

**Gráfico 2.2.-Evolución de la actividad en la sección 1ª del Registro de Contratistas (2001-2015)**





**Gráfico 2.3.-Evolución de la actividad en la sección 2ª del Registro de Contratistas (2001-2015)**



Los gráficos reflejan que, desde el inicio, el Registro ha tenido un incremento paulatino hasta el periodo más activo entre los años 2008 y 2011, con la incorporación de un buen número de empresas provenientes del sector privado. En 2012 se produce un mínimo en su actividad. A partir de 2013 se aprecia un leve ascenso, principalmente en el número de anotaciones practicadas que incluyen además de la clasificación y la inscripción, los expedientes de mantenimiento de solvencia económica y financiera y mantenimiento de solvencia técnica y profesional. Para concluir, puede decirse que en 2014 y 2015 se ha mantenido un ritmo constante de anotaciones practicadas y de inscripción de empresas.

### **2.3 Empresas afectadas por trámites de clasificación e inscripción durante 2015.**

En el cuadro 2.2 que figura más adelante se expone el resumen de las empresas afectadas por expedientes tramitados en el Registro, tanto por obtención de clasificación y revisión de la misma durante 2015 en la sección 1ª, como por inscripciones en la Sección 1ª y 2ª.

Se han visto afectadas por trámites de clasificación e inscripción de empresas ya clasificadas por la Junta Superior de Contratación Administrativa un total de 126 empresas, 40 como contratistas de obras, 76 como contratistas de servicios y 10 de ambos casos.

En conjunto, el total de trámites que afecten a empresas inscritas en el Registro Oficial de Contratistas y Empresas Clasificadas en el ejercicio 2015 han sido de 242, en empresas de las cuales 191 tienen su domicilio en la Comunidad Valenciana y, de éstas, 137 se encuentran clasificadas. El cuadro 2.4 y el gráfico correspondiente muestran la distribución territorial de los trámites de empresas inscritas según la provincia donde radica el domicilio social.



**Quadre 2.2 Resum de les empreses inscrites en el Registre/  
Cuadro 2.2 Resumen de las empresas inscritas en el Registro (2015)**

	<i>Total</i>	<i>Sec 1<sup>a</sup></i>	<i>Sec 2<sup>a</sup></i>
Nombre d'empreses inscrites/ <i>Número de empresas inscritas</i>	<b>242</b>	<b>128</b>	<b>114</b>
Del total, Nombre d'empreses classificades/ <i>Del total, Número de empresas clasificadas</i>	<b>152</b>	<b>126</b>	<b>26</b>
Del total, Nombre d'empreses classificades en Obres per la GV/ <i>Del total, Número de empresas clasificadas en Obras por la GV</i>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>0</b>
Del total, Nombre d'empreses classificades en Serveis per la GV/ <i>Del total, Número de empresas clasificadas en Servicios por la GV</i>	<b>86</b>	<b>86</b>	<b>0</b>
Del total, Nombre d'empreses classificades en Obres Min. Hisenda/ <i>Del total, Número de empresas clasificadas en Obras M<sup>o</sup> Hacienda</i>	<b>13</b>	<b>1</b>	<b>12</b>
Del total, Nombre d'empreses classificades en Serveis Min. Hisenda/ <i>Del total, Número de empresas clasificadas en Servicios M<sup>o</sup> Hacienda</i>	<b>21</b>	<b>1</b>	<b>20</b>
<b>Província: Alacant/Provincia: Alicante</b>			
Nombre d'empreses inscrites/ <i>Número de empresas inscritas</i>	34	18	16
Del total, Nombre d'empreses classificades/ <i>Del total, Número de empresas clasificadas</i>	23	18	5
Del total, Nombre d'empreses classificades en Obres per la GV/ <i>Del total, Número de empresas clasificadas en Obras por la GV</i>	7	7	0
Del total, Nombre d'empreses classificades en Serveis per la GV/ <i>Del total, Número de empresas clasificadas en Servicios por la GV</i>	11	11	0
Del total, Nombre d'empreses classificades en Obres Min. Hisenda/ <i>Del total, Número de empresas clasificadas en Obras M<sup>o</sup> Hacienda</i>	3	0	3
Del total, Nombre d'empreses classificades en Serveis Min. Hisenda/ <i>Del total, Número de empresas clasificadas en Servicios M<sup>o</sup> Hacienda</i>	4	0	4
<b>Província: Castelló/Provincia: Castellón</b>			
Nombre d'empreses inscrites/ <i>Número de empresas inscritas</i>	30	23	7
Del total, Nombre d'empreses classificades/ <i>Del total, Número de empresas clasificadas</i>	23	23	0
Del total, Nombre d'empreses classificades en Obres per la GV/ <i>Del total, Número de empresas clasificadas en Obras por la GV</i>	11	11	0
Del total, Nombre d'empreses classificades en Serveis per la GV/ <i>Del total, Número de empresas clasificadas en Servicios por la GV</i>	17	17	0
Del total, Nombre d'empreses classificades en Obres Min. Hisenda/ <i>Del total, Número de empresas clasificadas en Obras M<sup>o</sup> Hacienda</i>	0	0	0
Del total, Nombre d'empreses classificades en Serveis Min. Hisenda/ <i>Del total, Número de empresas clasificadas en Servicios M<sup>o</sup> Hacienda</i>	0	0	0



<b>Província: València/Provincia: Valencia</b>			
Nombre d'empreses inscrites/ <i>Número de empresas inscritas</i>	127	86	41
Del total, Nombre d'empreses classificades/ <i>Del total, Número de empresas clasificadas</i>	91	84	7
Del total, Nombre d'empreses classificades en Obres per la GV/ <i>Del total, Número de empresas clasificadas en Obras por la GV</i>	32	32	0
Del total, Nombre d'empreses classificades en Serveis per la GV/ <i>Del total, Número de empresas clasificadas en Servicios por la GV</i>	57	57	0
Del total, Nombre d'empreses classificades en Obres Min. Hisenda/ <i>Del total, Número de empresas clasificadas en Obras Mº Hacienda</i>	4	1	3
Del total, Nombre d'empreses classificades en Serveis Min. Hisenda/ <i>Del total, Número de empresas clasificadas en Servicios Mº Hacienda</i>	5	1	4
<b>Total Comunitat Valenciana/Total Comunidad Valenciana</b>			
Nombre d'empreses inscrites/ <i>Número de empresas inscritas</i>	191	127	64
Del total, Nombre d'empreses classificades/ <i>Del total, Número de empresas clasificadas</i>	137	125	12
Del total, Nombre d'empreses classificades en Obres per la GV/ <i>Del total, Número de empresas clasificadas en Obras por la GV</i>	50	50	0
Del total, Nombre d'empreses classificades en Serveis per la GV/ <i>Del total, Número de empresas clasificadas en Servicios por la GV</i>	85	85	0
Del total, Nombre d'empreses classificades en Obres Min. Hisenda/ <i>Del total, Número de empresas clasificadas en Obras Mº Hacienda</i>	7	1	6
Del total, Nombre d'empreses classificades en Serveis Min. Hisenda/ <i>Del total, Número de empresas clasificadas en Servicios Mº Hacienda</i>	9	1	8

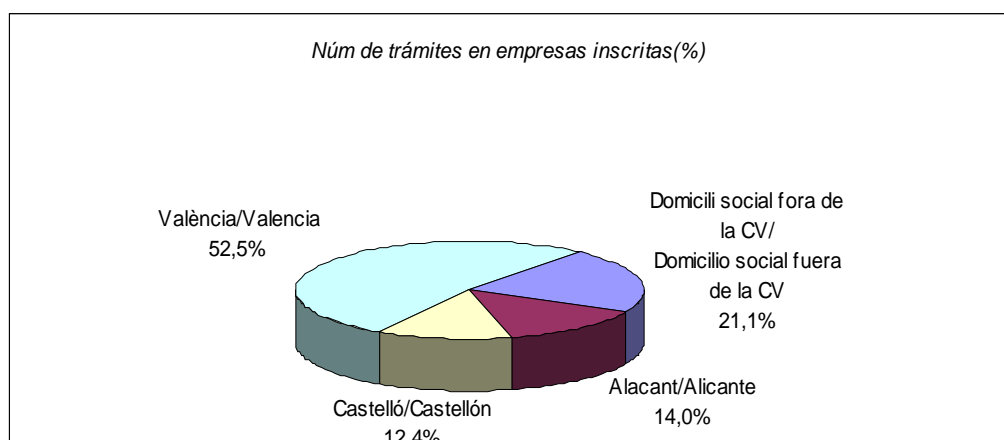
De los datos reflejados, se desprende que aunque en 2012 se había moderado notablemente respecto al ejercicio 2011, el número de empresas que habían hecho uso de estos servicios, parece que, con la reactivación de la economía en 2013 y continuación de esta tendencia en 2014, las empresas se estaban poniendo al día. Una vez actualizados los datos, decae ligeramente la actividad en 2015.



**Cuadro 2.3: Distribución los trámites en 2015 de las empresas inscritas, según su domicilio social.**

	Nombre d'empreses/ Núm empresas	%
Domicili social fora de la CV/ Domicilio social fuera de la CV	51	21,1
Domicili social en la CV/ Domicilio social en la CV	191	78,9
Alacant/Alicante	34	14,0
Castelló/Castellón	30	12,4
València/Valencia	127	52,5

**Gráfico 2.4: Distribución territorial de los trámites de las empresas inscritas en 2015**





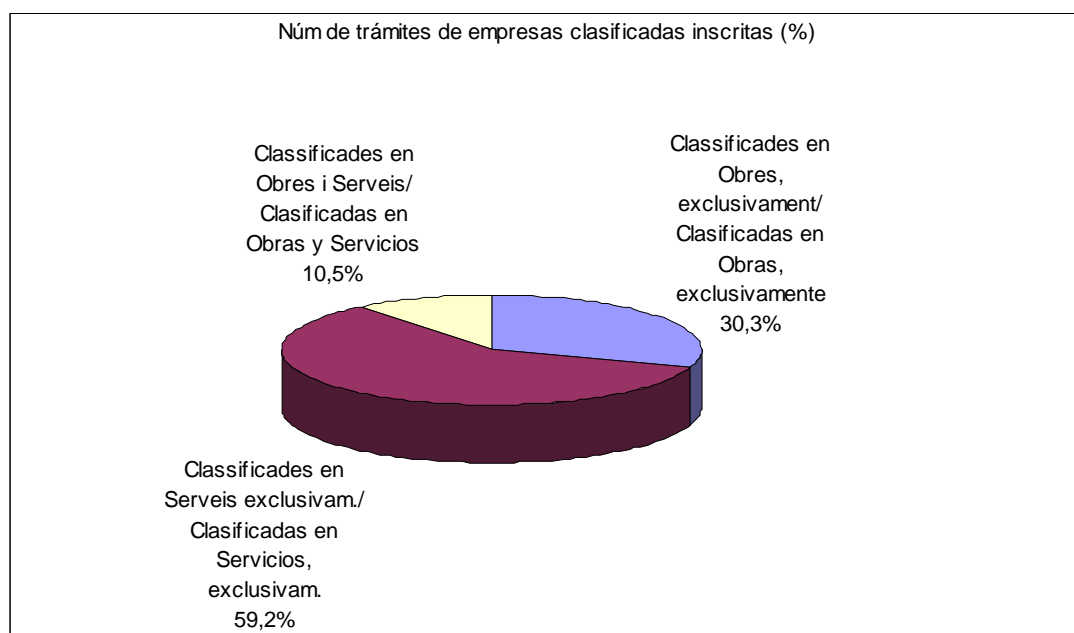
Por especialización de las empresas inscritas, se observa que vuelve a ser más elevado el número de empresas clasificadas que han realizado trámites en 2015 como contratista de servicios frente a las empresas clasificadas como contratistas de obras. Esta tendencia se había invertido en los periodos anteriores, desde 2007 hasta 2011, años en los que la caída de la actividad de la construcción en el sector privado había llevado a las empresas a buscar una vía en el sector público

En el cuadro y gráfico que figura a continuación se resumen los datos correspondientes:

**Cuadro 2.4: Distribución de los trámites en 2015 de las empresas clasificadas, según el ámbito de su clasificación.**

	Nombre d'empreses/ Núm empreses	%
Classificades en Obres, exclusivament/ Classificades en Obres, exclusivament	46	30,3%
Classificades en Serveis exclusivam./ Classificades en Servicios, exclusivam.	90	59,2%
Classificades en Obres i Serveis/ Classificades en Obres y Servicios	16	10,5%
<b>Total</b>	<b>152</b>	<b>100%</b>

**Gráfico 2.5: Distribución de los trámites de las empresas clasificadas**





## 2. 4. Revisiones anuales de la solvencia económica y financiera de las empresas clasificadas

El 16 de junio de 2009 entró en vigor el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley de Contratos del Sector Público y, entre otras normas, se establece el procedimiento para que las empresas clasificadas justifiquen anualmente el mantenimiento de la solvencia económica y financiera, conforme a lo dispuesto en el artículo 59 de la ley, donde se establece que las clasificaciones concedidas conforme a la misma tendrán una vigencia indefinida si bien las empresas clasificadas deben acreditar anualmente el mantenimiento de su solvencia económica y financiera y cada tres años el de su solvencia técnica o profesional.

En el último trimestre de 2009 se iniciaron las revisiones anuales de las primeras empresas clasificadas con vigencia indefinida, es decir, aquellas cuya solicitud de clasificación se presentó a partir del 1 de mayo de 2008, fecha de la entrada en vigor de la ley de contratos del Sector Público.

De 2010 hasta 2015 se han continuado las revisiones anuales de mantenimiento de la solvencia económica, que afectan a la totalidad de empresas con clasificación en vigor que hayan obtenido la clasificación con al menos un año de antelación, las cuales están obligadas a presentar, antes del 1 de septiembre posterior al cierre del ejercicio, una declaración responsable relativa a su cuentas anuales aprobadas y presentadas en el Registro Mercantil.

En el cuadro siguiente se reflejan los datos más relevantes del ejercicio 2015, en el que se observa que de las 431 empresas revisadas (expedientes concluidos) en el período, ha habido que proceder a la revocación de la clasificación de 51 empresas, es decir, un 11,83%. En 2014 esta cifra ascendió a 9,57%. También hay que señalar que dichas revisiones atienden a los resultados contables del ejercicio 2014, en el que se percibe un deterioro de la situación patrimonial de bastantes empresas, hecho que viene observándose desde el ejercicio 2008.

**Cuadro 2.5: Revisiones anuales de la solvencia económica de las empresas clasificadas por la GV**

<b>AÑO: 2015</b>	<b>Total</b>	<b>Alicante</b>	<b>Castellón</b>	<b>Valencia</b>
Expedientes tramitados	431	58	81	263
Empresas que han mantenido la clasificación obtenida	380	53	67	233
De las anteriores, empresas de obras	178	35	34	97
De las anteriores, empresas de servicios	202	18	33	136
Empresas a las que se ha reducido alguna categoría pero continúan clasificadas	16	2	3	10
De las anteriores, empresas de obras	11	1	2	7
De las anteriores, empresas de servicios	5	1	1	3
Empresas a las que se ha revocado la clasificación por no presentar la documentación acreditativa de la solvencia	34	3	10	20
De las anteriores, empresas de obras	18	2	5	10
De las anteriores, empresas de servicios	16	1	5	10
Empresas a las que se ha revocado la clasificación por disminución de solvencia	1	0	1	0
De las anteriores, empresas de obras	1	0	1	0
De las anteriores, empresas de servicios	0	0	0	0



## 2. 5. Revisiones trienales de la solvencia técnica y profesional de las empresas clasificadas

El artículo 70 del Texto Refundido de la ley de Contratos del Sector Público establece que las clasificaciones concedidas tendrán una vigencia indefinida, si bien las empresas clasificadas deben acreditar anualmente el mantenimiento de su solvencia económica y financiera y cada tres años el de su solvencia técnica o profesional.

Después de la entrada en vigor de la Ley, en su redacción inicial de 2007, no fue sino a partir de la segunda mitad de 2011 cuando comenzaron a haber empresas clasificadas e inscritas en la sección 1ª, es decir, clasificadas por la Junta Superior Administrativa de la Generalitat Valenciana, que habían cumplido tres años desde la fecha de acuerdo de su clasificación y que, por tanto, debían acreditar el mantenimiento de su solvencia técnica y profesional.

En el último trimestre de 2011 se iniciaron los primeros expedientes para la acreditación trienal del mantenimiento de la solvencia técnica y profesional, actividad que ha continuado a lo largo de estos últimos años. En 2015 se ha revisado ya el segundo periodo trienal en algunas empresas mientras que en otras se ha realizado por primera vez esta revisión.

En el cuadro siguiente se reflejan los datos más relevantes del ejercicio 2015, en el que se observa que de las 104 empresas revisadas (expedientes concluidos) en el período, se han revocado 15 clasificaciones de empresas por no presentar la documentación solicitada y ninguna por disminución de las condiciones de solvencia técnica necesarias para mantenerla.

**Cuadro 2.6: Revisiones trienales de la solvencia técnica de las empresas clasificadas por la GV**

AÑO: 2015	Total	Alicante	Castellón	Valencia
Expedientes tramitados	104	15	17	63
Empresas que han mantenido la clasificación obtenida	89	12	13	57
De las anteriores, empresas de obras	29	6	6	14
De las anteriores, empresas de servicios	60	6	7	43
Expedientes de empresas a las que se ha reducido alguna categoría/subgrupo pero continúan clasificadas	0	0	0	0
De las anteriores, empresas de obras	0	0	0	0
De las anteriores, empresas de servicios	0	0	0	0
Empresas a las que se ha revocado la clasificación por no presentar la documentación acreditativa de la solvencia	15	3	4	6
De las anteriores, empresas de obras	10	2	2	4
De las anteriores, empresas de servicios	5	1	2	2
Empresas a las que se ha revocado la clasificación por disminución de solvencia	0	0	0	0
De las anteriores, empresas de obras	0	0	0	0
De las anteriores, empresas de servicios	0	0	0	0





### 3 Registro Oficial de Contratos

#### 3.1 Funcionamiento del Registro Oficial de Contratos

El Registro Oficial de Contratos (en lo sucesivo, el Registro) es un registro público que descansa exclusivamente sobre un soporte electrónico o informático, en el que los documentos originales no se mueven de la unidad administrativa responsable de su archivo y custodia, ni tampoco tienen que duplicarse, compulsarse y remitirse, y en el que los datos son certificados y comunicados telemáticamente por las propias unidades dependientes de los órganos de contratación, con el valor añadido de incorporarse a una base de datos que, prescindiendo de los datos de carácter personal protegidos, facilita su explotación estadística y su visión global o de conjunto.

La aplicación del Registro permite igualmente la integración con otras aplicaciones corporativas, especialmente, con la aplicación corporativa del Expediente de Contratación, la cual puede utilizarse para la gestión completa de una licitación o contrato administrativo incluyendo las funcionalidades necesarias para efectuar la comunicación de los datos al Registro.

En conjunto, el sistema implantado permite tanto la comunicación de datos por las unidades administrativas de contratación de cualquier departamento o entidad, como la inscripción de los mismos y el mantenimiento del Registro por la Secretaría de la Junta Superior de Contratación Administrativa incluyendo la elaboración de listados o informes, estadísticas básicas y certificados.

Los usuarios autorizados por las diferentes Consellerias y del Sector Público instrumental de la Generalitat para comunicar los datos de los contratos formalizados acceden y operan en el Registro desde sus puestos de trabajo y con sus propios ordenadores, previa acreditación como usuarios autorizados. La inserción de datos o la operación se efectúan *on line* en conexión con el servidor de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico (anteriormente Conselleria de Hacienda y Administración Pública), donde reside la aplicación y las bases de datos del Registro. De esta forma, los usuarios no precisan tener instalada la aplicación en sus propios ordenadores o servidores y cualquier cambio o modificación en aquella se encuentra inmediatamente disponible para todos ellos. Al mismo tiempo, los usuarios de cada Conselleria o ente del sector público instrumental pueden en cualquier momento consultar o acceder a los contratos registrados o comunicados por ellos, comprobar si ya han sido inscritos oficialmente, actualizarlos u obtener listados o estadísticas de los correspondientes a su ámbito.

En la actualidad se podría decir que la totalidad de las Consellerias y sector público instrumental de la Generalitat disponen o pueden disponer de acceso al Registro, y desde 20/01/2011 el acceso se realiza a la versión del Registro ya actualizada al Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y Real Decreto 817/2009 de desarrollo parcial de aquella.

Igualmente, durante el período de referencia la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico (denominada así a partir del 29 de junio de 2015), ha continuado manteniendo una atención permanente a las peticiones de formación de nuevos usuarios y a las consultas efectuadas, y se ha mejorado la aplicación informática del Registro.

Por último, continúa la colaboración entre la Sindicatura de Comptes de la Generalitat y la Secretaría de esta Junta, con el objeto de dar cumplimiento a la normativa vigente, en lo que a comunicación y remisión de información relativa a contratos se refiere. Además, la Sindicatura de Comptes puede desde 2003 acceder a la aplicación del Registro y explotar la base de datos con las utilidades que ofrece.



### 3.2 Actividad del Registro

El 18 de junio de 2013 se publica la Orden 11/2013, de 17 junio, de la Conselleria de Hacienda y Administración Pública, por la que se dictan las normas de funcionamiento y comunicación de datos al Registro Oficial de Contratos de la Generalitat. En su artículo primero, se indica la obligatoriedad de comunicar al Registro los contratos de obras o de concesión de obras públicas en los que su importe, excluido el impuesto sobre el valor añadido, o su valor estimado sea igual o superior a nueve mil euros, e igual o superior a tres mil euros en cualquier otro tipo de contrato. Por ello, a partir del 1 de julio de 2013, fecha de la entrada en vigor de la Orden citada, se comienzan a comunicar los contratos menores adjudicados a partir de esa fecha.

Por su parte la Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat. En su Disposición adicional Segunda regula la contratación menor en los siguientes términos:

1. La adjudicación de los contratos menores de obras y concesión de obras públicas de la administración de la Generalitat, sus entidades autónomas, entidades de derecho público, los entes del sector público empresarial y fundacional de importe igual o superior a 30.000€, IVA excluido, y la de los restantes contratos menores de importe igual o superior a 6.000€, IVA excluido, requerirán para su aprobación que se hayan solicitado al menos tres ofertas, siempre que ello sea posible.

2. Las empresas cuyas ofertas se soliciten no podrán pertenecer a un mismo grupo, entendiéndose por tales las que se encuentren en alguno de los supuestos del artículo 42.1 del Código de Comercio. A estos efectos, las empresas deberán acompañar junto a la oferta, en su caso, declaración del grupo empresarial al que pertenezcan y de las empresas que lo integran.

3. La selección de la oferta, en igualdad de condiciones, recaerá sobre la de menor precio.

4. En Las comunicaciones y trámites con las empresas a los efectos de la adjudicación de los contratos se podrán utilizar medios telemáticos.

5. De todo lo actuado deberá quedar constancia documental.

Esta disposición normativa ha tenido su repercusión en el Registro Oficial de Contratos de la Generalitat, por cuanto ha obligado a modificar la aplicación a los efectos de poder introducir el nº de empresas invitadas a presentar oferta. Lo que conlleva también su posible explotación estadística.

En los cuadros 3.2.1 a 3.2.4 se exponen los datos más relevantes de la actividad registral propiamente dicha, referida exclusivamente a los contratos correspondientes al ejercicio 2015, obtenidos el 11 de abril de 2016, posteriormente al preceptivo envío de datos al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que ha de realizarse hasta el 31 de marzo del año siguiente. Con carácter general, el criterio de imputación registral a cada ejercicio se corresponde con la fecha de formalización de los contratos, o de adjudicación.

En el CUADRO 3.2.5. se refleja un resumen comparativo del Registro de Contratos desde el año 2012 hasta el año 2015

Al finalizar este apartado se anexan los datos de contratos, desglosados por consellerias y Sector Público Instrumental por "clase " y por "procedimiento de adjudicación.

Anexo I. Contratos de las Consellerias y Sector Público Instrumental por CLASE de contrato

Anexo II. Contratos de las Consellerias y Sector Público Instrumental por PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN.

Respecto a las cifras y porcentajes indicados, hay que matizar que no se ha realizado distinción de aquellos expedientes que por sus características puedan no tener un precio de adjudicación como tal, conforme a la legislación vigente. Por otro lado, en cuanto al tema del IVA, en las cifras reflejadas figura si se ha incluido o no el IVA.



En relación a la actividad registral, los cuadros no contemplan las entidades o empresas públicas con actividad registral nula o con actividad registral cuyo contenido no se ajusta al establecido.

De acuerdo con la normativa vigente, deberían haber sido comunicados, con las excepciones legalmente previstas, los contratos durante 2015 por los órganos de contratación correspondientes a:

- a) La Administración de la Generalitat
- b) El Sector Público Instrumental

Se exceptúa de la obligatoriedad de su comunicación al Registro los considerados como contratos patrimoniales, por estar, asimismo excluidos, de la aplicación de la normativa en materia de contratación pública. Igualmente se exceptúan las denominadas peticiones de bienes o servicios de contratación centralizada realizadas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en las que no existe adjudicación ni formalización por el órgano de contratación de la Generalitat o su sector público instrumental.



## RESUMEN DE LA ACTIVIDAD REGISTRAL EJERCICIO 2015

(Los importes indicados son los de adjudicación sin aplicar el IVA que corresponda a cada contrato)

Datos obtenidos el 11/04/2016

### CUADRO 3.2.1: CONTRATOS INSCRITOS

	Número	%	Importe(€)	%
Total Contratos	8.525	100,00%	659.985.861,00	100,00%
Consellerias	5.498	64,49%	411.503.225,78	62,35%
Sector Público instrumental	3.027	35,51%	248.482.635,22	37,65%

### CUADRO 3.2.2: CONTRATOS MENORES Y NO MENORES INSCRITOS

	Número	%	Importe (€)	%
Total Contratos	8.525	100,00%	659.985.861,00	100,00%
Total Contratos menores	7.041	82,59%	65.934.286,75	9,99%
Total Contratos no menores	1.484	17,41%	594.051.574,25	90,01%

Consellerias				
	Número	%	Importe (€)	%
Total Contratos	5.498	100,00%	411.503.225,78	100,00%
Contratos menores	4.551	82,78%	46.322.348,55	11,26%
Contratos no menores	947	17,22%	365.180.877,23	88,74%

Sector Público instrumental				
	Número	%	Importe (€)	%
Total Contratos	3.027	100,00%	248.482.635,22	100,00%
Contratos menores	2.490	82,26%	19.611.938,20	7,89%
Contratos no menores	537	17,74%	228.870.697,02	92,11%

### CUADRO 3.2.3: CONTRATOS MENORES Y NO MENORES INSCRITOS, POR TIPO DE CONTRATO

Consellerias				
	Número	%	Importe (€)	%
Contratos menores				
Total	4.551	100,00%	46.322.348,55	100,00%
Obras	390	8,57%	10.654.440,29	23,01%
Servicios	932	20,48%	8.406.793,77	18,14%
Suministros	3.226	70,89%	27.248.409,73	58,82%
Otros <sup>(1)</sup>	3	0,07%	12.704,76	0,03%
Contratos no menores				
Total	947	100,00%	364.180.877,23	100,00%
Obras	69	7,29%	44.539.771,84	12,23%
Servicios	323	34,11%	152.099.337,76	41,76%
Suministros	535	56,49%	165.917.365,83	45,56%
Otros <sup>(1)</sup>	20	2,11%	2.623.801,80	0,72%
Sector Público instrumental				
Contratos menores				
Total	2.490	100,00%	19.611.938,20	100,00%
Obras	78	3,13%	1.850.195,48	9,43%
Servicios	1.407	56,51%	10.704.164,96	54,58%
Suministros	982	39,44%	6.905.630,41	35,21%
Otros <sup>(1)</sup>	23	0,92%	151.947,35	0,77%
Contratos no menores				
Total	537	100,00%	228.870.697,02	100,00%
Obras	34	6,33%	13.372.050,64	5,84%
Servicios	335	62,38%	52.027.820,36	22,73%
Suministros	163	30,35%	34.863.767,74	15,23%
Otros <sup>(1)</sup>	5	0,93%	128.607.058,28	56,19%

<sup>(1)</sup> Incluye contratos administrativos especiales, de gestión de servicios públicos y otros.



### CUADRO 3.2.4: RESUMEN DE LA ACTIVIDAD REGISTRAL EJERCICIO 2015

(Datos obtenidos el 11/04/2016)

Volumen presupuestario de contratos registrados según procedimiento de adjudicación

Procedimiento	Total Contratos			
	Número de contratos	%	Importe acumulado de Adjudicación (€)	%
Abierto	854	10,02%	446.688.784,50	67,68%
Negociado	505	5,92%	43.687.017,85	6,62%
Restringido	3	0,04%	904.032,08	0,14%
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	2.392	28,06%	16.837.558,19	2,55%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	4.555	53,43%	48.022.331,25	7,28%
Basado en acuerdo marco celebrado con varios empresarios	133	1,56%	89.900.615,07	13,62%
Basado en acuerdo marco concluido con un único empresario	66	0,77%	12.992.247,33	1,97%
Según instrucciones (poder adjudicador no Administración Pública)	14	0,16%	345.503,12	0,05%
Emergencia	3	0,04%	607.771,61	0,09%
Total	8.525	100,00%	659.985.861,00	100,00%



Procedimiento	Consellerias			
	Número de contratos	%	Importe acumulado de Adjudicación (€)	%
Abierto	547	9,95%	248.385.526,39	60,36%
Negociado	270	4,91%	31.962.781,70	7,77%
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	1.192	21,68%	9.126.244,65	2,22%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	3.335	60,66%	36.938.828,17	8,98%
Basado en acuerdo marco celebrado con varios empresarios	113	2,06%	73.926.885,63	17,97%
Basado en acuerdo marco concluido con un único empresario	41	0,75%	11.162.959,24	2,71%
Total	5.498	100,00%	411.503.225,78	100,00%

Procedimiento	Sector Público Instrumental			
	Número de contratos	%	Importe acumulado de Adjudicación (€)	%
Abierto	307	10,14%	198.303.258,11	79,81%
Negociado	235	7,76%	11.724.236,15	4,72%
Restringido	3	0,10%	904.032,08	0,36%
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	1.200	39,64%	7.711.313,54	3,10%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	1.220	40,30%	11.083.503,08	4,46%
Basado en acuerdo marco celebrado con varios empresarios	20	0,66%	15.973.729,44	6,43%
Basado en acuerdo marco concluido con un único empresario	25	0,83%	1.829.288,09	0,74%
Según instrucciones (poder adjudicador no Administración Pública)	14	0,46%	345.503,12	0,14%
Emergencia	3	0,10%	607.771,61	0,24%
Total	3.027	100,00%	248.482.635,22	100,00%



**CUADRO 3.2.5. RESUMEN COMPARATIVO 2015-2014-2013-2012 DEL REGISTRO DE CONTRATOS.**  
(Importes presupuestarios con IVA incluido)

<b>Registro de contratos</b>	<b>2015</b>	<b>2014</b>	<b>2013</b>	<b>2012</b>
Número total de contratos inscritos	8.525	6995	3.314	804
Importe de adjudicación acumulado	765.024.414	775.748.911	1.089.237.135	311.567.661
Del total, contratos no menores	1.484	1.441	1.099	804
Importe contratos no menores	688.955.488	717.460.025	1.062.985.253	311.567.661
Del total, número de contratos menores	7.041	5.554	2.215	-
Importe contratos menores	76.068.926	58.288.886	26.251.882	-

La actividad de Registro revela una continuidad de la contratación pública de la Generalitat.

El importe adjudicado de los contratos inscritos en 2015 ha descendido un 13.82% respecto 2014 y la proporción de número total de contratos inscritos ha aumentado un 21.87%.

Los contratos *no menores* se mantienen en número, incrementando tan solo el 2.98% respecto 2014. Fue en 2014 cuando experimentaron una fuerte subida, más de un 30% de 2013 a 2014, pasando de 1.099 a 1.441; por el contrario, el importe de adjudicación sigue su tendencia negativa, aunque más moderada de 2015 a 2014.

Por otra parte, llama poderosamente la atención que la contratación menor representa en porcentaje un 82.59% del número total de contratos inscritos en 2015. En 2014, primer año completo en el que se registran estos contratos, esta cifra fue del 79,40% de la contratación llevada a cabo.

Si lo que se quiere reflejar son proporciones de importes de adjudicación de la contratación menor respecto el total, se tiene que en 2015 fue del 9,94%, en 2014 fue del 7,51%.

En 2012 no se había iniciado el registro de los contratos menores. La obligación de registrarlos —a partir los 9000€, si se trata de contratos de obras, o de 3000€ en otro caso—, entró en vigor el 1 de julio de 2013. En 2014 aumentó notablemente el número de contratos menores inscritos y en 2015 ha aumentado todavía más, concretamente un incremento del 26%, en número de contratos, respecto 2014.



## AnexoI. Contratos de las Consellerías por CLASE de contrato.

Consellería Adjudicadora	CLASE	Núm Contratos	%Núm. Contratos	IMPORTE ADJUDICACIÓN SIN IVA	% IMPORTE ADJUDICACIÓN SIN IVA
<b>C. de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas</b>		<b>21</b>	<b>0,38%</b>	<b>531.956,74</b>	<b>0,13%</b>
	Contrato Menor	18	0,33%	196.269,91	0,05%
	Contrato NO Menor	3	0,05%	335.686,83	0,08%
<b>C. Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo</b>		<b>20</b>	<b>0,36%</b>	<b>371.913,94</b>	<b>0,09%</b>
	Contrato Menor	17	0,31%	171.591,08	0,04%
	Contrato NO Menor	3	0,05%	200.322,86	0,05%
<b>C. Economía, Industria, Turismo y Empleo</b>		<b>25</b>	<b>0,45%</b>	<b>499.091,03</b>	<b>0,12%</b>
	Contrato Menor	16	0,29%	131.859,74	0,03%
	Contrato NO Menor	9	0,16%	367.231,29	0,09%
<b>C. Presidencia y Agricultura, Pesca, Alim. y Agua</b>		<b>83</b>	<b>1,51%</b>	<b>8.517.847,62</b>	<b>2,07%</b>
	Contrato Menor	51	0,93%	471.340,15	0,11%
	Contrato NO Menor	32	0,58%	8.046.507,47	1,96%
<b>C. Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación</b>		<b>4</b>	<b>0,07%</b>	<b>85.550,91</b>	<b>0,02%</b>
	Contrato Menor	3	0,05%	24.703,00	0,01%
	Contrato NO Menor	1	0,02%	60.847,91	0,01%
<b>C. Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio</b>		<b>83</b>	<b>1,51%</b>	<b>16.288.231,43</b>	<b>3,96%</b>
	Contrato Menor	64	1,16%	869.688,85	0,21%
	Contrato NO Menor	19	0,35%	15.418.542,58	3,75%
<b>Cons. Educación, Investigación, Cultura y Deporte</b>		<b>122</b>	<b>2,22%</b>	<b>7.245.790,13</b>	<b>1,76%</b>
	Contrato Menor	100	1,82%	1.798.073,74	0,44%
	Contrato NO Menor	22	0,40%	5.447.716,39	1,32%
<b>Cons. Infraestructuras, Territorio y M. Ambiente</b>		<b>233</b>	<b>4,24%</b>	<b>24.428.105,83</b>	<b>5,94%</b>
	Contrato Menor	197	3,58%	2.883.509,95	0,70%
	Contrato NO Menor	36	0,65%	21.544.595,88	5,24%
<b>Consellería de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural</b>		<b>48</b>	<b>0,87%</b>	<b>3.336.169,90</b>	<b>0,81%</b>
	Contrato Menor	27	0,49%	347.079,21	0,08%
	Contrato NO Menor	21	0,38%	2.989.090,69	0,73%
<b>Consellería de Bienestar Social</b>		<b>259</b>	<b>4,71%</b>	<b>71.116.758,79</b>	<b>17,28%</b>
	Contrato Menor	224	4,07%	2.228.518,03	0,54%
	Contrato NO Menor	35	0,64%	68.888.240,76	16,74%
<b>Consellería de Educación, Cultura y Deporte</b>		<b>257</b>	<b>4,67%</b>	<b>12.751.273,54</b>	<b>3,10%</b>





Contrato Menor	203	3,69%	3.603.957,59	0,88%
Contrato NO Menor	54	0,98%	9.147.315,95	2,22%
<b>Conselleria de Governación y Justicia</b>	<b>65</b>	<b>1,18%</b>	<b>2.855.278,33</b>	<b>0,69%</b>
Contrato Menor	46	0,84%	438.901,07	0,11%
Contrato NO Menor	19	0,35%	2.416.377,26	0,59%
<b>Consellería de Hacienda y Administración Pública</b>	<b>95</b>	<b>1,73%</b>	<b>19.909.947,09</b>	<b>4,84%</b>
Contrato Menor	57	1,04%	680.780,32	0,17%
Contrato NO Menor	38	0,69%	19.229.166,77	4,67%
<b>Conselleria de Hacienda y Modelo Económico</b>	<b>74</b>	<b>1,35%</b>	<b>7.621.763,61</b>	<b>1,85%</b>
Contrato Menor	47	0,85%	468.671,68	0,11%
Contrato NO Menor	27	0,49%	7.153.091,93	1,74%
<b>Conselleria de Sanidad</b>	<b>1.859</b>	<b>33,81%</b>	<b>91.089.273,20</b>	<b>22,14%</b>
Contrato Menor	1.575	28,65%	14.023.323,06	3,41%
Contrato NO Menor	284	5,17%	77.065.950,14	18,73%
<b>Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública</b>	<b>1.974</b>	<b>35,90%</b>	<b>106.318.244,68</b>	<b>25,84%</b>
Contrato Menor	1.667	30,32%	15.102.070,50	3,67%
Contrato NO Menor	307	5,58%	91.216.174,18	22,17%
<b>Presidencia de la Generalitat</b>	<b>44</b>	<b>0,80%</b>	<b>673.879,49</b>	<b>0,16%</b>
Contrato Menor	39	0,71%	277.828,46	0,07%
Contrato NO Menor	5	0,09%	396.051,03	0,10%
<b>Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas</b>	<b>232</b>	<b>4,22%</b>	<b>37.862.149,52</b>	<b>9,20%</b>
Contrato Menor	200	3,64%	2.604.182,21	0,63%
Contrato NO Menor	32	0,58%	35.257.967,31	8,57%
<b>Total Administración de la Generalitat</b>	<b>5.498</b>	<b>100,00%</b>	<b>411.503.225,78</b>	<b>100,00%</b>



## Anexo I. Contratos del Sector público Instrumental por CLASE de contrato.

ENTIDAD CONTRATANTE	CLASE	Núm. Contratos	% Núm. Contratos	IMPORTE ADJUDICACIÓN	% IMPORTE ADJUDICACIÓN
Aeropuerto de Castellón, S.L.		4	0,13%	108.385,08	0,04%
	Contrato Menor	2	0,07%	9.535,08	0,00%
	Contrato NO Menor	2	0,07%	98.850,00	0,04%
Agència Valenciana d'Avaluació i Prospectiva		1	0,03%	56.000,00	0,02%
	Contrato NO Menor	1	0,03%	56.000,00	0,02%
Agencia Valenciana de Fomento y Garantía Agraria		5	0,17%	113.880,00	0,05%
	Contrato Menor	4	0,13%	30.480,00	0,01%
	Contrato NO Menor	1	0,03%	83.400,00	0,03%
Agencia Valenciana de Turismo		313	10,34%	6.078.940,58	2,45%
	Contrato Menor	285	9,42%	2.425.946,17	0,98%
	Contrato NO Menor	28	0,93%	3.652.994,41	1,47%
CIEGSA		5	0,17%	28.543,31	0,01%
	Contrato Menor	5	0,17%	28.543,31	0,01%
Circuito del Motor y Promoción Deportiva, S.A.		24	0,79%	1.273.439,99	0,51%
	Contrato Menor	13	0,43%	142.408,31	0,06%
	Contrato NO Menor	11	0,36%	1.131.031,68	0,46%
Ciudad de la Luz, SA		10	0,33%	663.327,18	0,27%
	Contrato Menor	5	0,17%	46.588,00	0,02%
	Contrato NO Menor	5	0,17%	616.739,18	0,25%
Ciudad de las Artes y de las Ciencias, S.A.		137	4,53%	138.804.423,85	55,86%
	Contrato Menor	112	3,70%	826.009,76	0,33%
	Contrato NO Menor	25	0,83%	137.978.414,09	55,53%
Consorcio Hospital General Universitario Valencia		109	3,60%	5.300.420,24	2,13%
	Contrato Menor	72	2,38%	624.386,96	0,25%
	Contrato NO Menor	37	1,22%	4.676.033,28	1,88%
Consorcio de Museos de la Comunidad Valenciana		62	2,05%	307.810,88	0,12%
	Contrato Menor	62	2,05%	307.810,88	0,12%
Consorcio Espacial Valenciano		25	0,83%	617.467,02	0,25%
	Contrato Menor	21	0,69%	134.452,94	0,05%
	Contrato NO Menor	4	0,13%	483.014,08	0,19%
Consorcio Hospitalario Provincial de Castellón		60	1,98%	4.179.772,17	1,68%
	Contrato Menor	40	1,32%	436.619,22	0,18%
	Contrato NO Menor	20	0,66%	3.743.152,95	1,51%
CulturArts Generalitat		254	8,39%	4.480.943,35	1,80%
	Contrato Menor	217	7,17%	1.588.546,46	0,64%
	Contrato NO Menor	37	1,22%	2.892.396,89	1,16%
E. P. Saneamiento Aguas		68	2,25%	8.916.092,76	3,59%
	Contrato Menor	42	1,39%	429.799,32	0,17%
	Contrato NO Menor	26	0,86%	8.486.293,44	3,42%
Entidad de Infraestructuras de la Generalitat		22	0,73%	1.463.740,49	0,59%
	Contrato Menor	8	0,26%	85.920,96	0,03%
	Contrato NO Menor	14	0,46%	1.377.819,53	0,55%
Entidad Urbanística Parque Logístico de Valencia		1	0,03%	139.984,96	0,06%
	Contrato NO Menor	1	0,03%	139.984,96	0,06%
Ferrocarriles de la Generalidad Valenciana		622	20,55%	42.406.724,28	17,07%
	Contrato Menor	542	17,91%	4.000.881,40	1,61%



	Contrato NO Menor	80	2,64%	38.405.842,88	15,46%
<b>FISABIO</b>		28	0,93%	819.285,50	0,33%
	Contrato Menor	15	0,50%	131.793,06	0,05%
	Contrato NO Menor	13	0,43%	687.492,44	0,28%
<b>Fund. CV Investigación Hospital La Fe</b>		84	2,78%	1.177.406,95	0,47%
	Contrato Menor	81	2,68%	600.006,95	0,24%
	Contrato NO Menor	3	0,10%	577.400,00	0,23%
<b>Fundación Comunidad Valenciana - Región Europea</b>		3	0,10%	30.864,48	0,01%
	Contrato Menor	2	0,07%	19.642,44	0,01%
	Contrato NO Menor	1	0,03%	11.222,04	0,00%
<b>Fundación de la C.V. "Agroalimed"</b>		35	1,16%	80.798,16	0,03%
	Contrato Menor	2	0,07%	21.800,00	0,01%
	Contrato NO Menor	33	1,09%	58.998,16	0,02%
<b>Fundación de la Comunidad Valenciana para el Fomento de Estudios Superiores</b>		5	0,17%	59.674,14	0,02%
	Contrato Menor	4	0,13%	17.591,41	0,01%
	Contrato NO Menor	1	0,03%	42.082,73	0,02%
<b>Fundación de la CV C.E.A.M.</b>		20	0,66%	286.570,00	0,12%
	Contrato Menor	15	0,50%	117.548,25	0,05%
	Contrato NO Menor	5	0,17%	169.021,75	0,07%
<b>Fundación Investigación Hospital Clínico Valencia</b>		109	3,60%	1.687.178,89	0,68%
	Contrato Menor	96	3,17%	573.255,89	0,23%
	Contrato NO Menor	13	0,43%	1.113.923,00	0,45%
<b>Institut Valencià de la Joventut.Generalitat Jove</b>		60	1,98%	2.393.250,61	0,96%
	Contrato Menor	50	1,65%	464.977,43	0,19%
	Contrato NO Menor	10	0,33%	1.928.273,18	0,78%
<b>Instituto Valenciano de Finanzas</b>		57	1,88%	760.477,54	0,31%
	Contrato Menor	53	1,75%	453.547,29	0,18%
	Contrato NO Menor	4	0,13%	306.930,25	0,12%
<b>Instituto Cartográfico Valenciano</b>		7	0,23%	81.384,86	0,03%
	Contrato Menor	6	0,20%	27.017,53	0,01%
	Contrato NO Menor	1	0,03%	54.367,33	0,02%
<b>Instituto Valenciano de Acción Social</b>		136	4,49%	3.491.483,46	1,41%
	Contrato Menor	113	3,73%	1.024.839,80	0,41%
	Contrato NO Menor	23	0,76%	2.466.643,66	0,99%
<b>Instituto Valenciano de Arte Moderno</b>		62	2,05%	962.370,35	0,39%
	Contrato Menor	53	1,75%	335.139,83	0,13%
	Contrato NO Menor	9	0,30%	627.230,52	0,25%
<b>Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial</b>		150	4,96%	2.515.775,01	1,01%
	Contrato Menor	133	4,39%	991.960,82	0,40%
	Contrato NO Menor	17	0,56%	1.523.814,19	0,61%
<b>Instituto Valenciano de Investigaciones Agrarias</b>		87	2,87%	1.812.296,72	0,73%
	Contrato Menor	78	2,58%	505.298,63	0,20%
	Contrato NO Menor	9	0,30%	1.306.998,09	0,53%
<b>INVASSAT</b>		6	0,20%	52.041,95	0,02%
	Contrato Menor	6	0,20%	52.041,95	0,02%
<b>Palau de les Arts "Reina Sofía", Fundació CV</b>		60	1,98%	3.220.695,50	1,30%



	Contrato Menor	50	1,65%	373.104,11	0,15%
	Contrato NO Menor	10	0,33%	2.847.591,39	1,15%
<b>Patronato del Misteri d'Elx</b>		8	0,26%	84.714,68	0,03%
	Contrato Menor	7	0,23%	56.963,00	0,02%
	Contrato NO Menor	1	0,03%	27.751,68	0,01%
<b>Radiotelevisión Valenciana S.A. Unipersonal (RTVV)</b>		8	0,26%	906.904,07	0,36%
	Contrato Menor	2	0,07%	22.577,18	0,01%
	Contrato NO Menor	6	0,20%	884.326,89	0,36%
<b>Servicio Valenciano de Empleo y Formación</b>		172	5,68%	4.039.395,13	1,63%
	Contrato Menor	155	5,12%	1.440.458,74	0,58%
	Contrato NO Menor	17	0,56%	2.598.936,39	1,05%
<b>Sociedad Proyectos Temáticos CV, SA</b>		21	0,69%	1.046.536,52	0,42%
	Contrato Menor	12	0,40%	127.975,91	0,05%
	Contrato NO Menor	9	0,30%	918.560,61	0,37%
<b>VAERSA</b>		187	6,18%	8.033.634,56	3,23%
	Contrato Menor	127	4,20%	1.136.469,21	0,46%
	Contrato NO Menor	60	1,98%	6.897.165,35	2,78%
<b>Total Sector Público Instrumental</b>		3.027	100,00%	248.482.635,22	100,00%



## Anexo II. Contratos de las Consellerias por PROCEDIMIENTO de adjudicación

Conselleria Adjudicadora	PROCEDIMIENTO	Núm Contratos	% Núm. Contratos	IMPORTE ADJUDICACIÓN SIN IVA	% IMPORTE ADJUDICACIÓN SIN IVA2
<b>C. de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas</b>		<b>21</b>	<b>100,00%</b>	<b>531.956,74</b>	<b>100,00%</b>
	Abierto	2	9,52%	308.482,04	57,99%
	Adjudicación directa previa consulta a una empresa	4	19,05%	42.883,24	8,06%
	Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	14	66,67%	153.386,67	28,83%
	Basado en acuerdo marco concluido con un único empresario	1	4,76%	27.204,79	5,11%
<b>C. Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo</b>		<b>20</b>	<b>100,00%</b>	<b>371.913,94</b>	<b>100,00%</b>
	Abierto	1	5,00%	17.300,00	4,65%
	Adjudicación directa previa consulta a una empresa	4	20,00%	27.340,91	7,35%
	Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	13	65,00%	144.250,17	38,79%
	Basado en acuerdo marco celebrado con varios empresarios	1	5,00%	81.636,09	21,95%
	Basado en acuerdo marco concluido con un único empresario	1	5,00%	101.386,77	27,26%
<b>C. Economía, Industria, Turismo y Empleo</b>		<b>25</b>	<b>100,00%</b>	<b>499.091,03</b>	<b>100,00%</b>
	Abierto	5	20,00%	239.632,42	48,01%
	Adjudicación directa previa consulta a una empresa	4	16,00%	26.875,00	5,38%
	Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	12	48,00%	104.984,74	21,04%
	Basado en acuerdo marco concluido con un único empresario	4	16,00%	127.598,87	25,57%
<b>C. Presidencia y Agricultura, Pesca, Alim. y Agua</b>		<b>83</b>	<b>100,00%</b>	<b>8.517.847,62</b>	<b>100,00%</b>
	Abierto	21	25,30%	5.776.096,35	67,81%
	Adjudicación directa previa consulta a una empresa	21	25,30%	130.067,85	1,53%
	Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	27	32,53%	305.763,90	3,59%
	Basado en acuerdo marco celebrado con varios empresarios	1	1,20%	521.568,23	6,12%
	Basado en acuerdo marco concluido con un único empresario	5	6,02%	1.082.502,95	12,71%
	Negociado	8	9,64%	701.848,34	8,24%
<b>C. Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación</b>		<b>4</b>	<b>100,00%</b>	<b>85.550,91</b>	<b>100,00%</b>
	Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	3	75,00%	24.703,00	28,88%
	Basado en acuerdo marco celebrado con varios empresarios	1	25,00%	60.847,91	71,12%
<b>C. Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio</b>		<b>83</b>	<b>100,00%</b>	<b>16.288.231,43</b>	<b>100,00%</b>
	Abierto	8	9,64%	13.309.556,90	81,71%
	Adjudicación directa previa consulta a una empresa	24	28,92%	225.963,93	1,39%
	Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	40	48,19%	643.724,92	3,95%
	Basado en acuerdo marco celebrado con varios empresarios	1	1,20%	1.388.496,04	8,52%
	Basado en acuerdo marco concluido con un único empresario	1	1,20%	125.400,58	0,77%
	Negociado	9	10,84%	595.089,06	3,65%
<b>Cons. Educación, Investigación, Cultura y Deporte</b>		<b>122</b>	<b>100,00%</b>	<b>7.245.790,13</b>	<b>100,00%</b>
	Abierto	15	12,30%	1.843.593,48	25,44%
	Adjudicación directa previa consulta a	27	22,13%	170.079,52	2,35%



una empresa				
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	72	59,02%	1.618.079,22	22,33%
Basado en acuerdo marco concluido con un único empresario	5	4,10%	3.510.122,91	48,44%
Negociado	3	2,46%	103.915,00	1,43%
<b>Cons. Infraestructuras, Territorio y M. Ambiente</b>	<b>233</b>	<b>100,00%</b>	<b>24.428.105,83</b>	<b>100,00%</b>
Abierto	18	7,73%	20.073.039,32	82,17%
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	99	42,49%	1.083.774,51	4,44%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	98	42,06%	1.799.735,44	7,37%
Basado en acuerdo marco concluido con un único empresario	1	0,43%	14.750,00	0,06%
Negociado	17	7,30%	1.456.806,56	5,96%
<b>Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural</b>	<b>48</b>	<b>100,00%</b>	<b>3.336.169,90</b>	<b>100,00%</b>
Abierto	18	37,50%	1.959.057,59	58,72%
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	10	20,83%	51.747,01	1,55%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	14	29,17%	274.848,25	8,24%
Basado en acuerdo marco celebrado con varios empresarios	2	4,17%	109.880,25	3,29%
Basado en acuerdo marco concluido con un único empresario	2	4,17%	901.420,93	27,02%
Negociado	2	4,17%	39.215,87	1,18%
<b>Conselleria de Bienestar Social</b>	<b>259</b>	<b>100,00%</b>	<b>71.116.758,79</b>	<b>100,00%</b>
Abierto	29	11,20%	66.500.202,49	93,51%
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	34	13,13%	181.316,56	0,25%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	190	73,36%	2.047.201,47	2,88%
Basado en acuerdo marco celebrado con varios empresarios	2	0,77%	1.796.085,04	2,53%
Basado en acuerdo marco concluido con un único empresario	3	1,16%	535.006,84	0,75%
Negociado	1	0,39%	56.946,39	0,08%
<b>Conselleria de Educación, Cultura y Deporte</b>	<b>257</b>	<b>100,00%</b>	<b>12.751.273,54</b>	<b>100,00%</b>
Abierto	39	15,18%	4.964.023,29	38,93%
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	56	21,79%	429.868,56	3,37%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	141	54,86%	3.103.287,42	24,34%
Basado en acuerdo marco concluido con un único empresario	13	5,06%	4.094.495,48	32,11%
Negociado	8	3,11%	159.598,79	1,25%
<b>Conselleria de Gobernación y Justicia</b>	<b>65</b>	<b>100,00%</b>	<b>2.855.278,33</b>	<b>100,00%</b>
Abierto	9	13,85%	1.287.333,76	45,09%
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	14	21,54%	150.807,67	5,28%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	32	49,23%	288.093,40	10,09%
Negociado	10	15,38%	1.129.043,50	39,54%
<b>Conselleria de Hacienda y Administración Pública</b>	<b>95</b>	<b>100,00%</b>	<b>19.909.947,09</b>	<b>100,00%</b>
Abierto	25	26,32%	12.091.064,28	60,73%
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	13	13,68%	147.099,25	0,74%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	44	46,32%	533.681,07	2,68%
Basado en acuerdo marco celebrado con varios empresarios	5	5,26%	5.907.521,27	29,67%
Basado en acuerdo marco concluido con un único empresario	2	2,11%	28.060,40	0,14%
Negociado	6	6,32%	1.202.520,82	6,04%



<b>Conselleria de Hacienda y Modelo Económico</b>	<b>74</b>	<b>100,00%</b>	<b>7.621.763,61</b>	<b>100,00%</b>
Abierto	14	18,92%	2.578.031,41	33,82%
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	4	5,41%	15.300,16	0,20%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	43	58,11%	453.371,52	5,95%
Basado en acuerdo marco celebrado con varios empresarios	8	10,81%	1.648.845,74	21,63%
Negociado	5	6,76%	2.926.214,78	38,39%
<b>Conselleria de Sanidad</b>	<b>1.859</b>	<b>100,00%</b>	<b>91.089.273,20</b>	<b>100,00%</b>
Abierto	197	10,60%	55.882.678,48	61,35%
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	426	22,92%	3.128.322,45	3,43%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	1.141	61,38%	10.803.083,72	11,86%
Basado en acuerdo marco celebrado con varios empresarios	13	0,70%	4.146.830,60	4,55%
Negociado	82	4,41%	17.128.357,95	18,80%
<b>Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública</b>	<b>1.974</b>	<b>100,00%</b>	<b>106.318.244,68</b>	<b>100,00%</b>
Abierto	115	5,83%	27.033.338,30	25,43%
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	414	20,97%	3.076.346,52	2,89%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	1.250	63,32%	11.997.074,10	11,28%
Basado en acuerdo marco celebrado con varios empresarios	78	3,95%	58.020.296,45	54,57%
Basado en acuerdo marco concluido con un único empresario	1	0,05%	87.584,67	0,08%
Negociado	116	5,88%	6.103.604,64	5,74%
<b>Presidencia de la Generalitat</b>	<b>44</b>	<b>100,00%</b>	<b>673.879,49</b>	<b>100,00%</b>
Abierto	2	4,55%	117.000,00	17,36%
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	21	47,73%	127.665,68	18,94%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	18	40,91%	150.162,78	22,28%
Basado en acuerdo marco celebrado con varios empresarios	1	2,27%	244.878,01	36,34%
Basado en acuerdo marco concluido con un único empresario	1	2,27%	5.853,02	0,87%
Negociado	1	2,27%	28.320,00	4,20%
<b>Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas</b>	<b>232</b>	<b>100,00%</b>	<b>37.862.149,52</b>	<b>100,00%</b>
Abierto	29	12,50%	34.405.096,28	90,87%
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	17	7,33%	110.785,83	0,29%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	183	78,88%	2.493.396,38	6,59%
Basado en acuerdo marco concluido con un único empresario	1	0,43%	521.571,03	1,38%
Negociado	2	0,86%	331.300,00	0,88%
<b>Total Administración de la Generalitat</b>	<b>5.498</b>		<b>411.503.225,78</b>	



## Anexo II. Contratos del Sector Público Instrumental por PROCEDIMIENTO de adjudicación

Entidad contratante	PROCEDIMIENTO	Núm Contratos	% Núm. Contratos	IMPORTE ADJUDICACIÓN	% IMPORTE ADJUDICACIÓN
<b>Aeropuerto de Castellón, S.L.</b>		<b>4</b>	<b>100,00%</b>	<b>108.385,08</b>	<b>100,00%</b>
	Adjudicación directa previa consulta a una empresa	2	50,00%	9.535,08	8,80%
	Negociado	2	50,00%	98.850,00	91,20%
<b>Agència Valenciana d'Avaluació i Prospectiva</b>		<b>1</b>	<b>100,00%</b>	<b>56.000,00</b>	<b>100,00%</b>
	Negociado	1	100,00%	56.000,00	100,00%
<b>Agencia Valenciana de Fomento y Garantía Agraria</b>		<b>5</b>	<b>100,00%</b>	<b>113.880,00</b>	<b>100,00%</b>
	Adjudicación directa previa consulta a una empresa	1	20,00%	3.500,00	3,07%
	Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	3	60,00%	26.980,00	23,69%
	Negociado	1	20,00%	83.400,00	73,23%
<b>Agencia Valenciana de Turismo</b>		<b>313</b>	<b>100,00%</b>	<b>6.078.940,58</b>	<b>100,00%</b>
	Abierto	21	6,71%	3.103.384,61	51,05%
	Adjudicación directa previa consulta a una empresa	60	19,17%	337.316,46	5,55%
	Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	225	71,88%	2.088.629,71	34,36%
	Basado en acuerdo marco celebrado con varios empresarios	1	0,32%	302.353,64	4,97%
	Basado en acuerdo marco concluido con un único empresario	5	1,60%	115.256,16	1,90%
	Negociado	1	0,32%	132.000,00	2,17%
<b>CIEGSA</b>		<b>5</b>	<b>100,00%</b>	<b>28.543,31</b>	<b>100,00%</b>
	Adjudicación directa previa consulta a una empresa	1	20,00%	2.229,31	7,81%
	Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	2	40,00%	9.719,50	34,05%
	Negociado	1	20,00%	12.022,20	42,12%
	Según instrucciones (poder adjudicador no Administración Pública)	1	20,00%	4.572,30	16,02%
<b>Circuito del Motor y Promoción Deportiva, S.A.</b>		<b>24</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.273.439,99</b>	<b>100,00%</b>
	Abierto	3	12,50%	896.454,88	70,40%
	Adjudicación directa previa consulta a una empresa	2	8,33%	21.595,00	1,70%
	Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	11	45,83%	120.813,31	9,49%
	Negociado	8	33,33%	234.576,80	18,42%
<b>Ciudad de la Luz, SA</b>		<b>10</b>	<b>100,00%</b>	<b>663.327,18</b>	<b>100,00%</b>
	Abierto	1	10,00%	78.268,02	11,80%
	Adjudicación directa previa consulta a una empresa	1	10,00%	5.700,00	0,86%
	Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	4	40,00%	40.888,00	6,16%
	Basado en acuerdo marco celebrado con varios empresarios	1	10,00%	446.048,04	67,24%
	Negociado	3	30,00%	92.423,12	13,93%
<b>Ciudad de las Artes y de las Ciencias, S.A.</b>		<b>137</b>	<b>100,00%</b>	<b>138.804.423,85</b>	<b>100,00%</b>
	Abierto	11	8,03%	136.725.285,13	98,50%
	Adjudicación directa previa consulta a una empresa	59	43,07%	357.441,12	0,26%
	Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	53	38,69%	468.568,64	0,34%
	Basado en acuerdo marco celebrado con varios empresarios	1	0,73%	816.809,00	0,59%
	Negociado	13	9,49%	436.319,96	0,31%
<b>Consortio Hospital General Universitario Valencia</b>		<b>109</b>	<b>100,00%</b>	<b>5.300.420,24</b>	<b>100,00%</b>
	Abierto	16	14,68%	3.827.699,35	72,22%
	Adjudicación directa previa consulta a una empresa	20	18,35%	124.643,57	2,35%





	Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	52	47,71%	499.743,39	9,43%
	Negociado	21	19,27%	848.333,93	16,01%
<b>Consorcio de Museos de la Comunidad Valenciana</b>		<b>62</b>	<b>100,00%</b>	<b>307.810,88</b>	<b>100,00%</b>
	Adjudicación directa previa consulta a una empresa	31	50,00%	165.856,91	53,88%
	Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	31	50,00%	141.953,97	46,12%
<b>Consorcio Espacial Valenciano</b>		<b>25</b>	<b>100,00%</b>	<b>617.467,02</b>	<b>100,00%</b>
	Abierto	4	16,00%	483.014,08	78,23%
	Adjudicación directa previa consulta a una empresa	17	68,00%	81.572,40	13,21%
	Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	4	16,00%	52.880,54	8,56%
<b>Consorcio Hospitalario Provincial de Castellón</b>		<b>60</b>	<b>100,00%</b>	<b>4.179.772,17</b>	<b>100,00%</b>
	Abierto	21	35,00%	3.746.843,93	89,64%
	Adjudicación directa previa consulta a una empresa	21	35,00%	206.766,92	4,95%
	Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	11	18,33%	126.621,23	3,03%
	Negociado	7	11,67%	99.540,09	2,38%
<b>CulturArts Generalitat</b>		<b>254</b>	<b>100,00%</b>	<b>4.480.943,35</b>	<b>100,00%</b>
	Abierto	9	3,54%	1.273.071,37	28,41%
	Adjudicación directa previa consulta a una empresa	190	74,80%	1.278.379,30	28,53%
	Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	27	10,63%	310.167,16	6,92%
	Basado en acuerdo marco celebrado con varios empresarios	1	0,39%	375.980,07	8,39%
	Negociado	27	10,63%	1.243.345,45	27,75%
<b>E. P. Saneamiento Aguas</b>		<b>68</b>	<b>100,00%</b>	<b>8.916.092,76</b>	<b>100,00%</b>
	Abierto	16	23,53%	7.683.448,62	86,18%
	Adjudicación directa previa consulta a una empresa	22	32,35%	178.801,77	2,01%
	Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	20	29,41%	250.997,55	2,82%
	Basado en acuerdo marco celebrado con varios empresarios	1	1,47%	18.200,49	0,20%
	Basado en acuerdo marco concluido con un único empresario	2	2,94%	4.034,11	0,05%
	Negociado	5	7,35%	587.887,58	6,59%
	(en blanco)	2	2,94%	192.722,64	2,16%
<b>Entidad de Infraestructuras de la Generalitat</b>		<b>22</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.463.740,49</b>	<b>100,00%</b>
	Abierto	9	40,91%	672.701,53	45,96%
	Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	6	27,27%	70.349,00	4,81%
	Negociado	7	31,82%	720.689,96	49,24%
<b>Entidad Urbanística Parque Logístico de Valencia</b>		<b>1</b>	<b>100,00%</b>	<b>139.984,96</b>	<b>100,00%</b>
	Abierto	1	100,00%	139.984,96	100,00%
<b>Ferrocarriles de la Generalidad Valenciana</b>		<b>622</b>	<b>100,00%</b>	<b>42.406.724,28</b>	<b>100,00%</b>
	Abierto	51	8,20%	23.746.266,94	56,00%
	Adjudicación directa previa consulta a una empresa	265	42,60%	1.889.897,03	4,46%
	Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	256	41,16%	1.803.428,77	4,25%
	Basado en acuerdo marco celebrado con varios empresarios	1	0,16%	10.652.511,00	25,12%
	Basado en acuerdo marco concluido con un único empresario	3	0,48%	461.580,00	1,09%
	Negociado	44	7,07%	2.977.720,22	7,02%
	Restringido	2	0,32%	875.320,32	2,06%
<b>FISABIO</b>		<b>28</b>	<b>100,00%</b>	<b>819.285,50</b>	<b>100,00%</b>



Abierto	3	10,71%	209.500,00	25,57%
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	7	25,00%	63.520,16	7,75%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	8	28,57%	68.272,90	8,33%
Basado en acuerdo marco celebrado con varios empresarios	1	3,57%	100.000,00	12,21%
Negociado	9	32,14%	377.992,44	46,14%
<b>Fund. CV Investigación Hospital La Fe</b>	<b>84</b>	<b>2,78%</b>	<b>1.177.406,95</b>	<b>2,78%</b>
Abierto	1	20,00%	519.900,00	456,53%
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	81	2,68%	600.006,95	2,68%
Negociado	2	0,07%	57.500,00	0,07%
<b>Fundación Comunidad Valenciana - Región Europea</b>	<b>3</b>	<b>100,00%</b>	<b>30.864,48</b>	<b>100,00%</b>
Abierto	1	33,33%	11.222,04	36,36%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	2	66,67%	19.642,44	63,64%
<b>Fundación de la C.V. "Agroalimed"</b>	<b>35</b>	<b>100,00%</b>	<b>80.798,16</b>	<b>100,00%</b>
Abierto	33	94,29%	58.998,16	73,02%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	2	5,71%	21.800,00	26,98%
<b>Fundación de la Comunidad Valenciana para el Fomento de Estudios Superiores</b>	<b>5</b>	<b>100,00%</b>	<b>59.674,14</b>	<b>100,00%</b>
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	2	40,00%	10.320,00	17,29%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	2	40,00%	7.271,41	12,19%
Negociado	1	20,00%	42.082,73	70,52%
<b>Fundación de la CV C.E.A.M.</b>	<b>20</b>	<b>100,00%</b>	<b>286.570,00</b>	<b>100,00%</b>
Abierto	2	10,00%	24.895,64	8,69%
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	6	30,00%	41.695,91	14,55%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	6	30,00%	55.600,34	19,40%
Basado en acuerdo marco celebrado con varios empresarios	1	5,00%	64.380,71	22,47%
Basado en acuerdo marco concluido con un único empresario	1	5,00%	4.000,00	1,40%
Negociado	4	20,00%	95.997,40	33,50%
<b>Fundación Investigación Hospital Clínico Valencia</b>	<b>109</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.687.178,89</b>	<b>100,00%</b>
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	85	77,98%	445.295,88	26,39%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	11	10,09%	127.960,01	7,58%
Negociado	13	11,93%	1.113.923,00	66,02%
<b>Institut Valencià de la Joventut.Generalitat Jove</b>	<b>60</b>	<b>100,00%</b>	<b>2.393.250,61</b>	<b>100,00%</b>
Abierto	9	15,00%	1.743.487,60	72,85%
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	2	3,33%	20.479,60	0,86%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	48	80,00%	444.497,83	18,57%
Basado en acuerdo marco celebrado con varios empresarios	1	1,67%	184.785,58	7,72%
<b>Instituto Valenciano de Finanzas</b>	<b>57</b>	<b>100,00%</b>	<b>760.477,54</b>	<b>100,00%</b>
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	26	45,61%	138.811,13	18,25%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	23	40,35%	268.155,00	35,26%
Basado en acuerdo marco celebrado con varios empresarios	1	1,75%	230.594,85	30,32%
Negociado	2	3,51%	37.813,20	4,97%
Según instrucciones (poder adjudicador no Administración Pública)	5	8,77%	85.103,36	11,19%
<b>Instituto Cartográfico Valenciano</b>	<b>7</b>	<b>100,00%</b>	<b>81.384,86</b>	<b>100,00%</b>
Adjudicación directa previa consulta a una	6	85,71%	27.017,53	33,20%



empresa				
Negociado	1	14,29%	54.367,33	66,80%
<b>Instituto Valenciano de Acción Social</b>	<b>136</b>	<b>100,00%</b>	<b>3.491.483,46</b>	<b>100,00%</b>
Abierto	19	13,97%	2.080.786,54	59,60%
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	53	38,97%	342.721,18	9,82%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	60	44,12%	682.118,62	19,54%
Basado en acuerdo marco celebrado con varios empresarios	1	0,74%	171.204,00	4,90%
Basado en acuerdo marco concluido con un único empresario	1	0,74%	39.882,73	1,14%
Negociado	2	1,47%	174.770,39	5,01%
<b>Instituto Valenciano de Arte Moderno</b>	<b>62</b>	<b>100,00%</b>	<b>962.370,35</b>	<b>100,00%</b>
Abierto	3	4,84%	156.218,08	16,23%
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	16	25,81%	95.795,93	9,95%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	37	59,68%	239.343,90	24,87%
Basado en acuerdo marco celebrado con varios empresarios	1	1,61%	306.032,81	31,80%
Negociado	5	8,06%	164.979,63	17,14%
<b>Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial</b>	<b>150</b>	<b>100,00%</b>	<b>2.515.775,01</b>	<b>100,00%</b>
Abierto	7	4,67%	1.075.258,00	42,74%
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	74	49,33%	365.625,29	14,53%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	59	39,33%	626.335,53	24,90%
Negociado	10	6,67%	448.556,19	17,83%
<b>Instituto Valenciano de Investigaciones Agrarias</b>	<b>87</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.812.296,72</b>	<b>100,00%</b>
Abierto	2	2,30%	54.528,00	3,01%
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	50	57,47%	237.860,88	13,12%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	27	31,03%	251.459,00	13,88%
Basado en acuerdo marco celebrado con varios empresarios	4	4,60%	1.150.967,13	63,51%
Basado en acuerdo marco concluido con un único empresario	1	1,15%	15.978,75	0,88%
Negociado	3	3,45%	101.502,96	5,60%
<b>INVASSAT</b>	<b>6</b>	<b>100,00%</b>	<b>52.041,95</b>	<b>100,00%</b>
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	4	66,67%	41.924,51	80,56%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	2	33,33%	10.117,44	19,44%
<b>Palau de les Arts "Reina Sofía", Fundació CV</b>	<b>60</b>	<b>100,00%</b>	<b>3.220.695,50</b>	<b>100,00%</b>
Abierto	6	10,00%	2.290.142,42	71,11%
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	32	53,33%	248.764,90	7,72%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	18	30,00%	124.339,21	3,86%
Negociado	3	5,00%	142.400,00	4,42%
Emergencia	1	1,67%	415.048,97	12,89%
<b>Patronato del Misteri d'Elx</b>	<b>8</b>	<b>100,00%</b>	<b>84.714,68</b>	<b>100,00%</b>
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	1	12,50%	4.600,00	5,43%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	2	25,00%	13.042,72	15,40%
Negociado	5	62,50%	67.071,96	79,17%
<b>Radiotelevisión Valenciana S.A. Unipersonal (RTVV)</b>	<b>8</b>	<b>100,00%</b>	<b>906.904,07</b>	<b>100,00%</b>
Abierto	3	37,50%	752.966,63	83,03%
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	1	12,50%	17.946,00	1,98%



Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	1	12,50%	4.631,18	0,51%
Negociado	3	37,50%	131.360,26	14,48%
<b>Servicio Valenciano de Empleo y Formación</b>	<b>172</b>	<b>100,00%</b>	<b>4.039.395,13</b>	<b>100,00%</b>
Abierto	8	4,65%	1.305.009,13	32,31%
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	43	25,00%	187.896,25	4,65%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	109	63,37%	1.207.884,49	29,90%
Basado en acuerdo marco celebrado con varios empresarios	3	1,74%	1.116.903,65	27,65%
Basado en acuerdo marco concluido con un único empresario	5	2,91%	141.033,77	3,49%
Negociado	4	2,33%	80.667,84	2,00%
<b>Sociedad Proyectos Temáticos CV, SA</b>	<b>21</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.046.536,52</b>	<b>100,00%</b>
Abierto	6	28,57%	768.850,51	73,47%
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	1	4,76%	3.188,75	0,30%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	5	23,81%	69.319,50	6,62%
Negociado	3	14,29%	149.710,10	14,31%
Según instrucciones (poder adjudicador no Administración Pública)	6	28,57%	55.467,66	5,30%
<b>VAERSA</b>	<b>187</b>	<b>100,00%</b>	<b>8.033.634,56</b>	<b>100,00%</b>
Abierto	41	21,93%	4.875.071,94	60,68%
Adjudicación directa previa consulta a una empresa	18	9,63%	154.607,82	1,92%
Adjudicación directa previa consulta a varias empresas	93	49,73%	829.970,79	10,33%
Basado en acuerdo marco celebrado con varios empresarios	1	0,53%	36.958,47	0,46%
Basado en acuerdo marco concluido con un único empresario	7	3,74%	1.047.522,57	13,04%
Negociado	24	12,83%	860.431,41	10,71%
Restringido	1	0,53%	28.711,76	0,36%
Según instrucciones (poder adjudicador no Administración Pública)	2	1,07%	200.359,80	2,49%
<b>Total Sector Público</b>	<b>3.027</b>		<b>496.965.270,44</b>	



## II. APÉNDICE DE DOCUMENTACIÓN

### II. 1 Normativa

**Circular informativa de 6 de julio de 2015 de la Secretaría de la Junta Superior de Contratación Administrativa, sobre adaptación del Registro Oficial de Contratos de la Generalitat a la estructura de la administración de la Generalitat aprobada por decreto 7/2015 del President de la Generalitat.**

Como consecuencia de la nueva organización de la administración de la Generalitat por Decreto 7/2015, de 29 de junio, del President de la Generalitat (DOCV nº 7560 de 30/06/15), y al objeto de adaptar el Registro Oficial de Contratos de la Generalitat a la nueva estructura adoptada, se comunica a las unidades de contratación lo siguiente:

1. Consellerias que mantienen el código de entidad que tenían asignado anteriormente sus precedentes en el Registro.

Código Denominación

12	Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas
02	Consellería de Hacienda y Modelo Económico
05	Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte
07	Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública
10	Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural
EU	Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo
IT	Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio
CG	Consellería de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas

2. Nuevos departamentos a efectos del Registro y códigos asignados

Código Denominación

01	Presidencia de la Generalitat
15	Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación

3. Reasignaciones de contratos

Las unidades administrativas de contratación deben comunicar a la Secretaría de la Junta Superior de Contratación administrativa, tan pronto como les sea posible y en todo caso antes del 31 de julio de 2015, el listado de contratos pendientes de conclusión que deban ser reasignados a una Consellería diferente de aquella en la que se encuentran, con indicación de los respectivos códigos de conselleria o entidad y, si se conoce, de unidad. Para ello, pueden partir del fichero de contratos no concluidos que se genera desde la propia aplicación del Registro.

Previamente, a fin de que el listado de contratos en ejecución se encuentre lo más actualizado posible, deben procurar comunicar todas las formalizaciones y conclusiones de contratos que se hayan producido antes del 30 de junio de 2015.

4. Usuarios

Los usuarios autorizados para comunicar datos de los contratos asociados a un código de conselleria que hayan de pasar a comunicar datos asociados a la misma u otra consellería pero con un código distinto, deben remitir los correspondientes formularios de solicitud de alta en el nuevo código y de revocación en el antiguo, ambos disponibles en el portal del funcionario de la Generalitat (pf.gva.es).



## 5. Unidades administrativas

La denominación de las unidades administrativas y sus códigos son responsabilidad de los usuarios de cada conselleria o entidad. Se recomienda su revisión y adecuación a la estructura de cada departamento en la medida que se vayan desarrollando.

Cualquier consulta respecto a la presente Circular pueden dirigirla la dirección electrónica corporativa: [registrocontratos@gva.es](mailto:registrocontratos@gva.es)

### **Circular informativa 1/2015, de 1 de octubre de 2015, de la Secretaría de la Junta Superior de Contratación Administrativa, sobre los cambios introducidos por el Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto, por el que se modifican determinados preceptos del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas**

El próximo 5 de noviembre de 2015 entrará en vigor el Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto, por el que se modifican determinados preceptos del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante RGLCAP).

Con dicha norma se da cumplimiento a lo dispuesto en la Disposición transitoria cuarta del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), de acuerdo con la redacción dada a esta disposición por la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, y, en consecuencia, su entrada en vigor traerá aparejada la de los artículos 65.1, 75, 76, 77, 78 y 79 bis del TRLCSP, según la redacción dada por la misma Ley, cuya aplicación se encontraba supeditada a su desarrollo reglamentario.

En resumen y de forma general para todas las unidades de contratación, se informa de que, a partir de la entrada en vigor del RD 773/2015, han de tenerse en cuenta los principales cambios siguientes:

1. Deja de ser exigible la clasificación previa de las empresas para contratos de servicios de valor estimado igual o superior a 200.000 euros y sólo será requisito indispensable para licitar a contratos de obras de valor estimado igual o superior a 500.000 euros.
2. No obstante lo anterior, en todos los contratos de servicios cuyo objeto se corresponda con alguno de los subgrupos de la clasificación vigente, así como en los contratos de obras de importe inferior a 500.000 euros, las empresas licitadoras podrán acreditar su solvencia, indistintamente y de forma alternativa, mediante la clasificación que corresponda al contrato o mediante la aportación de los documentos acreditativos de los requisitos mínimos de solvencia económica y financiera y de solvencia técnica o profesional que se hayan establecido en el Pliego o, si no se hubieran establecido y el contrato no estuviera exento de acreditación de la solvencia, de los descritos en el artículo 11.4 del RGLCAP.
3. Es potestativo del órgano de contratación exigir o no la acreditación de la solvencia económica y financiera y de la solvencia técnica o profesional a los licitadores o candidatos a ser adjudicatario de contratos de obras de valor estimado igual o inferior a 80.000 euros y de contratos de otro tipo cuyo valor estimado no exceda de 35.000 euros, los cuales se declaran exentos de la obligatoriedad de dicha acreditación por las empresas licitadoras.



4. Siempre que deba acreditarse la solvencia **en los contratos de obras, así como en los de servicios cuyo objeto esté comprendido en algún subgrupo de actividad clasificado, deberá expresarse en los pliegos y en el anuncio de la licitación tanto la clasificación correspondiente al contrato por su objeto y cuantía, como los requisitos mínimos de solvencia que, alternativamente a la clasificación, permitan concurrir a la adjudicación del contrato.**

5. Se establece una nueva división en categorías de los contratos de obras y de servicios en los artículos 26 y 38 del RGLCAP y se dispone un régimen transitorio de equivalencias entre éstas y las anteriores aplicable hasta el 1 de enero de 2020 (disposiciones transitorias segunda y tercera del RD 773/2015). Para evitar confusiones, se recomienda que los pliegos expresen en su caso ambas.

6. Se han suprimido numerosos subgrupos de la clasificación de servicios establecida anteriormente en el RGLCAP, pero no será sino hasta el 1 de enero de 2016 cuando se extinga la validez de los que ya no se encuentran incluidos en la relación del artículo 37 del RGLCAP. Hasta esa fecha las clasificaciones en los subgrupos suprimidos de la relación deberán aceptarse a efectos de acreditación de la solvencia para los contratos de servicios correspondientes.

7. Las actividades comprendidas en los subgrupos de servicios que continuarán vigentes después del 01/01/2016 se relacionan, como antes, en el Anexo II del RGLCAP, pero ahora utilizando los códigos y descriptores del vocabulario común de la contratación (CPV) que determinan si una prestación pertenece al subgrupo o no. En ocasiones, el código indicado corresponde a un grupo o clase del CPV (primeros tres o cuatro dígitos distintos de cero), razón por la que en su caso deberá suponerse que se incluyen en el correspondiente subgrupo de la clasificación todas las actividades o prestaciones comprendidas en las categorías y subdivisiones de tales grupos o clases del CPV cuando aquellas no estén incluidas en otro subgrupo de la clasificación ni relacionadas expresamente en el suyo.

*Ejemplo 1: Contrato de servicios de información y guía turística a los asistentes o visitantes de varias misiones comerciales inversas promovidas por la Generalitat en el ejercicio en curso.*

*Las categorías CPV correspondientes a dicho objeto son la 63513000-8 (Servicios de información turística) o la 63514000-5 (Servicios de guías de turismo), que no se encuentran expresamente relacionados en ningún subgrupo del Anexo II del RGLCAP.*

*No obstante, ambas categorías pertenecen a la clase del CPV 63510000-7 (Servicios de agencias de viajes y servicios similares), la cual corresponde al subgrupo U4 de la clasificación en el Anexo II del RGLCAP y, en consecuencia, debe admitirse la clasificación en dicho subgrupo para licitar a su adjudicación.*

*Ejemplo 2: Contrato de servicios de mensajería (recogida, transporte y entrega de pequeños paquetes) para un Hospital.*

*La categoría del CPV que corresponde al contrato es la 60161000-4 (Servicios de transporte de paquetes) que no figura expresamente en el Anexo II del RGLCAP pero que, sin embargo, se encuentra comprendida en la clase 60160000-7 (Transporte de correspondencia por carretera), la*



*cual se encuentra incluida en el subgrupo R9 del citado Anexo, por lo cual deberá establecerse la clasificación en dicho subgrupo como medio de acreditar la solvencia.*

8. En la nueva redacción del artículo 46 del RGLCAP se ha suprimido la regla aplicable cuando un contrato comprenda prestaciones correspondientes a más de un subgrupo. Tampoco establece regla alguna cuando comprenda prestaciones correspondientes a un subgrupo y otras prestaciones de servicios no clasificadas. En estos casos, siempre que sea posible, se recomienda la contratación por lotes.

9. Para los distintos tipos de contrato, se han actualizado los apartados 3, 4, 5 y 7 del artículo 67 del RGLCAP relativos a los criterios de selección de los contratistas que deben establecerse en los pliegos de cláusulas administrativas particulares. En lo que se refiere a la solvencia económica se generalizan los requisitos de un valor mínimo del volumen de negocios en los últimos tres años o de un mínimo patrimonio neto o ratio entre activos y pasivos en el último ejercicio contable *que tenga vencida la obligación de [ser sometido a] aprobación*, o de ambos requisitos. En el caso de que se utilice el segundo de dichos requisitos, téngase en cuenta que el patrimonio neto debe ser siempre positivo o, lo que es lo mismo, la ratio entre activos y pasivos superior a la unidad, y además, en el caso de las sociedades, superar el mínimo establecido en la legislación mercantil para no incurrir en causa de disolución. En el supuesto de los contratos de obras deben tenerse en cuenta, también, los umbrales de patrimonio neto mínimo establecidos en el artículo 35.1.d) del RGLCAP, a fin de que el exigido a las empresas que no acrediten la clasificación requerida sea el mismo que el acreditado por las que sí lo hagan.

*Ejemplo. Contrato de obras para la ejecución de una tubería de abastecimiento de agua potable, de valor estimado 425.000€ y un plazo de ejecución de 7 meses.*

*Las clasificaciones correspondientes al contrato son las siguientes:*

*- Anterior a la entrada en vigor del RD 773/2015 y válida hasta el 01/01/2020:*

*Grupo E Subgrupo 1 Categoría D*

*- Clasificaciones otorgadas con posterioridad a la entrada en vigor del RD 773/2015:*

*Grupo E Subgrupo 1 Categoría 3*

*Como requisitos mínimos de solvencia económica para las empresas que no acrediten ninguna de las dos clasificaciones anteriores resulta apropiado y coherente con las anteriores clasificaciones exigir alguno de los siguientes o ambos:*

*- Un patrimonio neto igual o superior a 84.000€ (o bien al menos 72.000€)<sup>1</sup> en el balance de las cuentas anuales correspondientes al último ejercicio cerrado y, en el caso de sociedades u otras personas jurídicas, sometido a aprobación del órgano competente. En el supuesto de personas físicas o jurídicas obligadas a presentar sus cuentas en el Registro Mercantil u oficial que les corresponda, deberán acreditarlas mediante certificación, nota simple o información análoga expedida por el Registro, siempre que esté vencido el plazo de presentación y se encuentren depositadas; si no lo estuvieran, deben presentarlas acompañadas de la certificación de su aprobación por el órgano de administración competente para ello. Los empresarios individuales*

---

<sup>1</sup> Para obtener la categoría 3, de acuerdo con la nueva redacción dada al art. 35.1.d del RGLCAP por el RD 773/2015, es necesario acreditar un patrimonio neto mínimo de 84.000€, pero para obtener la antigua categoría D, equivalente a la actual 3 según la disposición transitoria segunda del RD 773/2015, bastaban 72.000€.





*no inscritos deben presentar su libro de inventarios y cuentas anuales legalizado por el Registro Mercantil*

*- Un volumen de negocios igual o superior a 632.500€ en la cuenta de pérdidas y ganancias de cualquiera de los tres últimos ejercicios contables aprobados y depositados en el Registro Mercantil u oficial que corresponda, acreditado mediante certificación, nota simple o información análoga expedida por el Registro y que contenga las cuentas anuales, siempre que esté vencido el plazo de presentación y se encuentren depositadas; si el último ejercicio se encontrara pendiente de depósito, deben presentarlas acompañadas de la certificación de su aprobación por el órgano competente para ello y de su presentación en el Registro. Los empresarios individuales no inscritos deben presentar su libro de inventarios y cuentas anuales legalizados por el Registro Mercantil.*

10. En el ejemplo anterior puede observarse que, como medios para la acreditación de los anteriores requisitos de solvencia económica y sin perjuicio de la posibilidad prevista en el artículo 144.6 del TRLCSP, la nueva norma reglamentaria establece que la acreditación deberá efectuarse por medio de las *cuentas anuales aprobadas*, pero en el caso del volumen de negocios de los tres últimos años, a diferencia del patrimonio neto al cierre del último ejercicio, se exige además que las cuentas estén *depositadas en el Registro Mercantil*, si se encuentra inscrita en éste, o en el registro oficial a la que esté obligada si fuera otro, lo que significa que debe acreditarse este extremo. Los empresarios individuales no inscritos deberán acreditar el volumen de negocios por medio de sus *libros de inventarios y cuentas anuales legalizados* por el Registro Mercantil y, por último, para prestar servicios profesionales se podrá sustituir el requisito anterior por un *seguro de indemnización por riesgos profesionales* cuya cobertura sea igual o superior al valor estimado del contrato.

*Nota. Por volumen anual de negocios debe entenderse el Importe neto de la cifra de negocios que figura en la cuenta de pérdidas y ganancias de los modelos reglamentarios de las cuentas anuales establecidas en la legislación mercantil.*

11. La experiencia en trabajos, suministros o prestaciones del mismo tipo que los del objeto del contrato es el requisito común de solvencia técnica que puede exigirse en cualquier tipo de contratos y el que se establece por defecto cuando el pliego no concrete los requisitos de solvencia, exigiéndose que al menos sea igual o superior al 70% del valor

estimado del contrato o de su anualidad media si es inferior a dicho valor. En el supuesto de contratos de obras podrá servir para acreditar solvencia técnica o profesional la tenida en los últimos diez años y en el resto de tipos de contratos la de los últimos cinco años, avalada por certificados de buena ejecución expedidos por el órgano competente o por persona responsable según se trate de entidad pública o privada.

12. Se establece que existe correspondencia entre la experiencia acreditada y el objeto del contrato si ambos trabajos o prestaciones pertenecen al mismo *subgrupo* de la clasificación, cuando se trate de actividades clasificadas, y, cuando no lo sean, si pertenecen a una misma división del primer nivel del CPV, es decir, si sus respectivos códigos tienen los dos primeros dígitos iguales.



*Ejemplo 1. Contrato de servicios de conservación y mantenimiento consistentes en la reparación e impermeabilización de los tejados de varios centros docentes de las provincias de Valencia y Alicante afectados por las recientes lluvias, por un valor estimado de 216.000€ y dos meses de plazo de ejecución.*

*Los trabajos corresponden a los siguientes descriptores del CPV:*

45261910-6 Reparación de tejados  
45261420-4 Trabajos de impermeabilización  
45261300-7 Colocación de vierteaguas y canalones

*Y, en consecuencia, los trabajos corresponden al siguiente subgrupo de la clasificación de contratos de servicios:*

*Grupo O Subgrupo 1 (Conservación y mantenimiento de edificios) Categoría 2*

*En el apartado de solvencia técnica, para las empresas que no dispongan de la anterior clasificación, se requiere acreditar un mínimo de experiencia en servicios de igual similar a naturaleza a los del objeto del contrato, por un importe equivalente al de éste en alguno de los últimos tres años.*

*Al tratarse de servicios clasificados ha de considerarse la experiencia en servicios del subgrupo O1 y sólo esta, cuya relación de actividades se encuentra en el anexo II del RGLCAP.*

*Por ello, de acuerdo con el art. 67.7.b) del RGLCAP, al pertenecer al mismo subgrupo, tendrán la consideración de trabajos de igual o similar naturaleza a los de dicho contrato, entre otros y por ejemplo, los siguientes:*

45262522-6 Trabajos de mampostería  
90690000-0 Servicios de limpieza de pintadas

*Ejemplo 2. Contrato de servicios para el desarrollo de una aplicación de información cartográfica para el planeamiento urbanístico.*

*El código y descriptor del CPV correspondiente al objeto del contrato son los siguientes:*

72212326-0 Servicios de desarrollo de software cartográfico

*Como dicha actividad no se encuentra incluida en ninguno de los subgrupos de la nueva clasificación de servicios (téngase en cuenta que se ha suprimido el subgrupo V2, que era el que la contenía), de acuerdo con el actual art 67.7.b) debe considerarse como experiencia en trabajos de igual o similar naturaleza todos aquellos cuyo CPV comience por 72, es decir, que se encuentren comprendidos en la siguiente división del CPV:*

72000000-5 Servicios TI: consultoría, desarrollo de software, Internet y apoyo

*Ello significa que cualquier experiencia en consultoría relacionada con la tecnología de la información será válida para acreditar la solvencia técnica necesaria para este contrato aunque*



*no tenga nada que ver con el software cartográfico. Por ejemplo, entre muchas otras, deberá aceptarse la experiencia en actividades como las siguientes:*

- 72212223-8 Servicios de desarrollo de software de correo electrónico*
- 72212412-0 Servicios de desarrollo de software de elaboración de declaraciones fiscales*
- 72212470-4 Servicios de desarrollo de software de subastas*
- 72710000-0 Servicios de red local*



## II.2 Informes

**2.1 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 tática 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 tácita reconducción contractualmente prevista "

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

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

1. ¿Puede invocarse la vigencia de un contrato en base a la consideración de unas prórrogas tácitas, a la vista de la actual regulación, que prohíbe las mismas y limita la duración de la contratación por prestación de servicios a un plazo máximo de seis años, incluidas la posibles prórrogas?

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

En definitiva se solicita informe sobre la aceptación 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 prestación de los servicios por la adjudicataria que resulte del procedimiento de licitación 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 licitación que resultó nulo, la empresa que actualmente presta los servicios, ofreció en su oferta económica 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 adjudicación) ha ofrecido el 2% para la recaudación 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 retribución muy alejada, por lo tanto, del precio general del mercado.

Para su correcta valoración se remite las alegaciones planteadas.

## **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 formalizó 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 sazón el Reglamento de Contratación 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 Disposición Adicional Segunda del citado Decreto de 9 de enero de 1953, para lo no previsto en el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, le era de aplicación la Ley de Contratos del Estado (texto articulado aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril) y el Reglamento General de Contratación 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 67.1<sup>1,2</sup> 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

---

<sup>1</sup>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.





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 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 procedente 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.

## **2.2 INFORME 2/2015 DE 13 DE NOVIEMBRE DE 2015. PRÓRROGA DE UN CONTRATO DE CONCESIÓN DEL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DOMICILIARIO DE AGUA POTABLE.**

### **ANTECEDENTES**



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

*“El 25 de febrero de 2015, NRE: 1332/2015, tuvo entrada en este Ayuntamiento informe 12/2014, de esa Junta Superior de Contratación Administrativa, s/Ref. SUB/SCC/mvt-asm, sobre Gastos Generales y Beneficio Industrial en el contrato de la concesión del servicio de "Abastecimiento domiciliario de agua potable".*

*Visto que no se remitió a esa Junta documentación sobre la primera prórroga del contrato, aprobado mediante acuerdo del Ayuntamiento Pleno, en sesión extraordinaria celebrada el 26 de junio de 2000, por lo que no se han podido tener en cuenta las circunstancias relativas al mismo.*

*Se solicita de esa Junta ampliación del informe emitido sobre la posible duplicidad en el cobro de beneficios industriales y gastos generales en las inversiones a realizar por la mercantil concesionaria.*

*A dichos efectos se adjunta la siguiente documentación, para unir a la remitida en su día:*

*- Copia de documentación del expediente de aprobación de prórroga del contrato del servicio de "Abastecimiento domiciliario de agua potable" suscrito con la mercantil Aquages Levante, S.A., ahora Hidraqua Gestión Integral de Aguas de Levante, S.A., aprobada mediante acuerdo del Ayuntamiento Pleno de 26 de junio de 2000.*

**RAFAEL SERRALTA VILAPLANA**  
**ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE IBI”**

El escrito de la consulta se acompaña de los siguientes documentos:

- Informe de 21/12/1999, del Secretario del Ayuntamiento, estimando falta de justificación legal la propuesta de modificar por razones de interés público el período de duración del contrato y su régimen económico.
- Petición de informe a la Intervención efectuada el 6/03/2000.
- Informe de 26/04/2000, del Ingeniero Municipal, sobre la necesidad de ejecución de obras de ampliación y renovación de la red de abastecimiento que se consideran urgentes, acompañado de una “Relación de proyectos y costos estimados en diversa obras de naturaleza hidráulica” y un anexo denominado “Prioridad de las Inversiones”, ambos de la misma fecha anterior.
- Escrito de 25/05/2000, del Alcalde, por el que solicita a la Diputación de Alicante informe de sus servicios jurídicos sobre la posibilidad legal y requisitos a observar en la tramitación de la posible prórroga del contrato de concesión.



- Escrito de 7/06/2000 del Letrado-Jefe de los Servicios Jurídicos de la Diputación remitiendo el Informe adjunto, de 06/06/2000, emitido por dichos servicios sobre la cuestión planteada, concluyendo que “resultaría posible... prorrogar el contrato por el plazo necesario para amortizar las inversiones... y compensar económicamente al contratista por ese mayor gasto, siempre que... no se determine una alteración sustancial que nove objetivamente el contrato, en cuyo caso sería necesaria una nueva licitación para evitar la conculcación de los principios de publicidad y concurrencia lictatoria.”
- Informe de 19/06/2000, de la Secretaria Accidental, concluyendo que “cabe considerar viable la prórroga convencional expresa del contrato a efectos de llevar a cabo dichas obras con la consiguiente adaptación del régimen económico del contrato de concesión originario para mantener su equilibrio económico”.
- Certificación de 22/06/2000, del acuerdo de 21/06/2000, de la Comisión de Hacienda, Personal, Fomento y Promoción Económica, por el que se dictamina favorablemente la propuesta de prórroga expresa del contrato del servicio municipal de abastecimiento de agua potable.
- Petición de informe a la Intervención efectuada el 21/06/2000.
- Propuesta de acuerdo de 21/06/2000, del Teniente de Alcalde, de prórroga del contrato de concesión del servicio municipal de abastecimiento de agua potable, acompañado de un anexo de prioridad de las inversiones a efectuar en 2000, 2001 y 2002 y de una simulación de los ingresos y costes del servicio en el período 2000-2012.
- Certificación del acuerdo de 26/06/2000 del Ayuntamiento Pleno, por el que se aprueba la propuesta de prórroga expresa del contrato del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable.

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

El presente informe facultativo se emite a petición del Ayuntamiento de Ibi, que solicita la ampliación del Informe 12/2014 de esta Junta sobre cuestiones relativas a la aplicación, en un contrato de gestión de servicios públicos, del porcentaje de gastos generales y beneficio industrial utilizado en los proyectos de obras y establecido en las normas reglamentarias en materia de contratación para la determinación de los presupuestos de licitación de los contratos para su ejecución. Dicha petición viene motivada por el hecho de que el citado informe se emitió sin que hubiera sido remitida a esta Junta la documentación anteriormente relacionada, relativa a la primera prórroga del contrato de concesión de la explotación del servicio de abastecimiento y distribución de agua potable de Ibi, de fecha 26 de junio de 2000, lo que podría ser relevante para las cuestiones planteadas.



Con la finalidad de que el presente informe sea inteligible por sí mismo hay que recordar, en primer lugar, que el contrato objeto de la citada prórroga fue adjudicado el 28 de abril de 1980 y suscrito, entre el Ayuntamiento y la empresa adjudicataria (AQUAGEST, en anagrama), el 26 de junio de 1980. Previamente, el 7 de diciembre de 1979, habían sido aprobadas las bases y el pliego de condiciones que rige la referida contratación y, en consecuencia, la adjudicación del contrato se rigió por las normas vigentes entonces, en particular, por el Reglamento de Contratación de las 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 Disposición Adicional Segunda del citado Decreto de 9 de enero de 1953, para lo no previsto en el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, regían las disposiciones aplicables a la Administración general del Estado y, en su defecto, los preceptos pertinentes del Derecho privado.

De acuerdo con lo estipulado en el contrato, éste tenía una duración de 20 años y, según establecía el artículo 27º de su Pliego de Condiciones económico-administrativas, prorrogables tácitamente por los mismos períodos, hasta el máximo legal establecido, si ninguna de las partes manifestaba lo contrario con al menos seis meses de antelación a la fecha de su conclusión. No obstante, la prórroga acordada el 26 de junio de 2000 fue expresa y por el período comprendido entre dicha fecha y el 31 de diciembre de 2012.

Las conclusiones a las que esta Junta llegó en el Informe 12/2014, en respuesta a las cuestiones relativas a los gastos generales y el beneficio industrial consultadas por el Ayuntamiento, fueron las siguientes:

*“PRIMERA. Las reglas por las que se establecen los porcentajes a aplicar sobre el presupuesto de ejecución material de las obras, en concepto de gastos generales o beneficio industrial, contenidas en las normas reglamentarias en materia de contratación –actualmente, en el artículo 131 del vigente Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real decreto 1098/2001, de 12 de octubre --son aplicables en la elaboración de proyectos para determinar el presupuesto base de licitación del contrato de obras, no siendo exigible ni obligatoria su aplicación general fuera de ese contexto o para otra finalidad. Además, dado que tal presupuesto constituye sólo una previsión ex-ante, su importe no tiene por qué corresponderse con las cantidades efectivamente invertidas en la ejecución de las obras proyectadas ni sirve de justificación de las mismas.*

*SEGUNDA. En la documentación remitida relativa a los expedientes de modificación del contrato de concesión del servicio de abastecimiento y distribución de agua potable de Ibi no se aprecia duplicidad de los importes de gastos generales y beneficio industrial consignados en los proyectos de inversión, sino una inadecuada consignación de un porcentaje de los gastos de explotación para gastos generales indeterminados, sin cuantificar y sin distinguirlo del margen de beneficio, en la estimación de los costes de explotación presentada por la empresa concesionaria.”*

La primera de las conclusiones anteriores en nada se ve afectada por la documentación remitida en esta segunda consulta efectuada por el Ayuntamiento de Ibi, no siendo



relevante que en la fecha en la que se adoptó el acuerdo de prorrogar por primera vez el contrato de concesión del servicio de abastecimiento de agua potable, esto es, el 26 de junio de 2000, no hubiera sido todavía promulgado el vigente Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que contiene una redacción más clara que la del anterior Reglamento de Contratación del Estado en lo que se refiere a la norma para la elaboración del presupuesto de los proyectos, puesto que este Reglamento ya establecía la regla de aplicar sendos porcentajes fijos del presupuesto de ejecución material en concepto de gastos generales y beneficio industrial, respectivamente, como la forma de obtener el presupuesto base, o *por contrata* según la terminología utilizada entonces, que debía y debe servir como tipo utilizable para la licitación a la baja del precio de los contratos de obras.

Por motivos análogos, tampoco se ve afectada la segunda conclusión a la que llegaba esta Junta en el Informe 12/2014, ya que ésta se basa en lo estipulado en el propio contrato y en normas que ya se encontraban en vigor en la fecha de la prórroga, si bien en este caso sí que resulta procedente la ampliación del informe solicitada por el Ayuntamiento para poder analizar ese primer acuerdo de prórroga de la concesión del abastecimiento de agua potable de Ibi y las consecuencias que se desprenden de la documentación facilitada en esta ocasión, en la medida en que afectan no a la citada conclusión, sino a alguna de las consideraciones jurídicas relacionadas con ella y efectuadas en aquel informe.

En la certificación obrante en la documentación remitida se hace constar que el pleno del Ayuntamiento, en su sesión del 26 de junio de 2000, previa propuesta efectuada unos días antes con la conformidad del contratista, adoptó el acuerdo siguiente del que extraemos a continuación lo jurídico y económicamente relevante:

*“Primero. Establecer una prórroga del contrato administrativo de gestión indirecta, en régimen de concesión, del servicio municipal de abastecimiento de agua potable de Ibi, por el período comprendido entre la finalización del vigente contrato y el 31 de diciembre de 2012.*

*Segundo. El concesionario se obliga a financiar y ejecutar las obras de infraestructura del abastecimiento que se relacionan en el anexo I...*

*El importe total de dichas obras asciende a la cantidad de trescientos cincuenta millones de pesetas.*

*El concesionario se compromete a asumir dicho coste, correspondiente al presupuesto de ejecución material de dichas obras. Renuncia a percibir el porcentaje de beneficio industrial correspondiente por la ejecución de las obras de referencia, así como a repercutir IVA ni gastos generales por las mismas.*

...

*Tercero. El concesionario se resarcirá de las inversiones descritas en la cláusula anterior, así como de la compra de un local para sede administrativa del servicio, con reversión final al Ayuntamiento, durante el período de duración de la prórroga del contrato de concesión,*



*mediante las tarifas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio, por lo que no procederá percibir por parte del Ayuntamiento canon alguno del concesionario.*

*La explotación del servicio es a riesgo y ventura del concesionario que asume los costes del mismo. Además para una mayor implicación en el servicio, se compromete a la adquisición en propiedad, en el próximo año, de un local de características similares al actualmente arrendado como sede de la compañía en Ibi durante el período que dure esta prórroga, inversión cifrada en 18.000.000'- pesetas. Dicho local queda sujeto a reversión al Inventario Municipal al finalizar el contrato.*

**Cuarto.** *Las tarifas del servicio vigentes, que son las correspondientes al ejercicio en curso - año 2000-, ..., se revisarán del siguiente modo:*

*Años 2001, 2002 y 2003 con un incremento correspondiente al IPC más 1 punto.*

*Años 2004, 2005 y 2006 con un incremento correspondiente al IPC más 1,5 puntos.*

*Años 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012 con un incremento correspondiente al IPC más 2 puntos.*

**Quinto.** *En el caso de que por exigencias del abastecimiento, no previsibles o sobrevenidas, las obras descritas en el anexo... debieran modificarse o fuera preciso realizar nuevas obras, el ayuntamiento tendrá la facultad de exigir al concesionario la realización de las actuaciones pertinentes, restableciendo, en su caso, el equilibrio económico de la concesión...*

**Sexto.** *En lo no estipulado en las anteriores cláusulas persiste lo estipulado en el contrato de concesión anterior que hoy se prorroga."*

Por su parte, el Pliego de condiciones económico-administrativas que rige el contrato que se prorrogaba establecía las condiciones esenciales de la concesión, entre las que hay que recordar las siguientes:

**"ARTÍCULO 5º.- EN ORDEN A LAS OBRAS DE AMPLIACIÓN Y RENOVACIÓN DEL ABASTECIMIENTO.-** *Las obras de ampliación y renovación del abastecimiento serán de exclusiva cuenta del Ayuntamiento, pero el contratista, participará en ellas aportándolas total o parcialmente siempre que el Ayuntamiento se comprometa a reembolsarle las cantidades invertidas, ya sea mediante el pago de una cuota anual o una sobretasa por metro cúbico facturado, por el tiempo que aquél explote el servicio y pactada de común acuerdo.*

*El Contratista informará obligatoriamente al Ayuntamiento de las obras necesarias en la actual red de distribución para una correcta puesta a punto de la misma sin que ello signifique dejación de ningún derecho para el mejor suministro del agua.*

*Los informes del Contratista no serán vinculantes para la Corporación.*

...

**ARTÍCULO 24º.- RETRIBUCIÓN DEL CONTRATISTA.-...**



*Los concursantes harán figurar de forma expresa en las plicas... la cantidad en pesetas por cada metro cúbico facturado, por el cual el licitador se compromete a realizar los trabajos de explotación del servicio a que obliga este Pliego de Condiciones.*

*Con el precio señalado, el Contratista cubrirá la totalidad de gastos de explotación, mano de obra, conservación de las instalaciones, transporte, energía, tratamiento, materiales, etc., así como todos los gastos anexos y generales de la empresa y no podrá tener otra retribución por ningún concepto.*

*La conservación de contadores la abonarán directamente los abonados al contratista,...*

*La suma que el Ayuntamiento abonará por el servicio de gerencia de que se trata se determinará multiplicando este precio unitario por los metros cúbicos facturados a los abonados.*

...

**ARTÍCULO 26. CUENTA DE EXPLOTACIÓN DEL SERVICIO Y LIQUIDACIÓN DEL PRECIO.-** *La cuenta de explotación del servicio deberá rendirla el contratista al ayuntamiento dentro del primer mes del año siguiente al que se refiera...*

*Esta cuenta comprenderá:*

*En el debe del Municipio figurará el importe total que por la prestación del servicio, de que se trata, proceda satisfacer al Contratista en el año considerado con arreglo a sus retribuciones.*

*En el haber, figurarán todas las sumas liquidadas y percibidas por el Contratista de los abonados por cuenta del Ayuntamiento y con arreglo a los diferentes conceptos de las tarifas del servicio.*

*La diferencia entre haber y debe significará el saldo de la cuenta de explotación que corresponderá al Ayuntamiento."*

De acuerdo con lo que figura en el contrato formalizado y en la certificación de la adjudicación que contiene, el precio inicial por el que en 1980 se contrató a la concesionaria de la explotación del servicio, de acuerdo con la oferta formulada por ella misma, fue de 12,56 pesetas por metro cúbico hasta 1.070.000 metros cúbicos y de 11,65 pesetas por metro cúbico que excediera de dicha cantidad.

Para la actualización de dicho precio durante el plazo de la concesión, el artículo 25 del Pliego regula su revisión en función de la variación de índices oficiales publicados y de acuerdo con la siguiente ponderación de los principales componentes del coste del servicio:

- 35 por 100 por electricidad.
- 40 por 100 por mano de obra.
- 9 por 100 por gastos de conservación y
- 16 por 100 por gastos generales y beneficio industrial.

Asimismo, en este mismo artículo del pliego se establece, además, que la revisión del precio de adjudicación por metro cúbico facturado se efectuará siempre que se dé una variación superior al 8% en dichos conceptos y se determina la fórmula para calcular el precio revisado de acuerdo con dichas ponderaciones y aplicándolas, en el caso de la electricidad, mano de obra y gastos de conservación, según la variación del precio del Kw/h, del salario del oficial





de fontanería y del precio de la tubería de fibrocemento de 100 mm de diámetro, respectivamente.

Por último, igual que en el anterior informe de esta Junta, hay que citar aquí también el artículo 32 del Pliego que establece que el contrato *“se entenderá convenido a riesgo y ventura para el Contratista, el cual no podrá solicitar alteración de precios o indemnización excepto por las causas que señala el artículo 57 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales.”*

Visto todo lo anterior y examinado en conjunto el pliego de condiciones económico-administrativas que rige el contrato, su adjudicación y el acuerdo de prórroga de 26 de junio 2000, hay que advertir que destaca de forma evidente una incoherencia de gran parte de lo dispuesto en este último hasta el punto de cuestionar su validez. Se entiende que la prórroga expresa del contrato por razones de interés público entraba dentro de lo posible legalmente y que dicho interés público podía basarse en la necesidad de efectuar inversiones que fueran financiadas -no ejecutadas- por el concesionario al que, como contraprestación, se le debía abonar una cuota anual durante el período de tiempo que fuera necesario para compensar las cantidades invertidas, asegurando así el equilibrio económico financiero del contrato. Como hemos visto antes, el propio Pliego de Condiciones del contrato preveía este mecanismo de financiación de las obras de ampliación y renovación de la red de abastecimiento en su Artículo 5º y, por tanto, puede entenderse que la prórroga fuera necesaria para tener el tiempo suficiente para realizar las inversiones y para pagarlas, máxime si se optaba por repercutirlas en las tarifas que pagan los abonados.

Pero lo que no puede justificarse conforme a derecho es que se aproveche la aprobación de la prórroga para introducir otras modificaciones del contrato que lo alteren sustancialmente en cuanto al precio, al objeto y a las demás condiciones esenciales que sirvieron de base para su licitación y adjudicación. En ese sentido, esta Junta entiende que el acuerdo de prórroga de 26 de junio de 2000 no podía ni puede implicar o amparar una modificación encubierta del sistema de determinación de la retribución del contratista y del precio del contrato tal como viene establecido en los artículos 24, 25 y 26 del pliego de condiciones que rige el contrato y en el acuerdo de su adjudicación, así como tampoco puede ampliar el objeto del contrato introduciendo prestaciones no comprendidas en el contrato primitivo y sin que su precio sea objeto de licitación. Concretamente, o bien no concuerdan con lo establecido en el contrato o bien no resultan conformes a las normas aplicables en dicha fecha los extremos del acuerdo de prórroga siguientes:

a) Lo dispuesto en la cláusula segunda por la que se le encomienda al concesionario no sólo la financiación sino también la ejecución de obras que exceden las de mera conservación, omitiendo que su contratación debe someterse a principios de publicidad y concurrencia y prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido para ello. Tampoco concuerda dicho extremo con el artículo 5º del Pliego de Condiciones del contrato que no contempla la ejecución de obras por el contratista, sino su *“participación en ellas aportándolas total o parcialmente siempre que el Ayuntamiento se comprometa a reembolsarle las cantidades invertidas”*, lo que si acaso permitía encomendarle su contratación y financiación pero no su ejecución.



b) Lo dispuesto en la cláusula tercera del acuerdo de prórroga, que no se ajusta a lo establecido en el contrato cuando establece que el concesionario se resarcirá de las inversiones mediante las tarifas que percibirá de los usuarios y a continuación añade: “por lo que no procederá percibir por parte del Ayuntamiento canon alguno del concesionario”. No existe ningún canon en este contrato ni está previsto en el Pliego de Condiciones que lo rige. El acuerdo parece haber olvidado que el contratista no tiene la obligación de abonar ningún canon, sino la de rendir una cuenta anual de explotación, en la que sólo puede cargar las retribuciones a las que tiene derecho de acuerdo con el precio de adjudicación, establecido por metro cúbico facturado, actualizado conforme a lo establecido en el contrato, más la cuota parte correspondiente a la contraprestación que deba abonársele anualmente por las cantidades invertidas en la renovación y ampliación de la red de abastecimiento, para mantener así el equilibrio económico financiero del contrato. La diferencia de esos dos conceptos con el monto de las tarifas abonadas por los usuarios constituye el saldo de dicha cuenta que, en todo caso, debe ser abonado al Ayuntamiento si es favorable a éste o al contratista en caso contrario.

c) Lo establecido también en la cláusula tercera del acuerdo, en relación con la “adquisición en propiedad” de un local de características similares a otro arrendado como sede de la compañía en Ibi durante el período que dure la prórroga y “sujeto a reversión al Inventario Municipal al finalizar el contrato”, acompañado del derecho a resarcirse de la inversión efectuada con cargo a las tarifas pagadas por los usuarios. Este pacto no tiene amparo en el contrato y es una modificación por la que se amplía su objeto, apartándose de la finalidad de la prórroga y sin que, además, pueda justificarse por motivos de interés público.

d) La proyección de costes e ingresos de la concesionaria y la estimación del valor actual neto y de la tasa interna de retorno de la inversión, adjuntadas inexplicablemente a la documentación de la propuesta de acuerdo y suscritas por el alcalde, un técnico del ayuntamiento y la representante del concesionario. Dicho documento no guarda ninguna relación con las retribuciones a las que tiene derecho el contratista, no constituye la cuenta de explotación a la que se refiere el contrato y no es más que un ejercicio de simulación a futuro bajo supuestos e hipótesis escogidos sin justificación alguna, en el que, entre otras previsiones que no tienen por qué darse, se incluye un 16% de los costes como gastos generales y beneficio industrial sin diferenciar ambos conceptos cuando, además, tales gastos generales o no existen en realidad o están ya incluidos en los costes.

Son ya bastantes las ocasiones en las que la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, cuyos criterios y consideraciones asumimos como propios, se ha pronunciado sobre la cuestión de la prórroga y modificación de los contratos y, en varias de ellas, sobre dicha cuestión en los contratos de gestión de servicios públicos. Sirva como ejemplo de todas ellas el Informe 52/2000, de 5 de marzo de 2001, sobre la posibilidad legal de prorrogar y modificar simultáneamente un contrato de concesión de servicios municipales, en el que las normas aplicables eran las mismas que en el caso que nos ocupa, y respecto de la cual la Junta Consultiva se expresa del siguiente modo:

“En cuanto a... posibles modificaciones del contrato... que sustancialmente consisten en un aumento importante del precio del contrato y una alteración del sistema de revisión de



precios, el tratamiento de las mismas no puede ser independiente de la conclusión sentada anteriormente respecto a las prórrogas, pues, como se ha señalado, *si el contrato se prorroga, debe seguir rigiéndose por las mismas condiciones previstas en el pliego inicial, sin que proceda una modificación del pliego por la simple circunstancia de la prórroga.* “

Es cierto que, tanto los artículos 48, 50 y 74 de la Ley de Contratos del Estado como los artículos 102 y 164 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, admiten la posibilidad de modificaciones de los contratos, en general, y, en particular, en el contrato de gestión de servicios públicos que la Administración puede modificar, por razones de interés público, las características del servicio contratado y las tarifas que han de ser abonadas por los usuarios indicando que cuando las modificaciones afecten al régimen financiero del contrato deberá compensar al contratista de manera que se mantenga el equilibrio de los supuestos económicos que fueron considerados como básicos en la adjudicación del contrato.

Dejando aparte que las modificaciones que se pretende introducir no parecen tener un encaje adecuado en el artículo 74 de la Ley de Contratos del Estado y en el artículo 164 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, lo cierto es que, como ya declaró esta Junta en su informe de 21 de diciembre de 1995, posteriormente reproducido en el de 17 de marzo de 1999 (expedientes 48/95 y 47/98) hay que poner límites a las posibilidades de modificación de los contratos puesto que *'celebrada mediante licitación pública la adjudicación de un contrato ..., la solución que presenta la adjudicación para el adjudicatario, en cuanto a precio y demás condiciones, no puede ser alterada sustancialmente por vía de modificación consensuada, ya que ello supone un obstáculo a los principios de libre concurrencia y buena fe que deben presidir la contratación de las Administraciones Públicas, teniendo en cuenta que los licitadores distintos del adjudicatario podían haber modificado sus proposiciones si hubieran sido conocedores de la modificación que posteriormente se produce.'*”

Asimismo, esta Junta Superior de Contratación Administrativa tuvo ocasión de pronunciarse sobre la prórroga de los contratos y su inalterabilidad en el Informe 2/2001, de 12 de julio, sobre prórroga de contrato de arrendamiento de servicios personales para el abastecimiento domiciliario de agua potable. “Así, cabe afirmar que la prórroga de un contrato implica que éste se prolonga durante un tiempo determinado después de su finalización. *La prórroga no modifica ninguno de sus elementos esenciales, sino que amplía la duración y, en su caso, se procede a aplicar una fórmula de revisión de precios.* Por tanto, cabe afirmar que no se trata de un nuevo contrato, *manteniéndose el objeto, el precio y el conjunto de derechos y obligaciones establecidos en los Pliegos de Cláusulas Administrativas.*”

En consecuencia, si con la prórroga del contrato efectuada por el Ayuntamiento de Ibi en el año 2000 se ha pretendido y llevado a cabo implícita o expresamente una modificación sustancial del contrato que afecta al precio de adjudicación del contrato y a la forma de retribución al contratista, al sistema de revisión de precios establecido, a la forma establecida en el propio contrato de restablecer el equilibrio económico-financiero por el



gasto en inversiones efectivamente aportadas por el concesionario y al propio objeto del contrato, incluyendo prestaciones que no se encontraban comprendidas en el primitivo, hemos de concluir y advertir que dicho acuerdo adolece de vicios de nulidad que se arrastran desde entonces y que afectan a todos los actos posteriores y a la situación jurídica actual de tal relación contractual, ya que ésta poco tiene que ver con el contrato primitivo, el cual debió extinguirse entonces si sus condiciones no eran prorrogables y sus prestaciones ser objeto de una nueva licitación con arreglo a las nuevas condiciones que el Ayuntamiento estimara pertinentes.

No deja de ser sorprendente que el Ayuntamiento adoptara el acuerdo de prórroga del contrato permitiendo las citadas modificaciones implícitas o expresas, cuando contaba con un amplio informe de los servicios jurídicos de la Diputación de Alicante que a lo largo de su texto advertía precisamente de las limitaciones legales de la citada prórroga, con referencias a informes anteriores de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa y a la jurisprudencia respecto de dicha cuestión, y concluía de la siguiente forma:

*“... resultaría posible, tanto desde la perspectiva del acuerdo expreso, como del ejercicio del 'ius variandi', prorrogar el contrato por el plazo necesario para amortizar las inversiones -con el tope máximo (inicial+prórrogas) de 50 años- y compensar económicamente al contratista por ese mayor gasto, siempre que, atendiendo a las justificadas necesidades sobrevenidas de interés público..., no se determine una alteración sustancial que nove objetivamente el contrato, en cuyo caso sería necesaria una nueva licitación para evitar la conculcación de los principios de publicidad y concurrencia licitatoria.”*

## **CONCLUSIONES**

Amparadas en la prórroga de un contrato de gestión de servicios públicos adjudicado mediante licitación pública no cabe efectuar otras modificaciones del mismo que alteren el precio de adjudicación, la forma de retribución del contratista y el sistema de revisión de precios establecidos en el pliego de condiciones o en el contrato, o que supongan una alteración sustancial de su objeto o una ampliación de las prestaciones que fueron objeto de licitación. En el supuesto de que la prórroga, por razones de interés público, vaya acompañada de la financiación de inversiones por el contratista, el restablecimiento del equilibrio económico-financiero del contrato requiere única y exclusivamente la compensación al contratista por los gastos en los que efectivamente haya incurrido para su realización y en los términos establecidos, en su caso, en el contrato.

### **2.3 INFORME 3/2015 DE 13 DE NOVIEMBRE DE 2015. INCOMPATIBILIDADES DE LOS MIEMBROS DE LA UNIVERSIDAD EN LAS LICITACIONES DE LA FUNDACIÓN JAUME I-EMPRESA.**

#### **ANTECEDENTES**



En fecha 22 de abril de 2015 ha tenido entrada en la Secretaria de la Junta Superior de Contratación Administrativa escrito de 15 de abril de 2015, suscrito por el Rector de la Universitat Jaume I, mediante el que formula consulta del siguiente tenor literal:

*“Consulta que realiza la Universitat Jaume I a la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana de acuerdo con el artículo 15 del Decreto 79/2000, de 30 de mayo, del Gobierno Valenciano, de su creación.*

*La Fundación Universitat Jaume I-Empresa es una fundación cultural privada sin ánimo de lucro, cuyo Patronato está compuesto por los siguientes miembros, según determinan sus Estatutos:*

- *El Rector de la Universitat Jaume I*
- *El Presidente del Consejo Social de la Universitat Jaume I*
- *Un representante de cada una de las entidades públicas o privadas que promocionan la Fundación.*
- *Todos los miembros del Consejo Social de la Universitat Jaume I*
- *Dos vocales nombrados por el Rector entre los vicerrectores de la Universitat Jaume I.*
- *Nueve vocales elegidos por el Consejo de Gobierno de la Universitat Jaume I de entre sus profesores ordinarios.*

*La participación de los miembros de la Universitat Jaume I no es actualmente mayoritaria en la composición del Patronato de la Fundación. Su presidencia la ostentan un empresario de una de las entidades que la promocionan, siendo vicepresidentes el Rector, el Presidente del Consejo Social, un vicerrector y un representante de las organizaciones empresariales en el Consejo Social.*

*A su vez, el Consejo Social de la Universitat Jaume I está compuesto por miembros de diversa naturaleza, según sus Estatutos (aprobados por Decreto 116/2010, de 27 de agosto, del Consell):*

- *Tres representantes de la Universitat natos: rector, secretario general y gerente.*
- *Tres representantes de la Universitat elegidos por su Consejo de Gobierno entre sus miembros: un profesor, un miembro del personal de administración y un estudiante.*
- *Dieciocho representantes de los intereses sociales.*
- *Su presidente, nombrado por el Consell de la Generalitat.*

*En fecha reciente, el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, en su Dictamen 659/2014, de 4 de diciembre de 2014, aborda "la conveniencia y adecuación legal del 'convenio' como fórmula jurídica pertinente para la cobertura de las relaciones entre la Universitat de Valencia y la Fundación-Universidad Empresa de la Universitat de Valencia (ADEIT)". El patronato de la Fundación-Universidad Empresa de la Universitat de Valencia (ADEIT), igualmente de naturaleza privada, está compuesto por cargos directivos y de gestión de la Universitat y miembros del Consell Social, entre otros. En su Consideración Sexta analiza, atendiendo a la composición estatutaria del Patronato de la Fundación ADEIT, si existe algún tipo de incompatibilidad o limitación a la presencia y actuación de dicho Patronato y la participación en sus decisiones aplicable a sus patronos que ocupan cargos directivos y de gestión en la Universitat de Valencia, así como a sus miembros del Consejo Social.*



*Concluye que, por cuanto afecta al personal que ocupa cargos directivos y de gestión en la Universitat de Valencia no se aprecia, en principio, incompatibilidad en relación con su condición de Patronos que ostentan precisamente en representación de la Universidad y como consecuencia de la participación de ésta en la Fundación Universidad-Empresa. Respecto a los miembros del Consell Social que, a su vez, sean, a título personal, Patronos de la Fundación, deberá tenerse en cuenta el artículo 8 de la Ley 2/2003, de 28 de enero, en sus eventuales relaciones contractuales con la Fundación.*

*El artículo 8.1 de la Ley 2/2003, 28 de enero, de la Generalitat, de Consejos Sociales de las Universidades Públicas Valencianas, dispone que “La condición de miembro del Consejo Social será incompatible con la pertenencia a órganos rectores o con el desempeño de cargos de todo orden, por sí o mediante sustitución, en empresas o sociedades que contraten con la universidad la ejecución de obras, la gestión de servicios,*

*la realización de suministros o trabajos de consultoría y asistencia o de servicios, así como con la participación superior al 10 por 100 en el capital social de las mismas, excepto en los casos a que se refiere el artículo 83.1 de la Ley orgánica de universidades”.*

*A la vista de lo anterior, y de acuerdo con la normativa vigente en materia de contratación del sector público, se formula la siguiente consulta:*

*Dado que los miembros del Consejo Social de la Universitat Jaume I son miembros natos del Patronato de la Fundación Universitat Jaume I-Empresa, y atendiendo a su diversa naturaleza,*

*1.-¿Existiría algún impedimento o causa de incompatibilidad de alguno de estos miembros en el supuesto de que esta Fundación concurriera a una licitación convocada por la Universitat Jaume I, y, en su caso, contratar con ella?*

*2.- ¿Existiría algún impedimento o incompatibilidad por lo que respecta a los miembros de la Universitat Jaume I elegidos por su Consejo de Gobierno presentes en dicho Patronato, y que no pertenecen al Consejo Social?*

*3. - ¿Existiría algún tipo de limitación o causa de abstención de los miembros de la Universitat que forman parte del Patronato de la Fundación para intervenir en los procedimientos contractuales en los que ésta pudiera concurrir?”*

En fecha 8 de mayo de 2015 se ha recibido también copia de los vigentes Estatutos de la Fundación Universitat Jaume I-Empresa de Castellón, solicitados por la Secretaría de la Junta.

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

Las cuestiones planteadas en la consulta formulada por la Universitat Jaume I sólo pueden responderse tangencial o parcialmente recurriendo a la legislación en materia de contratación del sector público puesto que pertenecen principalmente al ámbito del régimen de incompatibilidades personales o incluso al de las normas que regulan el procedimiento administrativo común. Sin embargo, como se verá más adelante, la cuestión planteada puede tener una relevancia que no se



limita a las incompatibilidades que puedan afectar, subjetiva e individualmente, a las personas en su calidad de miembros del órgano de administración de una persona jurídica que aspira a contratar con el sector público, sino que tiene también trascendencia en relación con los principios que han de regir la contratación del sector público, motivo por el que se estima que el presente informe facultativo entra dentro de las competencias de esta Junta.

El texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, (en adelante TRLCSP) establece las circunstancias que originan la prohibición contratar con las personas en quienes concurren siendo, además, su ausencia uno de los requisitos que determinan la aptitud de cualquier persona física o jurídica para contratar con el sector público prestaciones comprendidas dentro del ámbito objetivo de aplicación del TRLCSP.

Concretamente, entre las circunstancias que guardan relación con la consulta objeto del presente informe, el artículo 60.1 del TRLCSP, en su apartado g),<sup>1</sup> establece la prohibición de contratar con aquellas personas jurídicas cuyos administradores se encuentren en alguno de los supuestos de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, o de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas, o bien si se trata de cargos electivos regulados en la ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, en los términos en ella establecidos.

Aunque en la redacción utilizada por el TRLCSP no se concreta qué se entiende por encontrarse en alguno de los supuestos de la Ley 53/1984 damos por sentado que dicha circunstancia viene referida a la necesidad de que los administradores de la persona jurídica que pretenda contratar con el sector público no se encuentren en situación de incompatibilidad para el desempeño de dicho cargo o bien hayan obtenido la correspondiente declaración de compatibilidad para ejercerlo. Ello es consecuencia de los principios que establece esta Ley al prohibir, con carácter general y al personal comprendido en su ámbito de aplicación, el desempeño de un segundo cargo o actividad en el sector público o la percepción de más de una remuneración con cargo a los presupuestos públicos, salvo en los supuestos y condiciones previstos en la misma Ley.

En lo que se refiere a la incompatibilidad para desempeñar actividades privadas por el personal del sector público el artículo 12.1 de la Ley 53/1984 establece, entre otras prohibiciones, las siguientes:

*“1. En todo caso, el personal comprendido en el ámbito de aplicación de esta Ley no podrá ejercer las actividades siguientes:*

*(...)*

*b) La pertenencia a Consejos de Administración u órganos rectores de Empresas o Entidades privadas, siempre que la actividad de las mismas esté directamente relacionada con las que gestione el Departamento, Organismo o Entidad en que preste sus servicios el personal afectado.*



*c) El desempeño, por sí o por persona interpuesta, de cargos de todo orden en Empresas o Sociedades concesionarias, contratistas de obras, servicios o suministros, arrendatarias o administradoras de monopolios, o con participación o aval del sector público, cualquiera que sea la configuración jurídica de aquéllas.*

*(...)"*

En el caso que nos ocupa, aceptando que la Fundación Universitat Jaume I-Empresa de Castellón (en adelante, la Fundación) es una fundación cultural de carácter privado, según el artículo 1 de sus Estatutos, y teniendo en cuenta que su Patronato es el máximo órgano de administración y representación, tal como establece el artículo 14 de sus Estatutos, debe deducirse que las dos circunstancias anteriores suponen un obstáculo para la compatibilidad del desempeño del cargo de patrono de la Fundación por los miembros del Universitat Jaume I, si la Fundación aspira actuar como una empresa contratista de servicios, especialmente para la Universitat Jaume I pero también para cualquier otra entidad del sector público. Esta posible incompatibilidad está reforzada en el caso de los miembros del Consejo Social de la Universitat, al estar establecida para ellos también en el artículo 8.1 de la Ley 2/2003, de 28 de enero, de la Generalitat, de Consejos Sociales de las Universidades Públicas Valencianas, que dispone: *“La condición de miembro del Consejo Social será incompatible con la pertenencia a órganos rectores o con el desempeño de cargos de todo orden, por sí o mediante sustitución, en empresas o sociedades que contraten con la universidad la ejecución de obras, la gestión de servicios, la realización de suministros o trabajos de consultoría y asistencia o de servicios, así como con la participación superior al 10 por 100 en el capital social de las mismas, excepto en los casos a que se refiere el artículo 83.1 de la Ley orgánica de universidades”.*

Si, por el contrario, el desempeño del cargo de patrono de la Fundación tuviera la consideración de actividades públicas para las que no se incurre en incompatibilidad, el artículo 8 de la repetida Ley 53/1984 establece que el personal incluido en su ámbito de aplicación -entre el que se encuentra el personal docente o funcionario de las Universidades de titularidad pública- que en representación del sector público pertenezca a Consejos de Administración u órganos de gobierno de Entidades o Empresas públicas o privadas, sólo podrá percibir las dietas o indemnizaciones que correspondan por su asistencia a los mismos, ajustándose en su cuantía al régimen general previsto para las Administraciones Públicas. Las cantidades devengadas por cualquier otro concepto serán ingresadas directamente por la Entidad o Empresa en la Tesorería pública que corresponda. Además, el mismo precepto establece que no se podrá pertenecer a más de dos Consejos de Administración u órganos de gobierno a que se refiere el apartado anterior, salvo que excepcionalmente se autorice para supuestos concretos mediante acuerdo del órgano competente de la Comunidad Autónoma.

En consecuencia, vistos los estatutos de la Fundación, su carácter privado y teniendo en cuenta que el Patronato es su máximo órgano de gobierno y administración, una primera conclusión es que, para que la Fundación pueda contratar con el sector público, los miembros del Patronato deben no encontrarse en ninguno de los supuestos de incompatibilidad a los que se refiere el artículo 60.1.g) del TRLCSP, lo que no parece posible en el supuesto de pertenecer al colectivo del personal comprendido en el ámbito de aplicación de la Ley 53/1984, a tenor de lo dispuesto en su artículo 12 y considerando tal actividad como de carácter privado, en general. En segundo lugar, por lo que respecta a su pertenencia o no al Consejo Social de la Universitat Jaume I, hay que destacar que dicho requisito es independiente de dicha circunstancia al tratarse el artículo 60.1 del TRLCSP de un precepto básico de aplicación general a todos los entes del sector público.





No muy diferente sería el resultado anterior si el desempeño del cargo de patrono de la Fundación tuviera la consideración de actividad 'pública' a efectos de la Ley 53/1984, posibilidad que guarda relación con la circunstancia de que algunos miembros del Patronato lo son en función de su cargo en la Universitat, como es el caso del Rector y del Presidente del Consejo Social, y el hecho de que, independientemente de lo que declaren los estatutos de la Fundación y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.1.f) del TRLCSP, forman parte del sector público las *“fundaciones que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público, o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por 100 por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades”*. Desconocemos si esta circunstancia se da en el caso de la Fundación Universitat Jaume I-Empresa de Castellón pero, si se diera, cabría entender que existe compatibilidad del personal de la Universitat para desempeñar el cargo de miembro del Patronato de la Fundación respetando lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 53/194 antes citado y en base a que su redacción permite presuponer tal compatibilidad.

Sin embargo, independientemente del régimen de incompatibilidades, una cosa es que cumpliendo dicho precepto la Fundación pudiera contratar, en general, con entidades del sector público de las que no depende ni tiene vinculación, y otra muy distinta es que pueda hacerlo con la Universitat Jaume I para contratos comprendidos en el ámbito de aplicación del TRLCSP o para los que su adjudicación deba someterse a los principios establecidos en dicha Ley. En este último supuesto no es la incompatibilidad subjetiva en la que pueden incurrir los administradores, o en este caso los miembros del Patronato, la causa principal que obstaculiza la concurrencia de la fundación a contratos que hayan de ser adjudicados por la Universitat Jaume I con arreglo a los principios de transparencia y libre concurrencia, no discriminación e igualdad de trato a los candidatos potenciales o efectivos, establecidos en la legislación reguladora de dicha materia, sino la especial vinculación y relación existente entre la Universitat Jaume I y la Fundación que impide el cumplimiento de dichos principios por los motivos que se exponen a continuación.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de los estatutos de la Fundación, ésta, tiene por objeto *“promover y fomentar la relación de la Universitat Jaume I y su entorno socioeconómico, mediante la realización de acciones y proyectos propios o concertados entre la Universitat Jaume I y las empresas privadas o administraciones públicas”*, lo que incluye diversos objetivos generales relacionados en el artículo 3, tales como *“la prospección del entorno socioeconómico en los ámbitos de competencia de la Fundación”*; potenciar y promover la realización de contratos de investigación; incrementar la oferta universitaria de formación posgrado; promover actividades de extensión universitaria; ampliar la realización de prácticas en empresas; poner en marcha programas de orientación y de inserción profesional y laboral, y crear premios, becas y ayudas a la investigación y a la formación. Asimismo, en lo que se refiere a las relaciones entre la Universitat Jaume I y la Fundación, el artículo 4 de sus estatutos establece que se regirán por un convenio específico de colaboración.

Por tanto, a la vista del objeto de la Fundación y excluyendo las relaciones que pueden ser objeto del citado convenio de colaboración, puede deducirse que, de los contratos celebrados por la Universitat Jaume I, sólo cabría inicialmente imaginar la posibilidad de que la Fundación pretendiera concurrir a licitaciones de dos tipos de contratos a los que les son de aplicación las normas de la Ley de Contratos del Sector Público, al menos en lo que se refiere al procedimiento para su adjudicación:



a) Contratos de servicios de los definidos en el artículo 10 del TRLCSP que tengan por objeto prestaciones comprendidas dentro de los fines, objeto o ámbito de actividad de la Fundación y para los cuales esta reúna los correspondientes requisitos de aptitud y solvencia.

b) Contratos de investigación y desarrollo a los que se refiere el artículo 4.1.r) del TRLCSP que, pese a estar excluidos del ámbito de aplicación de esta ley, su adjudicación se rige también por los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación y de elección de la oferta económicamente más ventajosa.

Por otra parte, suponiendo que dicha posibilidad se diese, ha de tenerse en cuenta que, de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de los Estatutos de la Universitat Jaume I, aprobados por Decreto 116/2010, de 27 de agosto, del Consell, el Rectorado es el órgano de contratación de la Universitat, dándose al mismo tiempo la circunstancia de que el Rector y dos Vicerrectores son también miembros del Patronato de la Fundación, según se establece en el artículo 15 de sus respectivos estatutos.

Todo ello configura un marco en el que se produce una incompatibilidad objetiva para que la Universitat Jaume I pueda contratar a la Fundación contratos como los descritos sometiéndose a principios de transparencia, confidencialidad de las ofertas, igualdad de trato y no discriminación de los licitadores. No es posible presumir que la Fundación concurriría a una contratación de la Universitat Jaume I en condiciones de igualdad frente a cualquier otro licitador cuando el órgano de contratación de la Universitat forma parte del órgano de administración de la Fundación y todos los que intervienen en la contratación se encuentran en una situación de dependencia jerárquica respecto de él, así como tampoco es posible garantizar el secreto de las proposiciones hasta el momento del acto público de la licitación cuando el órgano de contratación de la Universitat o personal que depende de él conocen o pueden conocer una de las proposiciones, la de la Fundación, e incluso participar en su elaboración. O viceversa: tampoco es posible que miembros del Patronato de la Fundación participen en la elaboración de las especificaciones técnicas o de los documentos preparatorios del contrato, pues en ese caso la concurrencia de la Fundación a su licitación debe considerarse expresamente prohibida por el artículo 56 del TRLCSP ya que dicha participación puede provocar restricciones a la libre concurrencia y supone un trato privilegiado respecto al resto de licitadores.

Entendemos también que esta circunstancia que hemos dado en llamar incompatibilidad objetiva para que la Fundación pueda participar en procedimientos de adjudicación convocados por la

Universitat Jaume I, para su adjudicación conforme al TRLCSP, no puede subsanarse con el recurso a la abstención previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Es cierto que el Rector de la Universitat Jaume I puede delegar las facultades del órgano de contratación o abstenerse de participar en cualquier procedimiento de contratación de la Universitat en el que concurra la Fundación de cuyo Patronato es miembro, pero ello no supone mayores garantías de igualdad de trato para los otros licitadores interesados en la contratación porque no desaparece la coincidencia de intereses entre la Universitat como poder adjudicador y uno de los licitadores -la Fundación-, ni pueden asegurarse las condiciones de igualdad en la información previa o los requisitos de confidencialidad de la licitación, por la doble condición del Rector y otros miembros del Patronato



que, a su vez, pertenecen a la Universitat Jaume I pudiendo desempeñar funciones del órgano de contratación o de asistencia a éste.

## CONCLUSIONES

**Primera.-** De conformidad con lo previsto en el artículo 60.1, apartado g, del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, no pueden ser contratistas de servicios para el sector público las personas jurídicas en las que, como actividad de carácter privado, desempeñen cargos en sus órganos de administración o dirección personas comprendidas en el ámbito de aplicación de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas.

**Segunda.-** No se encuentra en supuestos de incompatibilidad de la Ley 53/1984 y, en consecuencia, no incurre en la causa de prohibición de contratar establecida por este motivo en el artículo 60.1 de la Ley de Contratos del Sector Público, la entidad o empresa de cuyo órgano colegiado de administración o gobierno forme parte, en representación del sector público, personal incluido en el ámbito de aplicación de la citada Ley 53/1984, siempre que este personal sólo pueda percibir dietas o indemnizaciones por su asistencia a dicho órgano en los términos establecidos en el artículo 8 de esta Ley.

**Tercera.-** Sin perjuicio de lo anterior, conforme a principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato a todos los licitadores o candidatos, no puede participar en un procedimiento de contratación de un poder adjudicador del sector público una empresa o entidad de cuyo órgano de administración forme parte la propia persona titular del órgano de contratación de dicho poder adjudicador, o personal dependiente o vinculado a ella que pudiera participar en la elaboración de las especificaciones técnicas o los documentos preparatorios del contrato, o pudiera conocerlos con anterioridad a su licitación o participar en el procedimiento ejerciendo funciones para el órgano de contratación de forma que no quede garantizada la confidencialidad de las ofertas hasta su apertura o la imparcialidad de su valoración.

1 El antiguo apartado 1. f) pasa a ser el apartado 1. g) del art. 60 , según modificación del TRLCSP por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE 2.10.2015

## 2.4 INFORME 4/2015 DE 13 DE NOVIEMBRE DE 2015. CONTRATO DE CONCESIÓN DE SERVICIOS. RIESGO Y VENTURA DEL CONTRATISTA. TRANSFERENCIA AL CONCESIONARIO DE UN RIESGO OPERACIONAL EN LA EXPLOTACIÓN.

## ANTECEDENTES

En fecha 8 de junio de 2015 ha tenido entrada en la Secretaria de la Junta Superior de Contratación Administrativa solicitud de informe del Ayuntamiento de Almàssera, mediante el que formula consulta del siguiente tenor literal:



“Da. LAURA ROIG PANACH, en su calidad de Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Almáspera (Valencia), ante esa Junta Consultiva de Contratación, comparece a los efectos de formular la siguiente consulta,

**ASUNTO:** Legalidad sobre la concesión de una subvención a la mercantil Almasswim, S.L. por parte del Ayuntamiento de Almáspera, para restablecer el equilibrio económico, por valor de 33.143,46 € como concesionaria del contrato de gestión de servicios públicos, en su modalidad de concesión, de las piscinas municipales de Almáspera por haber presentado pérdidas en la gestión de la piscina en el ejercicio 2014.

**ANTECEDENTES:**

1. En fecha 26 de noviembre de 2013, se firma contrato administrativo para la gestión del servicio público de las piscinas municipales de Almáspera, incluyendo el barcafetería, en su modalidad de concesión, entre la mercantil Almasswim, S.L. y el Ayuntamiento de Almáspera. Se adjunta contrato administrativo como Anexo 1.

2. En el expediente de adjudicación del contrato administrativo para la gestión del servicio público de las piscinas municipales de Almáspera, incluyendo el barcafetería, en su modalidad de concesión, consta estudio económico-financiero de la concesión. Se adjunta dicho estudio como Anexo 2.

3. En fecha 20 de marzo de 2015, Da Pepa Burón Flores con DNI 19.095.837-H y D. Vicent Pierre Manuel Sánchez con DNI X-3315913-A en calidad de administradores mancomunados de la mercantil Almasswim, S.L. y de acuerdo con el contrato de adjudicación de gestión de servicio público de las piscinas municipales de Almáspera firmado el 26 de noviembre de 2013, presentan instancia en el Ayuntamiento de Almáspera en el que exponen que en el ejercicio 2014, la cuenta de explotación de la citada mercantil refleja unas pérdidas de 33.143,46 €, para lo cual adjuntan Balance, Cuenta de pérdidas y ganancias y Memoria de la actividad del ejercicio 2014. Asimismo indican que en el pliego de cláusulas administrativas particulares que rigen la adjudicación en su número XXII se reconoce el derecho de la adjudicataria al equilibrio económico, y para lo cual solicitan la concesión de una subvención por valor de 33.143,46 € para restablecer el equilibrio económico de la empresa por el Ayuntamiento en virtud del contrato firmado entre ambas partes, y de acuerdo con el siguiente desglose:

<b>CONCEPTO</b>	<b>Datos cuentas aportadas por Almasswim, S.L.</b>
Gastos de personal	82.068,60 €
Aprovisionamientos	21.887,69 €
Otros gastos de explotación	38.800,91 €
Gastos financieros	0€



Amortizaciones y provisiones	5,88 €
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>142.763,08 €</b>
Importe neto cifra de negocios	100.847,79 €
Otros ingresos de explotación y otros resultados	8.763,54 €
Ingresos financieros	8,29 €
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>109.619,62 €</b>
<b>PERDIDAS</b>	<b>33.143,46 €</b>

4. En fecha 12 de mayo de 2015, Da. Pepa Burón Flores con DNI 19.095.837-H en calidad de administradora mancomunada de la mercantil Almasswim, SL previa petición por parte del Ayuntamiento de Almássera, presenta los documentos contables presentados en el Registro Mercantil de Valencia de la gestión de las piscinas municipales.

5. El pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato administrativo para la gestión del servicio público de las piscinas municipales de Almássera, incluyendo el bar-cafetería, en su modalidad de concesión establece en la cláusula XIX Ejecución del contrato, y más concretamente en el apartado 19.2 Riesgo y ventura lo siguiente:

La ejecución del servicio público se ejecutará a riesgo y ventura del contratista, y con estricta sujeción al pliego de cláusulas administrativas particulares, y de acuerdo con las instrucciones que para su interpretación diere el Ayuntamiento al contratista.

En particular, el concesionario asume:

- El riesgo y ventura de su gestión empresarial y de la evolución de las condiciones financieras del mercado a lo largo del plazo concesional.

- El riesgo y ventura derivado de la evolución de los clientes del servicio objeto de la concesión. Los datos o previsiones del número de clientes incluidos en la Memoria económica no representará ningún compromiso de la Administración concedente, facilitándose a efectos exclusivamente informativos. Los licitadores deberán confeccionar su propia previsión de evolución de clientes. Igualmente dichos estudios efectuados por los licitadores no supondrán derecho alguno para el concesionario.



Los riesgos económicos y las responsabilidades de toda índole que se deriven de la conservación y de la explotación del servicio a prestar.

Los riesgos derivados de agentes externos como son la climatología, interrupción o reducción del servicio y cualquiera otros no imputables a la Administración concedente."

Por otro lado, la cláusula XXII Régimen económico de la concesión y equilibrio económico del citado pliego regula:

"La retribución del adjudicatario estará constituida por:

a) Las tarifas del servicio de las piscinas municipales que deba percibir con cargo a los usuarios, vigentes en cada momento.

b) Las subvenciones que, en su caso, fuere preciso conceder por parte del Ayuntamiento para el mantenimiento del equilibrio económico del contrato definido en el Pliego, las cuales serán aprobadas por el Pleno.

El contrato se ejecutará a riesgo y ventura del concesionario, quien asumirá los riesgos derivados de la ejecución y explotación del servicio en los términos establecidos en este Pliego y de acuerdo con la Ley.

El equilibrio inicial del contrato será el contenido en el acuerdo de adjudicación, de acuerdo con lo dispuesto en el presente Pliego y en la oferta del adjudicatario.

Se entiende, a dicho efecto, que con las tarifas del servicio que se propongan en su caso en las ofertas de los licitadores, en función de los usuarios previstos en dichas ofertas, permite al adjudicatario, mediante una buena y ordenada administración, acometer las obras objeto del Pliego, hacer frente a los gastos de explotación del servicio y obtener un margen normal de beneficio industrial.

Los licitadores propondrán las fórmulas que permitan determinar la revisión de la retribución del servicio adjudicado. Dichas fórmulas, habrán de identificar, como se estime conveniente, las agrupaciones de los costes unitarios que inciden en el coste total del servicio, incluido el beneficio industrial, ponderando mediante un coeficiente su importancia relativa y especificando, cuando ello proceda, la forma de cuantificar la modificación de cada agrupación de costes.

El incremento de la retribución del concesionario, para mantener el equilibrio de la concesión, se efectuará por cualquiera de los siguientes procedimientos:

1. Modificación de tarifas.
2. Otorgamiento de subvenciones.



El Ayuntamiento podrá modificar en cualquier momento las tarifas del servicio, revertiendo al mismo, mediante el incremento del canon, en su caso, la parte de la retribución del concesionario que exceda de la necesaria para el mantenimiento del equilibrio económico de la concesión.

La retribución del concesionario conforme a la fórmula de revisión de precios propuesta en ningún caso podrá realizarse antes de cumplirse el primer año de la prestación del servicio. Las revisiones posteriores, durante la vida de la concesión, se efectuarán con periodicidad anual.

En el presente caso no procederá revisión de la retribución al concesionario respecto de las obras que en su caso ejecute el adjudicatario."

A la vista de los antecedentes expuestos, y en virtud del contrato firmado, legislación y jurisprudencia vigente en materia de contratación, se solicita a la Junta Consultiva de Contratación, que se emita informe sobre los siguientes aspectos:

1,¿Existe posibilidad legal de conceder la subvención solicitada a la mercantil Almasswim, S.L. para mantener el equilibrio económico de la concesión por las pérdidas justificadas en el ejercicio 2014, por menores ingresos de los esperados, ya que los gastos que se aportan son inferiores a los establecidos inicialmente en el estudio económico-financiero que rige la concesión, o regiría en este caso el principio de riesgo y ventura del contratista y las pérdidas deberían ser asumidas por la empresa?

2, Si los actuales concesionarios manifiestan que en ningún momento durante el procedimiento de licitación han tenido conocimiento del estudio económico-financiero, ¿serviría dicho motivo para que el estudio que se haga valer, y por tanto las pérdidas sean las reales aportadas, y no se establezca una comparación con los ingresos y gastos del estudio económico-financiero para establecer las causas de dicho desequilibrio (en tanto que el equilibrio económico inicial del contrato sería el contenido en la adjudicación), esto es, si se deben a causas imprevistas o por el contrario se hubieran debido tener en cuenta en el momento de la adjudicación?

3. ¿En caso de no ser legal la concesión de esa subvención, se podría conceder a una mercantil una subvención por cualquier otro concepto?

En definitiva, se solicita informe sobre la legalidad o no de concesión de subvención por parte del Ayuntamiento de Almàssera al concesionario Almasswim, S.L. para restablecer el equilibrio económico de la concesión, de acuerdo con el contrato y legislación vigente y los datos aportados por el concesionario.

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

El presente informe facultativo se emite al amparo de lo dispuesto en el artículo .... del decreto 79/2000, de ....., del Gobierno Valenciano. No obstante, la consulta formulada por el Ayuntamiento de Almàssera contiene tres cuestiones que merecen distinta consideración. Mientras que las dos



primeras vienen referidas a aspectos relacionados con la contratación administrativa para los cuales esta Junta es competente, la tercera cuestión, de una amplitud imprecisa, excede dicha competencia y en consecuencia sólo podrá ser abordada en este informe parcialmente, en la medida en que guarda relación con la primera consulta y con la normativa en materia de contratación.

El contrato que motiva la consulta es un contrato de gestión de servicios públicos adjudicado el 28 de octubre de 2013 y suscrito el 26 de noviembre de ese mismo año, teniendo por objeto la concesión de la explotación de las piscinas municipales y del bar-cafetería emplazados en el Polideportivo municipal. Se rige principalmente por sus pliegos de Cláusulas Administrativas particulares (PCAP) y de Prescripciones Técnicas (PPT), ambos de 2013, y por el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, así como por las normas que resulten de aplicación del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, vigente en aquello que no se oponga a lo dispuesto en el TRLCSP.

De conformidad con el tipo de contrato y con la citada normativa su duración se ha establecido en 15 años, prorrogable por anualidades sucesivas mediante acuerdo expreso de las partes hasta un máximo de 25 años. El valor estimado del contrato teniendo en cuenta su plazo máximo se estimó en 8.260.450€ (2013) y la retribución del contratista consiste en el monto de las tarifas abonadas por los usuarios, debiendo el concesionario abonar al Ayuntamiento un canon por el bar cafetería que, de acuerdo con su oferta, asciende a 1400 euros anuales, IVA no incluido. La aprobación de las tarifas corresponde al Ayuntamiento, a propuesta del concesionario en la licitación para las tarifas iniciales y en la forma prevista en el PCAP para las revisiones posteriores. No existe obligación de ejecutar obras por el concesionario que excedan la mera conservación y mantenimiento de las instalaciones cuya explotación se le concede, salvo una mejora del acabado del acceso superior para mantenimiento de techos y luces que el propio concesionario ofertó en la licitación como una mejora de las admitidas y valorables según el pliego.

Entrando en la cuestión principal planteada por el Ayuntamiento en su consulta, hay que recordar que, tal como establece el artículo 277 del TRLCSP, en el contrato de gestión de servicios públicos en la modalidad de concesión el contratista ha de explotar los servicios a su *propio* riesgo y ventura, lo que en el caso sometido a consulta implica que ha de asumir como propio el riesgo de que la utilización del servicio por sus usuarios potenciales no sea suficiente para obtener los ingresos que permitan cubrir los costes de dicha explotación, sin que ello le otorgue ningún derecho a recabar de la Administración pública concedente ninguna compensación económica por tal motivo. Dicha circunstancia no tiene nada que ver con el derecho del concesionario al mantenimiento del equilibrio económico de la concesión, al que se refiere el artículo 282 del TRLCSP, el cual deberá ser restablecido por la Administración como consecuencia de modificaciones en el contrato en los supuestos siguientes:

- a) Cuando la Administración modifique, por razones de interés público y de acuerdo con lo establecido en el título V del libro I [del TRLCSP], las características del servicio contratado.
- b) Cuando actuaciones de la Administración determinaran de forma directa la ruptura sustancial de la economía del contrato.





c) Cuando causas de fuerza mayor determinaran de forma directa la ruptura sustancial de la economía del contrato. A estos efectos, se entenderá por causas de fuerza mayor las enumeradas en el artículo 231 de esta Ley.

Ninguna de las circunstancias anteriores se da en el caso sometido a consulta. En éste, no existe ninguna alteración de las condiciones o prestaciones establecidas en la adjudicación del contrato y la petición de la empresa concesionaria se basa exclusivamente en que en 2014, esto es, durante el primer año natural completo de explotación de los servicios objeto de la concesión, la empresa ha tenido pérdidas, lo que le lleva a solicitar del Ayuntamiento una subvención compensadora de tales pérdidas de explotación, olvidando que la explotación de los servicios concedidos es a su propio riesgo y ventura y que, por tanto, excepto en los supuestos legales anteriores, en este tipo de contratos no tiene el derecho a que la Administración le compense porque sus ingresos sean inferiores a los esperados o simplemente inferiores a los costes de explotación. Del escrito y la documentación remitida y salvo hechos o circunstancias que desconozcamos, se deduce que las pérdidas de explotación expuestas por la empresa no se deben a causas imputables a la Administración, ni son consecuencia de actuaciones de ésta y, además, ni siquiera pueden considerarse anormales al haberse producido en el primer año de la explotación.

La cuestión anterior ha sido tratada en más de una ocasión por la jurisprudencia española y europea entre la que citaremos, en primer lugar, por su proximidad, la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de abril de 2015 (STS 1597/2015), desestimatoria de un recurso de la concesionaria de un tramo de la AP7 contra la denegación de una reclamación de indemnización por unos menores ingresos de los esperados, a su juicio por la disminución del tráfico producido posiblemente como consecuencia del desdoblamiento de un tramo de la N-332. En ella el TS manifiesta:

*“El estudio de la solución que haya de darse a dicha cuestión exige previamente efectuar las consideraciones que siguen.*

*La primera es que el principio de la eficacia vinculante del contrato y de la invariabilidad de sus cláusulas es la norma general que rige en nuestro ordenamiento jurídico tanto para la contratación privada como para la contratación administrativa. En cuanto a la primera debe mencionarse el artículo 1091 del Código civil, y sobre la segunda estas otras normas de la sucesiva legislación de contratos administrativos más reciente: el artículo 94 del TR/LCAP de 16 de junio de 2000, y los artículos 208 y 209 del TR/LCSP de 14 de noviembre de 2011.*

*La segunda es que la contratación administrativa se caracteriza también por llevar inherente un elemento de aleatoriedad de los resultados económicos del contrato, al estar expresamente proclamado por la ley el principio de riesgo y ventura del contratista (artículos 98 del TR/LCAP de 2000 y 215, 231 y 242 del TR/LCSP de 2011). Un elemento de aleatoriedad que significa que la frustración de las expectativas económicas que el contratista tuvo en consideración para consentir el contrato no le libera de cumplir lo estrictamente pactado ni, consiguientemente, le faculta para apartarse del vínculo contractual o para reclamar su modificación.*

*La tercera es que en nuestro ordenamiento jurídico ha sido tradicional establecer unas tasadas excepciones a esa aleatoriedad de los contratos administrativos, consistentes en reequilibrar la ecuación financiera del contrato únicamente cuando se ha producido una ruptura de la misma por causas imputables a la Administración ( "ius variandi" o "factum principis"), o por hechos que se consideran "extra muros" del normal "alea" del contrato por ser reconducibles a los conceptos de fuerza mayor o riesgo imprevisible. Lo cual significa que no toda alteración del equilibrio de las*



*prestaciones del contrato da derecho al contratista a reclamar medidas dirigidas a restablecer la inicial ecuación financiera del vínculo, sino únicamente aquellas que sean reconducibles a esos tasados supuestos de "ius variandi", "factum principis", y fuerza mayor o riesgo imprevisible.*

*Esa regulación tasada de los supuestos excepcionales de restablecimiento del equilibrio económico del contrato ha estado presente en esa sucesiva legislación de contratos públicos que antes se ha mencionado. Así, los artículos 144 y 163 del TR/LCAP de 2000 , que regulaban medidas de reparación para los supuestos de fuerza mayor y ejercicio del "ius variandi"; el artículo 248.2 de ese mismo TR/LCAP, introducido por la Ley 13/2003, de 23 de mayo reguladora del contrato de concesión de obras públicas, que refiere el deber de la Administración de restablecer el equilibrio económico del contrato a los supuestos de "ius variandi", fuerza mayor, "factum principis" y previsiones del propio contrato; y el artículo 258.2 del TR/LCSP de 2011 , que viene a reproducir el contenido del anterior precepto. Y en esa misma línea se han movido los artículos 24 y 25 de la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión, que vienen a contemplar desequilibrios debidos a decisiones de la Administración. Finalmente, la cuarta y última consideración es que, más allá de los supuestos tasados en la regulación general de la contratación pública, el reequilibrio sólo procederá cuando lo haya previsto el propio contrato y cuando una ley especial regule hipótesis específicas de alteración de la economía inicial del contrato y establezca medidas singulares para restablecerla."*

En la misma Sentencia el Tribunal examina también la posibilidad de que pudiera esgrimirse la imprevisibilidad de la disminución del tráfico como causa justificativa del derecho a una compensación por alteración de la concesión, así como la consideración que merecen las pérdidas o menores ingresos en algún ejercicio, y señala lo siguiente:

*“Como se recordó en la precitada Sentencia de 4 de febrero de 2014 , ninguna duda existe acerca de que el riesgo y ventura se refiere, como dijo la Sentencia de 31 de marzo de 1987 reiterando jurisprudencia anterior, a acaecimientos ajenos a la esfera de actuación de las partes contratantes lo que elimina lo que provenga de su propio actuar. Es consustancial a la contratación pública que el riesgo corre a cargo del contratista. Mas también que debe diferenciarse de elementos extraños al contrato que pueden afectar a su curso normal dando lugar a la aplicación de la teoría de la imprevisión como mecanismo capaz de asegurar el fin público de la obra o servicio en circunstancias normales.*

*(...)*

*Atendido al desarrollo de la licitación, ninguna duda ofrece que la merma de flujos de vehículos, bien por crisis económica bien por remodelación de una vía de acceso libre, no constituye un riesgo imprevisible sino consecuencia del riesgo y ventura contractual que la licitadora debió examinar al participar en el concurso.*

*Y resultan ciertas las aseveraciones efectuadas por el Abogado del Estado respecto a que, dado el plazo no discutido de finalización de la concesión, 2048, puede evolucionar el tráfico de la concesión respecto de la que se pretende una indemnización o un reequilibrio económico distinto al plasmado en la legislación al respecto.*

*La concesión ha de considerarse en el largo plazo y no en la obtención inmediata de beneficios, máxime cuando el legislador ha establecido mecanismos para las pérdidas inmediatas derivadas de factores varios."*



Anteriormente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la Sentencia de 10 de marzo de 2011, dictada en el asunto C-274/09 y recogida en el Informe 10/2014 de esta Junta, indicaba las características que definen un contrato de concesión frente a uno de servicios :

*“1.- Es preciso comprobar asimismo si el modo de remuneración acordado consiste en el derecho del prestador a explotar un servicio e implica que éste asume el riesgo de explotación del servicio en cuestión. Si bien este riesgo puede ser ciertamente muy limitado desde el primer momento, la calificación de concesión de servicios requiere no obstante que la entidad adjudicadora transfiera al concesionario la totalidad o, al menos, una parte significativa del riesgo que corre.*

*2.- El riesgo de explotación económica del servicio debe entenderse como el riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado que puede traducirse en el riesgo de enfrentarse a la competencia de otros operadores, el riesgo de un desajuste entre la oferta y la demanda de los servicios, el riesgo de insolvencia de los deudores de los precios por los servicios prestados, el riesgo de que los ingresos no cubran íntegramente los gastos de explotación o incluso el riesgo de responsabilidad por un perjuicio causado por una irregularidad en la prestación del servicio.*

*3.- En cambio, riesgos como los vinculados a una mala gestión o a errores de apreciación del operador económico no son determinantes a efectos de calificar un contrato como contrato público o como concesión de servicios, puesto que tales riesgos, en efecto, son inherentes a cualquier contrato, ya se trate de un contrato público de servicios o de una concesión de servicios.”*

En este sentido, la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 relativa a la adjudicación de contratos de concesión define, en su artículo 5, las notas características del contrato de concesión de servicios:

- 1.- Se trata de un contrato a título oneroso
- 2.- Comprende la prestación y la gestión de servicios distintos de la ejecución de las obras
- 3.- La contrapartida es bien el derecho a explotar los servicios objeto del contrato únicamente, o este mismo derecho en conjunción con un pago.
- 4.- La adjudicación de las concesiones de servicios implicará la transferencia al concesionario de un riesgo operacional en la explotación de dichas obras o servicios abarcando el riesgo de demanda o el de suministro, o ambos. Se considerará que el concesionario asume un riesgo operacional cuando no esté garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes que haya contraído para explotar las obras o los servicios que sean objeto de la concesión. La parte de los riesgos transferidos al concesionario supondrá una exposición real a las incertidumbres del mercado que implique que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario no es meramente nominal o desdeñable.

Todas las características anteriores se encuentran en el contrato administrativo sometido a consulta por el Ayuntamiento de Almáspera y figuran correctamente reflejadas en el pliego que lo rige. La posibilidad de que la explotación de los servicios objeto de la concesión tenga como resultado pérdidas forma parte intrínseca de los riesgos de demanda y económicos asumidos por el concesionario sin que tal suceso en uno o varios ejercicios le otorgue derecho alguno, tal como se



prevé en la cláusula XIX del PCAP del contrato, ni suponga alteración del equilibrio económico financiero de las condiciones iniciales contenidas en el acuerdo de su adjudicación, máxime cuando el propio adjudicatario pudo proponer en su oferta su proyecto de explotación y las tarifas a pagar los usuarios por la utilización de los servicios.

Resuelta la inexistencia del derecho del concesionario a la compensación de las pérdidas tenidas durante el primer año de la explotación de los servicios objeto del contrato, la segunda cuestión que debe abordarse para responder completamente la consulta del Ayuntamiento es si, pese a ello, pese a no tener derecho el contratista, existe la posibilidad legal de conceder la subvención solicitada por éste para compensar las citadas pérdidas. Respecto de ello, sin entrar en otras materias que puedan no estar relacionadas con la competencia de esta Junta, hemos de advertir que no es posible hacerlo en base al contrato suscrito con la concesionaria sin contravenir las normas en materia de contratación y, de forma muy especial, el principio de igualdad de trato a los licitadores y a los candidatos potenciales que pudieran participar en el procedimiento de contratación que, de haber sabido que las pérdidas en cualquier ejercicio iban a ser objeto de subvención por parte del Ayuntamiento, podrían haber formulado sus ofertas ateniéndose a dicha circunstancia. Téngase en cuenta que, según consta en la cláusula XII del PCAP el proyecto de explotación presentado por los licitadores, donde se comprometía el modo de prestación del servicio y las tarifas a percibir, así como el canon ofertado por el bar-cafetería y la mejora del acceso para mantenimiento de techos y luces, todos ellos aspectos determinantes de los costes e ingresos de la explotación, constituían los principales criterios de adjudicación valorados para determinar la oferta más ventajosa y en base a los cuales la actual concesionaria resultó adjudicataria del contrato. Por tanto, tratándose de una concesión, no es aceptable desde el punto de vista de la contratación pública que la no realización de las previsiones económicas efectuadas por la propia empresa pueda dar lugar a una subvención de la Administración concedente cada vez que resulten pérdidas de explotación en un ejercicio anual.

En lo que se refiere a la segunda consulta formulada por el Ayuntamiento, relativa a la posibilidad de que el actual concesionario manifestara que en ningún momento durante el procedimiento de licitación ha tenido conocimiento del estudio económico-financiero previo (entendemos que se refiere al de 5 de marzo de 2013, de la Intervención municipal, remitido junto con el escrito de la consulta) hay que señalar que no podría justificarse tal circunstancia a tenor de lo que establece la cláusula IX del PCAP, cuando establece la documentación que debían presentar los licitadores en el sobre B y, entre otras prescripciones, establece la siguiente:

*“ Deberan aportarse los documentos que de acuerdo con la cláusula XII, acrediten con claridad los criterios que servirán de base para adjudicar este contrato y, en concreto, este sobre contendrá:*

*(...)*

*b) Proyecto de explotación...*

*(...)*

*Dicho proyecto incluirá como documento separado, un estudio económico-financiero, que respetará la estructura del Estudio Económico redactado por la Intervención Municipal, que se acompaña a este Pliego, que justifique el precio ofertado y en su caso las tarifas que deban abonar los usuarios.”*

Visto dicho apartado de la cláusula IX del Pliego no resulta verosímil una manifestación como la que es objeto de consulta, según la cual el concesionario podría pretender ahora, más de un año después de resultar adjudicatario del contrato e iniciar la explotación de los servicios, que “en ningún



momento durante el procedimiento de licitación” ha tenido conocimiento del estudio económico financiero al que se refiere el pliego, cuando en su proposición debía tenerlo necesariamente en cuenta para formular su propio estudio y, si lo estimaba pertinente, tal como preveía la cláusula anterior del PCAP, proponer las tarifas que

debían abonar los usuarios que considerara adecuadas a partir de las vigentes o de las que como propuestas constaban en el Pliego de prescripciones técnicas. Hemos de hacer notar, además, que del examen de la documentación remitida se deduce que el estudio económico-financiero de la Intervención para la viabilidad de la explotación, en conclusión, estimaba necesario incrementar las tarifas anteriormente vigentes en un 10% y dicha recomendación tuvo su reflejo y se trasladó al Pliego de Prescripciones técnicas, donde se hicieron constar detalladamente tanto las tarifas vigentes como las propuestas incrementadas, motivo por el cual los licitadores tuvieron en este último documento la información más relevante derivada de dicho estudio para formular sus ofertas.

En cualquier caso, la no realización de las expectativas del estudio económico presentado por el adjudicatario en su licitación o de las contenidas en el estudio previo de la Intervención municipal no constituye un motivo que justifique el resarcimiento al concesionario de las pérdidas de explotación tenidas durante el primer año de explotación, pues hay que insistir en que el equilibrio económico-financiero a cuyo mantenimiento tiene derecho el concesionario es el que viene dado por las condiciones del contrato y sólo su alteración o modificación por razones de interés público o por darse los otros supuestos previstos en el artículo 282.4 del TRLCSP es la que obliga a la Administración a restablecerlo mediante la modificación de las tarifas a abonar por los usuarios o mediante otras medidas que procedan entre las previstas en el contrato o en el apartado 5 de dicho precepto del TRLCSP. El hecho probable de que las pérdidas aducidas por el concesionario se deban a una insuficiente afluencia de usuarios o a un menor consumo de éstos en las instalaciones objeto de concesión no son circunstancias que alteren el equilibrio económico financiero regulado en el contrato sino que, como se ha insistido en este informe, se encuentran dentro del riesgo operacional que le corresponde asumir y soportar al concesionario. También se observa, en los datos facilitados por el concesionario y reproducidos por el Ayuntamiento en su escrito de la consulta, que la disminución de los ingresos de explotación en 2014, respecto los del anterior adjudicatario reflejados en el estudio de la Intervención, ha ido pareja o precedida de una fuerte reducción de los gastos por parte del actual concesionario, lo cual es una responsabilidad exclusivamente suya y bien pudiera ser que, al menos en parte, una cosa fuera consecuencia de la otra, es decir, que los resultados obtenidos son consecuencia de la gestión realizada.

## CONCLUSIONES

**Primera.-** El contrato de concesión de servicios públicos obliga al concesionario a asumir el riesgo operacional de no poder cubrir los costes de explotación de los servicios objeto de concesión, sin que dicha circunstancia le otorgue derecho alguno de compensación por la Administración concedente si no se dan los supuestos de alteración del equilibrio económico del contrato previstos en el artículo 282.4 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

**Segunda.-** En un contrato administrativo de concesión de servicios y por el hecho de alegar pérdidas en uno o varios ejercicios de su duración, no puede otorgarse al concesionario subvenciones a la



explotación no establecidas en el pliego del contrato ni amparadas en los supuestos legales anteriores sin contravenir los principios de igualdad de trato y de transparencia que han de regir la contratación del sector público.

## **2.5 INFORME 5/2015 DE 13 DE NOVIEMBRE DE 2015. POSIBILIDAD DE ESTABLECER EN TODO CASO EN LOS PLIEGOS DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS LA SUBROGACIÓN OBLIGATORIA DEL PERSONAL QUE VENÍA PRESTANDO EL SERVICIO. LÍMITES.**

### **ANTECEDENTES**

En fecha 15 de junio de 2015 ha tenido entrada en la Secretaria de la Junta Superior de Contratación Administrativa solicitud de informe de la Universitat de València, mediante el que formula consulta del siguiente tenor literal:

“De conformidad con lo previsto en el artículo 15 del Decreto 79/2000, de 30 de mayo del Gobierno Valenciano, se interesa el informe de esa Junta Superior de Contratación Administrativa sobre la cuestión que a continuación se plantea:

En base al principio de libertad de pactos que el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público establece en su artículo 25, la Universitat de València se ha planteado la posibilidad de incorporar a los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares que rigen los contratos que se encuentran en el ámbito de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público, cláusulas que impongan al adjudicatario la obligación de subrogar al personal de la empresa que anteriormente prestaba el servicio, pese a no estar prevista esta subrogación en el convenio sectorial correspondiente, sin que dicha subrogación resulte obligatoria para el trabajador.

La cláusula que se pretende introducir en los pliegos tendría el siguiente tenor:

"El adjudicatario vendrá obligado a subrogar al personal que actualmente se encuentra prestando el servicio de acuerdo con las condiciones laborales del antiguo contratista, para lo cual se deberá contar con la aceptación expresa del trabajador."

Se plantea la duda del ajuste a la legalidad de esta cláusula, por si pudiera excederse del ámbito propio de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, al rebasar el ámbito subjetivo propio de los contratos administrativos, reguladores de las relaciones entre la Administración y el Adjudicatario.

Juan Luis Gandía Cebedo

Vicerrector de Economía e Infraestructuras

Órgano de Contratación por delegación del rector de 3 de octubre de 2014. DOGV nº 7378/10.10.2014”

### **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**



El presente informe carácter facultativo se emite de conformidad con las funciones encomendadas a la Junta en el Decreto 79/2000, de 30 de mayo, del Gobierno Valenciano, limitadas al ámbito competencial de la contratación administrativa. En consecuencia, ha de advertirse que las interpretaciones que en el presente informe se hagan en relación con la normativa o las disposiciones legales en materia laboral tienen por finalidad hacer inteligibles las conclusiones del informe y se efectúan en la medida en que guardan relación directa con las normas reguladoras de la contratación del sector público, pero no deben considerarse parte del dictamen que obliga al órgano de contratación a motivar su decisión en caso de apartarse del criterio de la Junta.

Aunque la consulta formulada por la Universitat de València no especifica el tipo de contrato al que se refiere, por su redacción y por razones prácticas entendemos que la cuestión planteada viene referida tanto a los contratos de servicios como a los contratos de gestión de servicios públicos o de concesión de obra pública comprendidos en el ámbito de aplicación del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, pero no a otros tipos de contratos regulados igualmente en dicho Texto. Aunque técnicamente fuera posible, descartamos la posibilidad de aplicar la cláusula objeto de la consulta en los contratos de suministros y de obras, los primeros por tratarse de entregas de bienes en las que las prestaciones personales son irrelevantes o accesorias, y los segundos por tratarse en general de la contratación de un resultado, la obra, normalmente definido en un proyecto o memoria técnica en el que tampoco el personal que interviene está establecido contractualmente.

Hecha esta salvedad, hay que advertir también que la distinción entre un contrato de servicios y uno de gestión de servicios públicos, sea éste en la modalidad de concesión o en otra, reviste especial relevancia para abordar la cuestión planteada. En el contrato de servicios el poder adjudicador adquiere prestaciones de hacer, según la terminología del artículo 11 TRLCSP, consistentes en unos trabajos técnicos o especializados previamente definidos donde la contraprestación es un precio cierto y su duración relativamente corta, mientras que en un contrato de concesión de servicios o de obra pública lo que se contrata es la gestión y explotación de un servicio público o la construcción de una obra pública y su posterior explotación, lo cual implica la realización de una actividad empresarial íntegra, en la que el concesionario asume el riesgo económico de la explotación y que conlleva no sólo la contratación del personal necesario para atender a los usuarios, sino también la gestión y administración de unos activos patrimoniales de la Administración afectos al servicio público o bien objeto de concesión que, junto con el personal, podría decirse que conforman una especie de unidad productiva autónoma, en cuyo caso, en el supuesto de cambio de concesionario, habría de plantearse la procedencia de la subrogación legal a la que obliga el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores.

Entendemos, por tanto, que la cuestión planteada en la consulta viene referida sobre todo a la subrogación no legalmente obligatoria, es decir, cuando no se da el supuesto de sucesión de empresa al que se refiere el artículo 44.1 del Estatuto de los Trabajadores (en adelante ET). La subrogación legal en base a este precepto ha sido tratada en repetidas ocasiones por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y puede decirse que desde los años noventa del siglo pasado se manifiesta en el sentido de que para que pueda considerarse que existe una sucesión de empresa del artículo 44 del ET no basta que un empresario sustituya a otro en la realización de una actividad, sino que es necesario que se transmita un conjunto patrimonial susceptible de explotación. Por ejemplo, el fundamento de la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1990, reiterado en la de de 13 de marzo de 1990, esta última recaída en un recurso de casación contra una sentencia de la Magistratura de Trabajo (después Juzgado de lo Social) relativa a un litigio en materia de sucesión empresarial, se manifestaba ya entonces de la siguiente forma: *“tras reconocer que en*

*ocasiones determinadas formas de descentralización productiva o de gestión indirecta (contratas privadas o concesiones administrativas) pueden dar lugar a supuestos próximos al que contempla el artículo 44.1 del Estatuto de los Trabajadores, señala que, sin perjuicio de posibles garantías adicionales a través de normas sectoriales (caso de las empresas de limpieza de edificios y locales o de los servicios de vigilancia y seguridad), para ello [para que haya sucesión empresarial del art. 44 del ET] es necesario que la transmisión afecte a un conjunto de elementos patrimoniales susceptible de constituir un soporte productivo dotado de autonomía funcional y no a una mera actividad y a los contratos de trabajo a ella vinculados. En este sentido y en el ámbito de la gestión indirecta a través de concesiones administrativas, es útil el criterio doctrinal que distingue las concesiones que llevan aparejada la entrega al concesionario de la infraestructura u organización empresarial básica para la explotación del servicio (...) y aquellas otras en que, al no concurrir esta puesta a disposición de los elementos patrimoniales fundamentales de la explotación, faltan los presupuestos necesarios para apreciar la sucesión empresa regulada en el precepto mencionado”.*

Entrando, pues, en la cuestión planteada así delimitada es obligado examinar las normas legales que resultan de aplicación para la preparación de los contratos, en particular para la elaboración de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, y comenzar, como hace la propia consulta, por traer a colación aquí el artículo 120 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, (en adelante TRLCSP), que literalmente dice:

*Artículo 120. Información sobre las condiciones de subrogación en contratos de trabajo*

*En aquellos contratos que impongan al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales, el órgano de contratación deberá facilitar a los licitadores, en el propio pliego o en la documentación complementaria, la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir la evaluación de los costes laborales que implicará tal medida. A estos efectos, la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar y que tenga la condición de empleadora de los trabajadores afectados estará obligada a proporcionar la referida información al órgano de contratación, a requerimiento de éste.*

Por lo demás, el artículo 115 del TRLCSP se limita a señalar que en los pliegos de cláusulas administrativa particulares se incluirán los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato y las demás menciones requeridas por esta Ley y sus normas de desarrollo. Respecto a estas últimas, el artículo 67 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, todavía vigente y de aplicación en este caso, detalla el contenido al que deben ajustarse los pliegos de cláusulas administrativas y, por lo que aquí interesa, de forma análoga a la del artículo 115 del TRLCSP.

En buena lógica, de la redacción del artículo 120 del TRLCSP cabe deducir que es posible imponer la obligación de que el adjudicatario de un contrato se subrogue como empleador en los contratos laborales del personal que se encontrara prestando el servicio antes de la adjudicación. De lo contrario, si no fuera así, dicho precepto sobraría. Como hemos visto, en el supuesto de que proceda la subrogación legal, por darse la circunstancia de sucesión de empresa prevista en el artículo 44.1 del ET, no es que sea posible imponer la subrogación, es que ésta es obligatoria y, en consecuencia, debe darse debido cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 120 del TRLCSP, el cual se limita a





establecer la obligación de facilitar a los licitadores la información necesaria y relevante para la subrogación. Ahora bien, fuera de la subrogación legalmente obligatoria, una cosa es que sea posible imponerla en determinados casos o en determinados tipos de contrato y otra muy distinta es que lo sea en todo tipo de contratos o en todo contrato perteneciente a alguno de los tipos comprendidos en el ámbito de aplicación del TRLCSP, cualquiera que sea su objeto o sector de actividad. Y esta es la cuestión que no encuentra respuesta expresa en la normativa en materia de contratación del sector público, salvo parcial e indirectamente en algunos supuestos.

En sendos recursos contra los pliegos de dos concursos para la adjudicación de otros tantos contratos de concesión administrativa de una línea de transporte regular de viajeros, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) trató la cuestión de la obligación para el adjudicatario de subrogarse en las relaciones laborales del anterior concesionario siempre que el personal afectado lo aceptase y anuló la cláusula que la imponía, tras recordar la doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, manifestada en su informe 31/1999, de 30 de junio, según la cual *“la subrogación de una empresa en las relaciones laborales de otra es cuestión cuya posibilidad ha de ser resuelta de conformidad con la legislación laboral vigente, en concreto determinando si resulta aplicable al supuesto de hecho del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores, o, en su caso, de los respectivos convenios colectivos, sin que nada al respecto tengan que establecer los pliegos de cláusulas administrativas particulares”*, así como un informe de la Abogacía General del Estado, de 29 de junio de 2005, en el mismo sentido. De esta forma se expresaba en TACRC en la Resolución 134/2013, relativa a los mencionados recursos:

*“Por tanto, la existencia o no de la obligación de subrogarse en los contratos de trabajo que venían ligando al anterior concesionario depende de si esa obligación está contemplada en el convenio colectivo del sector. Si no lo está, el establecimiento ex novo de esta obligación en los pliegos excedería de su contenido jurídicamente admisible, por lo que deberían ser anulados en este punto.”*

Con la anterior resolución el TACRC va un paso más allá de lo que ya manifestaba en su Resolución 181/2011, también citada en ésta, en la que manifestaba que *“la obligación del adjudicatario de subrogarse en las relaciones laborales vigentes con el contratista que en el momento de convocarse una licitación se halle ejecutando un contrato con el mismo objeto, surge, normalmente, como una exigencia del convenio colectivo que afecta al sector de actividad de que se trate (...), pues la obligatoriedad de la subrogación no procede del pliego sino del convenio colectivo.”*

Lo que se deriva de las resoluciones del TACRC es, en definitiva, que debe entenderse que el artículo 120 del TRLCSP se limita a establecer la obligación de facilitar a los licitadores la información concerniente a las relaciones laborales preexistentes en las que tendrán que subrogarse, cuando tengan que hacerlo por motivos establecidos en los convenios o en las normas laborales vigentes. Pero, de acuerdo con esta interpretación, lo que no se puede pretender es que el artículo 120 del TRLCSP habilite o faculte al órgano de contratación para decidir imponer la obligación de subrogación en cualquier contrato en el que así lo estime conveniente aunque no exista obligación legal de hacerlo.

Parece que no es de la misma opinión la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que en su sentencia de 25 de marzo de 2015 (núm. recurso 188/2013) estimó parcialmente el recurso interpuesto contra la anterior Resolución 134/2013 del TACRC, anulando a su vez la anulación que el TACRC había acordado respecto de la cláusula que imponía la obligación del adjudicatario de subrogar al adjudicatario como empleador en los contratos laborales vigentes y



declarando la Sala que dicha cláusula era conforme a derecho. Para ello, la Sala de la Audiencia se apoya, por una parte, en el argumento de considerar legítimo que el órgano de contratación pueda actuar movido por fines tales como la defensa de la estabilidad en el empleo para imponer la obligación de la subrogación:

*“... una cosa es que conforme al correcto dictamen de la Abogacía del Estado no se pueda imponer la subrogación a los trabajadores y otra muy distinta que no puedan establecerse en los pliegos de condiciones la subrogación, como obligatoria para el nuevo adjudicatario, en defensa de la estabilidad en el puesto de trabajo y en el empleo, si bien condicionada a la aceptación de los trabajadores.”*

Por otra parte, junto a la previsión recogida en el artículo 120 del TRLCSP, a la que ya nos hemos referido, la Audiencia se apoya también en diversas sentencias de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de las que citaremos el párrafo transcrito de la STS de 13 de noviembre de 2013 (rec. 1334/2012), por ser la única que incide de forma general sobre la cuestión analizada en el presente informe:

*“(...) la obligación de subrogación sólo será exigible si surge de la norma convencional o la imponía, en su caso, el régimen de obtención de la contrata -como puede suceder con la imposición de tal condición en el pliego de condiciones por parte de la Administración-, en cuyo caso habrá de estarse a esa fuente para delimitar el alcance de la obligación de subrogarse.”*

Por último, pero no menos importante y a nuestro juicio mucho más relevante que las anteriores consideraciones, la Sentencia de la Audiencia entra a analizar la normativa específica de los servicios públicos transporte, objeto del contrato de concesión administrativa en litigio, y tiene en cuenta también, la Comunicación 2014/C 092/01 relativa a la interpretación del Reglamento CE 1370/2007, en la que, interpretando su artículo 4, indica que una de las opciones que tienen las autoridades competentes si consideran que es necesario adoptar medidas de protección del empleo en caso de cambio de operador es *“solicitar el traspaso de personal previamente contratado para prestar servicios con los derechos que les asistan”*, recordando que *“tienen la obligación, si exigen un traspaso de personal o si imponen determinadas normas sociales de detallar claramente estas obligaciones en los documentos de licitación y en los contratos públicos”* Es decir, la posibilidad de imponer la subrogación deviene de la propia reglamentación del transporte público y no surge de una voluntad discrecional del órgano de contratación o de su deseo de contribuir a la estabilidad en el empleo. Y, como prueba de ello, la propia Sala trae a los fundamentos de la sentencia el artículo 75 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, que, de acuerdo con la redacción dada por la Ley 9/2013, de 4 de julio, establece en su punto 4 lo siguiente:

*“4. Sin perjuicio de la legislación laboral que resulte de aplicación al efecto, cuando un procedimiento tenga por objeto la adjudicación de un nuevo contrato para la gestión de un servicio preexistente, el pliego de condiciones deberá imponer al nuevo adjudicatario la obligación de subrogarse en la relación laboral con el personal empleado por el anterior contratista en dicha prestación, en los términos señalados en los apartados g) y h) del artículo 73.2.*

*En este supuesto, el órgano de contratación deberá facilitar a los licitadores, en el propio pliego o en la documentación complementaria, la información sobre las condiciones de los contratos del personal al que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir la evaluación de los costes laborales*



*que implicará tal medida. A estos efectos, la empresa que viniese prestando el servicio y tenga la condición de empleadora del personal afectado estará obligada a proporcionar la referida información al órgano de contratación, a requerimiento de éste.*

*(...)*

*A los efectos señalados en este punto, no podrá tenerse en cuenta otro personal que el expresamente adscrito a la prestación del servicio en el contrato de gestión del servicio público de que se trate, para cuya determinación se debieron tomar como base el que inicialmente se incluía en el correspondiente pliego de condiciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73.2.*

*El nuevo contratista no responderá de los derechos salariales devengados con anterioridad a la asunción efectiva de los servicios, ni de las deudas a la Seguridad Social, fiscales o cualesquiera otras que hubiere contraído el empresario anterior.”*

Tan sólo unos días antes de la citada sentencia de la Audiencia Nacional, la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo dictaba la Sentencia de 16 de marzo de 2015, recaída en el recurso de casación 1009/2014 interpuesto contra una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que había anulado sendas resoluciones de la Dirección General de Transportes relativas a la licitación para la adjudicación de la concesión administrativa de servicio de transporte público regular permanente y de uso general de viajeros por carreteras entre Bilbao (Vizcaya) y Castro Urdiales (Cantabria), entre otros motivos por considerar improcedente que el pliego impusiera al contratista la obligación de subrogarse en las relaciones laborales del anterior concesionario. Pues bien, en su sentencia el TS confirmó la del TSJM, falló que no había lugar al recurso de casación y, en lo relativo a la obligación de la subrogación, manifestó lo siguiente:

*<<La sentencia [del TSJM], tras referirse a propósito de la subrogación a los artículos 4.5 del Reglamento CE/1370/2007 y 104 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, se remite a otra anterior de la propia Sección Tercera de la Sala de Madrid, la de 30 de mayo de 2013, confirmada por la nuestra de 29 de septiembre de 2014 (casación 2337/2013) y dice que "(...) la circunstancia de que en determinados supuestos sea una obligación legal mantener o absorber a los trabajadores del anterior concesionario no permite que en un pliego contractual se establezca dicha subrogación como obligación en todo caso y con las consecuencias que ello conlleva, sin que se derive una conclusión distinta del Reglamento (CE) nº 1370/2007, ni del artículo 104 de la LCSP (...)" (actualmente artículo 120 del TRLCSP).*

*La Sala de Madrid, al pronunciarse de este modo, está teniendo presente las razones por las que en su sentencia anterior consideró improcedente atribuir puntos en virtud del compromiso de subrogación, las que afirman que son las normas laborales las llamadas a establecer la obligación de subrogación y no la legislación contractual. En la medida en que hemos confirmado ese juicio, se impone la desestimación del motivo no sin recordar que el artículo 73.2 del reglamento se refiere al compromiso de absorber al personal del antiguo concesionario "cuando proceda". Por otro lado, no habiendo alegado los recurrentes el convenio colectivo al que se refiere el motivo, no pueden traerlo ahora a colación.>>*



De lo expuesto hasta aquí, puede extraerse, como conclusión preliminar, un argumento común que subyace en toda la doctrina examinada, tanto la de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa y del TACRC como la de los tribunales de justicia, y éste no es otro que el de que la imposición al adjudicatario de un contrato de la subrogación del personal del anterior contratista que venía prestando los servicios hasta su licitación no puede decidirse arbitraria o discrecionalmente por el órgano de contratación del poder adjudicador en base a una simple previsión como la del actual artículo 120 del TRLCSP, sino que dicha imposición tiene que estar justificada por motivos legítimos amparados legalmente, tales como los siguientes:

a) Que se trate de una subrogación legal obligatoria por darse las circunstancias de sucesión de empresa establecidas en el artículo 44.1 del Estatuto de los Trabajadores.

b) Que esté establecida la obligación de subrogación en el convenio colectivo sectorial o territorial cuya aplicación sea exigible de acuerdo con las normas laborales vigentes.

c) Que esté establecida dicha obligación o la opción de imponerla en las normas legales o reglamentarias que regulen específicamente la actividad objeto del contrato

En apoyo de la anterior conclusión hemos de recordar que la imposición de la referida subrogación en las relaciones laborales de la empresa contratista es una condición de la ejecución del contrato que difícilmente puede justificarse como medida que responde a los objetivos o finalidades de cualquier contrato del sector público en particular. Es cierto que en los contratos pueden incluirse cualesquiera cláusulas y condiciones, pero siempre que no sean contrarias al interés público al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración, lo que obliga a tener en cuenta que dicha imposición puede ser contraria a los principios recogidos en el artículo 1 del TRLCSP al restringir la libertad de los licitadores para formular la propuesta técnica de medios personales y materiales que consideren más adecuada para las prestaciones que constituyen el objeto del contrato. De ahí que entendamos que su utilización debe restringirse a los casos en que *debe* utilizarse bien por imperativo legal o bien por responder específicamente a las necesidades a satisfacer con el contrato en cuestión.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. De la previsión efectuada en el artículo 120 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector público no puede deducirse ni interpretarse que el órgano de contratación está facultado para imponer, en general y como condición especial de ejecución en cualquier contrato comprendido en el ámbito de aplicación de dicha Ley, la subrogación del adjudicatario como empleador en las relaciones laborales del contratista u operador económico que viniese ejecutando con anterioridad los mismos servicios o prestaciones objeto del contrato, sino que dicho precepto se limita a establecer la obligación de facilitar a los licitadores la información necesaria cuando dicha obligación se imponga.

SEGUNDA. En un contrato del sector público, la imposición de la obligación de la empresa adjudicataria de subrogarse en las relaciones laborales preexistentes de su antecesora debe estar justificada y amparada por las normas legales o reglamentarias en materia laboral, por los convenios



colectivos que sean de aplicación o por las normas que regulen específicamente la actividad objeto del contrato.

## **2.6 INFORME 6/2015 DE 13 DE NOVIEMBRE DE 2015. COMUNIDADES DE BIENES. APTITUD PARA CONTRATAR CON EL SECTOR PÚBLICO.**

### **ANTECEDENTES**

En fecha 25 de junio de 2015 ha tenido entrada en la Secretaria de la Junta Superior de Contratación Administrativa solicitud de informe del Ayuntamiento de Xirivella, mediante el que formula consulta del siguiente tenor literal:

“En base a lo dispuesto en el art. 15 del Decreto 79/2000, de 30 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se crea la Junta Superior de Contratación de la Generalitat Valenciana, se solicita, como mejor proceda en Derecho, la emisión de informe en relación a lo siguiente:

La presente consulta versa sobre la viabilidad de que una Administración Pública pueda contratar con las comunidades de bienes, a la vista de la disparidad de opiniones que existe entre el criterio de las Juntas Consultivas de Contratación Administrativa, que defienden la imposibilidad de poder adjudicar y formalizar contratos administrativos con comunidades de bienes, debido a que no tienen personalidad jurídica y, por otro lado, el criterio de un determinado sector jurisprudencial, que afirma que sí es admisible que las comunidades de bienes puedan ser adjudicatarias de contratos administrativos, si los comuneros proceden a la firma del contrato administrativo.

Así, en primer lugar, vemos que el Informe 11/2002, de 4 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Andalucía, argumentaba que "La falta de capacidad de las comunidades de bienes para contratar con las Administraciones Públicas como consecuencia de no poseer personalidad jurídica ha sido objeto de reiterados informes tanto de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado (Informes 29/97, 56/97, 32/98, 4/99) como de algunas Comunidades Autónomas (15/99 y 6/02 de las Islas Baleares, 20/97 de la Comunidad de Madrid).

El artículo 35.2 del Código Civil reconoce la personalidad jurídica a las asociaciones de interés particular, sean civiles, mercantiles o industriales, a las que la ley concede personalidad propia, independiente de la de cada uno de los asociados. Las comunidades de bienes, reguladas en los artículos 392 a 406, no reciben la atribución de personalidad jurídica, manteniendo los partícipes su personalidad jurídica propia en el ámbito de la comunidad.

El artículo 1669 del Código Civil equipara las sociedades civiles sin personalidad jurídica a las comunidades de bienes a las que le serán de aplicación las disposiciones relativas a estas.

En definitiva, exigiendo el artículo 15 del TRLCAP el presupuesto de la personalidad jurídica para poder contratar con las Administraciones Públicas, y no dándose tal en las comunidades de bienes, ha de concluirse en la incapacidad de las mismas para actuar en la contratación administrativa."



En ese sentido incidía el Informe 32/2003, de 17 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, que afirmaba que "La vigente legislación de contratos de las Administraciones Públicas, en cuanto a los requisitos que han de reunir los que pretenden contratar con la Administración, no regula de una manera expresa el de personalidad, sino que se centra en el de la capacidad de obrar, por entender que el segundo engloba necesariamente al primero y así la única declaración que encontramos al respecto es la del artículo 15 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en cuanto establece que podrán contratar con la Administración las personas naturales o jurídicas, de donde fácilmente se deduce que el dato de la personalidad es presupuesto básico para la contratación, no pudiendo acceder a la misma quienes carezcan de este requisito (por ejemplo, comunidades de bienes), con la única excepción de que un precepto legal exceptuó expresamente de tal requisito como sucede en la propia Ley de Contratos de las Administraciones Públicas cuyo artículo 24 admite la contratación con uniones temporales de empresarios aunque estas uniones carecen de personalidad distinta de los empresarios que la integran . A diferencia de las personas físicas que tienen una capacidad de obrar genérica cuya falta ha de ser suplida por los medios que conoce el ordenamiento jurídico civil, el tema de la capacidad de obrar de las personas jurídicas es más complejo y necesariamente ha de ser puesto en relación con su objeto, pues es indudable que solo pueden realizar y, por tanto, solo tienen capacidad de obrar para actividades comprendidas en su objeto."

Ahora bien, debemos tener en cuenta que existe un sector jurisprudencial que discrepa de dicho posicionamiento, admitiendo la posibilidad de que una Administración Pública pueda adjudicar y formalizar un contrato administrativo con una comunidad de bienes.

Así, la STSJ de la Comunidad Valenciana de fecha 2 de octubre de 2002, sec. 3a, S 2-10-2002, nº 1608/2002, rec. 3579/1998, Pte: Nieto Martín, Fernando, afirma que la carencia de personalidad jurídica de una comunidad de bienes carece de relevancia para determinar la invalidez jurídica planteada, por cuanto la Sala entiende que la personalidad jurídica y capacidad de obrar de quienes conforman dicha Comunidad de Bienes, que, asimismo, son responsables de dicha actividad, permitiría entender que sí podría contratarse con una Comunidad de Bienes.

De igual forma, la STSJ del País Vasco de 24 de mayo de 2002 concluye que una Comunidad de Bienes no formalizada sí que ostenta capacidad de obrar.

Por último, la STSJ del País Vasco de 3 de mayo de 2002, sec. 3a, S 3-5-2002, nº 428/2002, rec. 73/1997, Pte: Orue Bascones, Begoña, afirma que cuando el licitador no es persona jurídica (como el caso de las comunidades de bienes), la documentación acreditativa de la aptitud para contratar ha de ser referida a todas y cada una de las personas físicas: "Por lo demás, ha de convenirse con la defensa de la Corporación local demandada en que, pudiendo la Administración contratar tanto con personas físicas como jurídicas, según se desprende de los artículos 15 y 198 de la Ley de Contratos 13/1995, tal circunstancia obliga a que cuando el licitador no es persona jurídica, cual sucede en el caso de autos con la Comunidad de bienes de los actores en la medida en que ésta no es persona jurídica, la documentación requerida ha de ser referida a todas y cada una de las personas físicas."

Tal problemática se plantea, a fecha de hoy, en el Departamento de Cultura de este Ayuntamiento, por cuanto, a la hora de proceder a la contratación de proyecciones cinematográficas u otros servicios en el Auditorio municipal, tales como espectáculos y obras teatrales, uno de los pocos contratistas que puede presentar una oferta económicamente ventajosa es una comunidad de bienes, precisamente, de ahí la duda sobre si se puede o no contratar con dicha comunidad.



Por tanto, a la vista de los antecedentes expuestos se solicita informe sobre si las Comunidades de Bienes pueden ser adjudicatarias de un contrato administrativo licitado por una Administración Pública.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

En primer término hemos de indicar que no es misión de esta Junta ni interpretar ni aclarar las resoluciones judiciales o de otros órganos consultivos. Corresponde a esta Junta interpretar la normas sobre contratos del sector público y, por tanto, la cuestión que se plantea ha de ser respondida desde la óptica de dicha normativa, en la actualidad el artículo 54 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, (TRLSP en adelante).

En efecto, la citada disposición establece que “Sólo podrán contratar con el sector público las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, no estén incurso en una prohibición de contratar, y acrediten su solvencia económica, financiera y técnica o profesional o, en los casos en que así lo exija esta Ley, se encuentren debidamente clasificadas”

Como se puede apreciar, además de las personas naturales, la legislación hace referencia al concepto de persona jurídica, es decir, al de entidad dotada de personalidad para ser sujeto de derechos y obligaciones.

Por su parte, el artículo 35 del Código Civil establece que son personas jurídicas:

1. Las corporaciones, asociaciones y fundaciones de interés público reconocidas por la ley.

Su personalidad empieza desde el instante mismo en que, con arreglo a derecho, hubiesen quedado válidamente constituidas.

2. Las asociaciones de interés particular, sean civiles, mercantiles o industriales, a las que la ley conceda personalidad propia, independiente de la de cada uno de los asociados.

Quedémonos con el inciso “personalidad propia, independiente de cada uno de los asociados” para destacar a continuación que, en esta línea, las comunidades de bienes no tiene reconocida personalidad jurídica propia e independiente de las personas que la constituyen y ello deriva del fundamento de su existencia. Así, el artículo 392 del Código Civil establece que “ Hay comunidad cuando la propiedad de una cosa o un derecho pertenece *pro indiviso* a varias personas.” En este caso son, pues, los comuneros los que ostentan la personalidad jurídica mientras que la comunidad de bienes no es más que un conjunto de bienes o derechos del que ellos son copropietarios.

Todo este análisis previo no tiene otra finalidad que determinar la capacidad de contratar de las comunidades de bienes. Visto lo cual hemos de concluir que, carente una comunidad de bienes de



personalidad jurídica propia e independiente de las personas que la conforman, como tal comunidad no cumple lo establecido en el artículo 54 del TRLCSP <sup>1</sup>y, por tanto, no reúne todos los requisitos de aptitud para contratar con el sector público. Así, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 14 de marzo de 2002, en la que queda patente que un una sociedad civil "irregular" se rige por las disposiciones relativas a la Comunidad de Bienes a tenor de lo dispuesto en el artículo 1669 del Código Civil, advierte ".....no consta acreditado en las actuaciones que DIRECCION000 . Esté debidamente constituida como entidad civil o mercantil, sino tan sólo como una sociedad civil "irregular" regida por las disposiciones relativas a la Comunidad de Bienes a tenor de lo dispuesto en el artículo 1669 del Código Civil, así se desprende de la propia documentación que la representación legal de los actores adjuntan a lademanda y a la que posteriormente se hará mayor referencia, debiéndose advertir en los términos del artículo35.2 del Código Civil, que reconoce la personalidad jurídica a las asociaciones de interés particular, seanciviles, mercantiles e industriales y en el régimen de comunidades de bienes que específicamente se regulaen los artículos 392 a 406 del Código Civil, que dicha forma no recibe la atribución de personalidad jurídica"suficiente" para poder concurrir a la adjudicación de contratos con las Administraciones Públicas..."

Asimismo, la Resolución 051/2012 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de 9 de febrero de 2012 al analizar un recurso especial interpuesto por una comunidad de bienes señala:

“El párrafo primero del artículo 15.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que es el que fundamenta el razonamiento expuesto, aparece reiterado en el artículo 54.1 del TRLCSP, de forma que la doctrina resulta plenamente vigente.

De acuerdo con lo expuesto, la recurrente (una comunidad de bienes) debió ser excluida de la licitación en el momento en que se procedió al examen de la documentación administrativa presentada por los licitadores. “

Dicho esto, también ha de ponerse de manifiesto que el propio Tribunal apunta una cuestión de interés al considerar al mismo tiempo que, no debiendo admitir a las comunidades de bienes como tales a un contrato, si, como ocurre en el expediente que había sido objeto de recurso, ha sido admitida la licitación, entonces “ha de ser tratada a todos los efectos, como un licitador adecuado, lo que supone reconocerle legitimación para la interposición de los recursos procedentes. No actuar de esta forma sería constitutivo de *reformatio in peius*, lo cual resulta contrario a lo establecido en el artículo 113 LRJPAC”

Por tanto es en el momento del examen de la documentación administrativa cuando procedería

aplicar lo dispuesto en el artículo 54 del TRLCSP, comprobar el cumplimiento de los requisitos de aptitud para contratar y, en su caso, excluir a los licitadores o candidatos carentes de personalidad jurídica.

Con la actual regulación del artículo 146.4 del TRLCSP, por el que se sustituye la presentación de la documentación administrativa por una declaración responsable del licitador indicando que cumple las condiciones establecidas legalmente para contratar con la Administración, sería conveniente que





en la misma se hiciera al menos constar, además de la denominación social de los licitadores, los datos que permitieran al órgano o a las mesas de contratación reconocer la aptitud para contratar, tales como los relativos en su caso inscripción en el Registro correspondiente, o los relativos a su constitución. En el caso de proposición conjunta esos datos deberían recabarse de cada empresa que formule tal proposición.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- Las comunidades de bienes no gozan de personalidad jurídica independiente de las personas que las conforman y, por tanto, como tales comunidades, de acuerdo con lo establecido en el artículo 54.1 del TRLCSP, no cumplen uno de los requisitos de aptitud para contratar con el sector público.

SEGUNDA.- En los contratos objeto de licitación, es en el momento del examen de la documentación administrativa cuando procede comprobar lo dispuesto en el artículo 54 del TRLCSP y, en su caso, excluir a los licitadores o candidatos carentes de personalidad jurídica. De no ser así, han de ser tratados, a todos los efectos, como licitadores adecuados y por tanto legitimados para interponer los recursos procedentes.

TERCERA.- En la declaración responsable del licitador sustitutiva de la presentación de la documentación administrativa justificativa del cumplimiento de las condiciones establecidas legalmente para contratar con la Administración, sería conveniente que se hiciera constar todos los datos que permitan al órgano o a las mesas de contratación reconocer su aptitud para contratar, tales como en su caso la inscripción en el registro oficial correspondiente o los relativos a su constitución y personalidad. En el caso de proposición conjunta esos datos deben constar por cada empresa que formule tal proposición.

1Hemos de indicar que las uniones temporales de empresarios tampoco gozan de personalidad jurídica si bien por ley se les reconoce la posibilidad de poder contratar con el sector público (art. 59 del TRLCSP)

**2.7 INFORME 7/2015 DE 15 DE NOVIEMBRE DE 2015.POSIBILIDAD DE INTRODUCIR EN LOS PLIEGOS DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES DISPOSICIONES QUE EQUIPAREN LAS PERCEPCIONES ECONÓMICAS DE LOS TRABAJADORES QUE DESEMPEÑEN LA MISMA ACTIVIDAD EN CONTRATACIÓN POR LOTES. POSIBILIDAD DE INTRODUCIR UNA CLÁUSULA QUE IMPIDA MINORAR UNILATERALMENTE LAS CONDICIONES DE TRABAJO QUE, EN MATERIA DE JORNADA Y SALARIO SE HAYAN PREVISTO EN EL CONVENIO COLECTIVO QUE RESULTE DE APLICACIÓN AL PRESENTARSE LA OFERTA.**

## ANTECEDENTES

En fecha 2 de julio de 2015 ha tenido entrada en la Secretaria de la Junta Superior de Contratación Administrativa solicitud de informe de la Universitat de València, mediante el que formula consulta del siguiente tenor literal:



“De conformidad con lo previsto en el artículo 15 del Decreto 79/2000; de 30 de mayo del Gobierno Valenciano, se interesa el informe de esa Junta Superior de Contratación Administrativa sobre las dos cuestiones que a continuación se plantean:

La Universitat de Valencia tiene previsto promover la licitación de distintos contratos de servicios, al estar próxima la finalización de su vigencia. Estos contratos serán divididos en lotes, de forma que es previsible que un mismo contrato sea adjudicado a diferentes empresas, y por consiguiente se dará la circunstancia de que trabajadores con la misma tarea tendrán distintas percepciones económicas, dependiendo de cuál haya sido la empresa adjudicataria del lote y la oferta realizada por la misma.

Partiendo de esta situación, se plantean dos cuestiones:

1.- Una primera relativa a la posibilidad de introducir en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares disposiciones que equiparen las percepciones económicas de los trabajadores que desempeñen la misma actividad, pero en diferentes lotes, en base al principio de libertad de pactos que el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público establece en su artículo 25. Se plantea la duda sobre si su contenido pudiera exceder del ámbito propio de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, al rebasar el ámbito subjetivo de los contratos administrativos, reguladores de las relaciones entre la Administración y el adjudicatario.

2.- Por otro lado, y también en base al principio de libertad de pactos, se plantea la posibilidad de introducir en los Pliegos una cláusula con el siguiente contenido:

"Durante todo el periodo de ejecución del contrato, la empresa contratista está obligada a no minorar unilateralmente las condiciones de trabajo que, en materia de jornada y salario se hayan previsto en el Convenio Colectivo que resulte de aplicación al presentarse la oferta, así como a incluir cualquier mejora sobre la legislación laboral básica que correspondan en cada momento a los trabajadores adscritos al contrato, salvo acuerdo explícito entre la empresa y los representantes de los trabajadores".

Se considera que ello sería posible, en virtud del artículo 118 del Texto Refundido, al tratarse de una condición de ejecución de tipo social de las previstas en este artículo.

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

Las cuestiones formuladas en la consulta de la Universitat tienen en común el plantear si, amparándose en la libertad de pactos permitida en los contratos del sector público, pueden establecerse condiciones especiales de ejecución de un contrato, relativas a las relaciones laborales del adjudicatario con sus trabajadores, que no responden estrictamente al objeto del contrato ni están dirigidas a la satisfacción de las necesidades del poder adjudicador o a la consecución de sus propios fines institucionales.



En relación con la citada libertad de pactos el artículo 25.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, (en adelante TRLCSP) establece que en tales contratos *“podrán incluirse cualesquiera pactos, cláusulas y condiciones, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración”*. Y, por su parte, el artículo 115.2 establece que es en los pliegos de cláusulas administrativas particulares donde deberán incluirse los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato, así como las demás menciones requeridas por la Ley y sus normas de desarrollo.

El mismo artículo 25 del TRLCSP establece que la libertad de pactos a la que se refiere ha de ejercerse, entre otros, dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico, lo que en primer lugar obliga a tener en cuenta que su aplicación ha de enmarcarse en las normas y principios establecidos por la propia Ley de Contratos del Sector Público y sus normas de desarrollo. Por otra parte, aunque la consulta de la Universitat sólo lo plantea en la segunda cuestión de las formuladas, ha de tenerse en cuenta también lo dispuesto en el artículo 118 del TRLCSP, norma de carácter básico que, respecto a las condiciones especiales de ejecución del contrato, establece lo siguiente:

*“Artículo 118. Condiciones especiales de ejecución del contrato.*

*1. Los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que sean compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en el pliego o en el contrato. Estas condiciones de ejecución podrán referirse, en especial, a consideraciones de tipo medioambiental o a consideraciones de tipo social, con el fin de promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, combatir el paro, favorecer la formación en el lugar de trabajo, u otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para el empleo, definida en el artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, o garantizar el respeto a los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción mediante la exigencia del cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo.*

*2. Los pliegos o el contrato podrán establecer penalidades, conforme a lo prevenido en el artículo 212.1, para el caso de incumplimiento de estas condiciones especiales de ejecución, o atribuirles el carácter de obligaciones contractuales esenciales a los efectos señalados en el artículo 223.f). Cuando el incumplimiento de estas condiciones no se tipifique como causa de resolución del contrato, el mismo podrá ser considerado*

*en los pliegos o en el contrato, en los términos que se establezcan reglamentariamente, como infracción grave a los efectos establecidos en el artículo 60.2.e).”*

Como puede observarse, una lectura atenta del precepto anterior permite poner de manifiesto que las consideraciones de tipo social a las que éste se refiere poco o nada tienen que ver con las posibles condiciones de ejecución objeto de la consulta de la Universitat, puesto que estas últimas no responden a ninguno de los fines enumerados en el apartado 1 del citado artículo 118 del TRLCSP.



Equiparar las percepciones de los trabajadores porque desempeñen una misma actividad *en diferentes lotes* (¿y bajo diferentes contratos o para diferentes contratistas?), prescindiendo del cúmulo de circunstancias que pueden justificar una retribución diferente, u obligar a que la empresa contratista no pueda modificar la jornada y salario de sus trabajadores, incluso aunque cambiaran las condiciones pactadas en el convenio colectivo aplicable, serían en ambos casos condiciones especiales de ejecución que no se ajustan a lo previsto en dicho artículo porque no son análogas a las que persiguen promover el empleo de personas con especiales dificultades de inserción laboral, no contribuyen a eliminar las desigualdades del hombre y la mujer en el mercado laboral, no sirven para combatir el paro ni favorecen la formación en el lugar de trabajo, no responden a lo establecido en el artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>1</sup> y tampoco garantizan los derechos básicos establecidos en la legislación laboral y de seguridad social donde se da cumplimiento a las Convenciones de la OIT adoptadas hasta el momento<sup>2</sup>.

Descartada la posibilidad de considerarlas cláusulas sociales de las previstas en el artículo 118 del TRLCSP procede, pues, analizar la compatibilidad de cada una de las posibles disposiciones contractuales sometidas a consulta por la Universitat con lo dispuesto en el art. 25 del TRLCSP.

En el caso de la primera cuestión planteada, relativa a establecer cláusulas en los Pliegos que obliguen a equiparar las percepciones económicas de los trabajadores que desempeñen la misma actividad pero en diferentes lotes, ha de advertirse, ante todo, que dicha medida supone efectivamente intervenir en las relaciones laborales del adjudicatario del contrato de que se trate con sus trabajadores o colaboradores, esto es, con terceras personas con las que puede tener contratos laborales u otros negocios jurídicos al amparo de la legislación laboral o mercantil que podrían verse afectados por dicha imposición, lo que excede el ámbito de la contratación del sector público, no está expresamente amparado en la legislación de contratos del sector público y se aleja especialmente de la finalidad de estos últimos, que no es otra que la de satisfacer necesidades para el cumplimiento y realización de los fines institucionales de la entidad contratante, a cuyo único efecto ha de determinarse su contenido tal como establecen los artículos 1 y 22 del TRLCSP, sin atender otros motivos que le son impropios y cuya satisfacción no está expresamente permitida o amparada por la legislación de contratos.

En segundo lugar, hay que señalar que la medida no responde tampoco a principios de buena administración como así lo exige el artículo 25 del TRLCSP. Desde ese punto de vista, la actividad no tiene por qué ser el único factor determinante de las retribuciones y tanto la normativa laboral como numerosos regímenes retributivos, producto o no de la negociación colectiva, contemplan otros factores tales como la antigüedad en la empresa, la formación, la experiencia previa, la productividad del trabajador o la diligencia y seguridad demostradas en el desempeño de las funciones encomendadas, como causas que justifican que dos trabajadores que ejercen una misma actividad perciban retribuciones distintas debido a las diferentes circunstancias que concurren en cada uno. Además, resulta difícil de delimitar la cuestión planteada en la consulta cuando se indica que se trataría de trabajadores que desempeñan una misma actividad pero en diferentes lotes. Podría suponerse que dicha cuestión se refiere exclusivamente a contratos de servicios cuyas prestaciones consistan precisamente en el desarrollo de una actividad durante un tiempo determinado (por ejemplo, servicios de limpieza), lo que excluye todos los restantes tipos de contratos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público y también los contratos de servicios cuyo objeto lo constituye el resultado de unos trabajos, como por ejemplo la redacción de un proyecto, y no la realización de una actividad. Sin embargo, cuando se trata de una contratación por lotes (por ejemplo, los servicios de limpieza de diferentes edificios donde la de cada edificio constituye un lote) puede ocurrir que resulten varios adjudicatarios y que cada adjudicatario lo sea



de uno o más lotes, en cuyo caso habría que preguntarse cómo se puede llevar a cabo la pretendida equiparación de retribuciones entre personal de diferentes contratistas si no es estableciendo dichas retribuciones en el pliego y, por tanto, limitando la libertad de los licitadores para ofertar.

Las relaciones del adjudicatario con sus trabajadores en régimen laboral se rigen por su legislación específicamente aplicable, principalmente el Estatuto de los Trabajadores en el caso de las relaciones laborales sometidas al derecho español, y por lo establecido en los respectivos contratos suscritos de acuerdo con ese marco normativo. Tanto empresario como trabajadores se encuentran obligados al cumplimiento de la legislación laboral incluso aunque el pliego de un contrato administrativo en concreto no estableciera dicha obligación. Así, por ejemplo, el artículo 28 del ET prohíbe la discriminación por razón de sexo y dispone que el empresario está obligado a pagar por la prestación de un trabajo de igual valor la misma retribución, satisfecha directa o indirectamente, y cualquiera que sea la naturaleza de la misma, salarial o extrasalarial, sin que pueda producirse discriminación alguna por dicho motivo. Igualmente, los artículos 22 y 24 remiten a los convenios colectivos o, en su defecto, al acuerdo entre la empresa y los representantes de los trabajadores, para el establecimiento del sistema de clasificación profesional de los trabajadores y su ascenso o promoción que habrá de hacerse teniendo en cuenta la formación, méritos, antigüedad del trabajador, así como las facultades organizativas del empresario, y, concretamente, el apartado 24.2 establece, además, que “los ascensos y la promoción profesional en la empresa se ajustarán a criterios y sistemas que tengan como objetivo garantizar la ausencia de discriminación directa o indirecta entre mujeres y hombres, pudiendo establecerse medidas de acción positiva dirigidas a eliminar o compensar situaciones de discriminación”. En consecuencia, está fuera de lugar el plantear en el Pliego de Cláusulas Administrativas particulares de cualquier contrato disposición alguna que no se ajuste a las normas citadas y, si acaso, basta con establecer la que recuerda que el adjudicatario está obligado a cumplir con lo establecido en las normas de carácter laboral y con la seguridad social, así como en su caso con el convenio colectivo que resulte aplicable y, si se considerara necesario o conveniente por el órgano de contratación, declarar el carácter esencial de dicha obligación, lo que sí que pertenece al ámbito regulador de los pliegos de acuerdo con lo establecido en el artículo 223 del TRLCSP.

A análoga conclusión se llega respecto de la segunda cuestión planteada en la consulta formulada por la Universitat de València. En este caso se plantea la posibilidad de obligar al adjudicatario a mantener *-no minorar*, según la consulta- durante todo el período de ejecución del contrato las condiciones de jornada y salario de los trabajadores que estuviesen previstas en el Convenio colectivo vigente en el momento de presentarse la oferta, así como a incluir cualquier mejora “sobre la legislación laboral básica” que corresponda en cada momento a los trabajadores adscritos al contrato, salvo que empresa y trabajadores acuerden expresamente otra cosa. Al igual que el caso anterior, mediante un disposición de esta índole el Pliego estaría imponiendo, sin cobertura legal, unas condiciones laborales que corresponde al contratista negociar y acordar con terceros que no son parte en el contrato administrativo, que se encuentran ya reguladas en la legislación laboral y que, al menos en la consulta, no se justifican por las necesidades que se pretenden satisfacer con el contrato ni responden a los fines institucionales que son propios de la Universitat.

Concretamente, una disposición como la que es objeto de consulta, al imponer la obligación del contratista de mantener en todo caso las condiciones de jornada y salario previstas en un convenio colectivo vigente en un momento anterior a la adjudicación del contrato, contravendría lo dispuesto en el artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores, que establece la posibilidad de modificar las



condiciones de trabajo en determinadas circunstancias y regula pormenorizadamente la cuestión del procedimiento mediante, entre otras, las normas siguientes:

*“Artículo 41. Modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo.*

*1. La dirección de la empresa podrá acordar modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo cuando existan probadas razones económicas, técnicas, organizativas o de producción. Se consideraran tales las que estén relacionadas con la competitividad, productividad u organización técnica o del trabajo en la empresa.*

*Tendrán la consideración de modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo, entre otras, las que afecten a las siguientes materias:*

*a) Jornada de trabajo.*

*b) Horario y distribución del tiempo de trabajo.*

*c) Régimen de trabajo a turnos.*

*d) Sistema de remuneración y cuantía salarial.*

*e) Sistema de trabajo y rendimiento.*

*f) Funciones, cuando excedan de los límites que para la movilidad funcional prevé el artículo 39 de esta Ley.*

*2. Las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo podrán afectar a las condiciones reconocidas a los trabajadores en el contrato de trabajo, en acuerdos o pactos colectivos o disfrutadas por éstos en virtud de una decisión unilateral del empresario de efectos colectivos.*

*(...)*

*3. La decisión de modificación sustancial de condiciones de trabajo de carácter individual deberá ser notificada por el empresario al trabajador afectado y a sus representantes legales con una antelación mínima de 15 días a la fecha de su efectividad.*

*En los supuestos previstos en los párrafos a), b), c), d) y f) del apartado 1 de este artículo, si el trabajador resultase perjudicado por la modificación sustancial tendrá derecho a rescindir su contrato y percibir una indemnización de 20 días de salario por año de servicio prorrateándose por meses los períodos inferiores a*



*un año y con un máximo de nueve meses.*

*Sin perjuicio de la ejecutividad de la modificación en el plazo de efectividad anteriormente citado, el trabajador que no habiendo optado por la rescisión de su contrato se muestre disconforme con la decisión empresarial podrá impugnarla ante la jurisdicción social. La sentencia declarará la modificación justificada o injustificada y, en este último caso, reconocerá el derecho del trabajador a ser repuesto en sus anteriores condiciones.*

*(...)*

*4. Sin perjuicio de los procedimientos específicos que puedan establecerse en la negociación colectiva, la decisión de modificación sustancial de condiciones de trabajo de carácter colectivo deberá ir precedida de un período de consultas con los representantes legales de los trabajadores, de duración no superior a quince días, que versará sobre las causas motivadoras de la decisión empresarial y la posibilidad de evitar o reducir sus efectos, así como sobre las medidas necesarias para atenuar sus consecuencias para los trabajadores afectados.*

*(...)*

*Cuando el período de consultas finalice con acuerdo se presumirá que concurren las causas justificativas a que alude el apartado 1 y solo podrá ser impugnado ante la jurisdicción competente por la existencia de fraude, dolo, coacción o abuso de derecho en su conclusión. Ello sin perjuicio del derecho de los trabajadores afectados a ejercitar la opción prevista en el párrafo segundo del apartado 3 de este artículo.*

*(...)*

*6. La modificación de las condiciones de trabajo establecidas en los convenios colectivos regulados en el Título III de la presente Ley deberá realizarse conforme a lo establecido en el artículo 82.3.*

*(...)"*

Por otra parte, en lo que se refiere a los convenios colectivos, hay que tener en cuenta, además, que el artículo 84.2 del ET establece que la regulación de las condiciones de trabajo establecidas mediante un convenio de empresa, *que podrá negociarse en cualquier momento de la vigencia de convenios colectivos de ámbito superior*, tendrá prioridad aplicativa respecto del convenio sectorial estatal, autonómico o de ámbito inferior, entre otras, en las materias relativas a la cuantía del salario base y de los complementos salariales, incluidos los vinculados a la situación y resultados de la empresa; el abono o la compensación de las horas extraordinarias y la retribución específica del trabajo a turnos; el horario, la distribución del tiempo de trabajo y el régimen de trabajo a turnos, y la adaptación al ámbito de la empresa del sistema de clasificación profesional de los trabajadores y de los aspectos de las modalidades de contratación.



Como puede deducirse de los preceptos anteriores, una disposición como la planteada en la segunda cuestión formulada en la consulta de la Universitat pretendería, precisamente, limitar o impedir la aplicabilidad de dichos preceptos imponiendo, durante todo el tiempo que durase la ejecución del contrato administrativo de servicios, la permanencia o inamovilidad de unas condiciones de jornada y salariales establecidas en un convenio preexistente a dicho contrato administrativo, lo que evidentemente iría en contra de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico laboral.

Por último, en otro orden de cosas, hay que advertir que las disposiciones objeto de la consulta pueden afectar la libre prestación de servicios establecida en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y conviene recordar que las cuestiones de la compatibilidad con el Derecho comunitario de las cláusulas que en los contratos del sector público impongan obligaciones relativas a las condiciones de trabajo fueron,

entre otras, tratadas ya hace años en la Comunicación Interpretativa de la Comisión Europea de 15 de octubre de 2001 (COM 2001/566), sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales en dichos contratos. En ella se puso de manifiesto el amplio abanico de posibilidades que, sin estar expresamente recogidos en las directivas comunitarias en materia de contratación vigentes en aquél momento, sí que podían considerarse compatibles con el derecho comunitario y que en gran medida se encuentran, actualmente y en nuestro caso, incorporadas en la vigente Ley de Contratos del Sector Público, especialmente, en preceptos tales como el antes referido artículo 118 del TRLCSP, en lo que se refiere a condiciones especiales de ejecución del contrato; en el artículo 150, en lo que atañe a los criterios de adjudicación; en los artículos 76 a 79 y 81 en lo que se refiere a requisitos de solvencia medioambiental de los licitadores, o en las disposiciones cuarta y quinta en lo que concierne a la contratación con empresas que empleen personas con discapacidad, o en situación de exclusión social, y a la contratación con entidades sin ánimo de lucro o con centros especiales de empleo.

En relación con las condiciones laborales en la *ejecución* de los contratos y su compatibilidad con el derecho europeo, la Comisión, tuvo en cuenta también la jurisprudencia del TJUE y destacó lo siguiente:

*Ante todo, cabe recordar que, aun cuando las Directivas sobre contratos públicos no contengan ninguna disposición específica en ese sentido, la ejecución de los contratos públicos debe atenerse plenamente a todas las normas y disposiciones, tanto nacionales e internacionales como comunitarias, que sean de obligado cumplimiento en el ámbito social. En su caso, estas obligaciones se mencionarán en el anuncio de contrato o en el pliego de condiciones. Las Directivas sobre contratos públicos prevén ya la posibilidad de que los poderes adjudicadores, por iniciativa propia o porque así se les exija, mencionen en el pliego de condiciones de un contrato la autoridad o autoridades nacionales a las que los licitadores podrán dirigirse para obtener la oportuna información sobre las obligaciones relativas a las disposiciones de protección y a las condiciones de trabajo que sean de obligado cumplimiento en el lugar en que se realicen las obras o en que se presten los servicios.*

*Entre esas obligaciones figura, en concreto, la de respetar las normas nacionales derivadas de las Directivas comunitarias en materia social. En el ámbito de los contratos públicos, son particularmente pertinentes las Directivas relativas a la protección de la salud y seguridad de los trabajadores, las*





*referentes al traspaso de empresas y al desplazamiento de trabajadores (véase a continuación el apartado 3.2.2.2), así como las recientes Directivas en materia de igualdad de trato.*

*Las citadas obligaciones pueden, asimismo, derivarse de determinados Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En lo que respecta más concretamente a las normas fundamentales del trabajo reconocidas a nivel internacional, los principios y derechos fundamentales en el lugar de trabajo definidos por la OIT se aplican, como es obvio, íntegramente a los Estados miembros.*

*Las ofertas de los licitadores que no hayan tenido en cuenta las obligaciones derivadas de las disposiciones de protección y las condiciones de trabajo indicadas por el poder adjudicador en el pliego de condiciones no podrán considerarse conformes a este último. Por otra parte, es probable que las ofertas de los licitadores que no hayan tenido en cuenta convenientemente estas obligaciones resulten anormalmente bajas con respecto a la prestación, pudiendo, en su caso, desestimarse por ello.*

*(...)*

*En lo tocante a las normas nacionales, internacionales y comunitarias de obligado cumplimiento en materia social, conviene hacer una distinción entre las situaciones de ámbito transfronterizo y las demás situaciones (que pueden, en principio, considerarse puramente nacionales).*

*En una situación "nacional", los poderes adjudicadores, los licitadores y los contratistas deben, como mínimo, cumplir todas las obligaciones en materia de protección y condiciones de trabajo, incluidas las que vengan determinadas por derechos colectivos e individuales, que se deriven de la legislación laboral aplicable, de la jurisprudencia y/o de los convenios colectivos, siempre que éstos sean compatibles con la normativa comunitaria y las normas y principios generales del Derecho comunitario, y en particular el principio de igualdad de trato y no discriminación.*

*En una situación transfronteriza, los proveedores de servicios deberán satisfacer básicamente exigencias justificadas por motivos imperiosos de interés general vigentes en el país de acogida (el inventario de estas normas ha sido "comunitarizado" por la Directiva 96/71/CE (..), sin por ello quebrantar el principio de igualdad de trato.*

*(...)*

*Dado que la aplicación de las disposiciones pertinentes sólo es posible si éstas son compatibles con el Derecho comunitario, cabe preguntarse cuáles son los límites y restricciones que éste impone.*

*De la jurisprudencia reiterada del Tribunal, resumida en su sentencia Arblade, se desprende que el artículo 49 (ex 59) del Tratado CE no sólo exige que se elimine cualquier discriminación contra un proveedor de servicios establecido en otro Estado miembro por razón de su nacionalidad, sino también que se suprima toda restricción, aun cuando se aplique indistintamente a los proveedores nacionales y los de los demás Estados miembros, si ésta puede impedir, dificultar o hacer menos*



*atractivas las actividades del proveedor establecido en otro Estado miembro, donde presta legalmente servicios análogos. Por otra parte, aun en ausencia de armonización, la libre prestación de servicios, como principio fundamental del Tratado, sólo puede verse limitada por normas justificadas por motivos imperiosos de interés general que se apliquen a cualquier persona o empresa que ejerza una actividad en el territorio del Estado miembro de acogida, en la medida en que dicho interés no quede salvaguardado por las normas a las que esté sujeto el proveedor en el Estado miembro en el que esté establecido. La aplicación de las normas nacionales de un Estado miembro a los proveedores de servicios establecidos en otros Estados miembros debe, asimismo, ser adecuada para garantizar la consecución del objetivo que persiguen, sin ir más allá de lo necesario para alcanzarlo.*

*Entre los motivos imperiosos de interés general que el Tribunal ha reconocido ya figura, en concreto, la protección de los trabajadores, incluidos los del sector de la construcción. Por el contrario, las consideraciones de orden puramente administrativo no pueden justificar que un Estado miembro se sustraiga a las normas del Derecho comunitario, especialmente cuando ello lleve a impedir o restringir el ejercicio de una de las libertades fundamentales consagradas por el Derecho comunitario. (...)*

*Excluir de la participación en un contrato público a una empresa establecida en otro Estado miembro que no haya suscrito el convenio colectivo vigente en el país del poder adjudicador en el sector correspondiente, no sólo sería, por tanto, contrario a las Directivas sobre contratos públicos, sino que podría constituir, además, una violación del principio de libre prestación de servicios y, en su caso, del derecho de establecimiento.*

*(...)*

*De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal, el Derecho comunitario no se opone a que los Estados miembros hagan extensiva su legislación o los convenios laborales colectivos celebrados por los interlocutores sociales, en particular en relación con los sueldos mínimos, a cualquier persona que realice un trabajo asalariado, incluso de carácter temporal, en su territorio, con independencia del país en que esté establecido el empleador.*

*Partiendo de esta jurisprudencia del Tribunal y de las disposiciones pertinentes del Convenio de Roma de 1980, la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de*

*servicios, está destinada a coordinar las legislaciones de los Estados miembros, a fin de «comunitarizar» las normas imperativas de interés general y transformar las «posibilidades» de los Estados miembros en obligaciones comunitarias en situaciones de ámbito transnacional. Este texto comunitario pretende garantizar a un tiempo las libertades fundamentales del Tratado y la protección de los trabajadores, y ofrecer una mayor seguridad jurídica a las empresas, como proveedores de servicios, y a los trabajadores desplazados en el marco de la libre prestación de servicios. Dentro del Derecho laboral comunitario, este texto aporta a los trabajadores una protección considerable. Para ello, la Directiva contiene una lista común de normas de protección mínima que deben observar, en el país de acogida, los empresarios que desplacen a trabajadores en las circunstancias antes descritas. En el contexto de la contratación pública, la Directiva permite,*



*asimismo, garantizar que se apliquen las mismas reglas a todos los licitadores y ofrecer la oportuna claridad jurídica en cuanto a los elementos que han de tomarse en consideración al preparar las ofertas.*

*Este «núcleo» de normas imperativas de protección mínima se basa bien en disposiciones legales, bien en convenios colectivos declarados de aplicación general (según se definen en la Directiva), y cubre los siguientes aspectos:*

- períodos máximos de trabajo y períodos mínimos de descanso;*
- duración mínima de las vacaciones anuales retribuidas;*
- cuantías de salario mínimo;*
- condiciones de suministro de mano de obra (en particular por empresas de trabajo temporal);*
- seguridad, salud e higiene en el trabajo;*
- medidas de protección aplicables a las condiciones de trabajo y empleo de las mujeres embarazadas o que hayan dado a luz recientemente, de los niños y de los jóvenes;*
- igualdad de trato entre hombres y mujeres y otras disposiciones en materia de no discriminación.*

*Cabe señalar que, con arreglo a lo previsto en la Directiva, las normas fijadas por convenios colectivos declarados de aplicación general son obligatoriamente aplicables en el sector de la construcción. No obstante, los Estados miembros pueden hacer extensiva su aplicación a otros sectores. Las normas derivadas de disposiciones legales se aplican a todos los sectores.*

*La Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores introduce, por tanto, una serie de «cláusulas sociales» en las relaciones entre el proveedor de servicios que realiza su actividad en un Estado miembro y el destinatario de la prestación, que puede ser una entidad pública, situado en otro Estado miembro (Estado miembro de acogida). Todo proveedor que envíe a sus trabajadores al Estado miembro de acogida debe respetar un conjunto de prescripciones mínimas de Derecho laboral vigentes en dicho Estado.*

En consecuencia, nuevamente hemos de extraer la conclusión de que en los procedimientos de contratación pública los poderes adjudicadores deben limitarse a exigir a los adjudicatarios el cumplimiento de las normas vigentes en material laboral o social dictadas en el Estado miembro al que pertenecen y en las que se regulen las relaciones laborales y se establezcan las medidas de protección de los trabajadores de forma compatible con el Derecho comunitario lo que, dicho de otra forma, debe presumirse siempre que los tribunales de justicia no se hayan pronunciado en sentido contrario respecto de tales normas. En cambio, introducir en los pliegos de cláusulas administrativas particulares que rigen la contratación pública disposiciones como las sometidas a consulta por la Universitat, supondría entrar a modificar la regulación establecida en el ordenamiento jurídico laboral y social -que en el caso español ya recoge todas las obligaciones derivadas de los tratados y de las convenciones internacionales suscritas por España- y, además, correr el riesgo de incurrir en una violación del principio de libertad de prestación de servicios e igualdad de trato establecidos en el derecho de la UE.



## CONCLUSIONES

PRIMERA. Las relaciones del adjudicatario de un contrato administrativo con sus trabajadores en régimen laboral se rigen por la legislación específicamente aplicable en dicho régimen, principalmente el Estatuto de los Trabajadores en el caso de las relaciones laborales sometidas al derecho español, así como por los convenios colectivos que en su caso sean de aplicación y por lo establecido en los respectivos contratos suscritos de acuerdo con ese marco normativo. En consecuencia, está fuera de lugar y no es posible establecer en los pliegos de cláusulas administrativas que rigen cualquier contrato administrativo de servicios disposiciones que pretendan limitar, restringir o condicionar la aplicación de dicha legislación laboral y el contenido de tales contratos laborales, por exceder las facultades o prerrogativas que, en tal tipo de contrato administrativo, otorga a la Administración la legislación de contratos del sector público.

SEGUNDA. Con carácter general, puede reiterarse en los pliegos de cláusulas administrativas la obligación del adjudicatario de un contrato administrativo de cumplir con las obligaciones establecidas en la legislación laboral y social que resulte de aplicación y, si así se considera conveniente o necesario, puede también establecerse el carácter esencial de dicha obligación a los efectos previstos en el artículo 223 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

TERCERA. En particular, los pliegos de cláusulas administrativas particulares pueden también establecer condiciones especiales de ejecución del contrato de conformidad con lo dispuesto en el artículo 118 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y para las finalidades en el mismo relacionadas o para finalidades análogas amparadas por una ley.

1El artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la UE (versión consolidada) establece: “Los Estados miembros y la Unión se esforzarán, de conformidad con el presente título, por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo, en particular para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico, con vistas a lograr los objetivos definidos en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea.”

2Hasta el momento de redactar el presente informe se han adoptado por la OIT 189 Convenciones, la última de ellas en 2011, sobre el trabajo doméstico, y que, por ejemplo, van desde los límites a la jornada de trabajo y el derecho a descanso hasta las que instan a los estados a adoptar medidas urgentes para impedir las peores formas de trabajo infantil o exigen su abolición, pasando por muchas otras tales como la que exige equidad para hombres y mujeres en trabajo de igual valor, la que proclama el derecho a sindicarse y a la libertad sindical, la relativa a eliminar la discriminación por razones de raza, color, sexo, religión, opinión política, extracción nacional u origen social, la que exige el derecho a la salud y seguridad en el trabajo, etc. España es miembro de la OIT y todas ellas se encuentran reflejadas o incorporadas al ordenamiento jurídico español o constituyen materias de los convenios colectivos.

## **2.8 INFORME 8/2015 DE 29 DE ENERO DE 2016. PRESUPUESTO MÁXIMO LIMITATIVO Y DURACIÓN MÁXIMA DE UN CONTRATO DE SERVICIOS PARA LA DEFENSA JURÍDICA . FACULTAD DE INTERPRETACIÓN DE LOS CONTRATOS.**

### ANTECEDENTES

En fecha 10 de noviembre de 2015 ha tenido entrada en la Junta Superior de Contratación Administrativa solicitud de informe del Ayuntamiento de Oliva, mediante el que formula consulta del siguiente tenor literal:



“Mediante Resolución de la Alcaldía de 24 de junio de 2014, se adjudicó a un empresario individual (Abogado colegiado en ejercicio) y *por* un plazo de duración de dos años (a contar desde el día siguiente a la firma del correspondiente contrato), el contrato de servicios de defensa jurídica activa y pasiva del Ayuntamiento de Oliva, *a* través de un procedimiento negociado, en base a la circunstancia prevista en el apartado e) del art. 174 del R.D. Leg. 3/2011, de 14 de noviembre, y al ser el tipo máximo de licitación (sin IVA) de 60.000,00 Euros, precio éste coincidente con el de adjudicación, este procedimiento negociado lo fue sin publicidad (artículo 177.2 TRLCSP).

El objeto contractual, de forma resumida, consistía en la defensa jurídica activa y pasiva de este Ayuntamiento de Oliva, en los procedimientos contenciosoadministrativos en los que fuese parte esta Entidad Local, a excepción de *los* derivados de responsabilidad patrimonial cuando los daños se hallen cubiertos *por* un seguro contratado por la Corporación y el asegurador asuma aquélla, y todo ello para la primera instancia.

Según se contempla al final de la Prescripción 1a del PTT, y al no poder fijar o predeterminar de antemano un número concreto de procesos judiciales a asignar, se señalaba, a modo informativo, el número de procesos judiciales contenciosoadministrativos (abreviados y ordinarios) interpuestos contra este Ayuntamiento en los ejercicios 2012 y 2013.

Por otra parte, el Pliego de Cláusulas Administrativas que rigen el contrato señalado, en la Cláusula X.2 ("Presupuesto de cada trabajo asignado") y el último párrafo de la Cláusula XI ("Pagos al contratista"), contemplan que el contratista debe facturar sobre servicios efectivamente prestados, previa presentación de un presupuesto por cada trabajo asignado, ajustando sus honorarios a las tarifas previstas en el Colegio Oficial de Abogados de Valencia y aplicando la baja correspondiente según su oferta económica. Este sistema es el que ha venido aplicándose desde el inicio del contrato, *por* lo que a cada procedimiento contencioso que entraba en este Ayto., se le solicitaba al adjudicatario el presupuesto de *sus* honorarios para dicho proceso judicial, y se iba controlando la acumulación de la cuantía global.

Este Pliego también prevé que el montante total de los servicios efectivamente encargados y prestados NO pueda exceder el importe de adjudicación del contrato (60.000 Euros + IVA= 72.000 Euros). A fecha de esta consulta, el total de procedimientos que le han sido asignados al Abogado adjudicatario del contrato de los servicios señalados es de un total de 24, que suponen una cuantía total de honorarios acumulada de 60.000 Euros ( IVA aparte), si bien es cierto que este profesional no ha facturado la totalidad de los mismos, dado que aún hay servicios pendientes de facturación (por ejemplo, por el hecho de que aún no haya recaído sentencia en primera instancia ), y así se preveía la financiación como gasto plurianual.

Así pues, me permito elevar a Vd, las siguientes consultas concretas:

1a.- A la vista de la documentación que se adjunta (copia del contrato administrativo, del Pliego de Prescripciones Técnicas y el de Cláusulas Administrativas) ¿Este Ayuntamiento debe interpretar, dado que el contrato se extiende por un plazo de dos años, no obstante haberse alcanzado la cifra de 60.000 Euros, sin IVA, todos los procesos contenciosos que se le asignen a partir de ahora, serían sin retribución de honorarios hasta la fecha de vencimiento de la duración contractual?

2a.- *Por* el contrario, ¿podría interpretarse que el contrato, al alcanzar la cifra límite de los 60.000 Euros, sin IVA ya ha sido cumplido (para no vulnerar con ello el procedimiento de adjudicación seguido), y consecuentemente, podría interpretarse que el plazo de duración del contrato se trataba de un plazo.



## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

El contrato que motiva la consulta es un contrato de servicios para la defensa jurídica del Ayuntamiento en procedimientos contencioso-administrativos no determinados previamente a la contratación, que fué adjudicado el 24 de junio de 2014 y formalizado el 26 de junio de 2014, tras seguirse un procedimiento negociado de acuerdo con sendos pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y de Prescripciones Técnicas (PPT) aprobados en abril de ese mismo año. En consecuencia, se rige por dichos pliegos, por el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y por las correspondientes normas reglamentarias en dicha materia que resulten de aplicación.

El contrato se licitó por un valor estimado y tipo de licitación de 60.000 euros, sin revisión de precios, estableciéndose un plazo de duración de dos años desde su formalización, si bien tanto el PCAP como el PPT prevén que las actuaciones individuales de defensa jurídica iniciadas durante su vigencia podrían superar dicho plazo por el tiempo que resulte necesario para atender adecuadamente las necesidades que originen los procedimientos a los que corresponden.

La cláusula X del PCAP determinaba el valor estimado del contrato y establecía las siguientes condiciones de la licitación y del sistema de precios:

### ***“X.1- Presupuesto de licitación.***

*El tipo máximo de licitación del contrato, para las dos anualidades de duración, queda concretado en la cantidad de SESENTA MIL EUROS (60.000,00), IVA aparte, constituyendo este tipo máximo, al propio tiempo, el valor estimado del contrato.*

*El importe que, como máximo, representará el Impuesto sobre el Valor Añadido, al tipo general de 21%, es de doce mil seiscientos euros (12.600,00€).*

*Así pues, el tipo máximo de licitación total, incluyendo el IVA, será de un total de SETENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS EUROS (72.600,00€), IVA incluido, el cual podrá ser mejorado a la baja. En este tipo máximo se entenderán incluidos todos los costes directos e indirectos que resulte de aplicación de los honorarios por*

*tarifas regulados por el Colegio Oficial de Abogados, gastos generales, beneficio industrial y demás tributos de las distintas esferas locales, así como todas las actuaciones referentes al objeto del contrato.*

*Los despachos profesionales o profesionales individuales a los que se les invitará a presentar proposiciones al respecto, deberán presentar sus proposiciones económicas teniendo en cuenta el precio o tipo máximo de licitación señalado anteriormente, y tal y como se señala en el artículo 87 del TRLCSP, se deberá señalar de forma clara, y en partida independiente, el importe que suponga el Impuesto sobre el Valor Añadido que deba soportar esta Administración.*

### ***X.2.- Presupuesto de cada trabajo asignado.***



*El importe de los precios unitarios que regirán en cada encargo concreto que realice el Ayuntamiento, serán los que resulten de aplicación de honorarios por tarifas reguladas por el Colegio Oficial de Abogados de Valencia, aplicándoles, en su caso, el coeficiente de baja resultante de la adjudicación.*

*En el supuesto de que para la realización del trabajo encargado sea necesaria la participación del Procurador, en los citados precios unitarios se incorporarán igualmente los gastos derivados de su actuación.”*

Aunque el contrato se licitó y adjudicó por el mismo importe total de 60.000 euros, lo bien cierto es que, conforme se desprende del segundo apartado de la cláusula transcrita, el sistema de determinación del precio que el pliego establece no es en realidad el de tanto alzado a pagar por la totalidad de las prestaciones, sino el de precios unitarios, en este caso referidos a las tarifas del colegio de abogados, minoradas en el tanto por ciento ofertado por el adjudicatario en la licitación y aplicables para cada encargo que hiciera el Ayuntamiento al adjudicatario en ejecución del contrato.

Y ello ha de interpretarse así pese a que la desafortunada, por contradictoria, redacción de la citada cláusula X del PCAP y del modelo de proposición económica anexo daban a entender que el sistema de determinación del precio a percibir por el adjudicatario hubiera de ser una combinación de ambos sistemas al exigir que se ofertara tanto al citado presupuesto máximo de 60.000€ como a las tarifas del colegio de abogados de Valencia, las cuales son en realidad el conjunto de precios unitarios que constituían el auténtico tipo de licitación a la baja en el procedimiento de adjudicación del contrato.

Sólo de esta forma puede entenderse lo establecido en la cláusula X del PCAP, puesto que en el pliego no vienen determinados los procedimientos contenciosos en los que el adjudicatario ha de prestar sus servicios, sino solamente una referencia a los tenidos en los dos últimos ejercicios anteriores al de la licitación, y, por tanto, no tenía sentido formular en la licitación una oferta de precio total a tanto alzado por la totalidad de un objeto que en realidad es desconocido. Así se expone en el último párrafo del Pliego de Prescripciones Técnicas:

*“Dado que el objeto contractual no puede quedar fijado o predeterminado de antemano con un concreto número de procesos judiciales, a título meramente indicativo, el numero de procedimientos jurisdiccionales de esta naturaleza que le han sido interpuestos al Ayuntamiento de Oliva en los últimos ejercicios es el siguiente:*

*Ejercicio 2012: 11 Procedimientos abreviados y 8 procedimientos ordinarios; total: 19 procedimientos.  
Ejercicio 2013: 15 Procedimientos abreviados y 12 procedimientos ordinarios; total: 27 procedimientos.”*

Consecuencia de todo ello es que ha de interpretarse que el importe de 60.000 euros por el que se licitó y se adjudicó el contrato no es otra cosa más que el presupuesto máximo del contrato que, sin embargo, limita efectivamente el importe acumulado que pueden alcanzar los encargos que el Ayuntamiento podrá efectuar al adjudicatario.

Análoga interpretación debe hacerse respecto a la consideración del plazo de dos años establecido como duración del contrato. En la medida en que se desconocían los procedimientos contenciosos en los que el Ayuntamiento iba a ser parte, también se desconocían las prestaciones que iban a encargarse al adjudicatario y el momento en que sería necesario hacerlo, e incluso podía no haberse necesitado encargar ninguna. Por ello, ha de entenderse que el plazo de dos años es, en definitiva, el plazo máximo de duración la relación contractual, con la salvedad establecida en la cláusula IX del PCAP relativa al posible requerimiento de Ayuntamiento de continuidad de acciones iniciadas dentro



de dicho plazo, pero que en todo caso no prejuzga o condiciona las prestaciones concretas comprendidas en su presupuesto.

Por lo demás, de acuerdo con lo previsto en el artículo 210 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, corresponde al órgano de contratación del Ayuntamiento interpretar el contrato y resolver las dudas que origine su cumplimiento, dentro de los límites establecidos por dicha Ley.

## CONCLUSIONES

El precio del contrato administrativo para la defensa jurídica del Ayuntamiento de Oliva está formulado en términos de precios unitarios referidos a las tarifas del Colegio de Abogados de Valencia, minoradas en el tanto por ciento ofertado por el adjudicatario en la licitación y aplicables para cada encargo que efectivamente hiciera el Ayuntamiento en ejecución del contrato. Tanto el importe de adjudicación como el plazo de duración deben interpretarse como límites máximos del presupuesto y del tiempo en el que el contrato puede ejecutarse, respectivamente.

### 2.9 INFORME 9/2015 DE 29 DE ENERO DE 2016. REVISIÓN EXTRAORDINARIA DE LAS TARIFAS DE AGUA POTABLE PARA CONSEGUIR RESTABLECER EL EQUILIBRIO ECONÓMICO DE LA CONCESIÓN. PRINCIPIO DE RIESGO Y VENTURA DEL CONCESIONARIO.

#### ANTECEDENTES

En fecha 24 de noviembre de 2015 ha tenido entrada en la Junta Superior de Contratación Administrativa solicitud de informe del Ayuntamiento de Los Montesinos, mediante el que formula consulta del siguiente tenor literal:

*“ASUNTO:* Solicitud de consulta modificación tarifa agua potable a través de una revisión extraordinaria.

En base a 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 de la Generalitat Valenciana, se solicita informe en relación a lo siguiente:

En el año 2008 fue adjudicado el contrato de "Gestión del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable a domicilio y saneamiento" a una mercantil. Consecuencia de la reducción del consumo de agua de la explotación se está produciendo un desequilibrio económico el cual radica en las magnitudes de facturación previstas en el anteproyecto de explotación, donde se preveía un volumen de facturación que en la actualidad no se está produciendo. Asimismo se constata por la mercantil que la reducción del consumo de agua, y por consiguiente de la facturación de agua y alcantarillado, no es una circunstancia puntual de un año, sino que permanece en el tiempo.

El pliego de cláusulas que rigió la licitación establece en el art. 31.1.- *Las retribuciones a percibir por el concesionario estarán constituidas por:*

*(...)*

*Las subvenciones que para cubrir el equilibrio económico de la concesión, el Ayuntamiento acuerde otorgar al concesionario, previos los trámites previstos en la legislación vigente.*

*(Equilibrio económico de la concesión)*





*Art. 33.3.- El incremento de la retribución del concesionario, cuando sea necesario para reequilibrar económicamente la concesión, se efectuará por cualquiera de los siguientes procedimientos:*

- a) Modificación de las tarifas.*
- b) Otorgamiento de subvenciones*

*(Canon a pagar por el Ayuntamiento)*

*6.2.- El concesionario abonará un canon fijo de la concesión en el momento de la firma del contrato, más un canon variable por cada m<sup>3</sup> facturado de agua potable a los abonados.*

*Los licitadores harán constar en su proposición económica la cantidad que se obligan a ingresar en las arcas municipales en concepto de **Canon fijo de la concesión**, cuyo importe será de un millón (1.000.000,00) de euros. No se admitirán aquellas ofertas que contengan un canon fijo de la concesión diferente, ya sea superior o inferior, a aquel señalado en el presente párrafo. En cualquier caso, el citado Canon fijo será independiente y no será considerado a cuenta de la cantidad que hubiere de recibir el Ayuntamiento establecida en el apartado siguiente.*

A la vista de las cláusulas del pliego señaladas, se plantea si procede la citada revisión extraordinaria de la tarifa de agua potable a efectos de conseguir el equilibrio económico de la concesión, tal como manifiesta la mercantil, por no *alcanzar* el consumo previsto en el anteproyecto de explotación, todo ello a través de la subida de la tarifa y de la ampliación del plazo de amortización del fondo de amortización de inversiones de primer establecimiento, o, por el contrario, no resulta ya que, una vez finalizada la duración inicial de la concesión, establecida en quince años, no correspondería la asunción de la cantidad pendiente de amortizar, por la Administración o trasladándola al nuevo concesionario del servicio, en su caso.

Se acompañan solicitudes de la mercantil acompañadas de estudio de costes de explotación, así como copia del contrato suscrito con el concesionario incluyendo pliego de condiciones económico-administrativas que rigieron la adjudicación de la concesión administrativa y estudio económico del servicio.

*El Alcalde. Fdo.- José Manuel Butrón Sánchez"*

Además del escrito anterior y de la documentación que se cita, se ha remitido también la documentación técnica contractual incluida en el Sobre C (el Estudio Económico de los Servicios y la Memoria Explicativa, incluyendo la proposición económica) que formaba parte de la oferta presentada por la empresa adjudicataria de la licitación del contrato (Aquagest Levante S.A.).

Consta igualmente el Anteproyecto de Explotación para la prestación de los servicios públicos de agua potable a domicilio y saneamiento, de 21 de abril de 2008, elaborado por el Ayuntamiento con anterioridad a la licitación.

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

El contrato objeto de la consulta, de gestión del servicio público de abastecimiento de agua potable a domicilio y saneamiento del municipio de Los Montesinos, se formalizó el 17 de noviembre de 2008, previa adjudicación acordada por su Ayuntamiento el 25 de septiembre del mismo año y de conformidad con el Pliego de Cláusulas Administrativas, Económicas y de Prescripciones Técnicas



aprobado el 3 de julio de 2008, (en adelante, el Pliego). Se rige, en consecuencia, por dicho pliego, por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y por las restantes normas reglamentarias que resultan de aplicación, en particular, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, (RSCL), de acuerdo con la redacción vigente en dichas fechas.

*La cuestión sometida a consulta plantea, en primer lugar, la duda de si es procedente, conforme a derecho, la revisión extraordinaria de la tarifa de agua potable, solicitada por la concesionaria que resultó adjudicataria del contrato, por haber constatado ésta que se ha producido una “reducción del consumo de agua y por consiguiente de la facturación de agua y alcantarillado” y por creer que dicha circunstancia no sería “una circunstancia puntual de un año, sino que permanece en el tiempo”, lo que la lleva a solicitar la citada revisión extraordinaria de las tarifas para conseguir restablecer el equilibrio económico de la concesión. Hay que señalar que en la cláusula 33 del propio Pliego está ya prevista la revisión periódica ordinaria de las tarifas, tanto las de agua potable como las de alcantarillado y conservación de contadores, así como las fórmulas para llevarla a cabo.*

Según los datos estimados por la concesionaria y expuestos en su escrito presentado el 13 de noviembre de 2015, la cuenta de explotación de 2015 ofrecerá, en resumen, los siguientes resultados:

Costes directos del servicio	552.688€
Canon fijo anticipado (prorrateo anual)	66.667€
Canon variable 40% s/consumo	130.046€
TOTAL COSTES	749.041€
Cuotas servicio	214.826€
Cuotas de consumo	325.114€
Ingresos por alcantarillado	63.298€
TOTAL INGRESOS	603.338€
DÉFICIT ESTIMADO EN 2015	146.030€

Dado que la empresa considera que tal situación deficitaria se mantiene a lo largo del tiempo solicita la revisión extraordinaria de las tarifas del agua potable en las cuantías que a continuación se reproducen:

#### CUOTA FIJA DE SERVICIO

DIÁMETRO DEL CONTADOR	TARIFA ACTUAL (EUROS/MES)	TARIFA PROPUESTA (EUROS/MES)
Hasta 13 mm	5,05€	7,00€
15 mm	7,57€	10,50€
20 mm	12,61€	17,50€
25 mm	17,66€	24,50€
30 mm	25,24€	35,00€
40 mm	50,48€	70,00€
50 mm	75,72€	105,00€
65 mm o más	100,96€	140,00€

#### CUOTA POR CONSUMO

BLOQUE (M3/MES)	TARIFA ACTUAL (EUROS/MES)	TARIFA PROPUESTA (EUROS/MES)
Bloque 1, de 0 a 7	0,8900€	0,8900€



Bloque 2, de 8 a 10	1,4825€	1,4825€
Bloque 3, más de 10	1,8663€	1,8663€

En segundo lugar, se plantea también la posibilidad de lo que en la consulta se denomina una “ampliación del plazo de amortización del fondo de amortización de inversiones de primer establecimiento”, lo que no debería tener relevancia contractual alguna al no formar parte dicho plazo de las obligaciones o derechos recogidos en el pliego o en el contrato. Entendemos que esta segunda cuestión viene motivada porque, en el escrito presentado por la concesionaria al Ayuntamiento en fecha 13/11/2015, la mercantil interpreta que el importe de 1.000.000’- de euros que entregó al Ayuntamiento al inicio del contrato lo fue en concepto de “fondo de amortización de inversiones de primer establecimiento”. Sin embargo, ello no es exactamente así, pues, de acuerdo con la cláusula 6.2 del Pliego, dicho importe constituía el canon fijo de la concesión a pagar al Ayuntamiento por el adjudicatario, sin que en ningún caso se establezca en el contrato el plazo de la amortización de dicho importe por la empresa, ni que deba ésta hacerlo coincidir con el período de la concesión (15 años), ni que deba amortizarse por importes iguales de 66.667€ cada año. De acuerdo con lo establecido en el Plan General Contable, el gasto correspondiente a dicho importe se habrá imputado en la contabilidad de la empresa con cargo a la cuenta de resultados del ejercicio en que se pagó, por lo que, en realidad, tal como desvela la empresa en la página 3 de su escrito, la pretendida ampliación del plazo de amortización sólo tiene por finalidad tratar de recuperar parte del citado importe al término de la concesión, bien del propio Ayuntamiento o bien del nuevo concesionario que le suceda en el supuesto de no obtener del Ayuntamiento una prórroga de la concesión por 10 años más. Ni que decir tiene que dicha pretensión no es posible ni aceptable puesto que, conforme establece el Pliego, el importe de 1.000.000- de euros es el canon fijo de la concesión por el período establecido en el contrato y no es recuperable en parte alguna por la concesionaria salvo en el supuesto de resolución anticipada del contrato por causas no imputables a ella, en cuyo caso procederá la devolución de la parte proporcional en función del tiempo que reste hasta la finalización del contrato (véase el último párrafo del punto 6.2 de la cláusula 6 del Pliego).

Volviendo a la primera cuestión, es decir, a si debe autorizar el Ayuntamiento una subida extraordinaria de las tarifas del agua y del alcantarillado en base a las circunstancias alegadas por la concesionaria y a la obligación de mantener el equilibrio financiero de la concesión, hemos de recordar en primer lugar lo que disponen al respecto las disposiciones legales aplicables. Así, el artículo 258 de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público (actual artículo 282 del texto refundido de dicha Ley), norma básica de aplicación general a todas las Administraciones Públicas, establece:

*“Artículo 258. Modificación del contrato y mantenimiento de su equilibrio económico.*

*1. La Administración podrá modificar por razones de interés público y si concurren las circunstancias previstas en el título V del libro I, las características del servicio contratado y las tarifas que han de ser abonadas por los usuarios.*

*2. Cuando las modificaciones afecten al régimen financiero del contrato, la Administración deberá compensar al contratista de manera que se mantenga el equilibrio de los supuestos económicos que fueron considerados como básicos en la adjudicación del contrato.*

*3. En el caso de que los acuerdos que dicte la Administración respecto al desarrollo del servicio carezcan de trascendencia económica el contratista no tendrá derecho a indemnización por razón de los mismos.*



4. La Administración deberá restablecer el equilibrio económico del contrato, en beneficio de la parte que corresponda, en los siguientes supuestos:

a) Cuando la Administración modifique, por razones de interés público y de acuerdo con lo establecido en el título V del libro I, las características del servicio contratado.

b) Cuando actuaciones de la Administración determinaran de forma directa la ruptura sustancial de la economía del contrato.

c) Cuando causas de fuerza mayor determinaran de forma directa la ruptura sustancial de la economía del contrato. A estos efectos, se entenderá por causas de fuerza mayor las enumeradas en el artículo 214 de esta Ley.

5. En los supuestos previstos en el apartado anterior, el restablecimiento del equilibrio económico del contrato se realizará 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 y, en general, en cualquier modificación de las cláusulas de contenido económico incluidas en el contrato. Así mismo, en los casos previstos en los apartados 4.b) y c), 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.”

Por su parte, el artículo 127.2 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales dispone lo siguiente:

“2. La Corporación concedente deberá:

1.º Otorgar al concesionario la protección para que pueda prestar el servicio debidamente.

2.º Mantener el equilibrio financiero de la concesión, para lo cual:

a) compensará económicamente al concesionario por razón de las modificaciones que le ordenare introducir en el servicio y que incrementaren los costos o disminuyeren la retribución; y

b) revisará las tarifas y subvención cuando, aun sin mediar modificaciones en el servicio, circunstancias sobrevenidas e imprevisibles determinaren, en cualquier sentido, la ruptura de la economía de la concesión.

3.º Indemnizar al concesionario por los daños y perjuicios que le ocasionare la asunción directa de la gestión del servicio, si ésta se produjere por motivos de interés público independientes de culpa del concesionario.

4.º Indemnizar al concesionario por el rescate de la concesión o en caso de supresión del servicio.”



En cuanto al Pliego del contrato, la cláusula 33.7, en relación con la cuestión planteada y en concordancia con lo dispuesto en el RSCL, establece que *“la revisión extraordinaria de las tarifas sólo procederá cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:*

- c) En caso de modificación ordenada por la Corporación Local, en ejercicio de su potestas variandi, siempre que determine un aumento de los costos o una disminución de la retribución del concesionario (art. 127.2.2º RS).*
- d) En el caso de que, aunque no haya habido modificación en el servicio se produzcan circunstancias o eventos imprevisibles que rompan el equilibrio financiero (art. 127.2.2º RS).*

*No se tomaran en cuenta para la revisión extraordinaria de tarifas el coste de la mano de obra, los costes financieros, los gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial (art. 79 LCSP).”*

Como puede observarse en los preceptos transcritos, el equilibrio económico financiero que es objeto de protección es el que se establece en la adjudicación y formalización del contrato y sólo las modificaciones operadas por la Administración, por razones de interés público, o las circunstancias sobrevenidas imprevisibles –circunstancias de fuerza mayor- que provoquen la ruptura de la economía de la concesión, pueden ser tomadas en consideración para autorizar, al margen de la revisión ordinaria y periódica prevista en nuestro caso en la cláusula 33.6 del Pliego, un aumento de las tarifas o de lo que en definitiva es lo mismo, de la retribución de la concesionaria, sin que al hacerlo se perviertan las condiciones en que se basó la licitación y adjudicación del contrato.

Ninguno de los requisitos anteriores se dan en el caso sometido a consulta de esta Junta. La solicitud de la sociedad concesionaria para que se autorice, sin que esté previsto en el Pliego del contrato, un incremento de sus retribuciones vía tarifas se apoya en la estimación de un previsible déficit de explotación que tendrá que soportar en el ejercicio de 2015 y que la empresa atribuye al descenso del consumo de agua en los últimos años, así como al mantenimiento de dicho consumo por debajo de los niveles estimados en el anteproyecto de explotación previo a la licitación del contrato. Hay que hacer notar que entre los costes que originan dicho déficit se incluye el canon variable que, por importe equivalente al 40% de las tarifas, paga la concesionaria al Ayuntamiento como consecuencia de haberlo ofertado así durante la licitación del contrato, siendo éste el aspecto de la oferta que atendía al criterio con la máxima valoración entre los establecidos en el pliego para la adjudicación del contrato.

Sobre la cuestión del riesgo de que no se alcancen los ingresos esperados por la utilización de un servicio público objeto de concesión ya se ha pronunciado esta Junta en informes anteriores y, entre ellos, en el reciente Informe 4/2015, en respuesta a una consulta del Ayuntamiento de Almàssera relativa a un contrato de concesión de instalaciones deportivas municipales:

*“Entrando en la cuestión principal planteada por el Ayuntamiento en su consulta, hay que recordar que, tal como establece el artículo 277 del TRLCSP, en el contrato de gestión de servicios públicos en la modalidad de concesión el contratista ha de explotar los servicios a su propio riesgo y ventura, lo que en el caso sometido a consulta implica que ha de asumir como propio el riesgo de que la utilización del servicio por sus usuarios potenciales no sea suficiente para obtener los ingresos que permitan cubrir los costes de dicha explotación, sin que ello le otorgue ningún derecho a recabar de la Administración pública concedente ninguna compensación económica por tal motivo. Dicha*



*circunstancia no tiene nada que ver con el derecho del concesionario al mantenimiento del equilibrio económico de la concesión, al que se refiere el artículo 282 del TRLCSP (...)*”

En el mismo sentido, y de forma que resume también la posición mantenida por las instituciones y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo, el artículo 5.4 de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 relativa a la adjudicación de contratos de concesión establece, entre las notas características del contrato de concesión de servicios, la siguiente:

*“4.- La adjudicación de las concesiones de servicios implicará la transferencia al concesionario de un riesgo operacional en la explotación de dichas obras o servicios abarcando el riesgo de demanda o el de suministro, o ambos. Se considerará que el concesionario asume un riesgo operacional cuando no esté garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes que haya contraído para explotar las obras o los servicios que sean objeto de la concesión. La parte de los riesgos transferidos al concesionario supondrá una exposición real a las incertidumbres del mercado que implique que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario no es meramente nominal o desdeñable.”*

Del examen del anteproyecto de explotación elaborado por el Ayuntamiento previamente a la licitación y del estudio económico presentado por la empresa en la licitación del contrato se desprende que no nos encontramos tampoco ante una situación o circunstancia imprevisible en modo alguno, pues el ahorro de agua potable y la reducción de su consumo no sólo era una posibilidad obviamente previsible sino deseable en cualquier municipio. Por lo demás, no es cierto ni relevante lo alegado por la empresa concesionaria cuando, en su escrito de 13 de noviembre de 2015, afirma que “el motivo de este desequilibrio económico radica en las magnitudes de facturación previstas en el anteproyecto de explotación”. Por una parte, porque el anteproyecto de explotación no contiene ninguna previsión de facturación a futuro y se limitó a dar cuenta del volumen de agua suministrado y registrado en 2007, último año anterior al de la licitación, así como de las tarifas vigentes y propuestas y los gastos estimados. Y, por otra parte, porque la realidad es que fue el propio estudio económico presentado por la empresa en la licitación (sobre C) el que proyecta o estima los costes e ingresos anuales esperados de acuerdo con las tarifas para 2008, incluyendo entre estos últimos unos ingresos por “altas y acometidas” de 264.925 euros, más otros por “mantenimiento de contadores”, de 19.089 euros, y otros por “recaudación de tributos municipales”, de 13.029 euros, que ahora, en la estimación de 2015 presentada junto a la solicitud de aumento extraordinario de tarifas, han desaparecido totalmente o se han omitido y no se hace mención de ellos deliberadamente.

En consecuencia, de la documentación remitida por el Ayuntamiento resulta innegable que no se dan ninguno de los supuestos que justificarían un aumento de la retribución de la concesionaria basado en su derecho al mantenimiento del equilibrio económico financiero establecido en el contrato, pues no ha habido modificación alguna de sus condiciones o de su contenido, las cuales vienen en gran medida determinadas por la oferta de la propia concesionaria. Al respecto, debe recordarse que, entre otros, eran elementos determinantes de su proposición económica los siguientes:

El canon variable a favor del Ayuntamiento por importe del 40% de la facturación por consumo de agua, comprometiéndose la empresa a percibir únicamente por dicho concepto el 60% restante, lo que constituía el primer criterio de valoración de las ofertas y el que mayor puntuación permitía alcanzar.



El suministro del 100% del volumen de agua consumida por los servicios municipales sin repercutir coste alguno para el Ayuntamiento ni compensarlo con el anterior canon variable, lo que también fue objeto de uno de los criterios de valoración de las ofertas.

Como puede observarse en la documentación aportada por la empresa y, en particular, en la estimación de los costes e ingresos de explotación para 2015, expuesta en la página 2 del escrito presentado el 13/11/2015 y reproducida anteriormente, el supuesto déficit de 146.063 euros que la sociedad concesionaria pretendería cubrir con el aumento extraordinario de las tarifas supera en 16.000 euros el importe estimado del 40% de las cuotas por consumo de agua que constituye el canon variable que está obligada a satisfacer al Ayuntamiento, lo que en definitiva significa que su aprobación, también extraordinaria y al margen de lo previsto en el contrato, supondría de hecho una modificación sustancial de las condiciones del contrato mediante la cual se permitiría un aumento de las retribuciones de la concesionaria que dejaría sin efecto los dos elementos de su oferta antes citados que sirvieron de base para la adjudicación del contrato.

Hemos de decir, no obstante, que otro juicio distinto hubiera merecido la cuestión planteada si el Pliego del contrato hubiera establecido el volumen de agua consumida y facturada como uno de los parámetros o factores determinantes de la revisión de las tarifas, aunque no de su revisión extraordinaria sino de la ordinaria o periódica. Ello no ha sido así y la cláusula 33.6 del Pliego incorporó directamente la fórmula de actualización de tarifas establecida en el Decreto 3/2008, del Consell, que establece como factores de la revisión de la tarifa únicamente las variaciones del precio de compra en alta del agua y del índice de precios al consumo, ponderadas en función del porcentaje del coste de explotación que representa el agua y los restantes elementos, respectivamente, y ajustadas mediante un coeficiente corrector y otro de sequía, actualmente con efecto neutro. Se da la circunstancia de que el citado Decreto se encuentra derogado por el Decreto 68/2013, de 7 de junio, del Consell, por el que se regula la Comisión de precios de la Generalitat y los procedimientos para la implantación o modificación de precios o tarifas sujetos al régimen de autorización y comunicación, y que, paradójicamente, en esta última norma se ha introducido la reducción de la demanda y de volúmenes de agua facturado como uno de los factores que pueden ser tenidos en cuenta para la actualización de las tarifas.

En definitiva, la estricta sujeción al contrato, cuyas condiciones son las que determinan el equilibrio económico de la concesión que debe mantenerse, el cual no puede considerarse alterado por el mero hecho de que no se realicen las expectativas de ingresos esperados por el concesionario, es lo que procede en este caso tal como ha establecido la amplia Jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre cuyas numerosas sentencias merece citarse aquí, por su completo análisis de los principios y normas aplicables a la cuestión planteada en la consulta del Ayuntamiento, la reciente Sentencia 1597/2015, de 20/04/2015, de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, recaída en el caso de un recurso interpuesto por la concesionaria de la AP7 contra la desestimación de una reclamación de restablecimiento del equilibrio económico financiero roto por un menoscabo de ingresos generado a su juicio por el desdoblamiento y mejora de la N332 junto al tramo objeto de concesión. En ella el TS declara lo siguiente:

*“Entrando ya en el estudio de la cuestión de fondo aquí planteada, esta consiste en determinar si la disminución de tráfico en los tramos de la vía de peaje objeto de la concesión de la recurrente, extremo que no ha sido especialmente cuestionado por la Administración demandada, es un hecho que, por sí solo, impone modificar el contrato administrativo en los términos que la actora reclama y para evitar esa merma de ingresos que dice haber experimentado en relación con los que fueron previstos por dicha demandante cuando le fue adjudicado el contrato.*”



*El estudio de la solución que haya de darse a dicha cuestión exige previamente efectuar las consideraciones que siguen.*

*La primera es que el principio de la eficacia vinculante del contrato y de la invariabilidad de sus cláusulas es la norma general que rige en nuestro ordenamiento jurídico tanto para la contratación privada como para la contratación administrativa. En cuanto a la primera debe mencionarse el artículo 1091 del Código civil, y sobre la segunda estas otras normas de la sucesiva legislación de contratos administrativos más reciente: el artículo 94 del TR/LCAP de 16 de junio de 2000, y los artículos 208 y 209 del TR/LCSP de 14 de noviembre de 2011.*

*La segunda es que la contratación administrativa se caracteriza también por llevar inherente un elemento de aleatoriedad de los resultados económicos del contrato, al estar expresamente proclamado por la ley el principio de riesgo y ventura del contratista ( artículos 98 del TR/LCAP de 2000 y 215, 231 y 242 del TR/LCSP de 2011). Un elemento de aleatoriedad que significa que la frustración de las expectativas económicas que el contratista tuvo en consideración para consentir el contrato no le libera de cumplir lo estrictamente pactado ni, consiguientemente, le faculta para apartarse del vínculo contractual o para reclamar su modificación.*

*La tercera es que en nuestro ordenamiento jurídico ha sido tradicional establecer unas tasadas excepciones a esa aleatoriedad de los contratos administrativos, consistentes en reequilibrar la ecuación financiera del contrato únicamente cuando se ha producido una ruptura de la misma por causas imputables a la Administración ("ius variandi" o "factum principis"), o por hechos que se consideran "extra muros" del normal "alea" del contrato por ser reconducibles a los conceptos de fuerza mayor o riesgo imprevisible. Lo cual significa que no toda alteración del equilibrio de las prestaciones del contrato da derecho al contratista*

*a reclamar medidas dirigidas a restablecer la inicial ecuación financiera del vínculo, sino únicamente aquellas que sean reconducibles a esos tasados supuestos de "ius variandi", "factum principis", y fuerza mayor o riesgo imprevisible.*

*(...)*

*Finalmente, la cuarta y última consideración es que, más allá de los supuestos tasados en la regulación general de la contratación pública, el reequilibrio sólo procederá cuando lo haya previsto el propio contrato y cuando una ley especial regule hipótesis específicas de alteración de la economía inicial del contrato y establezca medidas singulares para restablecerla."*

Por lo que se refiere a qué puede considerarse como circunstancias imprevisibles que pudieran justificar el deber jurídico de la Administración de compensar a la concesionaria para mantener el equilibrio de la explotación, en la misma Sentencia el TS descarta tal consideración en la disminución de la utilización del

servicio por los usuarios y, citando otra sentencia del mismo TS de 25 de abril de 2008, recuerda el criterio jurisprudencial siguiente:

*"Es indudable que la imprevisibilidad contempla sucesos que sobrevienen con carácter extraordinario que alteran de forma muy notable el equilibrio económico y contractual existente en el momento del contrato pues sobrepasan los límites razonables de aleatoriedad que comporta toda licitación.*

*Implica, por tanto, aplicar los principios de equidad ( art. 3.2 C.Civil ) y de buena fe ( art. 7.1 C.Civil ) por la aparición de un riesgo anormal que cercena el principio del equilibrio económico-financiero entre las partes pero sin atacar frontalmente el principio de riesgo y ventura esencial en la contratación pública.*

*Habrá de atenderse al caso concreto ponderando las circunstancias concurrentes."*

## **CONCLUSIONES**





PRIMERA.- Las retribuciones de la sociedad concesionaria adjudicataria del contrato de gestión del servicio de abastecimiento de agua potable y de saneamiento del municipio de Los Montesinos, así como la revisión de las tarifas del agua y de otros servicios comprendidos en la concesión, percibidas por la concesionaria como componentes de su retribución, deben ajustarse estrictamente a lo establecido en dicho contrato, es decir, a las condiciones establecidas en el Pliego por el que se rige y a las contenidas en la proposición presentada por la concesionaria para la adjudicación del contrato.

SEGUNDA.- La disminución del consumo de agua potable, en uno o varios ejercicios, y, en general, la disminución de la utilización por los usuarios de los servicios objeto de concesión no constituyen modificaciones del contrato ni son circunstancias imprevisibles o de fuerza mayor, sino una consecuencia del riesgo y ventura contractual que la concesionaria pudo examinar y asumió al participar en la licitación del contrato. En consecuencia, tales circunstancias no se encuentran entre los supuestos establecidos en los artículos 258 de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público (actual artículo 282 del texto refundido de dicha Ley) y 127.2 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955.