

Contratación local¹

Jesús Colás Tenas

Este informe refiere las novedades a lo largo del año 2014, en lo que concierne a la contratación del sector público, y de modo especial en Aragón.

I. LEGISLACIÓN

1. LEGISLACIÓN DEL ESTADO

El año 2014 no se ha producido ninguna modificación del TRLCSP, a las que tan habituados nos tiene el legislador. Varias normas han afectado, aunque de forma incidental, a la contratación del sector público.

.....

1 Abreviaturas, siglas y acrónimos. CC: Código Civil; CE: Constitución Española de 1978; JCCA: Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado; JCCA Ar: Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón; LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; LAL: Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón; LCSP: Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; LPAP: Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; LRJPAC: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; núm.: número; p.: página; pp.: páginas; PCAP: Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares; RGLCAP: Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; RPLCSP, Real Decreto 817/2009, de

La Ley 5/2014, de 4 de abril de Seguridad Privada, que en la disposición adicional segunda regula la posibilidad de establecer como condición especial de ejecución el cumplimiento de obligaciones laborales².

El Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono³.

.....

8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la LCSP; ROF: Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales; ss.: siguientes; SARA: Sometido a Regulación Armonizada STC: Sentencia del Tribunal Constitucional; STJUE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; STS: Sentencia del Tribunal Supremo; STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia; TACPA: Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón; TACRC: Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales; TC: Tribunal Constitucional; TRLCAP: Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; TRLCSP: Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público; TRLRHL: Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales; TRRL: Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local; UTE: Unión Temporal de Empresas; *vid.: videtur* (véase).

- 2 La Disposición adicional segunda de esta ley, regula la contratación de servicios de seguridad privada por las administraciones públicas, y establece:

«1. En consideración a la relevancia para la seguridad pública de los servicios de seguridad privada, de conformidad con el artículo 118 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, los órganos de contratación de las administraciones públicas podrán establecer condiciones especiales de ejecución de los contratos de servicios de seguridad relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones laborales por parte de las empresas de seguridad contratistas.

2. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares o los contratos podrán establecer penalidades para el caso de incumplimiento de estas condiciones especiales de ejecución, o atribuirles el carácter de obligaciones contractuales esenciales a los efectos de la resolución de los contratos, de acuerdo con los artículos 212.1 y 223.f)».

- 3 Se conoce como huella de carbono a «la totalidad de gases de efecto invernadero (GEI) emitidos por efecto directo o indirecto de un individuo, organización, evento o producto». Tal impacto ambiental es medido llevando a cabo un inventario de emisiones de GEI o un Análisis de ciclo de vida según la tipología de huella, siguiendo normativas internacionales reconocidas, tales como ISO 14064, PAS 2050 o GHG Protocol entre otras. La huella de carbono se mide en masa de CO₂ equivalente. Una vez conocido el tamaño y la huella, es posible implementar una estrategia de reducción y/o compensación de emisiones, a través de diferentes programas, públicos o privados.

El RD, en su art. 10 (Consideración de la Huella de Carbono en la contratación pública) dispone: «A efectos de lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, el órgano de con-

La Ley 8/2014, de 22 de abril, sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española. En lo que a contratación pública se refiere, es de destacar el contenido de su art. 4, apdo. 1º, por el que excluye expresamente del procedimiento de selección del Agente Gestor, las prescripciones contenidas en la normativa de contratación pública, sin perjuicio de aplicar los principios en ella contenidos⁴.

2. LEGISLACIÓN DE ARAGÓN

En Aragón, la única novedad legislativa en materia de contratación pública viene recogida en la Ley 9/2014, de 23 de octubre, de Apoyo a las Familias de Aragón, que, en su art. 7 prevé que los pliegos de cláusulas administrativas particulares puedan señalar la preferencia en la adjudicación de los contratos a las proposiciones presentadas por empresas públicas o privadas que establezcan a favor de sus trabajadores medidas de conciliación continuadas en el tiempo, siempre que dichas proposiciones iguallen en sus términos a la más ventajosa desde el punto de vista de los criterios que sirvan de base para la adjudicación, de conformidad con la normativa vigente.

II. JURISPRUDENCIA

1. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN

A. El *dies a quo* de la obligación de abono del precio

La STSJ de Aragón, de 10 de julio de 2014, reitera su criterio manifestado en sentencia de 28 de marzo de 2012, de forma que el *dies a quo* en el que se inicia el cómputo del plazo para el cumplimiento de la obligación de abono del precio de la obra dentro de los 60 días siguientes a la fecha de expedición de las certi-

.....

tratación podrá incluir entre las consideraciones de tipo medioambiental que se establezcan en el procedimiento de contratación, las relativas a la huella de carbono, que podrán acreditarse mediante certificados equivalentes u otros medios de prueba de medidas equivalentes de gestión medioambiental».

- 4 Prevé así el art. 4.1, de la Ley 8/2014: «1. La Administración General del Estado gestionará la cobertura de riesgos por cuenta del Estado por medio de un Agente Gestor que será designado por el Ministro de Economía y Competitividad. En el procedimiento de selección del Agente Gestor no resultarán aplicables las prescripciones del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y se respetarán los principios de idoneidad, transparencia, publicidad, concurrencia, igualdad de trato y no discriminación. [...]».

ficaciones es el de la presentación de la certificación y no el de su fecha, por lo que transcurrido el mismo procede el abono de intereses conforme al tipo legal establecido en la Ley 3/2004.

B. Abono de factura emitida por la redacción del libro del edificio del pabellón de hielo de Jaca, al margen del contrato

La STSJ de Aragón, de 18 de julio de 2014⁵, estima el recurso de apelación al entender que la redacción del libro de edificación no formaba parte de contrato de asistencia, debiendo abonarse el importe correspondiente a la realización del trabajo, máxime cuando la propia administración reconoce que el libro fue encargado por los servicios técnicos, con independencia de su obligatoriedad, y se ha limitado a declararlos excesivos sin que nada haya acreditado al respecto. El objeto del procedimiento de instancia, era la mencionada resolución por la que la Administración no aceptaba la factura presentada al considerarla abusiva y desproporcionada, no ajustándose el precio a una correcta estimación en función del contenido de la prestación. En particular la resolución municipal consideraba que el libro de edificación contemplado en la Ley de Ordenación de la Edificación no era exigible en los contratos de obra adjudicados por la administración pública, al estar sometidos a la LCSP. No obstante el ayuntamiento admite que los servicios técnicos requirieron la presentación del mencionado libro, si bien no resultaba aceptable que su importe ascendiera a la cantidad de 325.541€.

C. Competencia para licitación pública de la eliminación y transformación de subproductos animales, cadáveres. Naturaleza jurídica de dicho servicio

En la STSJ de Aragón, de 3 de septiembre de 2014, dictada con motivo del recurso contencioso administrativo interpuesto contra resolución del TACPA, que desestima el recurso especial interpuesto contra el procedimiento de licitación «Destrucción, transformación de cadáveres de animales y subproductos en harinas y grasas, el posterior transporte de las harinas y grasas obtenidas y la eliminación de las harinas y grasas producidas mediante procedimientos autorizados»; la Sala califica a SIRASA como poder adjudicador que no es Administración Pública, y declara que dado el importe del contrato está sujeto a regulación armonizada, siendo su naturaleza un contrato privado, se rige en cuanto a su preparación y ad-

.....

- 5 Dictada con motivo del recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia del Juzgado contencioso administrativo de Huesca que desestimaba el recurso deducido contra la resolución del alcalde de Jaca por la que no se procedía al abono de una factura emitida por un estudio de arquitectura correspondiente a la redacción del libro del edificio del pabellón de hielo de Jaca.

judicación por la LCSP, y en cuanto a sus efectos y extinción por derecho privado. Las cuestiones controvertidas versan sobre la competencia de SIRASA para convocar un procedimiento de licitación público para la eliminación y transformación de subproductos animales, cadáveres. La Sala considera que solo la recogida y transporte a la planta o al uso y destino autorizado tiene la consideración de servicio público, no teniendo dicha naturaleza la eliminación y transformación de los subproductos animales, cadáveres. No obstante la responsabilidad del gestor incluye también, en virtud de los Decretos 56 y 57/2005, el darle el uso adecuado a la normativa ya que desde el mismo momento de la recogida el responsable del transporte a planta y eliminación es el gestor de servicio público. Son obligaciones complementarias a las establecidas en la normativa y deben llevarse a cabo por el titular de la gestión, por lo que está justificado que formen parte de la licitación pública. En cuanto a formación de la Mesa de Valoración, prevista en la cláusula 4 del PCAP, es correcta dado que los arts. 295 LCSP y 21 RD 817/2009 no son de obligada aplicación cuando se trata de poderes adjudicadores que no tienen la consideración de administración pública. No obstante SIRASA ha intentado dar cumplimiento a la recomendación contenida en el Informe 5/2011 de la JCCA, incluyendo personal con funciones de asesoramiento jurídico, pero este debe ser laboral obligatoriamente en aplicación del TR de la Ley de la Administración de la CA de Aragón que dispone que el personal de las empresas públicas de la CA se regirá por el derecho laboral. En consecuencia la Sentencia desestima el recurso interpuesto y confirma la actuación recurrida.

III. ÓRGANOS ESPECIALES Y CONSULTIVOS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN

1. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN⁶

A. La prejudicialidad a favor del orden contencioso-administrativo

El Acuerdo 1/2014, de 13 de enero, declara que cuando se ha interpuesto el correspondiente recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón existe, pues, una cuestión incidental, a modo de prejudicialidad, que –desde el respeto a la lógica de la arquitectura institucional de la jurisdicción contencioso-administrativa– obliga a que no se deba resolver el recurso

.....

6 Durante el año 2014 se interpusieron en Aragón 129 recursos especiales en materia de contratación ante el TACPA, que dieron lugar a un total de 87 acuerdos. El Tribunal celebró 53 sesiones. Los acuerdos sobre contratos de gestión de servicios públicos y contratos de servicios, se reseñan en el Informe correspondiente de este *Anuario*.

especial, ya que la resolución y decisiones del referido proceso contencioso pueden, además de influir en la cuestiones de fondo del recurso especial, producir una interferencia indebida en la competencia revisora del orden contencioso, y en los efectos de su fallo.

B. Valoración y acreditación de la solvencia. Obligación accesoria y principal. El principio de proporcionalidad en la contratación pública

El Acuerdo 09/2014, de 11 de febrero, contiene una interesante doctrina sobre la naturaleza y finalidad del compromiso de adscripción de medios personales y su proporcionalidad, en la medida en que puede producir una restricción de la competencia –y la consiguiente quiebra de los principios de libertad de acceso, no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos–. El compromiso de adscripción de medios personales y/o materiales, se configura en el art. 64 TRLCSP como un «plus de solvencia», una obligación adicional –de posible exigencia por el órgano de contratación– de proporcionar unos medios concretos, de entre aquellos que sirven para declarar a un licitador idóneo para contratar con la Administración. Y, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el respeto del principio de igualdad de trato implica, no sólo la fijación de condiciones no discriminatorias para acceder a una actividad económica, sino también que las autoridades públicas adopten las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de dicha actividad. Así pues, los contratistas, ex art. 62 TRLCSP, deben acreditar unas determinadas condiciones de solvencia económica y financiera y profesional o técnica, vinculadas al objeto del contrato, y ser proporcionales al mismo. A estos medios complementarios, les son de aplicación los criterios generales que rigen el establecimiento de los medios para acreditar la solvencia. Esto es, que estén previstos expresamente en los pliegos, que guarden relación con el objeto del contrato, que, en ningún caso, dichos criterios puedan producir efectos discriminatorios, y que se respete el principio de proporcionalidad, de forma que no deberán exigirse requisitos de solvencia que no observen la adecuada proporción con la complejidad técnica del contrato y con su dimensión económica. Ni requisitos que, por su aplicación práctica, alteren de hecho la solvencia mínima exigida, desnaturalizando el propio procedimiento de licitación elegido. La adscripción de medios es, en suma, un complemento de cara a la efectiva disponibilidad de la solvencia requerida por el órgano de contratación al diseñar el objeto del contrato, y no una técnica adicional de restricción de la solvencia previamente elegida y exigida, tal y como previene el art. 62 TRLCSP.

El compromiso de adscripción de medios se configura como una obligación adicional, una obligación accesoria del contrato, diferente y distinta de la obligación de contar con la clasificación de contratista, para proporcionar unos medios

concretos que aseguren y garanticen la buena ejecución de la obra. Las obligaciones accesorias en nuestro ordenamiento jurídico, nacen como complementos de otras obligaciones a las cuales están subordinadas. Normalmente, suelen cumplir una función de garantía del cumplimiento de la obligación principal. Y su carácter es accesorio, en la medida en que no cabe su existencia al margen de la obligación principal a la que complementa o garantiza, y de la que depende su existencia, de modo tal que la extinción de la obligación principal, supone la extinción de la accesoria. Es decir, son obligaciones que carecen de autonomía propia. En el ordenamiento jurídico de la contratación pública, existen dos ejemplos claros de obligaciones accesorias a la prestación principal que constituye el objeto del contrato: el compromiso de adscripción de medios personales –art. 64.2 TRLCSP– y las condiciones especiales de ejecución del contrato –art. 118 TRLCSP–.

Pues bien, en la configuración de esa obligación adicional y accesoria, la determinación de cuál debe ser la cualificación de profesional constituye un elemento esencial, en el que cabe requerir una determinada experiencia, siempre que no sea contraria a la razonabilidad y equidad, o la experiencia técnica relacionada con el objeto del contrato, y que se establezca en función de parámetros objetivos, que aseguren un trato igualitario; tal y como ocurre en este caso. Esta configuración del compromiso de adscripción de medios como obligación accesoria del contrato, se desprende con claridad del art. 64.2 TRLCSP, obligación accesoria respecto de la obligación principal (el objeto del contrato); y, precisamente por ello, la ley permite dos posibilidades para asegurar o precaver el cumplimiento del compromiso de adscripción de medios personales o materiales: atribuirles el carácter de obligaciones esenciales, cuyo incumplimiento es causa de resolución del contrato, o establecer penalidades.

Y en último lugar, reflexiona el Tribunal sobre si la adscripción de medios personales requerida es proporcional al objeto del contrato. Recuerda el Tribunal que en el Derecho en general, y el ordenamiento jurídico de la contratación en particular, el principio de prohibición de exceso o proporcionalidad en sentido amplio, alude a la idoneidad de la solvencia o del compromiso de adscripción de medios personales o materiales exigidos para la ejecución de un determinado contrato. Los presupuestos sobre los que se asienta el principio de proporcionalidad son dos: uno formal, constituido por el principio de legalidad, y otro material, que podemos denominar de justificación teleológica⁷.

.....

7 El primero, exige que toda medida restrictiva del acceso a un contrato público se encuentre prevista por la ley. Es un presupuesto formal, porque no asegura un contenido determinado de la medida, pero sí es un postulado básico para su legitimidad y garantía de previsibilidad de la actuación de los órganos de contratación de las entidades del sector público.

C. Objeto del recurso especial: impugnación del desistimiento del procedimiento de licitación

El Acuerdo 11/2014, de 20 de febrero⁸, analiza la posibilidad de control vía recurso especial de los actos de desistimiento precontractual de los órganos de contratación, posibilidad que ha sido garantizada expresamente por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Sentencia de 18 de junio de 2002, asunto Hospital Ingenieure, aptdos. 48, 50 y 51 (Criterio confirmado por la Sentencia de 2 de junio de 2005, asunto Koppensteiner GMBH, o).

D. Los contratos administrativos especiales objeto de recurso especial

El Acuerdo 13/2014, de 4 de marzo, analiza la impugnación del pliego de la «Organización, programación y gestión de espectáculos taurinos del Coso de la Misericordia de Zaragoza, propiedad de la Diputación Provincial de Zaragoza durante las temporadas taurinas 2014, 2015, 2016 y 2017», y confirma la doc-

.....

El segundo presupuesto, de justificación teleológica, es material, porque introduce en el enjuiciamiento de la admisibilidad e idoneidad de los concretos requisitos de solvencia, o del compromiso de adscripción de medios personales o materiales, la necesidad de gozar de la fuerza suficiente para enfrentarse a los valores representados por los principios básicos de la contratación del sector público, expresamente recogidos en el art. 1 TRLCSP.

El principio de proporcionalidad requiere, en definitiva, que toda limitación de los derechos, de quienes están llamados a concurrir a una licitación pública, tienda a la consecución de fines legítimos, y sea cualitativa y cuantitativamente adecuada. Y de ahí, que la exigencia de adscripción de medios personales o materiales requiera acreditar su necesidad. Es decir, qué añaden a la prestación personal y por qué. Pues, si es una exigencia arbitraria o injustificada, puede ser calificada como práctica restrictiva de la competencia, tal y como alega la recurrente.

- 8 En este Acuerdo, que se encuadra en el contexto de ejecución del Acuerdo 52/2013, se analiza si concurren o no las circunstancias que habilitarían tal desistimiento y se declara la validez de la decisión adoptada por el siguiente razonamiento y condiciones: «Considera este Tribunal, a la vista de lo que se informa por el SALUD en la respuesta a este recurso –y que aclara esta causa del desistimiento–, que la exigencia de un requisito de solvencia técnica no previsto en el TRLCSP sí constituye un motivo justificado de desistimiento de la licitación, habiendo declarado la invalidez de una licitación y la anulación de la misma por la exigencia en los Pliegos de una solvencia no ajustada a las reglas que la regulan, o desproporcionada (Acuerdos 2/2011 y 54/2013, de este Tribunal). Es más, este es, en puridad, el único motivo que permite considerar válida la resolución impugnada, dado que queda afectado el principio de concurrencia y, por ello, el de eficiencia.

Por todo lo anterior, la exigencia de la autorización administrativa como requisito de solvencia sí debe ser considerada infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato, en tanto tuvo un efecto limitativo a la concurrencia, subsumible por ello dentro de los supuestos del artículo 155.4 TRLCSP».

trina sentada en Acuerdo 59/2013, según la cual los contratos administrativos especiales son objeto de recurso especial.

E. Naturaleza, fines y plazos del trámite de subsanación

La naturaleza y fines de trámite de subsanación se analiza en el Acuerdo 14/2014, de 14 de marzo. La subsanación es una institución básica del procedimiento de licitación pública, que actúa como garantía del licitador en cuanto le permite reparar o remediar aquellas omisiones que le impidan o dificulten continuar en el procedimiento licitatorio. Pero tiene siempre, como fin último, en el procedimiento licitatorio, garantizar el máximo de concurrencia, para obtener la mejor oferta económica de cara a la adjudicación y ejecución del contrato. Es pues, una institución que, además de otros principios, tiende a la garantía de control del gasto y eficiente utilización de los fondos destinados al contrato, como se declara en el art. 1 TRLCSP. La subsanación, opera única y exclusivamente en relación con la apertura del sobre que contiene la documentación (Sobre A o Uno). Pues, en relación con los sobres B y C (ó Dos y Tres), únicamente cabe la aclaración, pero nunca la subsanación. Es cierto que la «subsanación» no puede ser utilizada como cauce del procedimiento para modificar y posicionar al licitador en una situación de facto distinta de la pretendida por la propia subsanación; pero, tampoco es legítima su utilización como cauce para impedir la libre concurrencia a un procedimiento licitatorio. Existe, en este sentido, una amplia doctrina sobre los límites de la subsanación, siempre relacionada con los defectos materiales de la documentación.

F. Sobre el trámite de subsanación en fase de solvencia

El Acuerdo 25/2014, de 15 de abril, analiza cómo debe proceder la mesa de contratación a la hora de examinar la documentación de solvencia. Los arts. 27 del RPLCSP, y 81.2 del RGLCAP, exigen que la Mesa de contratación deba dar siempre al licitador la oportunidad de subsanar los defectos que presente su documentación. Y ello para garantizar, con respeto al principio de igualdad de trato, la eficiencia de la adjudicación. No se trata, en definitiva, de una prerrogativa de uso discrecional por parte de la Administración, sino de una técnica de garantía a favor de los licitadores, con el objetivo de evitar que el incumplimiento de las formalidades relativas a la documentación exigible puedan, *per se*, significar la exclusión de un procedimiento. La actuación de la Mesa de contratación, de excluir a la recurrente sin darle la posibilidad formal de subsanar, supone la quiebra de un trámite esencial que genera indefensión a la misma. Existe, por ello, un vicio de nulidad de pleno derecho ex art. 62.1 LRJPAC, por infracción del procedimiento legalmente establecido.

G. Las funciones de la Mesa de contratación

En el Acuerdo 28/2014, de 12 de mayo, el TACPA vuelve a reflexionar sobre las funciones de la Mesa de contratación, como ya hizo en el Acuerdo 43/2013, de 7 de agosto, y si su actuación vulnera el principio *non venire contra factum proprium*.

El art. 320.1 TRLCSP, dispone que en los procedimientos abiertos y restringidos, y en los negociados con publicidad, salvo que la competencia para contratar corresponda a una Junta de Contratación, los órganos de contratación de las Administraciones Públicas estarán asistidos por una Mesa de contratación que será competente para la valoración de las ofertas. En igual sentido se manifiesta el art. 21.1 del RPLCSP.

La Mesa de contratación es un órgano colegiado de carácter técnico, establecido legalmente al objeto de auxiliar al órgano de contratación en la adjudicación del contrato. Debido a su carácter técnico, sus funciones legal y reglamentariamente se circunscriben a llevar a cabo las actuaciones precisas para ayudar a que el órgano de contratación forme su voluntad en cuanto a la adjudicación del contrato, entre ellas la valoración de las propuestas (art. 21.1 e) RPLCSP). En este sentido es significativa la STS de 22 de junio de 2001. Y así, afirma el Tribunal Supremo –en su Sentencia de 7 de mayo de 1987–, que sea cual sea la naturaleza que se quiera atribuir a la Mesa de contratación, lo que en ningún caso puede admitirse es que aquella sea un mero buzón colegiado para la recepción de ofertas y apertura de pliegos.

Es decir, la Mesa debe ejercer las competencias y funciones que la ley le atribuye; y por ello su composición debe responder a criterios técnicos y no de otro carácter o circunstancia. Precisamente por cuanto se acaba de indicar, la DA 2ª.10 TRLCSP, establece la obligatoriedad de que formen parte de la Mesa quien tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico y el interventor. Y es así, para reforzar la adecuación a la legalidad de los acuerdos de ese órgano colegiado.

La atribución de competencia es el requisito previo que legitima la actuación o el ejercicio de una potestad por parte de un órgano de la Administración Pública. Un órgano es competente en la medida en que una norma le atribuya funciones para intervenir en el ámbito de la contratación pública, y la competencia se tiene para el conjunto de las potestades concretas que el ordenamiento jurídico reconoce para intervenir en ese específico ámbito material. Las competencias, una vez atribuidas, se ejercen por el órgano titular de las mismas y son irrenunciables e intrasmisibles (art. 12.1 LRJPAC).

Las competencias de la Mesa de contratación, y sus funciones, de conformidad con el RPLCSP, se realizan en tres fases; una primera relativa a la califi-

cación de la documentación, una segunda en la que se valoran la solvencia económica, financiera y técnica o profesional de los licitadores y una tercera en la que se realiza la propuesta de adjudicación. Y estas funciones, en cuanto competencias atribuidas por la ley a la Mesa de contratación, son irrenunciables e indelegables.

Así pues, corresponde a la Mesa de contratación, y a nadie más, pronunciarse sobre la solvencia económica, financiera y técnica o profesional de los licitadores, y la admisión o exclusión correspondiente; con independencia de que solicite cuantos informes considere oportunos, que en ningún caso pueden sustituir ni suplir su pronunciamiento expreso y propio.

H. Legitimación Sindicatos para interponer recurso especial

En el Acuerdo 32/2014, de 23 de mayo, se analiza por el Tribunal la legitimación del sindicato recurrente, para la interposición del recurso especial. De la jurisprudencia del TS, entre otras, Sentencia de 20 de julio de 2005, se deriva que no resulta necesario ser licitador para que se tenga la condición de interesado en el procedimiento, sino que debe acreditarse dicha condición. Y mantiene en Sentencias como la de 19 de noviembre de 1993 y 27 de enero de 1998, que si el derecho subjetivo es siempre reconocible, el interés legítimo equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría, de prosperar esta, en la obtención de un beneficio de índole material o jurídico o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética. Sobre la legitimación activa de un tercero no licitador para impugnar los actos de un procedimiento de adjudicación, la doctrina elaborada por el TC, es siempre favorable al *principio pro actione*, en relación con las organizaciones representativas de los trabajadores. El Tribunal considera que, si bien con carácter general un sindicato podría gozar de legitimación en una cuestión de índole laboral que se incorpore a los Pliegos de una licitación, la admisibilidad de la misma queda condicionada a que dicho sindicato invoque en qué medida la pretensión que solicita implica un interés público que deba ser tutelado en vía de recurso. Así pues, no se puede otorgar legitimación para interponer este recurso especial a la Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores en Aragón (FSP-UGT-Aragón), puesto que su pretensión se limita –con escasa argumentación jurídica–, a solicitar la sustitución de la referencia del Convenio colectivo aplicable en el PCAPE, pero sin que se alegue relación alguna con la subrogación de trabajadores prevista, o con sus condiciones laborales.

I. La tipificación del contrato.

Distinción entre contratos de gestión de servicios públicos y de servicios

En el Acuerdo 37/2014, de 30 de junio, se insiste en la idea de que la calificación de un contrato como de servicios públicos exige que exista necesariamente transferencia de riesgo operacional, pues de lo contrario, es un contrato de servicios. Criterio que se confirma el Acuerdo 57/2014, de 1 de octubre, relativo a la gestión de un centro de inserción laboral en Zaragoza para personas con enfermedad mental de la Comunidad Autónoma de Aragón.

J. Legitimación de asociación profesional

En el Acuerdo 49/2014, de 8 de agosto, se analiza por el Tribunal la legitimación de una asociación profesional, para interponer recurso especial, y su representación, frente al acuerdo de adjudicación de un contrato, de conformidad con lo dispuesto en el art. 42 TRLCSP.

Así, haciéndose eco de la doctrina del TC –STC (Sala Primera), núm. 119/2008, de 13 octubre, y STC 38/2010, de 19 de junio–, los Acuerdos 36/2012, de 21 de agosto y 38/2012, de 10 de septiembre, avalan un concepto amplio de legitimación. Sin embargo, esta amplia legitimación, como ya se advirtiera en nuestro Acuerdo 44/2012, no puede convertirse en una acción pública universal justificada en el derecho formal a la defensa de la legalidad, en tanto tal acción no encuentra en estos momentos apoyo legal. Es necesario que exista un interés directo o legítimo afectado por la resolución del recurso. La ausencia de legitimación de las Asociaciones empresariales o profesionales para impugnar la adjudicación, si no existe una relación cierta y concreta entre la Asociación y el objeto del recurso, la mantiene también el TACRC, entre otras, en su reciente Resolución 458/2014, donde expresamente reconoce la legitimación de la Asociación recurrente para recurrir los Pliegos, pero no la adjudicación. Con base en la doctrina expuesta la conclusión es que la recurrente carece de la legitimación activa exigida para interponer el recurso especial, para impugnar este acto de adjudicación, en tanto que no acredita el efecto cierto (positivo o negativo, actual o futuro), que la anulación, en su caso, de la adjudicación tendría para la misma o para sus asociados, ni la titularidad potencial de una ventaja o utilidad jurídica vinculada al objeto del contrato, y no a expectativas particulares.

K. Valor estimado y precio en los contratos de gestión de servicio público, el precio general de mercado

En el Acuerdo 51/2014, de 4 de septiembre, el Tribunal recuerda que los contratos de gestión de servicios públicos, a diferencia de lo que ocurre con los con-

tratos de obras, servicios y suministros, no tienen su origen y fundamento en la Directiva 2004/18/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, sino en la normativa estatal que regula la contratación pública (en la actualidad TRLCSP). De lo anterior se desprende que la Directiva 2004/18/CE, no regula los procedimientos relativos a los contratos de gestión de servicios públicos, circunstancia por la cual este tipo de contratos no se encuentra sujeto a regulación armonizada. Es suficiente con apreciar la regulación que el TRLCSP efectúa del valor estimado, para comprobar que no contempla la posibilidad de cálculo de dicho valor para los contratos de gestión de servicio público. La finalidad que persigue la concreción de la referida magnitud, se centra en determinar qué contratos se encuentran sujetos a regulación armonizada (art. 13 TRLCSP) y cuándo procede la publicidad en el DOUE (art. 144 TRLCSP), circunstancia que no se dará en los contratos de gestión de servicio público, puesto que no son objeto de regulación armonizada derivada de la Directiva 2004/18/CE, en tanto que no se transponga 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. En este sentido este Tribunal en su Acuerdo 44/2012, de 9 de octubre, tiene declarado que el contrato de gestión de servicio público no es un contrato sometido a regulación armonizada. De manera que en los contratos de gestión de servicios públicos, en la actualidad, no resulta obligatoria la publicación de la licitación en DOUE.

Tiene declarado este Tribunal, en anteriores Acuerdos (entre otros, Acuerdos 10/2011, 19/2011, 63/2013 y, el más reciente, 45/2014), que en la preparación del contrato la estimación correcta del presupuesto de licitación es fundamental y debe quedar acreditado en el expediente que el presupuesto de licitación, y por ende el valor estimado, responden a los precios de mercado, tal y como exige el art. 87.1 TRLCSP. En concreto, el art. 87 TRLCSP dispone que en los contratos del sector público la retribución del contratista consistirá en un precio cierto y que «Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato, mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado en el momento de fijar el presupuesto de licitación y la aplicación en su caso de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados». El concepto «precio general de mercado» utilizado en este precepto es un concepto jurídico indeterminado, determinable en base a la actividad licitadora de la Administración. Pues bien, el anteproyecto de una explotación parte de una estimación de ingresos y gastos en función del cálculo de distintas hipótesis. Toda estimación, por definición, incluye elementos de intuición que no responden a realidades ciertas y veraces de las magnitudes sobre las que se proyectan, y menos cuando se trata de conocer el comporta-

miento de esas magnitudes en el futuro. La estimación es siempre una valoración aproximada. La evolución, de los ingresos y gastos, en todo anteproyecto de explotación es una mera hipótesis; como también lo es la del informe pericial que sirve de base al recurso de quien reclama. De hecho las divergencias entre ambos estudios, radican en la distinta forma de calcular los datos históricos sobre los que se realiza la proyección. La estimación del importe deberá ser adecuada para que los posibles licitadores, en un mercado de libre competencia, puedan cumplir el contrato. Esta evaluación del importe producirá en algunos casos un incremento y en otros una minoración con referencia al precio de las licitaciones anteriores. Es en la licitación donde se han de concretar las prestaciones solicitadas y los gastos necesarios para su obtención, realizando, en todo caso, una labor de cuantificación acreditada en el expediente de contratación.

L. Adecuación precio de licitación al valor de mercado

En el Acuerdo 54/2014, de 26 de septiembre, el recurrente alega que el precio de licitación asignado es muy inferior al de mercado, ya que el coste de los mamógrafos digitales con tomosíntesis no es en absoluto comparable a los mamógrafos digitales que no tienen esta técnica, o que no pueden incorporarla en el futuro. Aporta para ello un listado de licitaciones análogas convocadas hasta la fecha, con los correspondientes importes de licitación y adjudicación. Tiene declarado este Tribunal, en anteriores Acuerdos (entre otros, Acuerdos 45/2014 y 51/2014), que en la preparación del contrato la estimación correcta del presupuesto de licitación es fundamental y debe quedar acreditado en el expediente que el presupuesto de licitación, y por ende el valor estimado, responden a los precios de mercado, tal y como exige el art. 87.1 TRLCSP. El recurrente aporta junto con su recurso un listado de licitaciones donde el objeto del contrato es el suministro de mamógrafos digitales con tomosíntesis, o ampliables a la misma, que incluyen, o no, estaciones de lectura. En todas ellas el presupuesto de licitación es considerablemente superior al del Lote objeto de este recurso. Sólo en una, el importe de adjudicación se aproxima al importe de licitación del suministro promovido por la Gerencia del Sector de Zaragoza III, pero incorpora unas prescripciones técnicas sensiblemente inferiores, al ser ampliable a tomosíntesis, pero no incluir ni licencia permanente de tomosíntesis, ni estaciones de lectura. Es decir, la documentación preparatoria del procedimiento que consta en el expediente (Informe de determinación del precio del contrato), en lo que se refiere al presupuesto de licitación, se ha basado en licitaciones análogas, pero aplicando unas conclusiones que se apartan de las referencias que se extraen de las licitaciones de productos equivalentes en cuanto a prestaciones, sin más motivación que *«el actual escenario de inevitable consolidación fiscal y de fuerte*

restricción presupuestaria». Por ello, a juicio de este Tribunal, resulta evidente que el presupuesto de licitación se ha fijado por debajo del precio general de mercado, limitando la concurrencia y restringiendo el principio de libertad de acceso a las licitaciones.

M. Concepto de legitimación y plazo para la impugnación de pliegos

El Acuerdo 66/2014 recuerda que, conforme a la doctrina ya consolidada por este Tribunal administrativo en relación a la legitimación activa en los supuestos de interesados que representan intereses colectivos –entre otros, Acuerdo 45/2013, de 2 de septiembre, en relación al Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid; Acuerdo 34/2014, de 20 de junio, relativo a la Asociación Plataforma de Empresarios Hosteleros de Aragón; Acuerdo 52/2014, de 11 de septiembre, frente a recurso interpuesto por el Colegio de Ingenieros de Montes; y Acuerdo 58/2014, de 1 de octubre, en relación al Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón–, se otorga legitimación a los Colegios Profesionales, para interponer recurso especial, de conformidad con lo dispuesto en el art. 42 TRLCSP, que permite recurrir a quienes tengan un interés legítimo distinto al de obtener la adjudicación. El interés que debe presidir el recurso, además de la defensa genérica de la legalidad, es el de la defensa de los intereses de los asociados a través de la recurrente, de conformidad con sus Estatutos.

Interesa destacar la doctrina que sobre esta cuestión fija el Acuerdo 66/2014, de 10 de noviembre, (con voto particular del vocal Gil Condón) y que se confirma en el Acuerdo 67/2014, por la que se mantiene el criterio de que el plazo se inicia acabado el plazo de presentación de ofertas. Cuando se impugnan pliegos, dispone el art. 44.2.a) TRLCSP que el plazo de impugnación es de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquel en que los mismos hayan sido recibidos o puestos a disposición de los licitadores o candidatos para su conocimiento conforme se dispone en el art. 158 de esta Ley. El art. 158 TRLCSP establece que «cuando no se haya facilitado el acceso por medios electrónicos, informáticos o telemáticos a los pliegos y a cualquier documentación complementaria, estos se enviarán a los interesados en un plazo de seis días a partir de la recepción de una solicitud en tal sentido, siempre y cuando la misma se haya presentado, antes de que expire el plazo de presentación de las ofertas». Ciertamente se trata de un precepto que genera confusión. Este Tribunal entendió desde un inicio que procedía una interpretación de esta regulación que garantizase el mayor efecto útil de la Directiva. Por ello, ante la indeterminación del momento en que los pliegos «han sido recibidos o puestos a disposición de los licitadores o candidatos para su conocimiento», se acordó aplicar el crite-

rio interpretativo por el que se entendía que el *dies a quo* se produce cuando se acredita que se tuvo conocimiento de los pliegos, o desde el día final de plazo de presentación de proposiciones, cuando no se pueda conocer tal día⁹.

.....

- 9 El Tribunal es conocedor de la Sentencia de la Sección Sexta de la Audiencia Nacional de 30 de octubre de 2013, dictada en el recurso 264/2011 del TACRC, en la que se afirma que: «[...] no puede sostenerse jurídicamente el criterio que el TACRC mantiene de que cuando el acto recurrido sean los pliegos y su puesta a disposición haya tenido lugar por medios electrónicos, informáticos y telemáticos, o bien no se pueda determinar fehacientemente la fecha de puesta a disposición de los pliegos, debe computarse dicho plazo por razones de seguridad jurídica a partir de la fecha límite de presentación de las proposiciones». Esta interpretación de la Audiencia Nacional –que todavía no es jurisprudencia consolidada– explica el cambio de criterio en el TACRC, aceptado y recogido desde su Resolución 534/2013, de 22 de noviembre y en la Memoria del citado Tribunal Central del ejercicio 2013. Tesis igualmente aceptada por el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, y el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León.

Sin embargo, la tesis expuesta en dicha Sentencia, aunque bien argumentada desde una perspectiva formal, no es compartida por el TACPA, que mantiene el criterio de sus Acuerdos anteriores. Y ello por los siguientes motivos:

a) En primer lugar, porque, siendo el recurso especial un recurso potestativo, el sistema de cómputo de plazos debe interpretarse en el contexto de la eficacia útil del recurso que exige la Directiva 89/665. Este carácter no preclusivo del recurso especial aconseja una interpretación de las causas de inadmisión, que facilite el control de las posibles ilegalidades, de manera que el plazo para interponer el recurso inicie su cómputo en la fecha en que el demandante haya tenido o debiera haber tenido conocimiento de tal infracción (STJCE de 28 de enero de 2010, Uniplex, C-406/08, aptdos. 30 a 32). Desde esta doctrina del TJUE, entender como *dies a quo* la publicación en el perfil puede suponer una limitación a la efectividad del recurso, que no se puede explicar por la necesaria celeridad del procedimiento de recurso especial, pues, al no tener carácter preclusivo, siempre quedará expedita la vía contencioso-administrativa, con lo que la finalidad de la causa de inadmisión por extemporaneidad queda desnaturalizada. Por ello, una interpretación «amplia» del día de inicio del plazo, en nada perjudica al interés público, más bien al contrario.

b) En segundo lugar, porque los plazos de impugnación deben ser claros y ciertos. La certeza del plazo de impugnación –que es clara y evidente en cuanto a la impugnación de los actos de trámite o de adjudicación de la licitación–, no sólo no existe en el supuesto de la impugnación de los pliegos, sino que se complica al hacer depender la misma de la interpretación de un concepto jurídico indeterminado (el concepto de «puesta a disposición») que admite diferentes lecturas o apreciaciones.

c) En tercer lugar, y en cuanto atañe a este recurso, porque el propio pliego, como podría haber hecho, no aclara la cuestión, al reproducir la cita literal de la Ley –con error en cuantías del recurso y denominación del órgano de control– y sin mencionar la propia Ley 3/2011 de Aragón. La oscuridad del plazo de impugnación no ha sido resuelta por el pliego y, por ello, puede considerarse que hay una información defectuosa sobre los plazos de impugnación.

Y, dado que la doctrina del Tribunal de Aragón es de directa aplicación y no ha sido ni siquiera cuestionada, debe ser esta la que sirva de parámetro interpretativo.

N. Efectos de la anulación de un criterio de adjudicación

La anulación de un criterio de adjudicación comporta, *per se*, la anulación de la licitación. Así lo recuerda el Acuerdo 68/2014, de 11 de noviembre, en aplicación de la doctrina de la STJUE de 4 de diciembre de 2003, as. C-448/01, EVN AG, –que se refiere a la hipótesis de que la anulación de un criterio de adjudicación de forma previa a la adjudicación del contrato– al declarar la anulación de todo el procedimiento (conforme a la argumentación contenida en dicha Sentencia TJUE) cuando se anula un criterio de adjudicación, lo que obliga a la convocatoria de un nuevo procedimiento de licitación.

2. JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN¹⁰

A. Modificación de un contrato vigente de gestión de servicios por introducción de soluciones tecnológicas diferentes que permitan ampliar sustancialmente el objeto contractual inicial

Según el Informe 1/2014, de 22 de enero, de la Junta de Aragón, el régimen jurídico aplicable a los modificados de los contratos debe de ser el vigente en el momento de celebración del contrato, pero interpretado en coherencia con las Directivas y la jurisprudencia comunitaria.

Las modificaciones de un contrato no previstas, que introduzcan soluciones tecnológicas que amplíen las prestaciones de manera sustancialmente diferente a las originarias, vulneran las exigencias del derecho comunitario, y suponen un nuevo contrato que obliga a su licitación y adjudicación mediante un procedimiento en concurrencia competitiva.

B. Calificación de los contratos asistenciales sanitarios y sociales. El riesgo asumido por el contratista como elemento clave para la calificación de un contrato como gestión de servicio público. Posibilidad de incorporar cláusulas propias del régimen jurídico del contrato de gestión de servicio público a los pliegos que han de regir la ejecución de un contrato de servicios

En el Informe 2/2014, de 22 de enero, la Junta considera que aquellos contratos en los que el adjudicatario asume todos los gastos de explotación de un centro sanitario o social, así como la responsabilidad frente al usuario por la incorrecta ejecución del servicio y la contraprestación consiste en un precio a tanto alza-

.....

10 La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón emitió durante el año 2014, 16 informes y una recomendación.

do que no varía con el número efectivo de usuarios del centro, deben calificarse como contratos de servicios, pues no existe transferencia del riesgo de explotación al adjudicatario.

Los contratos en que la contraprestación se establece en una cantidad por usuario del servicio, siendo los usuarios asignados por los servicios públicos de salud o sociales, siempre que se produzca transferencia de la totalidad o de una parte significativa del riesgo, aunque este sea muy limitado por la configuración jurídica del servicio, deberán calificarse como contratos de gestión de servicio público.

La configuración de los contratos de servicios del ámbito sanitario o social en los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas admite suficiente flexibilidad como para garantizar, en aras del interés público, la calidad y continuidad en la prestación del servicio.

C. Compatibilidad de concejal para participar en la licitación de un contrato para la gestión del servicio público de albergue municipal

En el Informe 3/2014, de 22 de enero, la Junta aragonesa, vuelve sobre el régimen de incompatibilidades de los concejales, para manifestar que las causas de incompatibilidad no permiten una interpretación extensiva ni analógica. No existe incompatibilidad en los concejales para contratar con las corporaciones locales, siempre que aquellos sean los que tengan que sufragar el objeto del contrato (arrendamientos de locales de las Entidades locales, compra de inmuebles a dichas Entidades; en general en contratos de carácter patrimonial).

La existencia de financiación total o parcial del contrato por la entidad local, se convierte en determinante, para que exista causa prohibitiva para contratar.

En los contratos administrativos, el ejercicio de todas las prerrogativas exorbitantes que les son inherentes, se financian con cargo a los presupuestos de la entidad. De manera que, respecto de los mismos, los miembros de las entidades locales son incompatibles para contratar.

D. Calificación de un contrato de recogida de residuos domésticos. Elementos distintivos legales, doctrinales y jurisprudenciales entre el contrato de servicios y el contrato de gestión de servicio público. Carácter cofinanciado del contrato y modificaciones previstas

Para la Junta de Aragón, según su Informe 4/2014, de 22 de enero, la calificación de un contrato de recogida de residuos como contrato de servicios o como contrato de gestión de servicio público, no es algo inherente a su objeto, sino

que dependerá de cómo se configure el mismo en los pliegos, en particular en relación a la asunción del denominado «riesgo de explotación», en los términos recogidos en el cuerpo de este informe.

La previsión en los pliegos de la revisión de la remuneración al contratista si se modifica la frecuencia del servicio, la inclusión de causas de modificación del contrato que minoren las prestaciones contempladas en el mismo y sus efectos, o la posibilidad de que parte de la retribución se realice mediante la venta directa por el contratista de los residuos sin que esto afecte al importe total del contrato, son elementos que no suponen la asunción por el contratista del «riesgo de explotación», y por tanto no permiten calificar un contrato como de gestión de servicio público.

En los contratos cofinanciados ex art. 109.5 TRLCSP, es el convenio o protocolo a suscribir entre las administraciones o entes públicos intervinientes en donde deben establecerse todos los términos de la cofinanciación.

Las modificaciones previstas en un contrato deben cumplir todos los requisitos del TRLCSP, interpretados desde la lógica del derecho comunitario, y en ningún caso alterar requisitos de validez, como puede ser el de la suficiencia de su financiación.

E. Posibilidad de realizar licitaciones conjuntas entre una entidad local y un organismo autónomo de ella dependiente

Existen diversas formas de licitación conjunta entre dos o más entidades del sector público, según el Informe 5/2014, de 3 de marzo, de la JCCA Ar. la Directiva 2014/24/UE de 26 de febrero, sobre contratación pública, contiene diversas previsiones en materia de contratación pública conjunta e, incluso, contempla la posibilidad de que varios poderes adjudicadores de diferentes Estados miembros puedan adjudicar conjuntamente un contrato público.

En ejercicio de la potestad de autoorganización reconocida en la legislación local, las entidades locales pueden crear organismos autónomos, y establecer en sus normas estatutarias el régimen de organización, funcionamiento y relación con la propia entidad. En el marco de estas normas, o de cualquier acuerdo de organización, se podrá decidir qué contratos son susceptibles de licitarse de forma conjunta, atendiendo al importe del contrato, la complejidad de la licitación, la especialización del personal, las mayores economías de escala, la simplificación administrativa, la eficiencia organizativa, etc.

Es oportuna, viable y conveniente la licitación conjunta entre una entidad local y su organismo autónomo, que puede articularse a través de cualquier acuerdo de organización o relación municipal, que determinará el órgano y los

trámites a adoptar para cada licitación, así como las correspondientes implicaciones presupuestarias.

F. Posibilidad de establecer fórmulas en la ponderación del criterio precio que no asignen necesariamente la totalidad de la puntuación prevista a la oferta de menor precio

De acuerdo con el Informe 6/2014, de 3 de marzo, la asignación de la puntuación del criterio precio debe realizarse mediante sistemas proporcionales puros, sin que sea necesario agotar toda la puntuación posible en aquellos supuestos en que las bajas ofertadas por los licitadores sean inferiores al umbral previamente fijado en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, por debajo del cual se entiende que las ofertas no suponen una mejora económica significativa.

G. Situaciones derivadas de la anulación de una subrogación de trabajadores por Sentencia en un contrato en ejecución. Las UTE y sus medios personales y materiales. La extensión de las obligaciones de una UTE a sus empresas integrantes. Cumplimiento de Sentencia como posible causa de resolución de un contrato

En el Informe 7/2014, de 2 de abril, entiende la Junta que los medios personales y materiales requeridos para la ejecución de un contrato público, cuando la adjudicataria es una UTE, pueden estar contratados tanto por las distintas empresas integrantes de la Unión, como por esta directamente, siendo ambas posibilidades igualmente válidas y adecuadas.

Son exigibles a las empresas integrantes de una UTE la totalidad de las obligaciones impuestas a la misma en un contrato

El cumplimiento de una sentencia judicial en sus justos y estrictos términos no debe de ser considerada como ejecución irregular o insuficiente de un contrato, o como una alteración de las condiciones esenciales del mismo que deban conducir a su resolución.

H. Régimen jurídico de la acreditación de la solvencia en los procedimientos de contratación y de la exigencia de clasificación en los contratos de servicios. Clasificación exigible en los contratos de servicios relativos a determinadas prestaciones sanitarias

Según el Informe 9/2014, de 2 de abril, la Junta entiende que la entrada en vigor del apdo. 1 del art. 65 del TRLCSP, en la redacción dada por la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, no se producirá hasta la aprobación de

las normas reglamentarias que establezcan los grupos, subgrupos y categorías en los contratos de obras y servicios, manteniendo hasta entonces su vigencia el art. 25.1 párrafo primero del TRLCAP. Por tanto, sigue siendo aplicable con carácter general, la exigencia de clasificación para los contratos de servicios cuyo valor estimado sea igual o superior a 200.000 €.

La clasificación de empresas contratistas de servicios, que regula el RGLCAP, debe ser aplicada tomando como referencia el concepto de contrato de servicios vigente en el momento de su aprobación, y que es el del art. 196.3 del TRLCAP.

Para la acreditación de la solvencia técnica en los contratos que tienen por objeto servicios de diálisis peritoneal domiciliaria, hemodiálisis domiciliaria, diálisis hospitalaria y procedimientos diagnósticos en instalaciones fijas y móviles, no resulta suficiente la clasificación de las empresas licitadoras en el Grupo N Subgrupo 1, al responder esta a prestaciones complementarias para la actividad de la Administración muy alejadas de la complejidad de estos contratos, y de la exigencia de una solvencia dimensionada a la medida del interés público subyacente en estos contratos.

I. Régimen jurídico de los contratos mixtos. Determinación de la prestación de mayor importancia en un contrato mixto, denominado «Pista de evacuación e innivación artificial en la estación de esquí de Panticosa», a efectos de su régimen de adjudicación

En el informe 10/2014, de 2 de abril, la Junta aborda la determinación del régimen jurídico aplicable a los contratos mixtos, indicando que, en cuanto a su adjudicación, la realiza el art. 12 TRLCSP, al disponer que cuando un contrato contenga prestaciones correspondientes a otro u otros de distinta clase se atenderá en todo caso, para la determinación de las normas que deban observarse en su adjudicación, al carácter de la prestación que tenga más importancia desde el punto de vista económico.

La Directiva 2004/18/CE contempla expresamente la existencia de contratos mixtos de suministros y obras en el art. 1.2.c), que aplica la regla del objeto principal del contrato, con independencia de la cuantía del importe de la prestación, en función del carácter accesorio o no de las obras, para determinar el régimen jurídico de adjudicación del contrato. Y, en el mismo sentido, la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, del Parlamento europeo y del Consejo, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, en su art. 2.8, que entra en vigor el 18 de abril de 2014.

La jurisprudencia del TJUE mantiene, conforme Directiva 2004/18/CE, que cuando un contrato contiene, a un tiempo, elementos propios de un contrato público de obras y elementos propios de algún otro tipo de contrato; ha de es-

tarse al «objeto principal» del contrato, para determinar el régimen jurídico de su adjudicación.

El art. 12 del TRLCSP, debe ser interpretado o «reinterpretado», y aplicado, a la luz de la Directiva 2004/18/CE y de las pautas jurisprudenciales del TJUE; en aplicación del principio de primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho nacional.

En el contrato mixto «Pista de evacuación e innivación artificial en la estación de esquí de Panticosa», la prestación que constituye su objeto principal es la innivación artificial; es decir la adquisición de los cañones de nieve, o cañones innivadores; y el régimen jurídico de su adjudicación es el que corresponde a un contrato de suministro de regulación armonizada, conforme al art. 15 TRLCSP.

J. Parámetros objetivos que permiten considerar las ofertas como anormales o desproporcionadas en las licitaciones públicas

Diferentes cuestiones relacionadas con los parámetros para determinar las ofertas anormales o desproporcionadas, se abordan en el Informe 11/2014, de 7 de mayo. En los procedimientos de licitación en los que se establezca una pluralidad de criterios de adjudicación, debe ser el pliego el que determine, en su caso, bajo qué parámetros objetivos puede apreciarse que una oferta no puede ser cumplida como consecuencia de incluir valores anormales o desproporcionados, sin que estos parámetros deban hacer referencia exclusivamente al criterio precio. En ausencia de determinación en el pliego de dichos parámetros, no procede aplicar supletoriamente los que señala el art. 85 RGLCAP.

Los parámetros objetivos que determinarán el carácter desproporcionado de las ofertas pueden establecerse por los órganos de contratación tomando en consideración variables estadísticas distintas de la media. Igualmente se podrá excluir del cálculo los valores extremos, con el fin de minimizar el efecto distorsionador de estos.

Cada tipo de contrato puede aconsejar la formulación de unos parámetros objetivos que comporten la calificación de ofertas anormalmente bajas diferentes, y exigirá, en cada caso concreto, un adecuado conocimiento de la situación del mercado provisor y de la situación económica general en el momento de la licitación.

K. Valor estimado de los servicios de gestión de bares, restaurantes, barras de fiestas o similares

Según el Informe 13/2014, de 7 de mayo, la determinación del valor estimado en los contratos de servicios de hostelería y restaurante, comprendidos en la categoría 17 del Anexo II TRLCSP, debe realizarse sobre la base del previsible

volumen de negocio durante el plazo total, incluidas prórrogas y posibles modificaciones, con independencia de quien lo abone. El hecho de que el valor estimado lo determine el poder adjudicador no implica que sea este quien deba abonarlo en todo caso.

El presupuesto de licitación, a diferencia del valor estimado del contrato, vendrá determinado por el precio a abonar al contratista, o por el contratista, durante el plazo inicial del contrato, sin incluir prórrogas ni modificaciones previstas, en el que figurará, como partida independiente el Impuesto sobre el Valor Añadido.

L. Prohibiciones de contratar aplicables a las sociedades civiles en la que participen miembros de una corporación municipal

El Informe 14/2014, de 25 de junio, recuerda que a los alcaldes y concejales les resulta de aplicación el art. 60.1 f) TRLCSP en todos sus términos, de forma que están incurso en prohibición de contratar para aquellos contratos cuya financiación total o parcial corra a cargo de la corporación municipal o de establecimientos de ella dependientes:

La participación en el capital social de las personas jurídicas, solo será relevante a efectos de determinar la prohibición de contratar prevista en el art. 60.1 f) TRLCSP, si supera el 10% de las participaciones de la entidad.

M. Licitación del arrendamiento de un local bien patrimonial de un municipio. Negocio jurídico excluido del TRLCSP. Prohibiciones de contratar de miembros de la corporación

Afirma el Informe 15/2014, de 25 de junio, que la exclusión con carácter general de los contratos patrimoniales del TRLCSP, conlleva que no son de aplicación a los contratos patrimoniales las prohibiciones de contratar del art. 60 TRLCSP.

Las causas de incompatibilidad no permiten una interpretación extensiva ni analógica. No existe incompatibilidad en los concejales para contratar con las corporaciones locales, siempre que aquellos sean los que tengan que sufragar el objeto del contrato (arrendamientos de locales de las entidades locales, compra de inmuebles a dichas Entidades; en general en contratos de carácter patrimonial).

La existencia de financiación total o parcial del contrato por la entidad local, se convierte en determinante, para que exista causa prohibitiva para contratar.

N. Incorporación en los pliegos de los contratos de una entidad local de determinadas cláusulas sociales, y consecuencias de su eventual incumplimiento

Según el Informe 16/2014, de 1 de octubre, la inclusión en los PCAP de una condición especial de ejecución en virtud de la cual se obligue a las empresas

adjudicatarias a no minorar las condiciones de trabajo (jornada, salario y mejoras sobre legislación laboral básica) de los trabajadores adscritos al contrato en el que se incorpora la misma, en función del convenio colectivo que resulte de aplicación al presentarse la oferta, no vulnera el ordenamiento jurídico español ni el Derecho de la Unión Europea, siempre que no sea discriminatoria y se respete el principio de publicidad.

En todo caso, la decisión sobre su concreta incorporación en una licitación, salvo que se adopte una norma reglamentaria de obligado cumplimiento en tal sentido, corresponderá al órgano de contratación, valorando las circunstancias de la concreta licitación.

O. Recomendación 1/2014, de 1 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, relativa al fomento de la transparencia en la contratación pública

La Junta emitió esta Recomendación con el objetivo de informar a los distintos poderes adjudicadores de la Comunidad Autónoma de Aragón, sometidos al ámbito subjetivo de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, acerca de correctas prácticas para el fomento de la transparencia en la contratación pública.

3. CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN

A. La resolución de los contratos

La resolución de un contrato administrativo constituye una figura caracterizada por la extinción anticipada o anormal del contrato, originada por circunstancias sobrevenidas a la celebración del mismo, que impiden la correcta ejecución de la prestación convenida, frente al modo normal u ordinario de extinción, que consiste en el cumplimiento por ambas partes (Administración y contratista) de las recíprocas obligaciones a las que se habían comprometido. En los términos del art. 221 TRLCSP, «los contratos se extinguirán por cumplimiento o por resolución», y a la resolución del contrato se refieren varios dictámenes del Consejo Consultivo.

En el Dictamen 88/2014, de 17 de junio¹¹, considera el Consejo que los incumplimientos del contratista implican la resolución, pues afectan a las cláusulas esenciales, a las obligaciones principales de la dirección facultativa, y frus-

.....

11 Expediente 73/2014, sobre la resolución del contrato de servicios de dirección técnica de la obra «Infraestructura Municipal de Desarrollo Industrial y Agrícola, 8ª Separata del Tomo III Explanación y Urbanización», suscrito por el Ayuntamiento de Calanda (Teruel)

tran el fin, el objeto mismo del contrato. No otra cosa se puede concluir ante una dirección que ni dirige, ni hace acto de presencia en las obras, ni las certifica, limitando su actuación a proponer una modificación del proyecto innecesaria, onerosa para el Ayuntamiento, técnicamente inadecuada y orientada a satisfacer sus intereses particulares. Es también de interés, en este dictamen, la advertencia que se realiza sobre el precio del contrato¹².

En el Dictamen 125/2014, de 17 de junio¹³, se informa con carácter favorable la resolución (por incumplimiento) del contrato suscrito entre el Ayuntamiento de Zaragoza y la compañía mercantil adjudicataria de la construcción y explotación de un edificio destinado a servicios denominado «Edificio Azud».

El Dictamen 193/2014, de 22 de diciembre, aborda la resolución de contrato administrativo especial de aprovechamiento cinegético de los montes municipales de utilidad pública y patrimoniales, del ayuntamiento de Zuera, informando desfavorablemente dicha resolución, en cuanto a la cusa del incumplimiento del plazo de pago, y sugiriendo que se tramite la misma por la situación de concurso, en que se encuentra la adjudicataria, al ser la primera causa en el tiempo¹⁴.

.....

12 Digamos finalmente, dice el Consejo, que en el presente supuesto no debemos entrar en la valoración de uno de los hechos –sorprendente– que aflora en la documentación recibida en cuanto que no tiene relación directa con el objeto de nuestro Dictamen, pero sí que debe, simplemente mencionarse. Y este hecho es que «C, SA» obtuvo la contratación por un precio de 11.950 euros más el IVA cuando el precio que se fijaba en la documentación contractual era de 93.390,03 euros. Era la oferta más baja, efectivamente. Probablemente excesivamente baja si hay que reconocer algún tipo de valoración racional al precio ofrecido inicialmente por la Administración municipal calandina (obviamente hay que reconocerlo). Es claro que la Administración local no disponía, dadas las características de los pliegos, de otra posibilidad que la de la adjudicación, pero no queremos dejar sin señalar ese que hemos calificado, creemos que con toda justeza, de hecho sorprendente, y que debe inducir a adoptar en los pliegos contractuales todas las precauciones necesarias para que las bajas producidas en el procedimiento administrativo contractual no puedan conducir, en ningún caso, a un perjuicio de los intereses generales bien que puedan presentarse, inicialmente, como un favorecimiento de los mismos por el presunto ahorro que con él obtendrían las instituciones públicas.

13 Este Dictamen debe leerse junto con el Dictamen 171/2013, pues el asunto es continuación del que allí fue dictaminado.

14 La Sociedad de Cazadores de Zuera, en situación de concurso voluntario, debía abonar al Ayuntamiento de Zuera, en el año 2014, en concepto de tercera anualidad del contrato, un importe de 32.498,54€. En fechas 5 y 14 de marzo de 2014, la contratista efectuó entregas a cuenta por un importe de 16.334,61€, esto es, de más de la mitad de la renta anual total. El pago de la cantidad restante de la renta anual se ordenó por el administrador concursal el día 31 de julio de 2014, si bien es cierto que el ingreso del importe en la cuenta municipal no se hizo efectivo hasta el día 1 de agosto de 2014. El ayuntamiento insta la resolución, por pago

B. Interpretación de los contratos

El Dictamen 125/2014, de 16 de septiembre¹⁵, recuerda que la facultad de interpretación de los contratos corresponde realizarla al órgano competente para su formalización, en la medida en que como ha declarado reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera TS (Sentencias de 28 de septiembre de 1954, 16 de marzo de 1964, 16 de enero de 1974, 10 de abril y 9 de junio de 1978 y 17 de marzo de 1979, entre otras), la facultad interpretativa de la Administración no tiene otro alcance que el encontrar el verdadero sentido y contenido a las cláusulas a que se someten las partes, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las reglas que con carácter general establecen los arts. 1281 y siguientes CC, criterio que además ha sido tenido en cuenta, igualmente, por el Consejo de Estado (así en dictámenes de 23 de noviembre de 1961, 3 de mayo de 1962 y 24 de abril de 1969, entre otros). Recuerda, también el Consejo, la relevancia del PCAP para resolver las cuestiones relativas al cumplimiento, inteligencia y efectos de los contratos administrativos, pues ya sean jurídicos, técnicos o económico-administrativos, constituyen la «Ley del contrato», configurando un auténtico bloque normativo al que quedan sujetos tanto la Administración como los particulares que no puede ni debe ser interpretado extrayendo de su contexto la diferentes cláusulas, sino apoyándose las unas en las otras, como en materia de contratación civil establece el art. 1285 del CC¹⁶. Para concluir que, en el ámbito de los contratos

.....

extemporáneo. Sin embargo, a juicio del Consejo, ello no quiere decir que automáticamente deba producirse la resolución del contrato en cuestión, puesto que, como reiteradamente se señala en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, debe atenderse a las circunstancias concurrentes en cada caso, para discernir si estamos ante un incumplimiento contractual, que revela una voluntad clara de no atender dolosa o culposamente las obligaciones contraídas por el contrato, o más bien estamos ante un mero retraso o desajuste que en modo alguno manifiesta aquella voluntad. Aplicando esta doctrina al caso que nos ocupa, podemos concluir que, aunque está claro que el pago de parte de la renta se produjo con un día de retraso, ello no quiere decir que en la Sociedad de Cazadores de Zuera existiese una voluntad contraria al cumplimiento de su obligación de pago, con inobservancia total de dicha prestación; al contrario, sus actos han demostrado que su intención era la de cumplir con la prestación, fundamentalmente teniendo en cuenta el pago anticipado de más de la mitad de la renta anual (efectuado en marzo) y que la orden de pago de la cantidad restante se hizo dentro de plazo, siendo así que el pago efectivo únicamente tuvo un retraso de un día.

- 15 Expediente 98/2014. Sobre interpretación del contrato de suministro, instalación y mantenimiento de contadores y apoyo a la gestión de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua del Ayuntamiento de Zaragoza
- 16 En este sentido cita las Sentencias del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 13 de abril de 1981 [RJ 1981, 1841], 10 de marzo de 1982 [RJ 1982, 1692], 20 de enero de 1985, 17 de febrero de 1987 [RJ 1987, 3201], 18 de noviembre de 1987 [RJ 1987, 9287], 6 de febrero de 1988 [RJ 1988,

administrativos, la interpretación del contrato (así como la resolución, nulidad o su modificación, en las condiciones que marca la ley) es una prerrogativa de la Administración pública contratante basada, precisamente, en las especificidades y características de la contratación administrativa frente a la contratación civil o de, en general, derecho privado.

Por su parte, en el Dictamen 174/2014, de 4 de noviembre¹⁷, se realiza una importante síntesis sobre doctrina del principio del *venire contra factum proprium*¹⁸, la doctrina de la modificación del contrato, la concerniente a la interpretación del contrato y la de la equivalencia de las prestaciones. En cuanto a la modificación del contrato, recoge y resume los hitos principales de esta institución en la jurisprudencia y doctrina administrativa. En cuanto a la interpretación del contrato, entiende la iniciadora del expediente que la petición que formula halla explícito amparo en la interpretación literal del PCAP y según la regla asentada en el art. 1281 CC, según el cual «si los términos de una contrato son claros y dejan duda sobre la interpretación de los contratantes, se estará al sentido literal de sus cláusulas. Si las palabras parecieran contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá esta sobre aquella». Mas, ni el Código Civil establece la prelación de la interpretación literal (contrariamen-

.....

699], 20 de abril de 1992 [RJ 1992, 3927] , 31 de diciembre de 1994 [RJ 1994, 10273] y 15 de febrero de 1999 [RJ 1999, 1522].

17 Expediente 173/2014. Sobre interpretación del contrato de gestión del servicio público de eliminación y valorización de neumáticos fuera de uso suscrito el 23 de febrero de 2007 por el Gobierno de Aragón.

18 Recuerda el Consejo el contenido del principio *Venire contra factum proprium non valet* (normalmente apreciado en conjunción con los principio de buena fe –art. 7 CC– y confianza legítima –art. 3 LRJAP–) jurisdiccionalmente interpretado, como es sabido, expresando que «la regla «*venire contra factum proprium*», surgida inicialmente en el ámbito del derecho privado, que significa la vinculación del autor de una declaración de voluntad tacita al sentido objetivo de la misma, y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio, lo que encuentra su fundamento último en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y la regla de la buena fe que impone el deber de coherencia en el comportamiento y limita por ello el ejercicio de los derechos subjetivos». O también, según algunas otras sentencias, «doctrina y jurisprudencia coinciden en que la clásica regla *venire contra factum proprium non valet*», de elaboración y desarrollo jurisprudencial, constituye una manifestación del principio de buena fe que, como límite al ejercicio de los derechos subjetivos, impone el art. 7 del Código Civil, de tal forma que «protege la confianza creada por la apariencia, que impone un deber de coherencia y limita la libertad de actuar cuando se han creado unas expectativas razonables, pues el comportamiento supone en tal caso la expresión inequívoca de una determinada voluntad en referencia a una relación jurídica o situación de hecho que impide la admisión como legítimo de un posterior comportamiento contradictorio».

te a ello, el precepto citado establece una clara prevalencia de la intención de los contratantes sobre la letra del contrato), ni la letra del contrato establece la regla que la concesionaria quiere que sea establecida por vía de interpretación contractual. En relación a lo primero (regla interpretativa prevalente), señala el Consejo, que ha de comprenderse que la necesidad de interpretar un contrato surge cuando desaparece el consenso existente entre las partes, cuando no hay acuerdo (disentimiento) sobre la naturaleza, contenido, alcance o efectos de las declaraciones de voluntad realizadas al tiempo de la celebración del contrato. En este contexto de disentimiento de las partes, la función primaria que está llamado a cumplir el intérprete del contrato es la de reconstruir la voluntad de las partes, nunca exenta de matices subjetivos, pero que en el ámbito de la contratación administrativa viene atribuida por el legislador a la Administración (sin perjuicio de la eventualidad de la fiscalización jurisdiccional).

En esta tarea de buscar el significado del contrato, a modo de ver del Consejo, no debe perderse el norte y la finalidad del mismo (la intención de los contratantes) que establecía, en este supuesto, una equivalencia entre las tareas que debía asumir la concesionaria y las contraprestaciones obtenidas por estas, de manera que escapar a esta equivalencia es escapar también al significado y alcance de lo pactado. Como dice la STS de 22 de febrero de 2010, «no puede conformarse el órgano judicial con el sentido gramatical, y, sirviéndose de los demás medios de interpretación, ha de indagar la verdadera intención que se esconde detrás, que puede inferirse de las circunstancias concurrentes y de la total conducta de los interesados (art. 1282 CC). A lo que debe añadirse que, por constituir el contrato un todo orgánico e indivisible, las cláusulas que lo integran no pueden interpretarse aisladamente sino unas por las otras, a fin de atribuir a las dudosas el sentido que resulta del conjunto de todas (art. 1285 CC)». Además, si se accede a las reglas de interpretación establecidas en el Código Civil, el resultado derivado de las mismas es diverso al pretendido por la concesionaria.

Y además, hay que atender a la posibilidad de que una cláusula pueda obtener varios sentidos (art. 1284 CC), y en tal caso la regla aplicable es la de la interpretación sistemática, es decir, la de que produzca efectos a tenor del resto de las cláusulas establecidas en el contrato. Y ello es lo que corroboran los arts. 1285 y 1286 CC, el primero en cuanto declara que «las cláusulas de los contratos deberán interpretarse las unas por las otras, atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas». Y en segundo en cuanto que contempla que «las palabras que puedan tener distintas acepciones serán entendidas en aquella que sea más conforme a la naturaleza y objeto del contrato».

Finalmente, el Dictamen 197/2014, de 22 de diciembre¹⁹, el Consejo entiende que admitir la interpretación del contratista²⁰ de la Administración, en relación con la cláusula de la revisión de precios, equivaldría a decir que no habría en este contrato revisión alguna de precios a partir de la desaparición del referenciado expresamente, lo que equivale a interpretar el contrato contra la voluntad de las partes que expresamente pactaron una fórmula de revisión, siendo una de las notas básicas de la doctrina sobre la interpretación de los contratos la del respeto, sobre todo, a la voluntad de las partes. La ausencia formal en los Pliegos a una previsión de sustitución de un índice por otro, no es otra cosa que poner la gramática o la semántica en el lugar del Derecho –la gramática y la semántica formalista– y no tiene, además, ninguna fuerza jurídica pues perfectamente puede ser integrado en ese lugar el Índice que por la voluntad administrativa ha venido a sustituir, a partir de un determinado momento, al hasta ese momento aplicable.

.....

- 19 Expediente 191/2014. Sobre Interpretación sobre la revisión de precios a los lotes 1 a 4 del Acuerdo Marco para la contratación centralizada de los servicios de telecomunicaciones con destino a los Departamentos y Organismos Públicos, Sociedades Mercantiles Autonómicas, Fundaciones Públicas y Consorcios de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- 20 En el supuesto objeto de dictamen, el Índice de precios del Sector Servicios de telecomunicaciones, previsto en el contrato, con el cambio de base 2009 a 2010 aplicable al contrato, se pasó de un índice de precios Laspeyres encadenado en el que las ponderaciones se actualizaban cada dos años, a un Laspeyres con actualización anual de ponderaciones, siendo el IPS que está en vigor el índice de precios de base 2010, y los datos se hacen definitivos un año después de su publicación, por lo que el dato de la tasa anual del tercer trimestre de 2012 sería ya definitivo. Y las alegaciones del contratista, consisten en indicar que el índice de precios del sector servicios Base 2006 ya no actualiza los datos al haber sido sustituido por otro índice, sin que en el pliego se contemplara que el índice al que se referenciaba la revisión pudiera ser sustituido por otro y, en consecuencia: «Esa falta de remisión a otro Índice que sustituyera al que estaba previsto hace imposible aplicación la revisión de precios solicitada por cuanto en el pliego debe constar expresamente la referencia así como la posibilidad de sustitución o actualización por otro índice, más allá de la intención del órgano de contratación». Igualmente se cita la disposición adicional octogésima de la Ley 22/2013, de 23 de septiembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2014 que, en la interpretación de la UTE, determinaría que no se pudiera referenciar la revisión o actualización de precios a índices generales que se vieran afectados por otros factores o elementos que no son objeto del contrato. Disposición, que no resultaba de aplicación al contrato.