

Contratación local¹

Jesús Colás Tenas

Este informe refiere las novedades a lo largo del año 2016, en cuanto atañe a la contratación del sector público, y de modo especial en Aragón.

1. LEGISLACIÓN

1. LEGISLACIÓN DEL ESTADO

En el año 2016 no se ha aprobado ninguna norma de relieve que afecte al régimen jurídico de la contratación del sector público.

2. LEGISLACIÓN DE ARAGÓN

En Aragón se aprueba la Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario. La Ley recoge las diversas formas de gestión de la prestación de servicios de carácter social y sanitario, y reconoce como una de ellas los acuerdos de ac-

.....

1 Abreviaturas, siglas y acrónimos utilizados. CC: Código Civil; CE: Constitución Española de 1978; CP: Código Penal; 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

ción concertada con entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro. La Ley establece las medidas necesarias para la aplicación de este régimen de gestión de acción concertada, define el régimen, recoge los principios inspiradores de esta acción concertada, establece el procedimiento de concertación con una remisión a la legislación sectorial, sujetos a unas normas básicas de aplicación, recoge los requisitos formales y determina las limitaciones a la contratación o cesión de servicios concertados. La filosofía que subyace en la Ley, por tanto, es simple: si un operador económico aspira legítimamente a obtener un beneficio empresarial, un lucro, como consecuencia de su colaboración con la Administración pública en la prestación de servicios a las personas, sólo podrá hacerlo en el marco de un proceso de contratación. Sólo desde la gestión solidaria, sin ánimo de lucro, de estas prestaciones podrá colaborar con la Administración bajo la forma de acción concertada. Ha de tenerse presente en este sentido, la capacidad de organización de la prestación de servicios no económicos de interés general a las personas reconocida por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y la reciente normativa europea sobre contratación, así como la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 28 de enero de 2016 (asunto C-50/14) que admite la colaboración con entidades sin ánimo de lucro autorizada por la legislación de los Estados miembros como instrumento para la consecución de los objetivos de solidaridad y

.....

octubre, de Contratos del Sector Público; LDE: Ley 2/2015, de desindexación de la economía española; 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; IPC: índice de precios al consumo; 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 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).

de eficiencia presupuestaria, controlando los costes de los servicios a las personas siempre que estas entidades, actuando en el marco de dichos objetivos, «no obtengan ningún beneficio de sus prestaciones, independientemente del reembolso de los costes variables, fijos y permanentes necesarios para prestarlas, ni proporcionen ningún beneficio a sus miembros». Todo ello, además, resulta plenamente coherente con lo establecido por el propio Estado mediante la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social, que prevé la gestión de prestaciones con estas entidades preferentemente en el marco de conciertos o convenios.

II. JURISPRUDENCIA

1. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

A. Revisión de precios e indemnización de daños por suspensión de las obras

La STS de 29 de junio de 2016 (RJ/2016/4346), dictada con motivo de recurso de casación interpuesto contra STAN que estimaba en parte el recurso contencioso administrativo deducido contra la desestimación presunta del Ministerio de Fomento de la reclamación formulada en concepto de sobrecostes derivados de la ejecución del contrato de obra del Cuarto Cinturón de Zaragoza. Si bien el recurso plantea diversos motivos de casación, dado lo poco sistemático y fundado del mismo, las cuestiones más relevantes se circunscribe a la pretendida inadecuada fórmula de revisión prevista en el contrato, a los perjuicios derivados de la suspensión de las obras y al abono de los intereses. En relación con la primera cuestión, la Sala destaca que la fórmula de revisión de precios fue aceptada libremente al participar en el concurso, por lo que su alteración supondría una quiebra de principios esenciales de la contratación pública, tales como la libre concurrencia, cuando no han concurrido circunstancias anormales y extraordinarias que alteren el equilibrio económico y sobrepasen los límites razonables de aleatoriedad que comporta toda licitación. En relación con la segunda cuestión, considera que para indemnizar los daños producidos por la suspensión de las obras estos han de quedar acreditados y justificados, no siendo suficiente alegar que las obras estuvieron suspendidas, lo que no se acredita suficientemente, por lo que valida la no aceptación del dictamen pericial, realizada por la Sentencia de instancia, al no basarse en datos reales sino en meras hipótesis. Tras recordar que resulta inapropiado utilizar como jurisprudencia conculcada la doctrina vertida por los TSJ o los Juzgados contencioso administrativos, considera que la falta de disponibilidad de un inmueble conlleva indemnizar por daños y perjuicios o los supuestos de suspensión temporal de obras como consecuencia

de tramitación de proyectos modificados, pero dicho derecho en todo caso estará condicionado a la acreditación de la producción de un perjuicio real. Por último en relación con el abono de los intereses, que el recurrente pretende se calculen mediante la aplicación del art. 99.4 TRLCAP, la Sala entiende que resulta de aplicación el interés legal del dinero conforme a los porcentajes establecidos en las leyes de presupuestos a computar desde la fecha de reclamación administrativa hasta la fecha de la sentencia, ya que al tratarse de actuaciones no previstas en el contrato y efectuarse con motivo de actos de vandalismo, no resulta de aplicación el art. 99.4 TRLCAP.

2. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN²

A. Prestación del servicio de mediación y asesoramiento profesional en los contratos de seguros.

La STSJA de 23 de marzo de 2016 (JUR/2016/84972), dictada con motivo de recurso contencioso administrativo interpuesto contra Acuerdo del TACPA estimatorio del recurso especial interpuesto contra el procedimiento de licitación denominado «Prestación del servicio de mediación y asesoramiento profesional en los contratos de seguros que concierne el Ayuntamiento de Huesca y sus OAAA durante toda su vigencia». El Acuerdo recurrido consideraba que el pliego confundía la mediación con el verdadero objeto y causa del contrato, que no era otro que el asesoramiento a la hora de valorar en los correspondientes procedimientos las distintas proposiciones de las compañías aseguradoras, así como las necesidades de riesgo a cubrir, y por ello dictaminó la existencia de vicio de nulidad del mismo. La Sala del TSJ de Aragón coincide inicialmente con el TACPA en que nada impide que el Ayuntamiento pueda celebrar contratos de mediación de seguros y determinar que la retribución consista en un porcentaje de las primas. No obstante, no asume la conclusión de aquel de que la licitación recurrida confunde la mediación con el verdadero objeto y causa del contrato y que por ello, en realidad, no nos encontramos ante una prestación de la categoría 6 del Anexo I del TRLCSP sino ante un contrato público de servicios, pero no de seguros, al limitarse al asesoramiento, siendo por ello un contrato administrativo, debiendo existir un precio cierto que no podría ser, al no haber mediación, un porcentaje sobre las primas. Frente al criterio del TACPA la Sala considera que del clausulado contractual se desprende que el objeto del contra-

.....

2 Las sentencias sobre contratos de gestión de servicios públicos y contratos de servicios, se reseñan en el Informe correspondiente de este *Anuario*.

to no se limita a una mera labor de asesoramiento sino que incluye la prestación de los servicios propios del corredor y es acorde con lo que la Ley 26/2006 entiende por mediación. En este sentido una de las cláusulas del contrato, tras calificarlo como contrato privado en virtud de lo establecido en el artículo 20 del TRLCSP, prevé que en lo no previsto en los pliegos en cuanto a su preparación o adjudicación se regirá por la Ley 26/2006, de 17 de julio, de mediación de seguros y reaseguros privados. En consecuencia lo que se pretende contratar no es solo el mero asesoramiento sino la actividad de mediación, consistente en la asistencia y asesoramiento y demás funciones propias de la mediación, sin que el adjudicatario mantenga vínculos contractuales que supongan afección con entidades aseguradoras. Por ende dadas las características del contrato de mediación y vista la jurisprudencia del TS al respecto que admite que la retribución del contratista sea abonada en forma de comisión por las compañías aseguradoras, sin que la Administración tenga que abonar contraprestación alguna por la prestación que recibe del adjudicatario, la sala estima el recurso y anula el acuerdo del TACPA impugnado.

B. Informes técnicos externos en la valoración de las ofertas, ausencia de negociación

La STSJA de 31 de marzo, de conformidad con el art. 22.3 establece que para la valoración de las ofertas, podrá pedir «la mesa de contratación» los informes técnicos que considere precisos. En definitiva, nada impide que el órgano de contratación «que no es la mesa», como también esta misma, puedan solicitar los informes técnicos que tengan por oportuno a los efectos de valoración de ofertas. Por la recurrente se mezclan pretendidos defectos, como que no ha habido negociación y que se han solicitado informes externos a la propia Mesa, vinculando una cosa y la otra, cuando conviene tener en cuenta que una cosa es que no haya habido negociación y otra diferente es que ni el órgano de contratación ni la mesa puedan, como se pretende por la apelante, solicitar los informes técnicos externos que tengan por oportuno. Esto último, que constituye uno de los motivos fundamentales de recurso en que se sostiene la pretensión de nulidad del acto impugnado, al incurrirse en el procedimiento de contratación en vicio de nulidad no puede ser compartido. No se incurre en nulidad, por el hecho de que la decisión del órgano de contratación se sostenga en informes que no han surgido de la mesa de contratación, que incluso podría haberlos solicitado. El órgano de contratación tiene dudas de la imparcialidad del resultado de la labor de valoración de la mesa, por razón de la posición de uno de los vocales «que ostentó cargos de responsabilidad en una de las licitadoras» y, por ello, previo informe de la Secretaria-Interventora, acuerda nuevo informe de perito independiente. El resultado del informe, es luego asumido

por la mesa y, con ocasión del recurso de reposición interpuesto por la ahora apelante, el órgano de contratación repone la previa e inicial decisión de adjudicación del contrato. Proceder este, que es el que en realidad se combate por la apelante, que ninguna tacha de nulidad plantea a la luz del régimen jurídico del procedimiento negociado y que poco tiene que ver con la existencia o inexistencia de negociación durante el proceso de contratación que es alegado también, mezclando conceptos y con confusión en los extremos empleados, por la recurrente, ahora apelante.

La inexistencia de negociación de la que parte en el segundo motivo de apelación, le sirve para atacar del mismo modo la decisión del órgano de contratación de encargar a perito independiente un informe de examen de la valoración realizada por la mesa. Así, como no ha habido negociación, dado que se ha seguido más el trámite propio de un procedimiento abierto o restringido, debió constituirse un tribunal de expertos ajenos al órgano de contratación y no encargar la valoración a un único perito independiente. Lo que ocurre es que ni se objetó nada ni se combatieron los Pliegos del contrato, ni, por otra parte, se ha alegado en el sentido de que estuviera, por razón de la naturaleza del contrato, vedado el procedimiento negociado para la adjudicación del mismo. Una cosa es que pueda no haberse seguido en su totalidad, o más o menos escrupulosamente, el trámite previsto normativamente para el procedimiento acertadamente elegido –o al menos no cuestionado– y otra diferente es que, porque no se sigue la tramitación propia del procedimiento elegido y parece que en su actuar el órgano de contratación siguió un procedimiento más parecido al abierto o al restringido que al negociado, se postule la nulidad de la decisión administrativa porque se omitió o vulneró un trámite de diferente procedimiento que nunca estuvo indicado para la contratación realizada.

C. El contratista no puede suspender unilateralmente las obras

La STSJA de 27 de junio de 2016, dictada con motivo de recurso de apelación interpuesto contra Sentencia del Juzgado contencioso administrativo número 3 de Zaragoza, estimatoria del recurso deducido contra la desestimación de recurso de reposición contra el decreto que requirió a la contratista para que reanudara las obras de urbanización de una UE unilateralmente suspendidas. La Sala estima el recurso por considerar que la no aprobación de un modificación de las obras no conlleva la posibilidad de que el contratista suspenda unilateralmente las obras, salvo que se acredite la inviabilidad técnica de continuar con las mismas. De lo obrante en autos se desprende que no ha quedado acreditada la inejecutabilidad del proyecto original. Por ello de conformidad con los artículos 200 y 203 LCSP solo es posible suspender los trabajos por la contratista en caso de demora en el pago del precio, cuando se hubieran estipulado pagos parciales.

En todos los demás casos solo cabe la suspensión de los trabajos por la Administración. La suspensión unilateral que se pretende carece de fundamento técnico y jurídico alguno.

III. ÓRGANOS ESPECIALES Y CONSULTIVOS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN

1. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN³

A. Las certificaciones de calidad de la empresa no pueden ser criterios de adjudicación (Acuerdo 4/2016, de 11 de enero)⁴

El art. 78 TRLCSP establece unos medios tasados para acreditar la solvencia técnica o profesional en los contratos de servicios. En ningún caso resulta admisible introducir otros distintos a estos, confundirlos con la habilitación empresarial o profesional, ni con condiciones de ejecución del contrato. Las certificaciones de calidad de la empresa no pueden ser nunca criterios de adjudicación, puesto que constituyen características subjetivas del empresario licitador.

B. El acto de valoración de las ofertas no es susceptible de recurso especial (Acuerdo 5/2016, de 11 de enero)⁵

El acto recurrido –informe técnico de valoración– no se encuentra entre los supuestos regulados en este art. 40.2.b) TRLCSP y no es, por tanto, susceptible de recurso. Tampoco lo sería la propuesta de adjudicación elevada por la Mesa al órgano de contratación. Como tiene establecido el Tribunal administrativo en su doctrina –entre otros, Acuerdos 26/2011, 30/2012, 2/2014 y 109/2015–, las actuaciones tendentes a la adjudicación, como son la asignación y comunicación de las puntuaciones otorgadas en los criterios de adjudicación, no tienen la consideración de «actos de trámite», en los términos señalados en el aptdo.

.....

3 Durante el año 2016 se interpusieron en Aragón 127 recursos especiales en materia de contratación ante el TACPA, que dieron lugar a un total de 127 acuerdos. El Tribunal celebró 57 sesiones. Los acuerdos sobre contratos de gestión de servicios públicos y contratos de servicios, se reseñan en el Informe correspondiente de este *Anuario*.

4 Acuerdo 4/2016, de 11 de enero de 2016, por el que se resuelve el recurso especial, interpuesto frente al procedimiento de licitación denominado «Servicio de vigilancia y seguridad de los edificios del Ayuntamiento de Huesca», convocado por el Ayuntamiento de Huesca.

5 Acuerdo 5/2016, de 11 de enero 2016, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto frente a la valoración de ofertas en la licitación denominada «Suministro de contadores de agua en el término municipal de Jaca», promovido por el Ayuntamiento de Jaca.

b) del art. 40 TRLCSP. Hay que recordar que en un procedimiento de licitación hay una resolución final –la adjudicación– que pone fin al mismo, y para llegar esta se han de seguir una serie de fases, con actos y con intervención de órganos diferentes. Estos actos previos a la adjudicación son los que la Ley denomina «actos de trámite», que por sí mismos son actos instrumentales de la resolución final, lo que no implica que no sean impugnables. Lo que el TRLCSP establece es que no son impugnables separadamente, salvo que la norma los considere de una importancia especial –en términos legales, que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión, o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos– por un principio de concentración procedimental. Circunstancia que no concurre en el caso del informe técnico de valoración (como ha advertido también el TCRC en su Resolución núm. 275/2014, de 27 de marzo).

C. Contrato de servicios, calificado incorrectamente como administrativo especial. Ilegalidad del criterio de adjudicación vinculado a la experiencia (Acuerdo 21/2016, de 2 de marzo)⁶

La competencia para la admisión del recurso especial es una cuestión de orden público procesal que no puede quedar al albur de la tipificación que del contrato haga el órgano de contratación, por lo que es preciso a tal efecto y con carácter previo, determinar la adecuada calificación jurídica del objeto del contrato, en aras a considerar si procede la interposición del recurso especial en materia de contratación (Acuerdos 52/2013, de 11 de septiembre, 55/2013, de 1 de octubre, y 37/2014, de 30 de junio de 2014). En este caso, y como argumentan los recurrentes, el contrato debe calificarse como contrato de servicios, comprendido en la categoría 26 (servicios de esparcimiento, culturales y deportivos) del Anexo II del TRLCSP (en concreto CPV 92130000-1) y no como contrato administrativo especial. Así pues, el recurso se ha interpuesto contra los pliegos de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible de acuerdo con el art. 17.2.a) de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público en Aragón (en redacción dada por el art. 33 de la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón), siendo competente este Tribunal administrativo para su resolución.

.....

6 Acuerdo 21/2016, de 2 de marzo de 2016, por el que se resuelve el recurso especial, interpuesto por concejales del Ayuntamiento de Tarazona, frente al procedimiento de licitación denominado «Servicio de proyección de cine en el Teatro Bellas Artes de la ciudad de Tarazona y asistencia técnica del edificio del Teatro Bellas Artes».

El Ayuntamiento reconoce que efectivamente se considera la experiencia como criterio de adjudicación, «si bien a partir del sexto año, ya que los cinco primeros se considerarían para ser tenidos en cuenta a los efectos de acreditar la solvencia técnica». En el informe se acude, en defensa de la procedencia de los criterios de adjudicación impugnados, a resoluciones de tribunales administrativos de contratos que avalan la posibilidad de valorar los medios humanos o materiales como criterios de adjudicación, cuando ello redunde en una mejor prestación del servicio porque supongan un plus de valor a los medios mínimos establecidos como criterio de solvencia técnica. En todo caso, concluye el informe que, a la vista del recurso, el órgano de contratación se aviene a lo establecido por los recurrentes y manifiesta la conformidad con su petición. El Tribunal recuerda la argumentación jurídica en relación a la ilegalidad del criterio de adjudicación vinculado a la experiencia. No puede valorarse en la oferta económicamente más ventajosa la experiencia del contratista, pues ese aspecto, al ser de aptitud, no puede ser de adjudicación, tal y como vino a recordar la STJUE de 4 de junio de 2003 (GAT). La STJUE de 9 de octubre de 2014, (España/Comisión As. T-2/07), que desestima el recurso interpuesto por el Reino de España contra la sentencia –del Tribunal General– mediante la cual se desestimó su pretensión de anulación de la Decisión de la Comisión de reducción de la ayuda financiera concedida mediante el Fondo de Cohesión, por incumplimiento de determinadas normas de la Unión Europea sobre adjudicación de contratos públicos, al haber previsto la experiencia, las cualificaciones y los medios a emplear como criterios de adjudicación, insiste en que bajo ningún concepto puede admitirse como criterio válido la experiencia. El Tribunal (apdo. 35) declara que la consideración de la experiencia específica para realizar la obra se basa en la capacidad técnica de los licitadores y esta experiencia constituye un criterio pertinente de verificación de la aptitud de los contratistas, de acuerdo con las disposiciones relativas concretamente a los criterios denominados de «selección cualitativa». Y recuerda que: «los apartados 30 a 32 de la sentencia Lianakis y otros, relativa a normas análogas en materia de contratos públicos de servicios, el Tribunal de Justicia ha distinguido claramente los criterios de adjudicación de los criterios de selección cualitativa que están vinculados, en esencia, a la apreciación de la aptitud de los licitadores para ejecutar el contrato en cuestión y ha considerado que los criterios relativos a la experiencia, las cualificaciones y los medios para garantizar una buena ejecución del contrato en cuestión pertenecen a esta última categoría y, por tanto, no tienen el carácter de criterios de adjudicación. De este modo, el Tribunal de Justicia ha excluido que el criterio de la experiencia pueda servir como criterio de adjudicación, contrariamente a lo alegado por el Reino de España».

D. Compromiso de adscripción de medios materiales asociados a la condición de arraigo en el término municipal (Acuerdo 23/2016, de 11 de marzo)⁷

El TJUE tiene consolidada una importante doctrina en cuanto a la exigencia de que los licitadores cuenten con oficinas, delegaciones, almacenes, centros de trabajo, etc. Con carácter general, es necesario afirmar, que todo criterio que resulte restrictivo, bien porque impida, obstaculice o haga menos atractivo el ejercicio de los derechos de los operadores económicos a participar en una licitación, debe, cuando menos justificarse y motivarse en base a la necesidad ineludible de la propia prestación que constituye el objeto del contrato. La justificación debe partir de la naturaleza de la prestación, de manera que se acredite o razone que sin ese criterio, que resulta restrictivo, la prestación o no es viable o carece de sentido. Las Sentencias de 27 de octubre de 2005, asuntos C-158/03 y C-234/03, TJUE, abordaron el supuesto en que la exigencia de una oficina abierta al público se configuraba como un requisito de admisión y un criterio de valoración de la oferta. La Sentencia del TJUE del Asunto C-158/03, en su párrafo 35, recuerda que, según una jurisprudencia reiterada, las medidas nacionales que puedan obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado deben reunir cuatro requisitos para atenerse a los arts. 43 CE y 49 CE: que se apliquen de manera no discriminatoria, que estén justificadas por razones imperiosas de interés general, que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo (véanse las Sentencias de 31 de marzo de 1993, Kraus, C19/92, aptdo. 32; Gebhard, antes citada, aptdo. 37, y de 6 de noviembre de 2003, Gambelli y otros, C-243/01, aptdos. 64 y 65). Tanto el TJUE, como el TACRC –por todas, Resolución 955/2015, de 19 de octubre– sostienen que no es posible dar una respuesta general a la admisión, o no, de un supuesto de arraigo territorial de la empresa licitadora, sino que debe acudir a las prestaciones propias de cada contrato para apreciar los requisitos expuestos. Y que resulta indiferente que la exigencia de una oficina, almacén, centro de trabajo o establecimiento, una delegación o un delegado sea exigible como un requisito de solvencia, una obligación de adscripción de medios materiales (como en el contrato objeto de recurso), un criterio de valoración de las ofertas, o bien exigirla como una prestación del contrato; puesto que cualquiera que sea la forma en que se configure una medida discriminatoria, o innecesaria para alcanzar los fines que se pretenden mediante el contrato, o des-

.....

7 Acuerdo 23/2016, de 11 de marzo de 2016, por el que se resuelve el recurso especial, interpuesto frente al procedimiento de licitación denominado «Servicio de limpieza de los Colegios públicos de Educación Infantil y Primaria de Calatayud», convocado por el Ayuntamiento de Calatayud.

proporcionada para ello, vulnera los principios aplicables a la contratación pública, bien sea la necesidad de un trato igual y no discriminatorio, la libertad de acceso a las licitaciones o la concurrencia. En definitiva, la exigencia o la consideración de un arraigo territorial de las empresas supone una limitación de la concurrencia y la libertad de acceso que debe encontrar su justificación en la naturaleza del contrato y la necesidad que este satisface. Y, como toda excepción de los principios generales debe interpretarse de forma restrictiva, de manera que la medida resulte proporcional a los fines que la justifican. En conclusión, afirma la Resolución 955/2015 TACRC, el ajuste a los principios enunciados de una determinada prestación como la presencia de una oficina o almacén en un mismo lugar o en un sitio o localidad próxima a la que se preste el servicio debe apreciarse en cada caso concreto, y de esta evaluación resultará si la prestación es un elemento esencial, necesario, conveniente, accesorio o innecesario en consideración al objeto del contrato. En este sentido se han pronunciado la mayoría de Tribunales administrativos de contratos; así la Resolución 356/2015 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía en la que, tomando como referencia la doctrina tanto de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado como del TACRC, el Tribunal resolvió que «los criterios de arraigo territorial no pueden ser tenidos en cuenta, ni como requisitos de solvencia, ni como criterios de adjudicación, pues ello resulta contrario a Derecho y, en tanto que son discriminatorios y contrarios al principio de igualdad, vician de nulidad las cláusulas impugnadas».

E. Renuncia a la celebración del contrato Hospital de Alcañiz. Causa de interés público. Compensación de gastos (Acuerdos 32, 33, 34/2016, de 29 de marzo)⁸

Se solicitan tres pronunciamientos del Tribunal, en relación con la Resolución de 8 de febrero de 2016 del SALUD por la que se renuncia a la celebración del contrato de concesión de obra pública, para la construcción y explotación del Nuevo Hospital de Alcañiz: a) La anulación de la Resolución de 8 de febrero de 2016 del SALUD por la que se renuncia a la celebración del contrato de concesión de obra pública, para la construcción y explotación del Nuevo Hospital de Alcañiz, ordenando la continuación del procedimiento. b) Subsidiariamente, en el caso de entender procedente la renuncia, que el Tribunal declare que el proce-

.....

8 Acuerdo 32, 33 y 34/2016, de 29 de marzo de 2016, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se resuelven los recursos especiales interpuestos frente a la renuncia a la celebración del contrato denominado «Concesión de obra pública para la construcción y explotación del Nuevo Hospital de Alcañiz», promovido por el Servicio Aragonés de Salud.

dimiento de determinación de los gastos compensables se debe tramitar en procedimiento separado del procedimiento de renuncia, una vez declarada esta. c) Subsidiariamente, en caso de entender que en el procedimiento de renuncia cabe la determinación de los gastos que deben ser compensados, solicita al Tribunal que decida sobre los gastos reclamados, considerando la justificación aportada y que, en caso de no entenderse competente para ello, ordene la retroacción del procedimiento de reconocimiento de compensación. El art. 40.2 TRLCSP (al que remite el art. 17.2.a) de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público en Aragón, en redacción dada por el art. 33 de la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, delimita cuáles son los actos que pueden ser objeto del recurso especial en materia de contratación, es decir, el recurso especial en materia de contratación tiene por objeto actos que, salvo en un supuesto (modificaciones previstas en el contrato), se encuadran en la fase de selección del contratista y adjudicación de los contratos. La primera de las cuestiones, la renuncia de la licitación, es susceptible de recurso especial, de acuerdo con el aptdo. 2.c) del art. 40 TRLCSP, en tanto en cuanto la renuncia constituye una forma de terminación del procedimiento de licitación, asimilable a la adjudicación. Ahora bien, el resto de cuestiones suscitadas por el recurrente, segunda y tercera del escrito de interposición del recurso, que anuda a la renuncia de la celebración del contrato, no se encuentran en el ámbito objetivo del recurso especial en materia de contratación, puesto que no pueden reconducirse a ninguno de los supuestos del art. 40 TRLCSP, y en consecuencia no son objeto de recurso especial. Y no pueden reconducirse, porque la compensación de gastos es una consecuencia de la renuncia a la celebración del contrato o del desistimiento del procedimiento. Es un efecto del acto de finalización del procedimiento de licitación, pero no es en puridad, un acto del procedimiento de adjudicación del contrato. De hecho, el art. 155 TRLCSP lo reconduce a los principios generales que rigen la responsabilidad extracontractual de las Administraciones públicas. Tal y como fijó el TJUE en su Sentencia de 17 de diciembre de 1998, *Embassy Limousines & Services/Parlamento*. A estos efectos, el acto recurrido –compensación de gastos– es ajeno al fundamento y finalidad del recurso especial, en tanto no hay un vicio procedimental en fase de adjudicación, sino una controversia *inter partes* sobre la compensación de gastos como consecuencia de la renuncia, que tiene sus propios mecanismos de resolución, y a la que se aplica el sistema ordinario de recursos. Para que este Tribunal administrativo conozca de un asunto, ha de ser competente por razón de la materia (competencia objetiva). Por ello, cuando se presenta un recurso ante el TACPA, el recurrente tiene que cerciorarse previamente de que la cuestión de que se trata está comprendida dentro de las atribuciones que corresponden a los Tribunales administrativos de contratos;

sin perjuicio del correspondiente control de oficio que debe ejercer el Tribunal administrativo en el momento procesal de examinar el recurso. De manera que, en cuanto a las diversas cuestiones planteadas en relación con la determinación de los gastos compensables como consecuencia de la renuncia a la licitación del contrato, cuestiones segunda y tercera del suplico del recurso, este Tribunal debe declararse incompetente, y procede la inadmisión *in limine litis* o *ab initio* del recurso en esas pretensiones, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 22 y 23 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre. Y, declarada la inadmisión de estos motivos del recurso, por haberse interpuesto contra una actividad no susceptible de impugnación, de conformidad con lo dispuesto en el art. 21.1.c) de la Ley 3/2011, no procede entrar a analizar el fondo de las cuestiones que se plantean, que deberán resolverse por los trámites específicos propios de este tipo de reclamaciones y la doctrina al respecto fijada por el TJUE (Sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 29 de octubre de 1998, TEAM/Comisión, T-13/96, aptdo. 71, y Sentencia de 17 de diciembre de 1998, Embassy Limousines & Services/Parlamento, aptdo. 97).

La cuestión de fondo del recurso, radica en determinar si concurren o no las circunstancias que habilita el art. 155 TRLCSP para poder acordar la renuncia del procedimiento. El recurrente considera que la renuncia a la celebración del contrato de concesión de obra pública, para la construcción y explotación del Nuevo Hospital de Alcañiz, por parte del SALUD, es contraria a nuestro ordenamiento jurídico. Y considera que es contraria porque, a su juicio, es una decisión arbitraria y desproporcionada; que no atiende a la finalidad buscada, como es la construcción de un nuevo hospital, y que incurre en desviación de poder. Pues, no existen razones de interés público para renunciar a la licitación del contrato. Además, entiende el recurrente que la Administración se sirve de la potestad de renuncia, para revisar la legalidad de la actuación anterior del mismo órgano de contratación, y la real concurrencia del interés público en su actuación; y ello por no corresponderse el procedimiento con los trámites y garantías que deben acompañar el ejercicio de la potestad revisora de oficio. La resolución de los motivos en los que se fundamenta el recurso, requiere analizar si las actuaciones del órgano de contratación se ajustaron al régimen jurídico de la contratación del sector público (TRLCSP y normativa de desarrollo) y al PCAP, que junto con el PPT, constituyen la ley del contrato, como viene afirmando, reiteradamente, este Tribunal administrativo en su doctrina y nuestra jurisprudencia. En el ámbito de estos parámetros normativos, es en los que debe situarse la resolución del recurso en sentido estricto –art. 155 TRLCSP y cláusula 7.2 del PCAP– más allá de la opinión sobre la forma de gestión, la repulsa social, y el debate político sobre la

misma, que no corresponde enjuiciar a este Tribunal administrativo de contratación. La renuncia, por motivos de interés público, implica la no realización de la prestación objeto de la licitación, por resultar innecesaria o no ser conveniente. Así lo advierte la STJUE de 11 de diciembre de 2014, *Croce Amica One Italia Srl*, que recuerda que la normativa europea no establece que la renuncia del poder adjudicador a adjudicar un contrato público se limite a casos excepcionales, o se base necesariamente en motivos graves. En todo caso, por razones de transparencia, sí se obliga a la entidad adjudicadora a comunicar, en el caso de que decida cancelar la licitación, los motivos de su decisión a los candidatos y a los licitadores, lo que no implica que la entidad adjudicadora esté obligada a llevar a término el procedimiento de adjudicación. En conclusión, la existencia de interés público en la renuncia, justifica la validez de la misma. Y el control de legalidad –que no de oportunidad– que puede realizar este Tribunal administrativo se limita a verificar si concurre, o no, el presupuesto habilitante de la renuncia: la existencia de interés público. Entre las prerrogativas conferidas al órgano de contratación por el art. 155 TRLCSP figura la renuncia, que viene regulada en la ley como una facultad de la Administración, cuando se cumplen determinadas exigencias. La renuncia a la celebración de un contrato público, en su configuración legal, constituye un acto unilateral de la Administración que no aparece sujeto a procedimiento contradictorio alguno, en cuanto que su ejercicio se subordina a la concurrencia de los presupuestos legales exigidos en el art. 155 TRLCSP, vinculados a la existencia de interés público, cuya valoración y determinación corresponde realizar de forma exclusiva y unilateral al órgano de contratación. Este acto dispositivo, de carácter unilateral, de la Administración por el que se renuncia a la celebración del contrato, produce un efecto inmediato en relación al procedimiento de contratación iniciado: la extinción del mismo. De ahí que el ejercicio de la prerrogativa para la renuncia del contrato, se sujete por la ley a la concurrencia de unos presupuestos legales. Concurriendo los mismos, dicho acto no requiere de aceptación por parte de los licitadores, ni de la existencia de ningún procedimiento contradictorio, sin perjuicio claro está del derecho de los licitadores a impugnar la renuncia cuando entiendan que no responde a los presupuestos legales habilitantes de la misma. La renuncia a la celebración de un contrato público, se configura como acto unilateral y dispositivo de la Administración porque la contratación pública no constituye un fin público en sí misma, sino en la medida que atiende a la finalidad de satisfacer un interés público. Ahora bien, para ello debe respetar el elemento reglado consistente en la necesidad de que concurra algún motivo de interés público para renunciar, dejando constancia de dicho motivo en el expediente en que se contiene la acreditación documental del procedimiento (entre otras, Sentencia núm. 282/2014, de 16 diciembre, del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias, Santa Cruz de Tenerife). En la re-

nuncia al contrato estamos ante una causa habilitadora sobrevenida de una razón o motivo de interés público que hace desaparecer la causa del contrato, y cuyo límite es la arbitrariedad de la Administración. En definitiva, la cuestión se reduce a si la prerrogativa conferida al órgano de contratación para la renuncia del contrato se ha ejercido en los términos y exigencias que establece la ley.

F. Previsión como criterio de adjudicación de mejoras consistente en el incremento de bolsa de horas de trabajo (Acuerdo 37/2016, de 6 de abril)⁹

Sobre las mejoras, como criterio de adjudicación, se han pronunciado todos los Tribunales administrativos de contratos, la Resolución TACRC 592/2014, de 30 de julio, sintetizó de forma excelente la doctrina sobre el ámbito de las mejoras (y su diferencia de las variantes), y declara que deben concurrir los siguientes requisitos para su admisión: a) Que se autoricen expresamente por el órgano de contratación. b) Que guarden relación con el objeto del contrato. c) Que deberán mencionarlos en el pliego y en los anuncios. d) Que se detallen con precisión los requisitos mínimos y modalidades de presentación. Pues bien, desde esta perspectiva, se comprueba la legalidad de la actuación del Ayuntamiento de Alcañiz, al prever el PCAP unas mejoras vinculadas al objeto de la licitación, con desglose de subcriterios y con concreción de sus reglas de valoración y ponderación. No observa este Tribunal administrativo práctica irregular, ni quebrantamiento del principio de igualdad de trato, por lo que esta pretensión de la recurrente debe ser desestimada; ni es incorrecta la valoración del «incremento de bolsa de horas de trabajo» como mejora, al ofertar los licitadores por encima del límite de las 150 horas establecido en el punto 3 del PPT, relativo a trabajos no previstos en centros municipales. No se puede confundir la obligación incorporada al objeto de la licitación —«Trabajos no previstos en centros municipales. Servicio de limpieza para trabajos no previstos y con carácter esporádico, en dependencias municipales, hasta un máximo de 150 horas por año de contrato»—, con la posibilidad de ofertar, en el criterio de mejoras, un incremento de la bolsa de horas de trabajo, sin coste, asignando la puntuación de forma proporcional (es decir, de forma reglada). No existe ninguna infracción, y no se observa ni «confusión» ni «oscuridad» en la redacción de tal previsión. El objeto del contrato es claro, al remitir a las prestaciones que se enumeran en el PTT, entre las que figura como obligación, y no como mejora, asumir hasta un máximo de 150 horas de trabajos extraordinarios, lo que no es óbice para valorar la mejora a esta obligación.

.....

9 Acuerdo 37/2016, de 6 de abril de 2016, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto frente a la adjudicación del contrato denominado «Servicio de limpieza y lavandería de diversos edificios municipales», promovido por el Ayuntamiento de Alcañiz.

G. Nulidad de la *calidad* como criterio de adjudicación cuando no se indican los aspectos a valorar (Acuerdo 40/2016, de 20 de abril)¹⁰

Nulidad del criterio de adjudicación «calidad», pues no se objetiva ni se indican los aspectos concretos que se van a valorar. En la fase de adjudicación, o en el trámite de exclusión, se puede impugnar un aspecto de los Pliegos consentidos al presentarse a la licitación, siempre que se trate de un supuesto de nulidad de pleno derecho. También es posible alertar de una infracción de los principios básicos de la contratación pública, si es en ese momento cuando se produce la lesión efectiva en los derechos del licitador.

H. El ahorro del IVA no es una mejora sino una característica de la oferta económica (Acuerdo 46/2016 de 6 de mayo)¹¹

La recurrente plantea que la mejora del ahorro del IVA para el órgano de contratación, que conlleva su oferta, puesto que la empresa está radicada en Francia, lo que supone un inmediato ahorro del 21% del valor del contrato, no ha sido valorada ni tenida en cuenta. Es decir, plantea la incidencia del impuesto del IVA, en el precio del contrato, como mejora, en atención a sus circunstancias fiscales. Esta argumentación debe rechazarse de plano por diferentes razones: 1ª) Porque es contrario al PCAPE. La cláusula j), entre los documentos a incluir en el sobre 2 para su valoración, determina y califica qué será considerado mejora, de forma explícita. Y, añade «otras mejoras propuestas por el proveedor y que puedan resultar de interés» que se valoran hasta 3 puntos, y tienen que ser soluciones de interés municipal que se apliquen sobre los ámbitos que se especifican en el objeto del contrato, es decir, sobre las prestaciones que constituyen su objeto. 2ª) Porque el ahorro del IVA, que propone el recurrente, no es una mejora, sino una característica específica de la oferta económica del licitador. El mismo recurrente utiliza la expresión «ahorro del IVA», lo que ratifica que es una característica de la oferta económica. Las mejoras son prestaciones adicionales, que no forman parte inicialmente del objeto

.....

- 10 Acuerdo 40/2016, de 20 de abril de 2016, por el que se resuelve el recurso especial, interpuesto frente a la adjudicación del contrato denominado «Suministro de material de esterilización con destino al Hospital Universitario Miguel Servet», promovido por el Servicio Aragonés de Salud-Gerencia del Sector Zaragoza II, Hospital Universitario Miguel Servet de Zaragoza.
- 11 Acuerdo 46/2016, de 6 de mayo de 2016, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto frente a la adjudicación del contrato denominado «Servicio de digitalización y gestión informatizada del resumen diario de prensa, radio y televisión del Ayuntamiento de Zaragoza», promovido por el Ayuntamiento de Zaragoza.

contractual, pero que están íntimamente vinculadas con aquel. La Resolución 592/2014, de 30 de julio, del TACRC define como mejoras, aquellas prestaciones extraordinarias, más beneficiosas para el órgano de contratación, o más gravosas para el licitador, de las que han sido señaladas en el Pliego como susceptibles de ser presentadas para la valoración de la oferta. Este Tribunal, tiene una amplia doctrina sobre las mejoras como criterio de adjudicación –Acuerdos 16/2011, 27/2011, 8/2012, 20/2012, 27/2012, 50/2012, 51/2013, 56/2013, 64/2013, 4/2014, 7/2014, 31/2014, 20/2015 y 45/2015–, y, desde el Acuerdo 8/2012, de 7 de febrero, el TACPA ha considerado, que por mejora hay que entender todo aquello que perfecciona la prestación del contrato sin que venga exigido o determinado, en las prescripciones que definen el objeto del mismo. Es imprescindible, en consecuencia, su vinculación al objeto de la prestación (objetividad) y la justificación de en qué mejora, por qué lo mejora, y con arreglo a qué criterios se valoran tales circunstancias. La valoración de las mejoras, en el ámbito de la contratación pública, nunca puede ser una mera declaración de voluntad de quien la realiza; antes bien y al contrario, por su propia indeterminación, requiere una precisa justificación, medición y ponderación, que debe quedar reflejada en la motivación del informe que sirve de base a la propuesta de adjudicación. Y, así ocurre, en el informe de valoración técnica de 1 de febrero de 2016, que la Directora de Comunicación del Ayuntamiento de Zaragoza traslada para su remisión a la Mesa de contratación. 3^a) Porque no es posible valorar como mejora –ventaja competitiva, la califica la recurrente–, ni como oferta económica, el «ahorro del IVA». No se puede tener en cuenta ni en el cálculo económico, ni en las mejoras. Y en este sentido, este Tribunal, en su Acuerdo 106/2015, de 16 de diciembre de 2015, se ha pronunciado, indicando que la inclusión del IVA en el procedimiento de valoración de las ofertas puede provocar una discriminación en las entidades no exentas, discriminación no querida por el Derecho de la Unión Europea en materia de contratación, ya que supone la toma en consideración de elementos basados en las condiciones de los licitadores, no teniendo en cuenta los elementos económicos relacionados con la prestación objeto del contrato. Porque cuando se quiebra la neutralidad del IVA por la vía de la exención es imposible establecer un mecanismo objetivo (aunque lo permitiese la normativa comunitaria) en los procesos de contratación que, teniendo en cuenta las características de los licitadores, permitiera homogeneizar las ofertas a efectos de garantizar que el impacto del IVA es neutral en el proceso y asegurar así el cumplimiento del principio de igualdad de trato. Es suficiente leer los arts. 4, 5 y 6 de la Directiva 2014/24/UE; arts. 15, 16 y 17 de la Directiva 2014/25/UE y arts. 8 y 9 de la Directiva 2014/23/UE, para advertir que las reglas de valoración de los contratos, establecidas por las Directivas comunitarias, explícitamente excluyen el IVA en la valoración de los contratos.

I. Compromiso de adscripción de medios desproporcionado. Solvencia exigida discriminatoria (Acuerdos 62, 63 y 64/2016, de 23 de junio de 2016)¹²

En el contrato del servicio de asistencia y asesoría técnica urbanística a los municipios de la provincia de Zaragoza, entiende el Tribunal que la exigencia, al adjudicatario de cada lote, de disponer de una oficina para la prestación del servicio, así como la adscripción de un arquitecto superior por cada lote, en alguno de los municipios incluidos en el lote, es contraria al régimen jurídico de la contratación pública, pues no puede configurarse como un elemento esencial e incluso necesario a los efectos de una adecuada prestación del servicio objeto del contrato; y, en su consecuencia, conculca los principios que han de regir la contratación pública. Tampoco hay una reserva exclusiva a determinados titulados en la realización de los trabajos que constituyen el objeto del contrato. Es cierto que según la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE), los Arquitectos Superiores tienen competencias exclusivas y excluyentes en las edificaciones a las que se refiere el art. 2.1.a); pero las competencias son compartidas con los Ingenieros o Ingenieros técnicos en las que figuran en el aptdo. b), y con los Arquitectos técnicos, Ingenieros o Ingenieros técnicos las comprendidas en el aptdo. c). Además, el objeto del contrato que se licita no se inscribe en el art. 2.1 a) (salvo, en todo caso, en la materia reseñada en tercer lugar en el desglose del PPT), sino que nos encontramos ante el asesoramiento en materia de urbanismo. Como ha señalado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras Resoluciones, en la 160/2011 de 8 de junio, así como especialmente en la 112/2012, de 16 de mayo «[...] frente al principio de exclusividad y monopolio competencial ha de prevalecer el principio de *libertad con idoneidad* (por todas, STS de 21 de octubre de 1987 [RJ 1987,8685], de 27 de mayo de 1998 [1998, 4196], o de 20 de febrero de 2012 [JUR 2012,81268]), principio este último coherente con la jurisprudencia del TJUE sobre la libre concurrencia (SSTJUE de 20 de septiembre de 1988 y de 16 de septiembre de 1999), debiendo dejarse abierta la entrada para el desarrollo de determinada actividad, como regla general, a todo título facultativo oficial que ampare un nivel de conocimientos técnicos que se correspondan con la clase y categoría de las actividades a desarrollar (STS de 10 de julio de 2007 [RJ 2007,6693])». En este sentido, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de abril de 2009 se afirma lo siguiente: «[...] Con carácter general la jurisprudencia de esta Sala viene manteniendo que no puede partirse del principio de una rigurosa exclusividad a propósito de la competencia

.....

12 Acuerdo 62, 63 y 64/2016, de 23 de junio de 2016, por el que se resuelven los recursos especiales frente a los Pliegos que rigen la licitación del contrato denominado «Servicio de asistencia y asesoría técnica urbanística a los municipios de la provincia de Zaragoza», promovido por la Diputación Provincial de Zaragoza.

de los profesionales técnicos, ni se pueden reservar por principio ámbitos excluyentes a una profesión, y aun cuando cabe la posibilidad de que una actividad concreta pueda atribuirse, por su especificidad, a los profesionales directamente concernidos, esta posibilidad debe ser valorada restrictivamente, toda vez que la regla general sigue siendo la de rechazo de esa exclusividad, pues [...] la jurisprudencia ha declarado con reiteración que frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad, ya que, al existir una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas técnicas, estas dotan a sus titulados superiores de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de puestos de trabajo en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la titulación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido». Es importante destacar que no se trata del reconocimiento de un derecho a la igualdad de todos los profesionales, sino de aquellos que tienen «la capacidad técnica real para el desempeño de las respectivas funciones», elemento este que, a falta de previsión normativa, debe ser objeto de un análisis casuístico. En definitiva, la jurisprudencia rechaza el monopolio de competencias a favor de una profesión técnica determinada, al mantener la necesidad de dejar abierta la entrada a todo título facultativo oficial que ampare un determinado nivel de conocimientos técnicos.

J. La mesa de contratación no puede dejar sin efecto la determinación de una obligación del Pliego (Acuerdo 68/2016, de 1 de julio)¹³

La finalidad de los Pliegos, en tanto *lex contractus*, es aportar certeza y seguridad sobre los elementos de la licitación, en especial, sobre el objeto, plazo, retribución, condiciones de presentación y adjudicación. Dificilmente puede cumplirse la finalidad de un procedimiento de licitación, caracterizado por la comparación de ofertas, si estos extremos no son claros, o se aplican de manera que generen discriminación entre los licitadores. El Anexo VI del PCAP establecía, respecto a los criterios de valoración de las ofertas sujetos a evaluación previa, lo siguiente: «Es absolutamente necesario, para valorar la oferta, adjuntar en documento anexo las mejoras propuestas y asumidas por el contratista. La extensión de dicho anexo no podrá exceder en ningún caso de 5 páginas». Esta redacción generó confusión a varios licitadores, puesto que no quedaba claro si la extensión máxima del documento anexo se refería sólo a las mejoras, o tam-

.....

13 Acuerdo 68/2016, de 1 de julio de 2016, por el que se resuelve el recurso especial frente a la adjudicación del contrato denominado «Servicio de limpieza de las dependencias de la Diputación Provincial de Huesca», promovido por la Diputación Provincial de Huesca.

bién a la memoria explicativa de la propuesta de gestión y organización del servicio. Por ello, ante las dudas planteadas se publicó en el Perfil de contratante una corrección haciendo constar que «[...] la extensión de dicho anexo no podrá exceder en ningún caso de 5 páginas, por los dos lados, y que comprenderá todos los puntos señalados como criterios de valoración de las ofertas sujetos a evaluación previa (sobre dos)». Estas eran, por tanto, las condiciones básicas de la licitación respecto a la determinación del contenido de las proposiciones y forma de presentación de las ofertas por los licitadores en el sobre dos. Y estas reglas, definidas por el órgano de contratación, son las que debía respetar la Mesa de contratación para garantizar la seguridad jurídica de los licitadores, y el respeto al principio de igualdad de trato. En este sentido procede recordar que el art. 115.2 TRLCSP dispone que «En los pliegos de cláusulas administrativas 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». Como advierte nuestro Acuerdo 4/2011, de 12 de abril, las proposiciones de los interesados deben ajustarse a lo previsto en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario de la totalidad de dichas cláusulas, sin salvedad o reserva alguna, tal y como dispone el art. 145 TRLCSP. La cuestión objeto de controversia fue observada por el técnico encargado de realizar el informe de evaluación y, la Mesa de contratación, en sesión celebrada el 7 de abril, acordó: «Considerar desproporcionado la eliminación del procedimiento a los licitadores que se han excedido del número de páginas y en consecuencia, aceptar al resto de licitadores, por considerar que no tenían obligación de ver la aclaración del perfil de contratante y siendo que esta solución tampoco perjudica a los licitadores ya que las proposiciones relativas a la gestión del servicio y a otras mejoras pueden perfectamente indicarse en las referidas 5 páginas». Sin embargo, una vez fijadas las reglas de juego, estas debían ser las mismas para todas las empresas, porque de una mejor y más correcta presentación de la propuesta de gestión y organización del servicio depende la concesión de 25 puntos, y por ello, resulta necesario que todos los licitadores realicen la presentación de la misma manera. En este caso, el requisito de la presentación de un anexo con el límite máximo de 5 páginas, para la evaluación de las propuestas conforme a los criterios de evaluación previa, es un requisito que afecta, y puede perjudicar, la evaluación y valoración de la oferta de aquellos que han cumplido con lo establecido en los pliegos respetando el límite establecido, frente a aquellos que han hecho caso omiso de este. En consecuencia, la actuación de la Mesa de contratación dejó sin efecto la aplicación del límite máximo del número de folios permitido, perjudicando a aquellos licitadores que cumplieron de manera estricta con los criterios fijados en el procedimiento de licitación.

K. Interpretación del PPT transporte escolar, en particular si la determinación de la capacidad mínima de un vehículo de transporte de personas incluye la plaza del conductor (Acuerdo 101/2016, de 18 de octubre)¹⁴

La cuestión suscitada en relación con el PPT de la licitación –en el que se incluye una columna dentro de las características de las rutas de transporte escolar, en relación con el número de plazas que debe contar el vehículo, en la que se indica «capacidad mínima del vehículo», señalando para el lote 34 «9»– pertenece, estrictamente, al campo de la interpretación de las normas jurídicas, pues los pliegos configuran la ley del contrato. Este Tribunal administrativo, desde su Acuerdo 3/2011, de 7 de abril de 2011, tiene declarado que conforme al art. 3 del Código Civil, «las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas». Conforme al criterio gramatical, las normas se interpretan según el sentido propio de sus palabras. Es un criterio según el cual, el intérprete ha de atender al significado gramatical de las palabras que componen la norma. Lo que persigue este criterio, es que nunca se fuerce el tono literal de las normas con interpretaciones que excedan los límites de aquello que sea razonablemente comprensible. No parece, sin embargo, que pueda inducir a error la redacción literal, del Pliego de Prescripciones Técnicas de la licitación, en el aspecto indicado desde el análisis de la interpretación gramatical del texto del pliego de condiciones. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define «plaza», en su cuarta acepción, como el «sitio determinado para una persona o cosa, en el que cabe, con otras de su especie». Es decir, hace referencia al asiento, puesto o localidad, y no hay duda alguna que el PPT no discrimina las plazas en función de quien las ocupe, porque las refiere a la capacidad del vehículo, no al número de los alumnos transportados que, por cierto, en las características del lote 34 se estima en un número muy inferior al de las plazas del vehículo, puesto que el número estimado de alumnos, en esa ruta de Sarrión a Teruel, es de 2 alumnos. Y esa, y no otra es la interpretación que debe darse al PPT, entre otras cosas, porque es la conforme con el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos, que en su Anexo II contiene las definiciones y categorías de los vehículos, en función del número de plazas. Y así, en el aptdo. B, referido a «Clasificaciones por crite-

.....

14 Acuerdo 101/2016, de 18 de octubre de 2016, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto frente al acuerdo de adjudicación en el procedimiento de licitación denominado «Prestación del servicio de transporte escolar para la provincia de Teruel, cursos 2016/2017, 2017/2018» (Lote 34) promovido por el Servicio Provincial de Teruel del Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón.

rios de construcción», define el turismo como el automóvil distinto de la motocicleta, especialmente concebido y construido para el transporte de personas y con capacidad hasta 9 plazas, incluido el conductor. El PPT requiere un vehículo, es decir, un aparato apto para circular por las vías o terrenos a que se refiere el art. 2 de La Ley sobre Tráfico, Circulación de vehículos a Motor y Seguridad Vial, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre. En la exigencia del PPT de este contrato, cabe tanto, para la prestación del transporte escolar, la prestación mediante un vehículo turismo, como con un vehículo autobús. En la interpretación que hace el recurrente, sólo cabe dar cumplimiento al contrato con un autobús que, en definitiva, es el automóvil que tiene más de 9 plazas incluida la del conductor, destinado, por su construcción y acondicionamiento, al transporte de personas y sus equipajes, según el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos. Debe además considerarse que nos encontramos en un proceso de concurrencia competitiva donde es fundamental que todos los licitadores participen en pie de igualdad, y hay que recordar también que las características técnicas correspondientes a los vehículos objeto de la prestación del servicio de transporte corresponde determinarlas al órgano de contratación de acuerdo con lo establecido en el art. 22 del TRLCSP. El art. 117 del TRLCSP establece con carácter de principio general que «Las prescripciones técnicas deberán permitir el acceso en condiciones de igualdad de los licitadores, sin que puedan tener por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de los contratos públicos a la competencia». Y es que resulta evidente que debe asegurarse una correcta funcionalidad del vehículo con el que deba prestarse el servicio de transporte, mediante los instrumentos que permitan una mayor concurrencia de empresas. Pues bien, resultaría ilegal, por desproporcionado y falta de adecuación al objeto del contrato, exigir necesariamente un autobús para el transporte estimado de dos alumnos.

L. Exclusión del procedimiento de licitación a varias empresas por estar incursas en la prohibición de contratar descrita en el art. 60.1.g) TRLCSP, ya que el Consejero delegado común a las tres empresas desempeña un puesto directivo con funciones ejecutivas en una empresa pública de la Comunidad Autónoma de Aragón. Inexistencia de conflicto de intereses (Acuerdo 108/2016, de 19 de noviembre)¹⁵

El texto de este acuerdo se transcribe íntegramente en el apartado documentación de este *Anuario*.

.....

15 Acuerdo 108/2016, de 9 de noviembre de 2016, por el que se resuelve el recurso especial frente al acuerdo de exclusión en el procedimiento de licitación denominado «Acuerdo Mar-

2. JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN¹⁶

A. Incidencia de la huelga realizada por los trabajadores en el régimen de pagos de un contrato de servicios. Información sobre las obligaciones de subrogación en las relaciones laborales del anterior contratista

En el Informe 1/2016, de 25 de febrero, afirma que las consecuencias económicas de la realización de paros parciales y huelga por los trabajadores adscritos a la ejecución de un contrato de servicios corresponde soportarlas al contratista. La Administración detraerá las cantidades correspondientes a las prestaciones dejadas de realizar, previa tramitación de un expediente conforme al art. 211 TRLCSP. La obligación de informar sobre los costes laborales de la subrogación recae en el órgano de contratación, quien deberá recabarla de los actuales adjudicatarios. La veracidad de la información suministrada por el adjudicatario sólo puede ser responsabilidad de este, sin que quepa trasladar al órgano de contratación la carga de contrastarla. Sin embargo, sí es tarea de dicho órgano comprobar que la información es suficiente. El incumplimiento por el adjudicatario de la obligación de suministrar esta información puede dar lugar a aplicar las consecuencias previstas en el pliego, para el incumplimiento del contrato

B. Posibilidad de considerar un negocio jurídico excluido de la legislación de contratos públicos

El Informe 2/2016, de 25 de febrero, considera que no es posible adquirir «licencias corporativas», entendiéndose por tales los derechos de uso de un determinado software, sin aplicar el TRLCSP. Las licencias corporativas no son derechos incorporeales, sino medio de autorización para la utilización de los servicios contratados. No existe duda alguna, acerca de que las funcionalidades de un gestor electrónico de expedientes constituye el objeto de un contrato típico de servicios, cuya adjudicación deber realizarse por los procedimientos, y en la forma, que establece el TRLCSP.

.....

co de Homologación de suministro de vehículos con destino a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y a los restantes Entes Adheridos del Sector Público Autonómico y Local», promovido por el Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de Aragón.

16 La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón emitió durante el año 2015 veinte informes y dos recomendaciones.

C. Contratación de servicios de prestaciones periódicas. Contratación de servicios por precios unitarios en función de las necesidades

En el Informe 5/2016, de 25 de febrero, afirma la Junta que la contratación del servicio para la prevención y control del riesgo de aludes en las carreteras de acceso al túnel de Bielsa, y del mantenimiento para las mismas, puede llevarse a cabo mediante la adjudicación de un contrato de servicios ordinario o a través de un procedimiento para la adjudicación de un contrato de servicios por precios unitarios en función de las necesidades. En el primer caso, en el procedimiento ordinario de contrato administrativo de servicios, la previsión que da causa al establecimiento de un concreto régimen de modificación para el contrato debe alcanzar no sólo las causas que actúan la tramitación de la modificación del contrato, sino también el momento en que ha de iniciarse dicha tramitación, al objeto de que sirva de cobertura jurídica –en los términos de la legislación contractual y presupuestaria– a la prestación de los servicios objeto de la modificación. En el segundo supuesto, a través de un procedimiento para la adjudicación de un contrato de servicios por precios unitarios en función de las necesidades. Se trata de fijar unas unidades de actuación y unos precios, a los que se aplica la baja de adjudicación, y aprobar un importe máximo con previsión de incremento en el caso de que las necesidades reales de actuación superen las previstas. Se tendrá que aprobar la modificación del contrato, en su caso, antes de agotar el crédito inicial. La Disposición adicional trigésima cuarta del TRLCSP, no exige que tales contratos –como sí hace el art. 9.3 a) TRLCSP, para los contratos de suministro por precio unitario– deban tramitarse conforme a las normas del acuerdo marco con un único empresario.

D. Incompatibilidad de un concejal para efectuar suministros al ayuntamiento

La Junta Consultiva en su Informe 7/2016, de 20 de abril, manifiesta la existencia de incompatibilidad en la Concejala titular de la tienda de alimentación, que suministra al Ayuntamiento. La existencia de financiación total o parcial del contrato por la entidad local, es la determinante para que exista causa prohibitiva para contratar. La Ley no hace salvedad alguna por razón de la cuantía del contrato, ni por la circunstancia de que los suministros se efectuasen con anterioridad a la adquisición de la condición de concejala.

E. Prohibiciones para contratar aplicables a los familiares de los miembros del ayuntamiento del municipio. Conflicto de intereses

En el Informe 10/2016, de 18 de mayo, se mantiene que el nuevo aptdo. g) del art. 60 TRLCSP, extiende la prohibición –hasta ahora aplicable al afectado, a sus

descendientes y cónyuge, o a la persona vinculada con análoga relación de convivencia afectiva— a los ascendientes así como a parientes en segundo grado por consanguinidad o afinidad de las personas, cuando se produzca conflicto de intereses con el titular del órgano de contratación o los titulares de los órganos en que se hubiere delegado la facultad para contratar o los que ejerzan la sustitución del primero. La ley no determina que la relación de parentesco, en sí misma considerada, suponga la existencia de un conflicto de intereses. El conflicto de intereses tiene carácter objetivo, porque puede ser contrastado, discutido y argumentado. El conflicto de intereses únicamente se da cuando pueda probarse que tiene incidencia directa en el procedimiento de licitación, en cuanto supone una infracción de los principios de la contratación pública, y un falseamiento real de la concurrencia y competencia entre los licitadores. La declaración de la existencia, o inexistencia, de un conflicto de intereses debe ser la consecuencia de la tramitación de un procedimiento contradictorio.

F. Cláusulas a incorporar en los pliegos en relación con la responsabilidad fiscal de los licitadores

Según el Informe 15/2016, de 20 de julio, la Comunidad Autónoma de Aragón carece de competencia para ampliar los supuestos de prohibición de contratar regulados en el art. 60 TRLCSP por tratarse de un precepto que tiene carácter básico. No puede apreciarse como falta de capacidad, solvencia económica, financiera o técnica de un operador económico el mero hecho de tener residencia, actividad o que tribute en los llamados paraísos fiscales, por ser una consecuencia contraria a los principios de igualdad de trato y no discriminación entre licitadores. Los criterios de adjudicación deben estar directamente vinculados con la prestación objeto de contrato, de manera que no procede dar preferencia a las empresas que cumplan correctamente con sus obligaciones fiscales, siendo esta circunstancia de una exigencia legal. Una condición de ejecución que valore que el adjudicatario de un contrato repercuta los beneficios derivados del contrato (o tribute por ellos) en un determinado territorio, es discriminatoria y contraria a los principios generales de la contratación pública, y tampoco puede considerarse como cláusula de carácter social.

G. Procedimiento negociado

La Recomendación 1/2016, de 20 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, relativa a la utilización del procedimiento negociado, tiene su origen en la conveniencia de establecer unas pautas con el fin de dar seguridad jurídica a los órganos gestores sobre los supuestos de aplicación del procedimiento negociado y sus requisitos,

a la luz del efecto directo de las Directivas de contratación pública aprobadas en 2014. La recomendación lleva a cabo un exhaustivo estudio acerca de la naturaleza del procedimiento negociado, los supuestos de aplicación, la preparación y formulación del procedimiento, la negociación y la adjudicación.

H. Documento Europeo Único de Contratación

Finalmente, la Recomendación 2/2016, de 21 de junio de 2016, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, relativa a la utilización del Documento Europeo Único de Contratación (DEUC).

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.

Son varios los dictámenes en materia de resolución contractual, que mantienen la doctrina sentada por el Consejo Consultivo¹⁷, destaca entre ellos el

.....

17 Dictamen 10/2016, de 19 de enero, resolución del contrato de servicios de Dirección (arquitecto y arquitecto técnico) de las obras de construcción de un nuevo Hospital en Teruel.

Dictamen 11/2016, de 19 de enero, resolución del contrato de servicios de Dirección de Instalaciones de las obras de construcción de un nuevo Hospital en Teruel.

Dictamen 12/2016, de 19 de enero, sobre la resolución del contrato de servicios de Coordinación de seguridad y Salud de las obras de construcción de un nuevo Hospital en Teruel.

Dictamen 28/2016, de 1 de marzo, resolución de contrato de concesión de la explotación, atención y gestión del camping municipal La Estanca suscrito por el Ayuntamiento de Alcañiz (Teruel).

Dictamen 32/2016, de 24 de febrero, resolución del contrato suscrito por el Ayuntamiento de Utebo (Zaragoza) para la ejecución de la obra de edificación, urbanización e instalaciones en zona deportiva municipal.

Dictamen 33/2016, de 1 de marzo, resolución de contrato de concesión de Área de Acampada suscrito en el año 2006 por la Entidad Local Menor El Temple.

dictamen referente a la resolución del contrato de gestión del servicio público de valorización y eliminación de neumáticos fuera de uso en Aragón¹⁸, el dictamen 238/2016, en el que se analiza el concepto de «obligación contractual esencial», que en la doctrina del Consejo de Estado queda remitido a la apreciación del órgano de contratación o del propio órgano consultivo, viniendo siendo interpretado de manera muy relajada (ver dictámenes números 934/2007, 839/2008, 677/2009, 1924/2010, 186/2011, 318/2012, 520/2012, 389/2013, 926/2013, 985/2014, 352/2015, 959/2015, entre otros). En el mismo sentido los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas, que admiten con naturalidad el atribuir carácter esencial a obligaciones contractuales aunque no hayan sido calificadas como esenciales en el contrato o en los pliegos. Y, como ha señalado el Tribunal Supremo en numerosas sentencias (así por ejemplo SSTS, Sala 3ª, de 6/4/87 y 14/11/00), en su determinación deben ponderarse las circunstancias concurrentes, al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos y sus consecuencias, valorando, conforme a la buena fe y la equidad, el grado de infracción de las condiciones estipuladas y la intención del contratista. Además, se impone que por parte de la Administración se lleve a cabo una adecuada justificación del carácter esencial de cada uno de los incumplimientos alegados». En el mismo sentido se pronunció la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su Informe 20/2011, de 12 de septiembre y el Consejo Consultivo de Castilla y

.....

Dictamen 202/2016, de 21 de septiembre, resolución de contrato suscrito por la Diputación Provincial de Zaragoza para la realización de los trabajos del Plan General de Ordenación Urbana de Gallur.

Dictamen 220/2016, de 21 de septiembre, resolución del contrato de suministro de vestuario destinado al personal de conservación de las Subdirecciones de Carreteras de Huesca, Teruel y Zaragoza, mediante Catálogo de Bienes Homologados del Gobierno de Aragón.

Y, finalmente, el Dictamen 238/2016, de 18 de octubre, resolución de contrato de gestión del servicio público de valorización y eliminación de neumáticos fuera de uso (NFU) suscrito por la Diputación General de Aragón.

- 18 En 2007 se licita la gestión de este servicio, GESNEUMA se hace cargo de la gestión de los neumáticos fuera de uso dentro del territorio aragonés. En los años de vigencia del contrato se producen numerosos incumplimientos por parte de la concesionaria —acumulación de retrasos en la prestación de servicio público, el incumplimiento de la normativa en materia de incendios que exigía a la concesionaria no superar las pilas de neumáticos en más de 1000 metros cúbicos, el compromiso adquirido por contrato con la concesionaria era reciclar el cien por cien de los neumáticos fuera de uso y sin embargo, en 2014 a través de una inspección se constató la existencia de una planta de pirolisis para la producción de energía en el mismo terreno en el que se desarrollaba el servicio público— que llevaron a iniciar en junio de 2016 el procedimiento de resolución del contrato por incumplimiento culpable de la concesionaria Gestión de Neumáticos de Aragón, SA.

León (dictámenes 1.222/2009, de 26 de noviembre, 32/2010, de 18 de febrero y 115/2014, de 11 de abril). Y no de opinión distinta es la Jurisprudencia que, en la generalidad de los casos atribuye ella misma la condición de «esencial» a los incumplimientos denunciados por la Administración, sin perjuicio de que estuvieren o no previstos con tal calificativo en el contrato. Recuerda el Consejo, a título de ejemplo la STSJ de Castilla y León, Valladolid 700/2015, de 22 abril (RJCA 2015\569), según la cual, «Los hechos alegados por la mercantil apelante, para sustentar su petición de resolución por causas achacables a la corporación municipal, se refieren, entre uno de los aspectos más importantes y como ya se ha explicado, a la falta del pago del precio, lo que ciertamente podría encajar, de manera sobrevenida y una vez fue corregida por sentencias judiciales la interpretación que mantenía la Administración, en la causa de la letra f) del mencionado art. 223 del TRLCSP, que se refiere al “incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales, calificadas como tales en los pliegos o en el contrato” –ello dando por supuesto que la falta de pago del precio del contrato constituye el incumplimiento de una obligación de ese carácter, aun cuando es verdad que ello no se ha declarado así y expresamente en el Pliego de Condiciones–». O también, según la STSJ del TSJ de Madrid 229/2012, de 13 junio (RJCA 2012\587), «El art. 111 g) del TRLCAP, tras expresar las causas generales de resolución de los contratos administrativos, recoge entre ellas: “El incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales”, concepto jurídico indeterminado que para su apreciación exige en cada caso concreto examinar si existe real incumplimiento y no únicamente demora y si lo incumplido es una obligación esencial. Dándose también la resolución contractual incluso por la concurrencia de causas no prevenidas en los Pliegos (por ejemplo, en la STS de 22 de febrero de 1982 –RJ 1982\1619– se decía que “como se ha dicho, la continuidad en la prestación del servicio es la nota esencial de todo servicio público, y, por lo tanto, un principio inmanente en la naturaleza de la institución, con toda la relevancia que a esto se da en la Exposición de Motivos de nuestra Ley Jurisdiccional, es lógico pensar que si la cesación unilateral en la prestación del servicio, por parte del adjudicatario, no se recogió específicamente entre los supuestos recogidos en el Pliego de Condiciones del Concurso, como una de las causas habilitantes de la caducidad de la concesión, es, posiblemente, por ser demasiado obvio”»). Pueden verse también la STSJ de Murcia 1349/2011, de 28 diciembre (JUR 2012\22230) la del TSJ de Extremadura 523/2007, de 28 mayo (JUR 2008\79716), la del TSJ de Andalucía, Granada 1913/2014, de 7 julio (JUR 2015\133922), la del TSJ de Galicia 802/2011 de 29 julio (JUR 2011\345064), la del TSJ de Cataluña 290/2004, de 24 febrero (JUR 2004\118224) o la del TSJ de Castilla y León, Burgos 797/2010, de 10 diciembre (JUR 2011\62972). Aunque, para nosotros, tal y como hemos señalado previamente, procedería la reso-

lución contractual ante la evidencia de no poder obtener la Administración el cumplimiento satisfactivo de las prestaciones convenidas, ante la naturaleza, las características, la peculiaridad y las singularidades de los incumplimientos que son denunciados en relación al concreto contrato de que se trata. Ello ha venido manifestándose desde el inicio de la prestación contractual donde quedó ya constatada la ausencia de construcción de los cuatro silos y el incumplimiento de las condiciones de almacenamiento, y se ha ido corroborando a lo largo de la ejecución contractual con la inoperancia correctiva de las sanciones impuestas, la ocultación de información y el quebranto de la buena fe contractual. Y, para nosotros, sigue manifestándose ahora a través del soporte reaccional escogido por el concesionario al objeto de oponerse a la resolución contractual. Desde la perspectiva de las cosas, considera el Consejo que procedería declarar la resolución contractual en el caso de que se trata, bien entendido que ello impacta en el sector privado, al igual que acarrea unas determinadas consecuencias en la prestación del servicio público que nosotros, desde la posición institucional que ocupamos, no podemos prever en la totalidad de su significado y alcance, pero que desde la Administración deben ser meticulosamente calculadas en cuanto a no eliminar la continuidad en la prestación o, en su caso, en relación a coordinar las secuelas derivadas de un eventual cambio en el modelo de gestión.

B. Modificación de los contratos

El Consejo Consultivo únicamente se ha pronunciado en un supuesto de modificación de contratos. Se trata del Dictamen 108/2016, de 19 de abril, relativo a la modificación del contrato de gestión de servicios públicos relativo a los servicios de hospitalización de media y larga estancia en régimen de internamiento y atención ambulatoria a enfermos crónicos dependientes de la Comunidad Autónoma de Aragón. Es evidente que la práctica de la modificación de los contratos conoce una importante reducción en los tiempos actuales.