

# Contratación local<sup>1</sup>

Jesús Colás Tenas  
Jesús Rubio Beltrán

Este informe refiere las novedades a lo largo del año 2020, en cuanto atañe a la contratación del sector público, y de modo especial en Aragón.

## I. LEGISLACIÓN

### I. LEGISLACIÓN DEL ESTADO

La LCSP fue modificada durante el año 2020 en diversas ocasiones, especialmente con motivo de la pandemia COVID-19. La primera por el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores: de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales (BOE

.....

- 1 Abreviaturas, siglas y acrónimos; BOA: Boletín Oficial de Aragón; BOE: Boletín Oficial del Estado; 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 octubre, de Contratos del Sector Público; LCSP 2017: Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014; LDE: Ley 2/2015, de desindexación de la economía española; LEC: Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil; LPAP: Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; LMCSF: Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en Materia de Contratos del Sector Público de Aragón; 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:

núm. 31, de 5 de febrero de 2020)<sup>2</sup>. Además de la transposición parcial de dos de las Directivas de contratación (ver noticia anterior 1017), el Real Decreto Ley 3/2020 modificó el artículo 118 de la LCSP relativo al expediente de contratación en contratos menores, suprimiendo por una parte la exigencia de que el contratista no haya suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra de 40.000 euros en el caso de obras y de 15.000 euros en el caso de servicios y suministros; y eliminando la exigencia de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los mencionados umbrales, en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros. Se modificó también el segundo párrafo del apartado 3 de la disposición final primera de la LCSP, relativa a los títulos competenciales, para adaptarlo a esta nueva redacción del artículo 118. El Real Decreto-ley también modificó la redacción del artículo 331 de la LCSP relativo a la aportación de información por las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, para matizar que la documentación remitida al Comité de cooperación con la finalidad de que la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado pueda cumplir con sus obligaciones de información a la Comisión Europea ha de incluir la información referida a los órganos de contratación de las Administraciones locales, así como los de sus entidades vinculadas o dependientes, en caso de que «durante el pe-

.....

Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares; PPT: Pliego de Prescripciones Técnicas; REMC: Recurso especial en materia de contratación; 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; SMI: Salario mínimo interprofesional; 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; TJUE: Tribunal de Justicia Unión Europea; UTE: Unión Temporal de Empresas.

- 2 Acuerdo de convalidación, por Resolución de 20 de febrero de 2020.

riodo temporal a informar hubieran tenido alojada la publicación de sus perfiles de contratante en el servicio de información que a tal efecto hubiera establecido la Comunidad Autónoma de su ámbito territorial».

El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE núm. 67, de 14 de marzo de 2020), estableció la suspensión de los plazos procesales (Disposición adicional segunda) y la suspensión de los plazos administrativos (Disposición adicional tercera) que afectaron a los procedimientos de contratación en licitación; y por Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 (BOE núm. 65, de 13 de marzo de 2020), se establecieron diversas medidas coyunturales en relación con la contratación pública.

El Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo (BOE núm. 112, de 24 de abril de 2020), modificó el artículo 159.4.d de la LCSP, para establecer la posibilidad de que en el procedimiento abierto simplificado la apertura del sobre o sobres que contiene/n los criterios no sujetos a juicio de valor se haga mediante medios electrónicos.

El Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia (BOE núm. 119, de 29 de abril de 2020) modificó los párrafos d) y f) del artículo 159.4 de la LCSP en relación con la presentación de ofertas en los supuestos en que en el procedimiento no se contemplen criterios de adjudicación cuya cuantificación dependa de un juicio de valor.

El Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 (BOE núm. 126, de 6 de mayo de 2020), en su artículo 4 estableció diversas medidas relacionadas con los contratos del Sector Público de interpretación artística y de espectáculos suspendidos o resueltos; y en su Disposición final octava modificó la LCSP al dar nueva redacción a los apartados 2 y 3 del artículo 33 en cuanto a la consideración de qué debe entenderse por medio propio personificado.

El Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital (BOE núm. 154, de 1 de junio de 2020), en su disposición adicional primera, relativa a la colaboración de las empresas en el tráfico de los beneficiarios del ingreso mínimo vital a la participación activa en la sociedad, prevé la regulación del Sello de Inclusión Social con lo que se distinguirá a las

empresas y entidades que contribuyan al tráfico de los beneficiarios del ingreso mínimo vital desde una situación de riesgo de pobreza y exclusión en la participación activa en la sociedad. Se estableció que los empleadores de beneficiarios del ingreso mínimo vital serán reconocidos con la condición de titulares del Sello de Inclusión Social y que la condición de figurar como beneficiario del ingreso mínimo vital en el momento de su contratación servirá a los efectos de cómputo del porcentaje a que se refiere el artículo 147. 2 a) de la LCSP.

El Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 (BOE núm. 126, de 6 de mayo de 2020), en su artículo 4 estableció diversas medidas relacionadas con los contratos del Sector Público de interpretación artística y de espectáculos suspendidos o resueltos; y en su Disposición final octava modificó la LCSP al dar nueva redacción a los apartados 2 y 3 del artículo 33 en cuanto a la consideración de medio propio personificado.

La Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, en su Disposición final séptima modifica las letras d) y f) del artículo 159.4<sup>3</sup>.

La Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, introduce a través de su disposición final cuadragésima modi-

.....

- 3 Que quedan redactadas del siguiente modo: «d) La oferta se presentará en un único sobre o archivo electrónico en los supuestos en que en el procedimiento no se contemplen criterios de adjudicación cuya cuantificación dependa de un juicio de valor. En caso contrario, la oferta se presentará en dos sobres o archivos electrónicos. La apertura de los sobres o archivos electrónicos conteniendo la proposición se hará por el orden que proceda de conformidad con lo establecido en el artículo 145 en función del método aplicable para valorar los criterios de adjudicación establecidos en los pliegos. La apertura se hará por la mesa de contratación a la que se refiere el apartado 6 del artículo 326 de la presente Ley.»
- «f) En todo caso, la valoración a la que se refiere la letra anterior deberá estar efectuada con anterioridad a la apertura del sobre o archivo electrónico que contenga la oferta evaluable a través de criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas. Tras la apertura del sobre o archivo electrónico y en la misma sesión la mesa procederá a:
  1. Previa exclusión, en su caso, de las ofertas que no cumplan los requerimientos del pliego, evaluar y clasificar las ofertas.
  2. Realizar la propuesta de adjudicación a favor del candidato con mejor puntuación.
  3. Comprobar en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas que la empresa está debidamente constituida, el firmante de la proposición tiene poder bastante para formular la oferta, ostenta la solvencia económica, financiera y técnica o, en su caso la clasificación correspondiente y no está incurso en ninguna prohibición para contratar.
  4. Requerir a la empresa que ha obtenido la mejor puntuación mediante comunicación electrónica para que constituya la garantía definitiva, así como para que aporte el compromiso

ficaciones de diversos artículos de LCSP, concretamente de sus artículos 32, 33, 159, y 321.

Finalmente el Real Decreto-ley 36/2020, de 31 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, establece un régimen excepcional para aquellos contratos públicos financiados con fondos *Next Generation EU*, distinto del general establecido en la LCSP; pero, además, modifica tres artículos de la LCSP: el artículo 32, encargos de los poderes adjudicadores a medios propios personificados, el artículo 45, relativo al órgano competente para la resolución del recurso en la Administración General del Estado, y el artículo 208, referente a la suspensión del contrato.

## 2. LEGISLACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

La Comunidad Autónoma de Aragón también ha tenido que afrontar la pandemia con diversas medidas de carácter normativo, entre las disposiciones de mayor incidencia en el ámbito de la contratación pública destaca el Decreto-ley 1/2020, de 25 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto generado por el COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA núm. 61, de 25 de marzo de 2020); y el Decreto-ley 2/2020, de 28 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas adicionales para responder al impacto generado por el COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA núm. 83, de 24 de abril de 2020).

.....

al que se refiere el artículo 75.2 y la documentación justificativa de que dispone efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato conforme al artículo 76.2; y todo ello en el plazo de siete días hábiles a contar desde el envío de la comunicación.

En el caso de que la oferta del licitador que haya obtenido la mejor puntuación se presuma que es anormalmente baja por darse los supuestos previstos en el artículo 149, la mesa, realizadas las actuaciones recogidas en los puntos 1.º y 2.º anteriores, seguirá el procedimiento previsto en el citado artículo, si bien el plazo máximo para que justifique su oferta el licitador no podrá superar los cinco días hábiles desde el envío de la correspondiente comunicación. Presentada la garantía definitiva y, en los casos en que resulte preceptiva, previa fiscalización del compromiso del gasto por la Intervención en los términos previstos en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en un plazo no superior a cinco días se procederá a adjudicar el contrato a favor del licitador propuesto como adjudicatario, procediéndose, una vez adjudicado el mismo, a su formalización.

En caso de que en el plazo otorgado al efecto el candidato propuesto como adjudicatario no presente la garantía definitiva, se efectuará propuesta de adjudicación a favor del siguiente candidato en puntuación, otorgándole el correspondiente plazo para constituir la citada garantía definitiva.

En el supuesto de que el empresario tenga que presentar cualquier otra documentación que no esté inscrita en el Registro de Licitadores, la misma se tendrá que aportar en el plazo de siete días hábiles establecido para presentar la garantía definitiva.»

## II. JURISPRUDENCIA

### I. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN<sup>4</sup>

**A. Preparación de los contratos. Pliegos de Cláusulas Administrativas. Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia 231/2020, de 29 de mayo de 2020, Rec. 335/2018 (ECLI: ES: TSJAR: 2020:461)**

El acto recurrido es el Acuerdo 67/2018, de 26 de julio de 2018, del TACPA, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto por MENSA CÍVICA frente a los pliegos que rigen el contrato denominado «Prestación del servicio de comedor escolar y de atención y cuidado de los alumnos y las alumnas matriculados en centros públicos docentes de Educación Infantil y Primaria y en centros de Educación Especial de la provincia de Zaragoza», promovido por el Departamento de Educación, Cultura y Deporte.

Los motivos de la impugnación del acto recurrido son que los criterios de adjudicación de los pliegos no están relacionados con el objeto del contrato y por otro lado sostiene la ausencia de criterios cualitativos de adjudicación de orden medioambiental y/o social. Rechaza cuando el TACPA dice en su resolución que un criterio medioambiental es «el adjudicatario estará obligado al cumplimiento de la normativa reguladora de la gestión, revalorización y eliminación de residuos vigente en la Comunidad Autónoma», para la asociación recurrente esto es cumplir con la norma, son las obligaciones ordinarias del Anexo XIII, pero no un criterio de valoración. Al no existir criterios de valoración cualitativos, más allá de la inversión en cocina y material educativo, no es posible para las pequeñas y medianas empresas presentar una oferta que compita en condiciones de igualdad con las ofertas de las grandes empresas. Dado que la resolución del TACPA, no repara estas infracciones entiende que es contraria a derecho.

La sentencia en su fundamento de derecho primero concluye que, tanto el criterio de inversiones para mejoras en cocinas y sus anexos como el de material didáctico/escolar, lejos de suponer arbitrariedad o discriminación, constituyen imparcialidad por responder a criterios objetivos de necesidad recogidos en los proyectos educativos elaborados bajo la supervisión de los equipos directivos de los centros: e igualdad al disponer todos los centros del sublote adjudicado de las mismas posibilidades, atenuando diferencias dadas por circunstancias como tamaño del centro, n.º de comensales, dispersión geográfica, etc.

.....

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

Pues bien, este Tribunal, como se hace en la resolución recurrida, estima que es al órgano de contratación al que le compete determinar por un lado el objeto del contrato y por otro, pero conectado a ello los criterios de adjudicación tanto los objetivos, como los necesitados de evaluación, ciñéndose el control judicial de estos últimos a garantizar la igualdad, la transparencia y la correcta competitividad entre los licitadores, pero no el determinar el concreto criterio de adjudicación. Decimos esto porque a los tribunales contencioso-administrativos nos está vedada la concreta determinación de las decisiones discrecionales (art. 71.2 de la LRJCA) y dentro de ellas, y evidentemente asumiendo también las concretas consecuencias que de ello se deriven están la fijación de criterios de adjudicación. Ello no significa que estén exentos de control, pero el mismo debe de ejercerse en el limitado ámbito que estamos diciendo. Lo contrario sería sustituir la decisión administrativa, por otra decisión, en este caso judicial, cuando no es el órgano llamado constitucionalmente a hacerlo.

Tanto el criterio de inversión en cocinas y equipamiento, como el criterio de inversión en material lúdico educativo, tienen una evidente conexión con el objeto del contrato, que no es solo de prestación del servicio de comedor, sino de cuidado en el periodo entre clases. Por ello, que la administración educativa haya priorizado estas dos inversiones como criterio de adjudicación, en detrimento de otros indicadores también conectados con el objeto del contrato, como puede ser la comida ecológica, u otros, es algo que podrá tener su contestación sociológica y política, pero que no es motivo para anular los criterios pues lo que no podemos sostener es que los criterios aprobados no tengan conexión con el contrato.

Si los criterios de adjudicación están conectados con el objeto del contrato y no son criterios objetivos, como puede ser el precio y si están sujetos a valoración, deben calificarse en cualquier caso, como criterios cualitativos, pues de una u otra forma están queriendo valorar una mejor calidad en la prestación del servicio, en este caso de comedor escolar y vigilancia. Para ello reiteramos que una inversión en las cocinas y electrodomésticos y una inversión en el material lúdico-educativo que utilizarán los cuidadores o monitores en el tiempo que media entre clases o en el tiempo que los alumnos estén en el colegio sin actividad docente, es un criterio de calidad en la prestación del servicio. No decimos que sea el único a tener en cuenta, pero sí está conectado con la calidad de prestación del servicio. Y hemos de añadir que calidad, también precisa en todo caso, inversión económica.

En lo que se refiere a la falta de criterios medioambientales, la sentencia indica que es cierto que no se pueden confundir las condiciones especiales de eje-

cución de un contrato (art. 94 y 202 de la LCSP) que es a lo que contesta el TACPA, en su fundamento jurídico tercero, con la inclusión en los criterios de adjudicación de requerimientos medioambientales.

A lo que se refiere en la impugnación la recurrente es al hecho de que no hay criterios medioambientales para la adjudicación del contrato.

Aquí reiteramos lo dicho con anterioridad. Es el órgano de contratación el que fija el objeto del contrato y los criterios de adjudicación y la ley, esto es fundamental para la suerte del recurso, no obliga a que haya criterios medioambientales.

Se trata, evidentemente, de una capacidad discrecional, según la cual la administración, puede o no incluir estos aspectos. Algo que como decimos los tribunales no podemos, ni obligar, ni valorar. Debemos controlar si la introducción de un criterio es arbitraria, no relacionada con el objeto, discriminatoria, conlleva falta de transparencia o impone condiciones desiguales a los licitadores, pero no podemos anular los criterios porque la administración no imponga esos criterios.

No vemos tampoco, que el hecho de que pueda constituir o no una mejora, en el tenor literal de la norma la haga inválida. Como se reseña en la resolución combatida está perfectamente definida en los pliegos, todos los licitadores la conocían y podían adecuar sus ofertas a las mismas, por lo que cumpliendo lo dispuesto en el art. 145.7 de la LCSP, que hemos reseñado es perfectamente posible su establecimiento en los pliegos como tal.

La sentencia desestima el recurso con imposición de costas.

**B. Ejecución del contrato y obligaciones del contratista. Resolución del contrato. Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, Sentencia 210/2020, de 28 de mayo de 2020, Rec. 300/2018 (ECLI: ES: TSJAR: 2020:392)**

El 13 de septiembre de 2018 se presentó recurso contra la resolución de la Directora Provincial de Huesca del Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón, de 14 de junio de 2018, por la que se acuerda la resolución del contrato denominado «LOTE 1 Instalación, alquiler y desmontaje de 2 aulas prefabricadas en el IES CASTEJÓN DE SOS de septiembre de 2017 a junio de 2018», contenida en el expediente administrativo 4/2017/HUEDUC/SUMINISTROS, Lote 1. Se alegan tres causas de nulidad del procedimiento: caducidad, infracción de las normas esenciales del procedimiento, y cláusula de resolución nula por dejar la resolución al arbitrio de una parte. Además, se invoca



que se ha aplicado la retroactividad de modo indebido, al decirse que será efectiva la resolución desde el 30-1-2018, así como que no se han fijado daños y perjuicios.

Ante la absoluta ausencia de referencia en el contrato, ante la falta de norma concreta aplicable, o ante su insuficiencia, pues no bastaría con aplicar, por ejemplo, el art. 239.4 del TRLCSP, que dice «en caso de desistimiento o suspensión de las obras iniciadas por plazo superior a ocho meses, el contratista tendrá derecho al 6 por 100 del precio de las obras dejadas de realizar en concepto de beneficio industrial, entendiéndose por obras dejadas de realizar las que resulten de la diferencia entre las reflejadas en el contrato primitivo y sus modificaciones y las que hasta la fecha de notificación de la suspensión se hubieran ejecutado», hay que concluir que el contrato carecía de la regulación mínima exigible para que dicha cláusula resolutoria pudiese ser ejercida.

El derecho contiene un principio general que es el de la prohibición de los pactos abusivos, o leoninos, así como exige interpretar en el sentido más acorde a la equidad, principio que inspira multitud de artículos como el 1691 CC, que prohíbe las sociedades con exclusión de pérdidas o de ganancias a uno solo de los socios; el 1154 CC, que permite modificar al juez las cláusulas penales; el 1255 CC, que exige que los pactos sean conformes a las leyes, la moral y el orden público; el art. 7, que dice que los derechos se ejercerán conforme a la buena fe y, muy especialmente, el ya mentado 1256, que dice que «la validez y el cumplimiento de los contratos no pueden dejarse al arbitrio de uno de los contratantes».

En este caso, el cumplimiento queda a la voluntad libérrima de la administración, pues ni, por un lado, hay una referencia objetiva que permita determinar cuándo «la necesidad que motiva la contratación del aula, falta de espacio en los centros, deje de existir, como consecuencia de adecuación de espacios en el centro para atender a la demanda de alumnado», pues no hay una referencia, por ejemplo, a la realización de unas obras, o a la liberación de ocupación de determinado espacio, ni, por otro lado, se establecen las consecuencias jurídicas del ejercicio de tal facultad, que a su vez dependerán del momento en que se ejercite, que garanticen al contratista su indemnidad y un mínimo beneficio, por lo que debe declararse la nulidad de la misma y, en consecuencia, estimarse el recurso y anular la resolución recurrida.

**C. Partes del contrato. Capacidad y solvencia del empresario. Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, Sentencia 181/2020, de 22 de mayo de 2020, Rec. 18/2018 (ECLI: ES: TSJAR: 2020:474)**

El acto recurrido es el Acuerdo del TACPA n.º 118/2017 de 28 de noviembre de 2017 por el que se estimó el recurso especial en materia de contratación interpuesto por ACCIONA contra la adjudicación a la recurrente del contrato denominado «servicio de transporte sanitario terrestre urgente de pacientes» promovido por el Servicio Aragonés de Salud, teniendo por acreditada la solvencia técnica o profesional del recurrente debiendo retrotraer las actuaciones al trámite previsto en el artículo 151.2 del TRLCSP, para que el órgano de contratación proceda, tras valorar el cumplimiento del requerimiento realizado a la UTE ACCIONA y AMBUNOVA, a acordar la formalización del contrato.

Según jurisprudencia europea reiterada, las Directivas sobre contratos públicos no exigen que la persona que celebra un contrato con una entidad adjudicadora sea capaz de realizar directamente la prestación pactada con sus propios recursos para que pueda recibir la calificación de contratista de un contrato público de obras (en este sentido, las sentencias de 14 de abril de 1994, *Ballast Nedam Groep*, C-389/1992, apartado 13, y de 2 de diciembre de 1999, *Holst Italia*, C-176/1998, apartado 26). Esto explica, por ejemplo, que se haya admitido que un operador económico que forme parte de un grupo empresarial pueda utilizar la capacidad económica, financiera o técnica de otras sociedades del grupo en apoyo de su solicitud de inscripción y de constatación de solvencia adecuada suficiente (criterio confirmado por la Sentencia TJUE de 10 de octubre de 2013, *Swm Costruzioni 2 SpA*, asunto C-94/12). En este contexto, debe destacarse la previsión del artículo 63 TRLCSP, que es la trasposición del artículo 48.3 de la Directiva 2004/18/CE de contratos públicos, que permite la integración de la solvencia con medios externos a la propia empresa licitadora (lo que viene a posibilitar que en fase de solvencia se concrete el nivel de «subcontratación» para la ejecución de un contrato) y que conforman el concepto funcional de operador económico. Este precepto legal permite que, para acreditar y completar su solvencia, los licitadores puedan basarse en la solvencia de otras empresas, independientemente de la naturaleza jurídica de los vínculos que tengan con ellas (en el supuesto de personas jurídicas dominantes de un grupo de sociedades se podrán tener en cuenta las sociedades pertenecientes al grupo, siempre y cuando aquellas acrediten que tienen efectivamente a su disposición los medios, pertenecientes a dichas sociedades, necesarios para la ejecución de los contratos). Se trata de un derecho de los potenciales licitadores que ni tiene que ser previsto, ni puede ser limitado mediante el pliego de la licitación. Y que no se limita, en modo alguno, a empresas de un mismo grupo empresarial. Esta opción, amén de conforme con el Derecho europeo (tanto la Directiva 2004/18, como la Directiva 2014/24), encuentra su apoyo directo en la doctrina del TJUE, en concreto, en su sentencia de 2 de diciembre de 1999, *Holst Italia*, al afirmar que: «La Directiva 92/50/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordina-

ción de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios, debe interpretarse en el sentido de que permite que, para probar que reúne los requisitos económicos, financieros y técnicos para participar en un procedimiento de licitación con el fin de celebrar un contrato público de servicios, un prestador se refiera a las capacidades de otras entidades, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de sus vínculos con ellas, siempre que pueda probar que puede efectivamente disponer de los medios de esas entidades necesarios para la ejecución del contrato».

Dado el contenido del PCAP, no existe este trámite de verificación de las cuantías aportadas, siendo enteramente cierto que de acreditar esta falsedad, incurría –además de otras responsabilidades– en prohibición para contratar como suscita. Pero en este caso, ni con la demanda se aportó el informe a que se hace mérito, en realidad no se aportó documento alguno, ni se admitieron con posterioridad cuando se intentó las pruebas documentales que se valoran en el escrito de conclusiones y de las que deriva la parte la falsedad que se imputa. Como es bien sabido, no hubo prueba y no se admitieron los documentos, por ello no podemos en sede de este recurso contencioso administrativo, anular la acreditación de la solvencia que se solicita, si no podemos acreditar la falsedad que se imputa.

La sentencia desestima el recurso con imposición de costas.

**D. Nulidad de la cláusula tipo por la que se introduce la prohibición de contratar en procesos contractuales municipales respecto de todo potencial licitador que pudiera tener vinculación con paraísos fiscales.** Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, Sentencia 101/2020, de 6 de marzo de 2020, Rec. 25/2017 (ECLI: ES: TSJAR: 2020:240)

El Abogado del Estado, por escrito que tuvo entrada en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 5 de Zaragoza, el 22 de noviembre de 2016, interpuso recurso contencioso administrativo contra el Acuerdo del Gobierno de Zaragoza de 25 de julio de 2016, sobre inclusión de cláusula tipo en los pliegos de cláusulas administrativas particulares. Planteada la falta de competencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, evacuados los correspondientes traslados, por auto de 27 de diciembre de 2016, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 5, se declaró la competencia de esta Sala para conocer del recurso, siendo aceptada por esta Sala mediante providencia de 20 de febrero de 2017.

El Abogado del Estado pretende la nulidad de pleno derecho del Acuerdo impugnado, pues, en primer lugar, y tratándose de una disposición de carácter

general, la que constituye objeto de impugnación en el presente procedimiento, sucede que ha sido dictada por órgano manifiestamente incompetente, al carecer la Junta de Gobierno de competencia para ello, debiendo haber sido aprobado por el Pleno, por ser el órgano competente, tal y como se desprende de lo dispuesto en el artículo 134.2, 141.1 a) y 62 c), todos ellos del Reglamento Orgánico municipal, así como los artículos 127.1 a) y 123.1 c) y d), ambos de la LRBRL; asimismo, se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento previsto cual es el del artículo 49 de la LRBRL y 140 de la Ley 7/1999, de 9 de abril de Administración Local de Aragón. En cuanto al fondo, sostiene que la disposición impugnada, vulnera la normativa básica en materia de contratación.

El acuerdo impugnado va más allá de la mera concreción de las prohibiciones que figuran en el artículo 60 del TRLCSP para crear una prohibición diferente, y ello porque permite excluir a licitadores que efectúen operaciones financieras en paraísos fiscales que sean consideradas delictivas, sin necesidad de sentencia firme, creando la obligación de todo licitador de efectuar declaración y compromiso de no realización de prácticas vinculadas al fraude y evasión fiscal, cuya falsedad, de la declaración, puede suponer la resolución del contrato por incumplimiento de cláusula esencial, sin que pueda conocerse lo que se entiende por práctica «vinculada».

La Administración demandada lo que hace es introducir una nueva prohibición de contratar, fácil será llegar a la conclusión de que lo hace sin tener competencias para ello –deviniendo inocuo el alegato relativo a las potestades de autoorganización de la Administración a las que el Ayuntamiento hace referencia en su escrito de conclusiones, como ya hemos dicho– y con vulneración de sistema de distribución de competencias Estado-CCAA en materia de legislación contractual. Y es que efectivamente, corresponde al Estado conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la C.e. la competencia de normación básica en materia contractual, y a las CCAA la de desarrollo normativo y ejecución, en particular respecto de Aragón así lo establece el artículo 75.11<sup>a</sup> de su Estatuto de Autonomía, correspondiendo a la Administración local, sin más, la aplicación de la legislación vigente en cada momento en este terreno y a cada órgano de contratación en cada caso, en los respectivos procesos de contratación, la formulación de los correspondientes pliegos de cláusulas, así como determinadas condiciones especiales de ejecución, en los términos previstos por los artículos 114, 115 y 118, todos ellos del TRLCSP.

Todo lo anterior, conduce necesariamente a la íntegra estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto y a la declaración de nulidad del Acuerdo impugnado.

### III. ÓRGANOS ESPECIALES Y CONSULTIVOS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN

#### I. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

Entre los Acuerdos del TACPA de 2020, por orden cronológico de adopción, se destacan los siguientes:

##### A. Nulidad de las previsiones de los pliegos fundadas únicamente en razones de arraigo territorial que pudieran impedir la participación en las licitaciones<sup>5</sup>

El TACPA estima los recursos al considerar que tanto la JCCA como la Jurisprudencia se han pronunciado acerca de la proscripción de previsiones en los Pliegos que pudieran impedir la participación en las licitaciones o la obtención de ventajas injustificadas en la valoración de las ofertas, si estas circunstancias se fundan únicamente en «razones de arraigo territorial», «siendo nulas las previsiones de los pliegos fundadas únicamente en razones de arraigo territorial que pudieran impedir la participación en las licitaciones». Así no solo se considera contraria a derecho la exigencia de que el domicilio social o establecimiento se encuentre en una determinada zona geográfica sino también la exigencia de que disponga de un establecimiento físico en su territorio.

##### B. Análisis de la doctrina sobre la admisión o rechazo de las proposiciones en caso de error en su formulación y su aplicación al caso concreto. La exclusión debe traer causa de un incumplimiento claro y patente de los pliegos<sup>6</sup>

El recurso especial se fundamenta en la situación de indefensión en que –a juicio de la recurrente– se le ha colocado por la actuación de la Mesa de contratación pues, tras analizar el contenido de los Archivos «B», procedió a excluir su oferta al entender que el vehículo ofrecido no cumplió los requerimientos técnicos fi-

.....

- 5 Acuerdo 5/2020, de 13 de enero de 2020, del TACPA, por el que se resuelven los recursos especiales interpuestos por GRUPO DISOFIC, S.L.U., y por LYRECO ESPAÑA, S.A.U., frente a los pliegos que rigen la licitación del procedimiento denominado «Suministro de material de oficina», promovido por el Ayuntamiento de Zaragoza. Acuerdo 5/2020, de 13 de enero de 2020, del TACPA, por el que se resuelven los recursos especiales interpuestos por GRUPO DISOFIC, S.L.U., y por LYRECO ESPAÑA, S.A.U., frente a los pliegos que rigen la licitación del procedimiento denominado «Suministro de material de oficina», promovido por el Ayuntamiento de Zaragoza.
- 6 Acuerdo 34/2020, de 15 de mayo, del TACPA, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto por DRAGO INGENIERÍA Y SERVICIOS, S.L., frente a su exclusión del procedimiento de contratación denominado «Adquisición de una barredora», promovido por el Ayuntamiento de Cuarte de Huerva.

gados en los pliegos en lugar de requerirle su subsanación, actuación esta procedente ex artículos 141 de la LCSP y 81 del RGLACP –si bien en el escrito de recurso se alude también, erróneamente, al artículo 82 de dicha norma reglamentaria–.

Igualmente, funda su pretensión en la doctrina más proclive a considerar subsanables determinadas partes de las ofertas de los licitadores –inclusive las de índole técnica–, con cita de algunas Resoluciones del Tribunal Central Administrativo de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC) –que, inopinadamente, la actora atribuye a este Tribunal–; y ello, a raíz de un cambio de criterio en aquella en pro de una «mayor flexibilización en la exigencia de los requisitos formales necesarios para acceder a la licitación pública».

Pues bien, el punto de partida en esta cuestión es la consideración del contenido de los Pliegos como *lex contractus*, que vincula tanto a la Administración como a los licitadores, y ello implica que lo regulado en ellos son los requisitos mínimos que deben cumplir las ofertas de cada licitador para resultar adjudicatario del contrato. Su incumplimiento debe constituir una causa de exclusión puesto que, en otro caso, no tendría sentido definir las cualidades de los productos o servicios cuya adquisición se pretende. Por su parte, el órgano de contratación ha de estar al procedimiento por él mismo establecido para la selección de licitadores, respetando escrupulosamente su contenido, circunstancia esta que adquiere especial trascendencia a la hora de valorar el cumplimiento –por parte de las ofertas de los licitadores– de los umbrales mínimos en las prestaciones a obtener del adjudicatario recogidos en los Pliegos.

El TACPA estima en parte el recurso al considerar que no puede concluirse que tal proposición incurre en un incumplimiento claro y patente de los pliegos, resultando así de aplicación cuanto se razona en el Acuerdo 135/2019, de 19 de noviembre, de este Tribunal, donde viene a afirmarse –siendo doctrina consolidada y unánime de todos los órganos encargados de la resolución de los recursos especiales en materia de contratación– que: «(...) solamente procede la exclusión de las proposiciones cuando el incumplimiento de los pliegos sea claro y expreso, así como que se deduzca –inequívocamente– de la oferta, de modo que no quepa duda alguna de que la oferta en cuestión se opone a las exigencias mínimas contenidas en ellos. A tal efecto se toma como base la Sentencia de 28 de junio de 2016 (asunto T-652/14), del Tribunal General de la Unión Europea –Sala 2a– que en su apartado 78 afirma que «(...) si la EUIPO [entidad contratante] no se hubiera atendido a las condiciones que ella misma había fijado en los documentos del procedimiento de licitación, habría vulnerado el principio de igualdad de trato entre los licitadores y su actuación habría afectado negativamente a una competencia sana y efectiva. En este sentido, la jurisprudencia ha precisado que,

cuando, en el marco de un procedimiento de licitación, el órgano de contratación define las condiciones que pretende imponer a los licitadores, se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de las condiciones que de este modo ha definido con respecto a cualquiera de los licitadores sin vulnerar el principio de igualdad de trato entre los licitadores (sentencia de 20 de marzo de 2013, Nexans France/Empresa Comun Fusion for Energy, T-415/10, EU:T:2013:141, apartado 80)».

### C. Pliegos. Habilitación profesional como requisito de aptitud para contratar con la Administración<sup>7</sup>

El TACPA desestima el recurso al considerar que la limitación de la concurrencia a la presente licitación trae causa de la aplicación de una norma con rango legal –la Ley General de Publicidad–, y su apertura a las agencias de publicidad supondría desnaturalizar el objeto del contrato pues, con arreglo a dicha norma publicitaria, su intervención exigiría otro vínculo contractual con la Administración licitante con el consiguiente sobrecoste además tal restricción no resulta así discriminatoria.

### D. Adjudicación y formalización<sup>8</sup>

El TACPA estima el recurso interpuesto al considerar que el contrato se ha formalizado sin atenerse al plazo ex artículo 153.3 LCS, lo que constituye causa de nulidad tipificada en el artículo 39.2.d) de la LCSP. El precepto exige la concurrencia de los dos requisitos establecidos en sus párrafos primero y segundo, cumulativamente, como sucede en el supuesto analizado.

### E. Acreditación de la solvencia técnica en los contratos de suministro<sup>9</sup>

En los contratos de suministro puede ser demostrada a través de una declaración del empresario participante en la licitación en los supuestos en que el destinatario de los suministros previos sea un comprador privado.

.....

- 7 Acuerdo 56/2020, de 17 de julio, del TACPA, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto por la ASOCIACIÓN GENERAL DE EMPRESAS DE PUBLICIDAD, frente a los pliegos que rigen el «Acuerdo Marco para la contratación de la compra de espacios en medios de comunicación para la inserción de las campañas de publicidad institucional de ámbito provincial de la Diputación Provincial de Zaragoza», promovido por dicha Entidad Local.
- 8 Acuerdo 65/2020, de 4 de septiembre, del TACPA, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto por la mercantil VEOLIA SERVICIOS NORTE, S.A.U., frente a la adjudicación y formalización del contrato denominado «Servicios generales de mantenimiento», promovido por la mercantil pública PARQUE TECNOLÓGICO DEL MOTOR DE ARAGÓN, S.A.
- 9 Acuerdo 88/2020, de 6 de noviembre, del TACPA, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto por doña María Dolores Palacios Latre, frente a su exclusión del procedimiento de licitación denominado «Suministro de gasóleo C para calefacción, gasóleo A para maquinaria y gasolina sin plomo 95 para vehículos», promovido por el Ayuntamiento de Caspe.

En este caso, las reglas por las que se rige la licitación permiten que por el licitador se formule declaración acerca de los suministros efectuados cuando estos tengan por destinatarios clientes del sector privado (y ello pese a que el pliego alude, erróneamente, a servicios); y lo cierto es que corresponde a aquel y no a estos tal formulación pues así debe ser entendido el artículo 89.1.a) de la LCSP en una interpretación literal –donde se alude en todo momento al empresario (participante en la licitación), es decir, al licitador– y, de contrario, el argumento de que habrían de ser los empresarios destinatarios del suministro quienes certificasen o declarasen el mismo –llevado al extremo– impediría la concurrencia a las empresas cuyos clientes carecieran de la condición de empresario individual o persona jurídica.

En conclusión, a tenor del PCAP, en la presente licitación resulta admisible, como medio para probar la solvencia técnica, la declaración del empresario licitador cuando el destinatario de los suministros anteriores hayan sido compradores privados incluidos consumidores finales que carezcan de la condición de empresario y, por consiguiente, ha de ser anulado el acuerdo de la Mesa de Contratación requiriendo «certificados» en todo caso y ordenar retrotraer las actuaciones al momento de valoración de la documentación administrativa contenida en el Archivo electrónico «A» y, en lo tocante a la solvencia técnica, verificar su acreditación bajo estos parámetros habiendo de requerir solamente subsanación –de acuerdo con los términos indicados– si de tal examen se dedujera que aquella no se ha demostrado suficientemente con arreglo a la regulación de la licitación, que permite –cabe insistir– la declaración del empresario como medio de acreditación en último término. Por tanto, no se considera ajustada a Derecho la interpretación del PCAP efectuada por el órgano de contratación y su actuación no ha sido, por consiguiente, conforme a la legalidad procediendo estimar, en buena lógica, este motivo invocado por la parte actora y, con ello, el recurso.

#### **F Valoración improcedente de dos criterios de adjudicación sujetos a evaluación posterior debido a una omisión documental<sup>10</sup>**

El TACPA estima parcialmente el recurso y retrotrae las actuaciones al considerar que se ha producido una valoración improcedente de dos criterios de adjudicación sujetos a evaluación posterior debido a una omisión documental. La co-

.....

10 Acuerdo 101/2020, de 26 de noviembre, del TACPA, por el que se resuelven los recursos especiales interpuestos por las mercantiles IDOM CONSULTING ENGINEERING AND ARCHITECTURE, S.A.U., y SCIENCE AND INNOVATION LINK OFFICE, S.L., frente a la adjudicación del procedimiento de licitación denominado «Contrato de asistencia técnica para la realización de la estrategia de especialización inteligente de Aragón (S3) para el periodo 2021-2027», promovido por el Instituto Aragonés de Fomento.



rrección de la parte de la oferta ponderable con arreglo a los mismos de la adjudicataria y de una de las actoras –tendente a la constancia en los medios de acreditación establecidos en el pliego de la participación del personal autor de trabajos anteriores similares a los de la presente licitación– no contraviene el principio de igualdad de trato a los licitadores ni el límite de inmodificabilidad de las ofertas.

El acuerdo realiza también un análisis de la relación entre la interpretación literalista de los requisitos del pliego en casos de defectos formales o de preclusión de aportaciones documentales y los principios de concurrencia y antiformalista: al consistir tales criterios de adjudicación en un plus de solvencia técnica, su documentación justificativa debe confeccionarla el destinatario de dichos trabajos y no el licitador procediendo, por todo ello, el trámite para subsanar ofertas.

### G. Trámite de subsanación de la documentación administrativa<sup>11</sup>

El TACPA desestima y argumenta que en el ámbito de la contratación pública hay una regulación completa respecto de dicho trámite acorde a la naturaleza concurrencial del procedimiento de contratación de acuerdo a los principios de publicidad, transparencia, igualdad de trato y no discriminación que lo inspiran, regulados en los artículos 1 y 132 de la LCSP, y 3 de la LMMCSPA, sin que pueda entenderse que exista una laguna legal al respecto que determine acudir a la normativa sobre procedimiento administrativo común.

## 2. JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón únicamente emitió cuatro informes en el año 2020. De ellos, dos se refieren a informes sobre pliegos, el Informe 2/2020, de 25 de junio, versa sobre la adaptación de los Pliegos Tipo de Cláusulas Administrativas Particulares del Ayuntamiento de Zaragoza aplicables a contratos de obras, suministros y servicios en su modalidad de procedimiento abierto, abierto simplificado y abierto simplificado abreviado; y el Informe 4/2020, de 25 de septiembre, al modelo tipo de PCAP aplicable a los contratos de suministro mediante arrendamiento financiero con opción de compra, procedimiento abierto, varios criterios de adjudicación.

.....

11 Acuerdo 103/2020, de 26 de noviembre, del TACPA, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto por la mercantil INDUSTRIA DE SERVICIOS IDESER, S.A.U., frente a su exclusión del procedimiento de licitación denominado «Obras de construcción del nuevo Centro de Salud Barrio de Jesús en Zaragoza. Lote 1», promovido por el Servicio Aragonés de Salud.

### **A. Sujeción de las entidades urbanísticas colaboradoras y, más concretamente, de las entidades colaboradoras en la ejecución de Planes y Proyectos de Interés General de Aragón, a la LCSP, y su condición de poder adjudicador**

El Informe 1/2020, de 24 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, considera que las juntas de compensación, en su condición de entidades colaboradoras de la Administración pública, no tienen como regla general la consideración de poder adjudicador, ni se encuentran sujetas en el conjunto de su contratación a las reglas de la LCSP. No obstante, cuando ejecuten obra pública de urbanización deberá aplicarse la legislación de contratos públicos en cumplimiento del criterio funcional de obra pública; y cuando corresponda a los poderes públicos una mayoría de los votos en la asamblea de la junta de compensación, deberá entenderse que concurren los requisitos que caracterizan a los poderes adjudicadores.

El régimen aplicable a las juntas de compensación constituidas para la ejecución de la urbanización en el ámbito ordenado por un plan o proyecto de interés general de Aragón será el aplicable a este tipo de entidades en el ámbito urbanístico general también en lo relativo a la aplicación de la legislación de contratación pública.

En lo no expresamente previsto en su normativa específica, se aplica a las entidades urbanísticas de conservación el régimen establecido para las juntas de compensación. Esto comporta que con carácter general no hayan de ser consideradas poder adjudicador, pero que sí haya de sujetarse a las normas de contratación pública todo lo relativo al mantenimiento o conservación de la urbanización, en la medida en que tiene la naturaleza jurídica de dominio público, extendiéndose a estas actividades este régimen como accesorias respecto al concepto funcional de obra pública incluso si los tipos contractuales utilizados son los de contrato de servicios. El régimen de intervención y supervisión administrativa aplicable a las entidades urbanísticas de conservación en el caso de la urbanización vinculada a un Plan o Proyecto de Interés General de Aragón es especialmente intenso, pudiendo incluso establecerse la designación de los cargos de administración y representación por la Administración actuante. En la medida en que exista un control público de la entidad, se darán las notas para considerarla poder adjudicador.

### **B. Cuantía máxima de modificaciones contractuales en contratos de servicios de tracto sucesivo prorrogados; la contratación de servicios de prestaciones periódicas en función de las necesidades**

El Informe 3/2020, de 25 de junio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, entiende que en la modifi-

cación de un contrato de servicios de tracto sucesivo que pueda plantearse cuando se encuentra prorrogado por un plazo inferior al de su duración inicial, el cálculo de porcentaje de la alteración ha de llevarse a cabo sobre el precio de adjudicación del contrato inicial o primitivo y no sobre el prorrogado.

En los contratos de servicios, la posibilidad de modificar el contrato para atender a un mayor número de prestaciones cuando las necesidades reales fuesen superiores a las estimadas inicialmente, requerirá la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo por órgano competente.

### 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 artículo 209 LCSP «los contratos se extinguirán por cumplimiento o por resolución», y a la resolución del contrato se refieren varios dictámenes del Consejo Consultivo. Son seis los dictámenes en materia de resolución contractual, que mantienen la doctrina sentada por el Consejo Consultivo<sup>12</sup>, de los que cabe destacar el Dictamen sobre la resolución del contrato de obra para la construcción del Nuevo Hospital de Alcañiz, suscrito por el Servicio Aragonés de Salud. El Consejo Consultivo de Aragón informa con carácter favorable la propuesta

.....

12 Dictamen 66/2020, de 3 de marzo de 2020, se dictamina favorablemente la resolución del contrato de obras de construcción de un edificio de usos culturales denominado Centro Humanístico C. Lisón-J. Donald, suscrito por el Ayuntamiento de La Puebla de Alfindén (Zaragoza); Dictamen 74/2020, de 26 de mayo de 2020, se dictamina favorablemente de forma parcial la resolución del contrato de construcción de un edificio de nueva planta para Centro Social en Urbanización Parque de Guara, suscrito por el Ayuntamiento de Nueno (Huesca); Dictamen 88/2020, de 26 de mayo de 2020, se dictamina favorablemente la resolución del contrato de obra para la construcción del Nuevo Hospital de Alcañiz, suscrito por el Servicio Aragonés de Salud; Dictamen 107/2020, de 22 de julio de 2020, se dictamina favorablemente la resolución del contrato del servicio de «cursos de formación en la modalidad de teleformación 2018» suscrito por la Diputación Provincial de Zaragoza; Dictamen 202/2020, de 22 de diciembre de 2020, se dictamina favorablemente la resolución del contrato de suministro de un vehículo de transporte adaptado, en la modalidad de arrendamiento con opción de compra y mantenimiento, suscrito por la Comarca del Aranda; Dictamen 206/2020, de 22 de diciembre de 2020, se dictamina favorablemente la resolución del contrato de servicios suscrito por el Ayuntamiento de Cadrete (Zaragoza) de «Proyecto de ejecución y dirección de las obras de construcción de la Fase I del nuevo Centro de Educación Infantil de primer ciclo de Cadrete».

de resolución del Director Gerente del Servicio Aragonés de Salud, según la cual se propone acordar la resolución del contrato de obra para la construcción del Nuevo Hospital de Alcañiz, suscrito con fecha 27 de julio de 2017 con la UTE N.H.A., formada por las empresas O.H.L., S.A. & D., S.A. al 50%, por demora e incumplimiento de los plazos parciales que hacen presumir razonablemente la imposibilidad de cumplir con el plazo total de ejecución, así como por el incumplimiento de otras obligaciones contractuales por parte del contratista consideradas esenciales, como el pago a subcontratistas o la puesta en obra de los medios materiales y personales necesarios para la correcta ejecución del contrato, propuestos y valorados en su oferta.

## B. Revisión de oficio de contratos

La revisión de actos preparatorios o de actos de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas, según el artículo 41 LCSP 2017, se rige por el régimen común establecido en el Capítulo I del Título V de la LPAC. Al igual que hacía la LCSP 2007 en su artículo 34, que remitía al régimen común del capítulo I del título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, limitándose a sentar la competencia del órgano de contratación, sin perjuicio de que las normas autonómicas puedan atribuirle a otro órgano cuyas resoluciones agoten la vía administrativa. Son varios los dictámenes del Consejo Consultivo en esta materia en relación con los procedimientos de revisión de oficio por parte de la Diputación Provincial de Zaragoza de diversas actuaciones de contratación y facturación<sup>13</sup>. No deja de sorprender, también en este ejercicio 2020, que sea esta entidad local la única o de las pocas [a excepción del Ayuntamiento de Andorra (Teruel), que se incorpora en este ejercicio 2020] que tramita procedi-

.....

- 13 Dictamen 5/2020, de 28 de enero de 2020, por el que se informa favorable la revisión de oficio de diversas actuaciones de contratación y facturación efectuadas por la Diputación Provincial de Zaragoza; Dictamen 78/2020, de 26 de mayo de 2020, por el que se informa favorable la revisión de oficio de diversas actuaciones de contratación y facturación efectuadas por la Diputación Provincial de Zaragoza; Dictamen 98/2020, de 30 de junio de 2020, por el que se informa favorable la revisión de oficio de diversas actuaciones contractuales llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Andorra con motivo de las Fiestas Patronales; Dictamen 110/2020, de 22 de julio de 2020, por el que se informa favorable la revisión de oficio de diversas actuaciones de contratación y facturación efectuadas por la Diputación Provincial de Zaragoza; Dictamen 145/2020, de 29 de septiembre de 2020, por el que se informa favorable la revisión de oficio de diversas actuaciones de contratación y facturación efectuadas por la Diputación Provincial de Zaragoza; Dictamen 181/2020, de 2º de noviembre de 2020, por el que se informa favorable la revisión de oficio de diversas actuaciones de contratación y facturación efectuadas por la Diputación Provincial de Zaragoza; Dictamen 203/2020, de 22 de diciembre de 2020, por el que se informa favorable la revisión de oficio de diversas actuaciones de contratación y facturación efectuadas por la Diputación Provincial de Zaragoza.

mientos de revisión de oficio en materia contractual ante el Consejo Consultivo de Aragón. ¿Acaso solo hay contratación irregular en esta entidad local? Este hecho, que constituye un dato especialmente significativo, dice mucho acerca del incumplimiento generalizado de una legislación de contratos de muy difícil aplicación, y que llevada a sus estrictos términos convierte a la Administración en ineficaz e ineficiente, siendo por ello aconsejable, quizá, un replanteamiento, también normativo, en la utilización del procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos, en la línea iniciada por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 26 de junio de 2020 (rec. 75/2018), y ello sin merma de la exigencia de responsabilidades a los funcionarios y autoridades, cuando así proceda.

### C. Interpretación de los contratos

Entre las competencias asignadas al Consejo Consultivo de Aragón se halla la de ser consultado preceptivamente en la «interpretación (...) de los contratos administrativos cuando se formule oposición por parte del contratista» (artículo 15.8 de la Ley 1/2009 y arts. 13 y 19 del Decreto 148/2010, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Aragón). El artículo 191.3.a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), establece que será preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos de interpretación, nulidad y resolución, cuando se formule oposición por parte del contratista. Varios son los dictámenes del Consejo Consultivo de Aragón en el ejercicio 2020 y, entre ellos, destacamos el referido a la interpretación del contrato mixto de servicio de mantenimiento y conservación de las instalaciones de alumbrado público celebrado por el Ayuntamiento de La Muela (Zaragoza)<sup>14</sup>.

.....

14 Dictamen 108/2020, de 22 de julio de 2020, por el que se informa con carácter desfavorable la interpretación del contrato mixto de servicio de mantenimiento y conservación de las instalaciones de alumbrado público, celebrado por el Ayuntamiento de La Muela (Zaragoza).