

Dictamen 140/2021

Sra. D.^a Vega ESTELLA IZQUIERDO

Presidenta, p.s.

Sr. D. Jesús COLÁS TENAS

Sr. D. Jesús Antonio GARCÍA HUICI

Sr. D. José Manuel MARRACO ESPINÓ

Sr. D. Gabriel MORALES ARRUGA

Sra. D.^a Elisa MOREU CARBONELL

La Comisión del Consejo Consultivo de Aragón, con asistencia de los miembros que al margen se expresan, en reunión celebrada el día 22 de septiembre de 2021, emitió el siguiente Dictamen:

El Consejo Consultivo de Aragón ha examinado el expediente remitido por la Diputación Provincial de Teruel, a través de la Consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales, sobre la interpretación que debe darse a determinadas estipulaciones del contrato formalizado el 5 de abril de 2002, entre la Diputación Provincial de Teruel (en adelante DPT) y la UTE Empresa Mixta Teruel, para la selección de socio privado de la empresa mercantil Servicio de Aguas y Saneamiento de Teruel, S.A., en la actualidad el único socio privado de SASTESA (49 % de propiedad).

De los ANTECEDENTES resulta:

Primero.- La DPT inició en el año 2000 los trámites para la creación de una empresa mercantil con capital mayoritariamente público (un 51 %) para la prestación del servicio de aguas en su ciclo integral a los Ayuntamientos de la provincia y un 49 % que ostentaría un socio privado. De este modo, el Pleno de la DPT, en su sesión celebrada el 23 de febrero de 2001, acordó, la creación de la Sociedad de capital mixto Servicios de Aguas de Teruel (en adelante SASTESA).

Para la selección del socio privado de dicha empresa, que ostentaría el 49 % del accionariado, el Pleno Provincial, en sesión celebrada el 29 de junio de 2001, aprobó, el Pliego de Condiciones Administrativas Particulares y técnicas reguladoras del concurso cuyo objeto era la selección del socio privado para la constitución de la empresa de capital mixto denominada Servicio de Aguas y Saneamiento de Teruel (SASTESA) que se dedicará a la prestación de los Servicios del ciclo integral

del agua, de forma abierta y mediante concurso, fijándose como tipo de licitación la cantidad de 24.500.000 pesetas, al alza, correspondiente al 49 % de las acciones representativas de la sociedad.

Tras la tramitación del concurso convocado el Pleno, en su sesión de 31 de enero de 2002, acordó seleccionar como socio privado de la nueva sociedad denominada Servicios de Aguas de Teruel (SASTESA), entre las empresas que se presentaron al mismo (TEDESA, UTE ARAGONESA DE SERVICIOS PÚBLICOS, S.A., (UTE DAGUAS-FACSA-AGRACONSA), AQUAGEST y CASSA), la oferta presentada por la UTE formada por las mercantiles Aragonesa de Servicios Públicos, S.A., Fomento Agrícola Castellonense S.A. y Agraconsa Empresa Constructora S.A., constituida por un periodo inicial de 15 años prorrogables por acuerdo de la Junta General hasta un total de 25 años, formalizándose mediante contrato administrativo de fecha 5 de abril de 2002.

El 17 de mayo de 2002, ante el Notario D. Fernando Alonso Andrio, Notario del Ilustre Colegio de Zaragoza, se procedió a la Constitución de Sociedad Anónima denominada «SERVICIO DE AGUAS Y SANEAMIENTOS DE TERUEL, S.A.», protocolo n.º 606, incorporando los Estatutos de la Sociedad.

Segundo.- El 19 de mayo de 2003 se procedió a la firma de un acuerdo regulador entre la DPT y SASTESA para la gestión del servicio público del ciclo integral del agua en los municipios y otras entidades locales de la provincia de Teruel, que se tradujo posteriormente en la firma de numerosos convenios entre los diversos municipios de la provincia y la DPT para la gestión del ciclo integral del agua a través de la Sociedad Mercantil de Economía Mixta SASTESA.

A partir de ese momento, la DPT al objeto de prestar el servicio del ciclo integral del agua en los municipios de la provincia de Teruel, que así lo solicitaran, arbitra una serie de convenios marco de encomienda de gestión, a saber:

1. Convenio marco para la revisión de las instalaciones de abastecimiento de agua.
2. Convenio marco para la reparación de averías y mantenimiento de redes de distribución de agua potable.
3. Convenio marco para la instalación, puesta a punto y mantenimiento de cloración de aguas destinadas al abastecimiento de poblaciones.
4. Convenio marco para implantación del Real Decreto 140/2003, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua.
5. Convenio marco para la limpieza de depósitos de almacenamiento de agua potable.
6. Convenio marco para el control analítico de calidad de las aguas destinadas al abastecimiento de poblaciones.

7. Convenio marco para la gestión compartida del servicio de abastecimiento de agua en municipios de población inferior a dos mil habitantes.

Tercero.- El Pleno del Ayuntamiento de Teruel, en sesión de 29 de julio de 2003, aprueba un Convenio de colaboración con la DPT para la gestión del servicio municipal de abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado, aprobado por acuerdo del Pleno de la Diputación Provincial de Teruel de fecha 26 de septiembre de 2003, así como el encargo a la Sociedad Mixta «Servicios de Aguas y Saneamiento de Teruel, S.A.». de la gestión y explotación de los servicios municipales de suministro de agua, abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado en el municipio de Teruel.

Estos acuerdos fueron impugnados y anulados por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Tercera Recurso N.º 1082/03-D, de fecha 27 de mayo de 2008, sentencia que fue recurrida en casación ante el Tribunal Supremo, que inadmitió el recurso presentado, auto de fecha 19 de febrero de 2009.

En este caso, la representación de AQUALIA GESTION INTEGRAL DEL AGUA, S.A., demandó al Ayuntamiento de Teruel, la Diputación Provincial de Teruel y a la compañía Servicio de Aguas y Saneamiento de Teruel S.A. (SASTESA), siendo el fallo de la sentencia, estimar el recurso presentado por la representación de «AQUALIA GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA, S.A., contra los acuerdos referidos en el encabezamiento de esta sentencia, anulando dichos acuerdos, puesto que:

«Como la gestión del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado en el municipio de Teruel se encargó por la Administración a SASTESA de forma directa, sin sujeción al procedimiento de adjudicación pertinente a tenor de lo prevenido en el artículo 159 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Contratos de las Administraciones Públicas, y, por otro lado, el Convenio de colaboración suscrito entre el Ayuntamiento de Teruel y la Diputación Provincial de Teruel fue el instrumento adoptado para atribuir a SASTESA de forma directa la gestión del servicio municipal de servicio de agua, se llega a la conclusión de que procede acordar la anulación de los acuerdos recurridos, pues son contrarios a derecho, ya que se obvió el procedimiento establecido en la Ley del Contratos de las Administraciones Públicas».

En concreto la sentencia argumenta:

«La cuestión litigiosa radica en dilucidar si cabe que la Administración otorgue de forma directa la gestión del servicio público a una sociedad de derecho privado en la que el capital público sea simplemente mayoritario,

o si, por el contrario, en tal supuesto el contrato de gestión solo puede adjudicarse con sujeción a las normas establecidas en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, o sea con observancia del procedimiento de adjudicación correspondiente a tenor de lo prevenido en el artículo 159 de la Ley.

La Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985 señala en su artículo 85:

“2. Los servicios públicos pueden gestionarse de forma directa o indirecta (...).

3. La gestión directa adoptará alguna de las siguientes formas:

- a) Gestión por la propia Entidad Local.
- b) Organismo autónomo local.
- c) Sociedad mercantil local, cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad Local.

4. La gestión indirecta adoptará alguna de las siguientes formas:

- a) Concesión.
- b) Gestión interesada.
- c) Concierto.
- d) Arrendamiento.
- e) Sociedad mercantil y cooperativas legalmente constituidas cuyo capital social solo parcialmente pertenezca a la Entidad Local”.

Posteriormente, la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, al regular el contrato de gestión de servicios públicos, estableció en su artículo 155:

“1. Los contratos mediante los que las Administraciones Públicas encomienden a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio público se regularán por la presente Ley y por las disposiciones especiales del respectivo servicio.

2. No serán aplicables las disposiciones de este título a los supuestos en que la gestión del servicio público se efectúe mediante la creación de entidades de Derecho público destinadas a este fin, ni a aquellos en que la misma se atribuya a una sociedad de Derecho privado en cuyo capital sea exclusiva o mayoritaria la participación de la Administración o de un ente público de la misma”.

Es obvio que no existe coincidencia entre lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley de Bases de Régimen Local y el transcrito precepto, toda vez que este también excluye la aplicación de las disposiciones de las Administra-

ciones Públicas cuando la participación en el capital de la sociedad de derecho privado por parte de la Administración sea simplemente mayoritaria.

La Ley 53/1999, de 28 de diciembre, modificó el artículo 155.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, actualmente incorporado como artículo 154.2 del Texto refundido de 16 de junio de 2000, disponiendo lo siguiente:

“2. No serán aplicables las disposiciones de este Título a los supuestos en que la gestión del servicio público se efectúe mediante la creación de Entidades de Derecho público destinadas a este fin ni a aquellos en que la misma se atribuya a una sociedad de Derecho privado en cuyo capital sea exclusiva la participación de la Administración o de un ente público de la misma”.

En virtud de la nueva redacción el contenido del artículo 155.2 (154.2 del Texto refundido) viene a coincidir con lo establecido en el artículo 85 de la Ley de Bases de Régimen Local, excluyendo únicamente de la aplicación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas a aquellas sociedades de derecho privado cuyo capital sea íntegramente público.

Por lo tanto, a partir de la entrada en vigor de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, la prestación de servicios públicos mediante una empresa mercantil cuyo capital no sea exclusivo de la Administración o de un ente público de la misma, debe considerarse como forma de gestión de servicios públicos indirecta, tal como previene el artículo 156, apartado d), del Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas lo que imposibilita se encargue de forma directa la gestión de un servicio público a dichas empresas, y por lo tanto los contratos de gestión de servicios públicos con sociedades con capital mayoritario público deben adjudicarse con sujeción a las normas establecidas en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, es decir por el procedimiento abierto o restringido, mediante concurso, o por el procedimiento negociado en los supuestos en que se admite esa forma de adjudicación del contrato (art. 155 del texto refundido).

En ese sentido se manifestó la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su informe n.º 24/2000, de 30 de octubre, en el que, entre otras cosas, se expresa:

“Por tanto, a partir de la entrada en vigor de la Ley 53/1999 la exclusión de la Ley se produce para las sociedades de capital íntegramente público, debiendo adjudicarse los contratos de gestión de servicios públicos a sociedades con capital mayoritario público aplicando las

propias reglas de la Ley, es decir, mediante procedimiento abierto o restringido a excepción de los supuestos en que concurra una causa de procedimiento negociado y, en definitiva, volviendo al sistema consagrado anteriormente en la legislación de Régimen Local”.

Consecuentemente, como la gestión del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado en el municipio de Teruel se encargó por la Administración a SASTESA de forma directa, sin sujeción al procedimiento de adjudicación pertinente a tenor de lo prevenido en el artículo 159 del 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, y, por otro lado, el Convenio de colaboración suscrito entre el Ayuntamiento de Teruel y la Diputación Provincial de Teruel fue el instrumento adoptado para atribuir a SASTESA de forma directa la gestión del servicio municipal de servicio de agua, se llega a la conclusión de que procede acordar la anulación de los acuerdos recurridos, pues son contrarios a derecho, ya que se obvió el procedimiento establecido en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas».

Cuarto.- A la vista de la sentencia referida, y visto que aún seguían vigentes la mayoría de los convenios formalizados por la DPT y los diversos municipios de la provincia, para la prestación del Servicio Integral del Agua de forma directa por la empresa mercantil SASTESA, a excepción del Ayuntamiento de Teruel que había sido anulado por vía judicial, el presidente de la DPT solicitó informe a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón sobre el alcance de la Disposición adicional vigésima novena del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en relación con el contrato de gestión de servicios públicos, en concreto se solicitaba informe en los siguientes términos:

«De conformidad con lo establecido en los artículos 1 y 6 del Decreto 6/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento, se plantea la siguiente consulta, si bien y antes de plantear la consulta se debe realizar sucintamente la introducción histórica de alcance que a continuación se realiza:

INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

Primero.- La Diputación Provincial de Teruel inició en el año 2000 los trámites para la creación de una empresa mercantil con capital mayoritariamente público (51 %) para la prestación del servicio de aguas en su ciclo integral a los Ayuntamientos de la provincia.

Para la selección del socio privado de dicha empresa, que se denominaría “Servicio de Aguas y Saneamientos de Teruel, S.A.” (SASTESA), se utilizó la licitación mediante procedimiento abierto y bajo la forma de concurso, adjudicándose a la “UTE Aragonesa de Servicios Públicos, S.A.-FACSA-AGRACONSA”.

El 17 de mayo de 2002 se otorgó la escritura pública de constitución de la sociedad, que figura inscrita en el Registro Mercantil de Teruel, firmándose el 19 de mayo de 2003 el acuerdo regulador entre la Diputación Provincial de Teruel y SASTESA para la gestión del servicio público del ciclo integral del agua en los municipios y otras entidades locales de la provincia de Teruel.

Segundo.- Lo que se pretende solventar es “si cabe que la Administración otorgue de forma directa la gestión de un servicio público a una sociedad de derecho privado en la que el capital público sea simplemente mayoritario, o si, por el contrario, en tal supuesto el contrato de gestión solo puede adjudicarse con sujeción a las normas establecidas en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (hoy Ley de Contratos del Sector Público), es decir con observancia del procedimiento de adjudicación correspondiente a tenor de lo prevenido en el artículo 159 de dicha Ley”.

Si la Diputación Provincial de Teruel hubiera realizado un procedimiento de selección de socio privado para prestar un servicio de competencia provincial, con esa selección de socio privado que se encargara de tal servicio, entendemos que no se daría ningún problema, la cuestión es que se ha elegido un socio privado para prestar servicios de carácter municipal, que a través de convenios administrativos realiza contratos típicos sometidos a la Ley de Contratos del Sector Público, que consiste en realizar obras y servicios.

Tercero.- Los pliegos de condiciones jurídico-administrativas para seleccionar al socio privado, establecían que su objeto será la prestación del servicio de aguas en todo su ciclo en los municipios de la provincia de Teruel.

En el pliego de prescripciones técnicas se establece concretamente cuales son las tareas encomendadas en relación con el ciclo integral del agua.

El concurso convocado por la Diputación Provincial para la selección de socio privado de la Empresa Mixta Mercantil, cuyo objeto será la prestación de los servicios de aguas en sentido integral a los ayuntamientos de la provincia, fue adjudicado a la UTE Aragonesa de Servicios Públicos, S.A.-FACSA-AGRACONSA.

Se desembolsó el capital social por las partes y se constituyó la empresa mixta.

Cuarto.- A continuación se redactaron una serie de convenios que firmaron un considerable número de municipios.

Estos convenios son:

- 1.- Revisión de Instalaciones de Abastecimiento de Aguas.
- 2.- Reparación de Averías y Mantenimiento de redes de distribución de Agua potable.
- 3.- Instalación, puesta a punto y mantenimiento de los equipos de cloración de aguas destinadas al abastecimiento de poblaciones.
- 4.- Implantación del Real Decreto 140/2003, por el que se establecen los criterios sanitarios de calidad del agua.
- 5.- Limpieza de Depósitos de Almacenamiento de agua potable.

Quinto.- Me referiré a continuación a la Disposición adicional vigésima novena del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de las Ley de Contratos del Sector Público, que se titula “Fórmulas institucionales de colaboración entre el sector público y el sector privado”, en la que en su punto 1 se manifiesta que “Los contratos públicos y concesiones podrán adjudicarse directamente a una Sociedad de Economía Mixta en la que concorra capital público y privado, siempre que la elección del socio privado se haya efectuado de conformidad con las normas establecidas en esta Ley para la adjudicación del contrato cuya ejecución constituya su objeto, y en su caso, las relativas al contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado, y siempre que no se introduzcan modificaciones en el objeto y las condiciones del contrato que se tuvieron en cuenta en la selección del socio privado”.

Todo ello porque, la Diputación Provincial como institución de ámbito supramunicipal, pretendió y pretende colaborar con los Ayuntamientos y Entidades Locales en conseguir el cumplimiento del Real Decreto 140/2003 y el tratamiento correcto medioambiental y sanitario del ciclo del agua en el territorio provincial.

Ha creado una Sociedad Mercantil de Economía Mixta.

Cumplió en su día con las exigencias de la Ley de Contratos para seleccionar a un socio privado, vista la necesidad de contar con una especialización técnica externa.

El objeto de la creación de la Mercantil es la prestación del servicio de aguas en todo su ciclo en los municipios de la provincia de Teruel, especificándose técnicamente en que consisten esas labores del ciclo integral.

Se pretende por lo tanto ver la forma de prestar el servicio del ciclo integral del agua en las Entidades Locales de la Provincia de Teruel, cuya competencia no es de la Diputación Provincial sino de los Ayuntamientos.

Por todo ello se realiza la siguiente:

CONSULTA

¿Es de aplicación la disposición adicional arriba mencionada a este supuesto? En caso afirmativo, ¿la Diputación y las Entidades Locales que tienen la competencia en la materia deberían suscribir un Convenio Marco de encomienda de gestión del ciclo integral del agua, servicio, reparaciones etc., en el ámbito territorial de la provincia y que fuera SASTESA, la que en las condiciones que se fijen realice la gestión?».

Las conclusiones fueron recogidas en el Informe 1/2012, de 1 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en cuyo literal se expone que:

«I. Una Sociedad de Economía Mixta, nunca puede ser considerada *medio propio*, a los efectos de lo dispuesto en los artículos 4.1, 8.2, y 24.6 TRLCSP, tal y como viene fijado por la doctrina del TJUE y, en consecuencia, no pueden encomendarse contratos o concesiones directamente.

II. La Disposición adicional vigésima novena del TRLCSP, en los contratos de selección de un socio privado, exime de la tramitación de un doble procedimiento de licitación, (selección de socio y selección de adjudicatario) en los supuestos de constitución de una sociedad de economía mixta para la ejecución de una obra o prestación de un servicio, que previamente deben estar definidos y determinados con la precisión que exige la ley en la preparación de todo contrato. La selección del socio privado, deberá cumplir con los requisitos fijados por la doctrina del Tribunal de Justicia que se ha citado en la consideración jurídica IV.

III. No es posible adjudicar directamente ningún contrato ni concesión a una Sociedad de Economía Mixta. Es necesario, siempre, tramitar el procedimiento licitatorio correspondiente para adjudicarle el contrato o concesión de que se trate.

IV. La Diputación Provincial de Teruel para los fines que persigue, deberá constituir un ente que pueda ser calificado como medio propio con los requisitos, condiciones y procedimiento que establece el artículo 24.6

TRLCSF. Y, en el supuesto de que opte por una sociedad de derecho privado, en su capital deberán participar los ayuntamientos de quienes dicha sociedad haya de ser medio propio, en las condiciones que señala la ley y en la interpretación restrictiva que de tales instrumentos viene haciendo la jurisprudencia del TJ de la Unión Europea».

A la vista de la sentencia mencionada y del informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, el equipo de gobierno de la DPT, decidió denunciar todos los convenios entre la DPT y los Ayuntamientos de la provincia que había vigentes, de manera que la DPT se desvinculaba totalmente de la forma de prestación del Servicio Integral del Agua por parte de los municipios de la provincia.

Quinto.- Con la aprobación de la 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, y la redacción de su Disposición adicional vigésimo segunda, el 30 de julio de 2018 la Presidencia de la DPT elevó una nueva consulta a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, en los términos siguientes:

«De conformidad con lo establecido en los artículos 1 y 6 del Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento, se plantea la siguiente consulta, si bien y antes de plantear la consulta se debe realizar sucintamente la introducción histórica, incluyendo siete anexos, de alcance que a continuación se realiza

A) ANTECEDENTES

D) La cooperación de las Diputaciones Provinciales con los ayuntamientos, especialmente en la prestación de los servicios mínimos obligatorios de competencia municipal, es una de las misiones fundamentales de las diputaciones provinciales. En este sentido, en el art. 30 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local ya se estableció que la “Diputación cooperará a la efectividad de los servicios municipales, preferentemente de los obligatorios” (art. 30.1). El mínimo establecido para la cooperación es el de los servicios de prestación obligatoria (art. 30.3). Lo relativo al “abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales” es una “competencia propia” de los municipios, de acuerdo con el art. 25.2 c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL). Sin embargo,

constituyen objeto preferente de la cooperación los servicios de prestación obligatoria y de acuerdo con la LBRL “todos los Municipios” con carácter obligatorio “deberán prestar, en todo caso”, entre otros, los servicios de “abastecimiento domiciliario de agua potable” y “alcantarillado” (art. 26.1 a)

II) En la prestación de servicios municipales de prestación obligatoria, como son los relativos al ciclo del agua, pueden concurrir tanto fórmulas de coordinación, introducidos por la reforma de la legislación básica de régimen local de 2013, que según el Tribunal Constitucional, “atribuye a la provincia una potestad de cuyo ejercicio pueden resultar decisiones de obligado cumplimiento para los municipios de su ámbito territorial con relación a la gestión de servicios de su titularidad”, aunque mediante una fórmula calificada por el Tribunal Constitucional como utilizando conceptos jurídicos con “imprecisión” y susceptible de desarrollo por la legislación sectorial (STC 111/2016, de 9 de junio, FJ 12, b) y c), como mecanismos voluntarios como los que continúa recogiendo el art. 57 LBRL, articulados habitualmente como consorcios o convenios.

III) En ese contexto de cooperación, la Diputación Provincial de Teruel en sesión de 29 de septiembre de 2001 constituyó una Comisión Especial para constituir una sociedad anónima de capital mayoritariamente público junto a un socio privado para prestar los servicios públicos relativos al agua a todos los municipios de su provincia. Dicha Comisión redactó la Memoria en cumplimiento del artículo 205 de la Ley de Administración Local de Aragón y 97 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, publicándose por 30 días en el Boletín Oficial de la Provincia de Teruel de 24 de julio de 2001... Se adjunta copia de la Memoria y anuncio de su publicación en el Boletín Oficial de la provincia de Teruel como Documento n.º 1.

IV) Mediante Resolución de la Diputación Provincial de Teruel publicada en el Boletín Oficial del Estado en fecha 3 de octubre de 2001, se convocó Concurso Público mediante Procedimiento Abierto y Tramitación Ordinaria para seleccionar al socio privado de la mercantil que debe prestar los servicios de aguas en los municipios de la provincia de Teruel.

El Pliego de Condiciones Administrativas Particulares reguladoras del concurso para seleccionar al socio privado de la empresa mercantil establece, literal y fielmente transcrito:

1.º.- Objeto del contrato: Es objeto de este contrato la selección de un socio privado para la constitución de la Sociedad de Capital Mixto denominada Servicio de Aguas y Saneamiento de Teruel, S.A. (SASTESA) que se dedicará a la prestación de los servicios del ciclo integral del agua. El procedimiento a seguir será abierto y mediante concurso, como

forma de adjudicación del contrato, al amparo de lo dispuesto en los artículos 73 y 74 del TRLCAP de 16 de junio de 2000.

14.º.- Naturaleza jurídica del contrato: El contrato tiene naturaleza administrativa, tanto por resultar vinculado a la administración contratante y su actividad, como fundamentalmente por satisfacer un servicio público de competencia de la excelentísima Diputación Provincial de Teruel, cual es la prestación del servicio público y actividades propias de la gestión integral del servicio hidráulico, en su sentido más amplio.

Por su parte, el objeto social fijado en los Estatutos Sociales de SASTESA desde el momento de la licitación hasta la actualidad sigue siendo el mismo, reproduciéndose fielmente a continuación:

“Es objeto de la Sociedad, llevar a cabo los servicios y actividades relativos a la gestión del ciclo integral del agua, así como la ejecución de obras e instalaciones relacionadas con el mismo, que a continuación se relacionan:

- a) Análisis de agua potable, de aguas residuales y lodos.
- b) Detección y corrección de fuga en las conducciones, depósitos, redes de distribución de agua potable, de colectores para tarificado de las aguas residuales.
- c) Rehabilitación, instalación, construcción, puesta en marcha, explotación y control de todo tipo de instalaciones tanto para el suministro de agua potable como para la depuración de las aguas residuales.
- d) Prestación de asesoramiento y asistencia jurídica y técnica a los ayuntamientos y demás Entidades Locales, Organismos e Instituciones públicas o privadas así como con particulares en toda la problemática relacionada con el Ciclo Hidráulico.
- e) Evacuación y tratamiento de fangos procedentes de estaciones depuradoras de aguas residuales, así como de lixiviados procedentes de residuos sólidos, incluyendo el diseño y gestión de vertederos y/o plantas de tratamiento de los mismos.
- f) Elaboración de estudios hidrogeológicos para estimación de los recursos disponibles para el abastecimiento de agua potable.
- g) Diseño, instalación y mantenimiento de sistemas de control automático y telecomunicaciones.
- h) Servicios de toma y elaboración de datos, de información, incluyendo trabajos de campo, como el tratamiento informático y asociación de

la información con cartografía, todo ello relacionado tanto con el agua potable como residual.

i) Elaboración de estudio e informes, así como redacción de proyectos y dirección, supervisión y gestión de obras de eliminación, minimización o prevención de deslizamientos, movimientos de tierra y/o drenajes con especial importancia para la defensa contra acciones provocadas por las aguas pluviales o subterráneas y sus efectos en laderas, caminos y cualquier tipo de infraestructura urbana, mediante los oportunos estudios hidráulicos, geotécnicos y/o geológicos.

j) Elaboración de perímetros de protección de nuevas captaciones y de las captaciones en uso.

k) Elaboración y comercialización de programas de soporte lógico (software) aplicados a obras y servicios relacionados con los apartados antes citados.

Los servicios y actividades incluidos en el objeto social que (sic) la intervención de profesionales titulados se realizará a través de las actividades integrantes del objeto social (sic) podrán desarrollarse por la Sociedad total o parcialmente, de modo indirecto, mediante la titularidad de acciones o participaciones en sociedades con objeto (sic)".

Se adjunta copia del anuncio en el B.O.E. de la convocatoria de la licitación como Documento n.º 2, así como los Pliegos Administrativos y Técnicos como Documento n.º 3 y n.º 4 y de los Estatutos Sociales como Documento n.º 5.

V) El concurso fue adjudicado por acuerdo plenario de la Diputación en fecha 31 de enero de 2002, formalizándose la escritura pública de constitución de la sociedad en fecha 17 de mayo de 2002.

Se adjunta copia de dicha escritura como Documento n.º 6.

VI) Hasta la fecha, el contrato de selección de socio privado no ha sufrido modificación alguna de su objeto ni en sus condiciones para la selección de dicho socio. Tan solo destacar que inicialmente el socio fue una Unión Temporal de Empresas y que posteriormente se autorizó la cesión a uno de los socios, único socio privado en la actualidad.

VII) La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público establece en su Disposición Adicional Segunda:

Adjudicación de contratos de concesión de obras y de concesión de servicios a Sociedades de Economía Mixta.

"1. Las concesiones de obras y de servicios podrán adjudicarse directamente a una Sociedad de Economía Mixta en la que concurra mayori-

tariamente capital público con capital privado, siempre que la elección del socio privado se haya efectuado de conformidad con las normas establecidas en esta Ley para la adjudicación del contrato cuya ejecución constituya su objeto, y siempre que no se introduzcan modificaciones en el objeto y las condiciones del contrato que se tuvieron en cuenta en la selección del socio privado.

La modificación de los contratos de concesión de obras o de concesión de servicios que se adjudiquen directamente según lo establecido en el párrafo anterior, únicamente se podrá realizar de conformidad con lo establecido en la Subsección 4.^a de la Sección 3.^a del Capítulo I del Título I del Libro Segundo, relativa a la modificación de los contratos.

2. En el caso en que la Sociedad de Economía Mixta pretendiera acceder como concesionaria a otros contratos distintos de los referidos en el apartado 1 anterior, deberá concurrir al correspondiente procedimiento de licitación de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

3. Sin perjuicio de la posibilidad de utilizar medios de financiación tales como emisión de obligaciones, empréstitos o créditos participativos, las Sociedades de Economía Mixta constituidas para la ejecución de un contrato de concesión de obras o de concesión de servicios, podrán:

a) Acudir a ampliaciones de capital, siempre que la nueva estructura del mismo no modifique las condiciones esenciales de la adjudicación salvo que hubiera estado prevista en el contrato.

b) Titulizar los derechos de cobro que ostenten frente a la entidad adjudicadora del contrato cuya ejecución se le encomiende, previa autorización del órgano de contratación, cumpliendo los requisitos previstos en la normativa sobre mercado de valores”.

VIII) Se adjunta Dictamen jurídico solicitado por SASTESA sobre la naturaleza y fundamento de la colaboración público privada mediante Sociedad de Economía Mixta. Formas de instrumentación de las relaciones jurídicas derivadas del objeto CPPI, a efectos meramente informativos.

A la vista de dichos antecedentes se plantea por la Diputación Provincial de Teruel a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, las siguientes:

B) CUESTIONES

Primera.- Al haberse seguido en su día por la Diputación Provincial de Teruel un procedimiento abierto mediante concurso público para seleccionar al socio privado de la Sociedad de Economía Mixta SASTESA para prestar los servicios fijados en su objeto social, ¿deben someterse a una se-

gunda licitación los encargos, encomiendas o convenios que se formalicen entre los municipios de la provincia de Teruel y la Diputación Provincial de Teruel para que SASTESA preste los servicios incluidos en su objeto social o forman parte del objeto y la finalidad de la constitución de la CPPI?

Segunda.- Si las relaciones derivadas de la CPPI tienen carácter de contrato público o si pueden ser consideradas de naturaleza de convenio de cooperación y por tanto excluidas de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público conforme al artículo 6 de la misma».

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su Informe 22/2018, de 25 de septiembre, bajo el asunto *Colaboración público privada mediante Sociedad de Economía Mixta. Prestación de servicios municipales por Sociedad de Economía Mixta de una Diputación Provincial*, concluye que:

«I.- La relación entre una Diputación Provincial y uno o varios municipios para la prestación de servicios de carácter obligatorio carece de naturaleza contractual y puede articularse a través de los convenios previstos en el art. 6.1 LCSP y 47 de la Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público.

II.- La relación entre la Sociedad de Economía Mixta y los Ayuntamientos como plasmación específica de la relación de cooperación horizontal previamente establecida entre Diputación y Ayuntamientos a través de los correspondientes instrumentos convencionales, debe respetar en todo caso los estrictos términos en que la Disposición Adicional vigésima segunda LCSP regula la colaboración público privada (CPPI) mediante sociedad de economía mixta.

III.- La Disposición adicional vigésima segunda LCSP no permite adjudicar directamente a una sociedad de economía mixta, los posibles contratos –a determinar en el futuro– a modo de una suerte de reserva de una clase de contratos relacionados con el ciclo de abastecimiento de agua, de forma genérica e indeterminada».

Sexto.- El 28 de diciembre de 2018, SASTESA presentó un escrito solicitando el inicio del expediente contradictorio de interpretación contractual, en virtud de lo dispuesto en el artículo 59 del 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 (en adelante TRLC) y el artículo 97 del 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 (en adelante RGLCAP).

En el escrito referido, visto que en la DPT se habían realizado diversas interpretaciones verbales en torno a la naturaleza jurídica de SASTESA y, por lo tanto, del contrato de 5 de abril de 2002 formalizado por Aragonesa de Servicios Públicos S.L., para constituir SASTESA, existen dudas en la Diputación Provincial en cuanto a las posibilidades de colaboración o cooperación de la propia Diputación, a través de SASTESA, con los Ayuntamientos de su provincia en lo que atañe al objeto social de esta (colaboración público privada institucional), centrándose la controversia en si es necesario o no que la Diputación licite por segunda vez las actividades descritas en el objeto social de los Estatutos sociales de SASTESA.

Asimismo exponen que tras las diversas dudas e interpretaciones del referido contrato que están perjudicando seriamente la propia existencia de SASTESA, se procedió a solicitar a los catedráticos de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza, D. José María Gimeno Feliu y D. Gerardo García-Álvarez, un dictamen fechado el 6 de junio de 2018 sobre la naturaleza y fundamento de la colaboración público-privada mediante Sociedad de Economía Mixta y las formas de instrumentación de las relaciones jurídicas derivadas del objeto de la Colaboración Público Privada Institucional, dictamen o informe en el que se llegó a una serie de conclusiones, a las que se adhiere el socio privado.

En concreto el escrito manifiesta:

«PRIMERO.- Con motivo de:

a) Las diversas interpretaciones verbales suscitadas en el seno de la Diputación Provincial en torno a la naturaleza jurídica de SASTESA y, por lo tanto, del contrato de 5 de abril de 2002 formalizado por Aragonesa de Servicios Públicos S.L., para constituir SASTESA.

b) Las dudas existentes en la Diputación Provincial en cuanto a las posibilidades de colaboración o cooperación de la propia Diputación, a través de SASTESA, con los Ayuntamientos de su provincia en lo que atañe al objeto social de esta (colaboración público privada institucional).

c) La controversia de si es necesario o no que la Diputación licite por segunda vez las actividades descritas en el objeto social de los Estatutos sociales de SASTESA y

e) En general, diversas dudas e interpretaciones del referido contrato que están perjudicando seriamente la propia existencia de SASTESA, y se procedió a solicitar a los catedráticos de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza, D. José María Gimeno Feliu y D. Gerardo García-Álvarez, un dictamen fechado el 6 de junio de 2018 sobre la naturaleza y fundamento de la colaboración público-privada mediante Sociedad de Economía Mixta y las formas de instrumentación de las relaciones jurídicas

derivadas del objeto de la Colaboración Público Privada Institucional, dictamen o informe que se llegó a las siguientes conclusiones (...).

Y que expresadas de forma más resumida y en términos más sencillos, la parte privada entiende que habiéndose licitado en el año 2001 un concurso por la Diputación Provincial de Teruel para seleccionar un socio privado para constituir junto con ella una empresa mixta con un objeto social claro y preciso –objeto que es idéntico al objeto establecido en el Pliego de la licitación– con el fin de prestar servicios públicos de la competencia provincial, es obvio y palmario, a juicio de la parte, que dicha empresa mixta tiene título bastante a partir de la formalización del precitado concurso público para prestar todas las actividades descritas en el objeto del contrato y en su objeto social sin ser necesaria una “segunda licitación”, porque carecería de lógica jurídica la “primera licitación”.

SEGUNDO.- La Diputación Provincial de Teruel, socio mayoritario de SASTESA, a la vista de dicho Dictamen (el de los catedráticos de la Universidad de Zaragoza), realizó en julio de 2018 las siguientes consultas a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón:

“Primera.- Al haberse seguido en su día por la Diputación Provincial de Teruel un procedimiento abierto mediante concurso público para seleccionar al socio privado de la Sociedad de Economía Mixta “SASTESA” para prestar los servicios fijados en su objeto social ¿deben someterse a una segunda licitación los encargos, encomiendas o convenio que se formalicen entre los municipios de la provincia de Teruel y la Diputación Provincial de Teruel para que SASTESA preste los servicios incluidos en su objeto social o forman parte del objeto y finalidad de la constitución de la CPPI?

Segunda.- Si las relaciones derivadas de la CPPI tienen carácter de contrato público o si pueden ser consideradas de naturaleza de convenio de cooperación y por tanto excluidas de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público conforme a artículo 6 de la misma”.

Se indica que la consulta fue contestada en el Informe emitido por dicha Junta con el número 22/2018, de 25 de septiembre.

Ha de observarse que dicha consulta no tiene carácter vinculante.

TERCERO.- La Diputación provincial de Teruel no ha adoptado Acuerdo alguno en el que se plasme la interpretación del contrato de Selección de Socio Privado para la Constitución de SASTESA en las cuestiones anteriormente citadas, aunque de hecho, está incumpliendo el contrato, al no permitir el desarrollo de la actividad de SASTESA en los térmi-

nos pactados, provocando pérdidas que pueden abocar a su liquidación y disolución, con los consiguientes daños y perjuicios a dicha Sociedad e indirectamente al socio privado, de aquí su inequívoca legitimación para este Acto (...).

Por todo lo expuesto, se solicita que se tenga por admitido el escrito presentado y, tras los preceptivos trámites legales, inicie expediente contradictorio en base a la normativa precitada y adopte Acuerdo resolviendo sobre:

a) Si deben someterse a una segunda licitación los encargos, encomiendas o convenios que se formalicen entre los municipios de la provincia de Teruel y la Diputación Provincial de Teruel para que SASTESA preste los servicios incluidos en su objeto social o forman parte del objeto y finalidad de la constitución de la Colaboración Público Privada Institucional (CPPI).

b) Si se entiende que el Contrato de 5 de abril de 2002 (y documentación preceptiva: pliegos de cláusulas administrativas, pliego de prescripciones técnicas, estatutos sociales y demás documentos integrantes de la licitación del referido contrato) establece que las prestaciones que debe o puede ejecutar SASTESA están suficientemente determinadas en dicha documentación.

c) Si las relaciones derivadas de la CPPI tienen carácter de contrato público o si pueden ser consideradas de naturaleza de convenio de cooperación y por tanto excluidas de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público conforme al artículo 6 de la misma».

Séptimo.- Ante la falta de resolución expresa por parte de la DPT, se recurrió la desestimación por silencio administrativo de la solicitud –presentada en la Diputación el 28 de diciembre de 2018, por la que se solicitaba el inicio de un procedimiento contradictorio de interpretación contractual–, se dicta la sentencia n.º 000247/2019 de 18 de diciembre de 2019, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Teruel, por la que se condenó a la DPT a tramitar de inmediato el expediente contradictorio de interpretación contractual y a resolver expresamente conforme a la solicitud presentada por Aragonesa de Servicios Públicos, S.L. a la vista de la solicitud presentada por la mercantil el 28 de diciembre de 2018.

Octavo.- La Sentencia adquirió firmeza y mediante providencia del presidente de la DPT de 22 de julio de 2020, se dispuso que se emitieran los correspondientes informes de Secretaría General e Intervención General de la DPT.

Dichos informes que constan en el expediente tramitado fueron evacuados en las siguientes fechas: el Informe de Secretaría General el 27 de julio de 2020, y el Informe de Intervención General el 9 de septiembre de 2020.

Noveno.- El 18 de noviembre de 2020, tuvo lugar la celebración de la sesión de la Comisión Informativa de Contratación, Compras y Patrimonio de la DPT, que estudió y dictaminó el asunto «interpretación contractual del contrato administrativo formalizado entre la Excma. Diputación Provincial de Teruel, y la UTE Empresa Mixta Aguas y Saneamiento de Teruel, S.A. (SASTESA)», y propone al pleno de la DPT la adopción del acuerdo correspondiente. El dictamen es del siguiente tenor:

«Por el Presidente de la Comisión de Contratación, Compras y Patrimonio, se da cuenta del informe emitido por el Sr. Secretario General Acctal., emitido con fecha 27 de julio de 2020, así como del informe n.º 49/2020 de control permanente emitido por la Intervención General con fecha 9 de septiembre de 2020, en relación con la Interpretación Contractual del contrato administrativo formalizado entre la Excma. Diputación Provincial de Teruel y la UTE Empresa Mixta Teruel, para la selección de socio privado de la empresa mercantil Servicio de Aguas y Saneamiento de Teruel, S.A. (SASTESA) cuyo objeto era la prestación del servicio público de aguas en todo su ciclo en los municipios de la provincia de Teruel, en virtud de lo dispuesto en el artículo 59 del 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 y el artículo 97 del 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.

Realizada la tramitación legalmente establecida y vistos el informe de intervención y el informe-propuesta de Secretaría; la Comisión de Contratación, Compras y patrimonio, por unanimidad, propone al Pleno la adopción del siguiente:

ACUERDO

Primero.- Las cuestiones sobre las que se pide informe son las siguientes:

a) Si deben someterse a una segunda licitación los encargos, encomiendas o convenios que se formalicen entre los municipios de la provincia de Teruel y la Diputación Provincial de Teruel para que SASTESA preste los servicios incluidos en su objeto social o forman parte del objeto y finalidad de la constitución de la Colaboración Pública Privada Institucional (CPPI).

A la vista de los antecedentes expuestos, no cabe ninguna duda de que si SASTESA pretende realizar esos contratos ha de concurrir a la licitación que en su día oferten los Ayuntamientos, o bien en la licitación que vía encomienda de gestión realice la propia Diputación Provincial de Teruel como ya se hizo en el ejercicio 2017. Se ha de tener en cuenta que la competencia es municipal y no se puede imponer a ningún Ayuntamiento que un tercero (SASTESA), le preste servicio alguno. Esa es la interpretación de la Diputación Provincial de Teruel a la vista de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 2008, que no dio

validez a los convenios suscritos entre el Ayuntamiento de Teruel y la Diputación Provincial de Teruel en el año 2003.

b) Si se entiende que el Contrato de 5 de abril de 2002 (y documentación preceptiva: pliegos de cláusulas administrativas, pliego de prescripciones técnicas, estatutos sociales y demás documentos integrantes de la licitación del referido contrato) establece que las prestaciones que debe o puede ejecutar SASTESA están suficientemente determinadas en dicha documentación.

Los Servicios a prestar por la MERCANTIL están suficientemente detallados, lo que no se encuentra detallado son los contratos exactos a prestar a las entidades locales, es decir, no se encuentran detallados los contratos concretos, ni los importes de la prestación a realizar, por ello la necesaria concurrencia a la licitación.

Se ha de tener en cuenta que las prestaciones abarcan también la realización de obras e infraestructuras, relacionadas con el abastecimiento de agua y, sencillamente mantener la tesis de que cualquier obra o infraestructura que se pretenda realizar por los Ayuntamientos de la Provincia de Teruel ha de ser encargada a la Sociedad Mercantil de Economía Mixta, significa privar a cualquier operador económico de la posibilidad de ejecutar obras del ciclo integral en toda la provincia, sin existir por otra parte encargos y precios ciertos para su realización, lo que conculcaría los principios básicos de la contratación.

c) Si las relaciones derivadas de la CPPI tienen carácter de contrato público o si pueden ser consideradas de naturaleza de convenio de cooperación y por tanto excluidas de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público conforme al artículo 6 de la misma.

Las relaciones derivadas de la CPPI, deben estar ya establecidas en el contrato de colaboración y por lo tanto excluidas de la Ley 9/2017, algo que no ocurre en el contrato suscrito. En las fechas en que se creó SASTESA, no existía el concepto de colaboración público privada en el ámbito contractual administrativo.

Además se ha de indicar en este momento que el contrato inicial, suscrito entre la Diputación Provincial de Teruel y el socio privado, tenía una duración de 15 años, es decir hasta el año 2017, sin que se tenga conocimiento de la autorización de la prórroga por el Pleno Provincial de la Diputación Provincial.

Segundo.- En cuanto al procedimiento se ha de indicar lo siguiente:

A juicio de esta Secretaría General Acctal., se ha de instruir el correspondiente expediente de interpretación contractual, con el siguiente procedimiento:

1.- Se inicia en este caso con la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de 18 de diciembre de 2019, y la solicitud del contratista, con incorporación de cuanta documentación afecte y/o tenga relación con el Contrato.

2.- Se ha de emitir el correspondiente informe de la Asesoría Jurídica, en este caso Secretaría General.

3.- Se ha de emitir informe por la Intervención.

4.- La resolución, motivada, del órgano de contratación, en este caso el Pleno Provincial.

5. - Antes de que el Pleno Provincial adopte la resolución que corresponda, se deberá emitir el correspondiente Dictamen de la Comisión Informativa y dar traslado al solicitante, a fin de que formule, en su caso, cuantas alegaciones y pruebas tenga por conveniente».

Se concedió plazo de audiencia a la solicitante el 24 de noviembre de 2020.

Décimo.- El 16 de diciembre de 2020, D. Dionisio García Comín, en representación de Aragonesa de Servicios Públicos, S.L. (ASP, S.L.), presenta alegaciones al dictamen emitido por la Comisión de Contratación, Compras y Patrimonio de la DPT. El escrito de alegaciones, además de las alegaciones propiamente dichas, realiza también un examen de los antecedentes. En concreto señala:

1.- La Diputación Provincial de Teruel en sesión de 29 de septiembre de 2001 creó una Comisión Especial para constituir una Sociedad Anónima de capital mayoritaria público junto a un socio privado para colaborar en la prestación de los servicios públicos relativos al agua a todos los municipios de su provincia, redactándose la correspondiente memoria.

Se establecieron los objetivos, las competencias municipales y las posibles formas de colaboración en la prestación de los servicios y los fines para los que se crearía la Sociedad resultante.

2.- Mediante resolución de la Diputación Provincial de Teruel publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de 3 de octubre de 2001, se convocó Concurso Público, mediante Procedimiento Abierto y Tramitación Ordinaria, para seleccionar al socio privado de la mercantil que prestaría los servicios de aguas en los municipios de la provincia de Teruel.

En cuanto al Pliego de Condiciones Administrativas Particulares reguladoras del concurso se establecía, el objeto del contrato además de la naturaleza administrativa del mismo.

3.- El objeto social de SASTESA fue fijado en los Estatutos Sociales, y era llevar a cabo los servicios y actividades relativos a la gestión del ciclo integral del agua, así como la ejecución de obras e instalaciones relacionadas con el mismo, relacionándose concretamente los servicios objeto del contrato. También se indicaba la forma de retribución de la Empresa Mixta por los trabajos y servicios realizados.

4.- Relata como en el año 2012, la Diputación Provincial elevó consulta a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Aragón y la respuesta a la consulta.

5.- También se refiere la consulta dirigida el 31 de julio de 2018 por la Diputación Provincial de Teruel a la Junta Consultiva de Contratación de Aragón y la respuesta a la consulta.

6.- Se manifiesta que la Junta Consultiva no se ha pronunciado al respecto, creándose una laguna jurídica contraria a la seguridad jurídica, motivo por el cual se instó a incoar el expediente contradictorio a la Diputación Provincial sobre tres cuestiones que se reproducen:

- a) Si deben someterse a una segunda licitación los encargos, encomiendas o convenios que se formalicen entre los municipios de la provincia de Teruel y la Diputación Provincial de Teruel para que SASTESA preste los servicios incluidos en su objeto social o forman parte del objeto y finalidad de la constitución de la Colaboración Público Privada Institucional (CPPI).
- b) Si se entiende que el Contrato de 5 de abril de 2002 (y documentación preceptiva: pliegos de cláusulas administrativas, pliego de prescripciones técnicas, estatutos sociales y demás documentos integrantes de la licitación del referido contrato) establece que las prestaciones que debe o puede ejecutar SASTESA están suficientemente determinadas en dicha documentación.
- c) Si las relaciones derivadas de la CPPI tienen carácter de contrato público o si pueden ser consideradas de naturaleza de convenio de cooperación y por tanto excluidas de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público conforme al artículo 6 de la misma.

7.- Ante esta solicitud, y su desestimación presunta, se interpuso recurso contencioso administrativo, resuelto mediante sentencia firme de 18 de diciembre de 2018.

A continuación transcribe el dictamen de la Comisión Informativa de Contratación, Compras y Patrimonio de Interpretación contractual del contrato administrativo formalizado entre la Excm. Diputación Provincial de Teruel, y la UTE Empresa Mixta Aguas y Saneamiento de Teruel, S.A. (SASTESA).

8.- Seguidamente transcribe, a continuación, párrafos del los Informes de la Intervención y Secretaría General, llegando a la conclusión de que huelgan todas las menciones obrantes en los Informes del Secretario, Interventor y de la Junta Consultiva de Contratación de Aragón sobre los *medios propios*, por ser absolutamente irrelevantes en la relación jurídica existente entre Aragonesa de Servicio y la

Diputación Provincial, considerando que la naturaleza contractual, de tipo mixto (participación pública y privada) es lo que se denomina Colaboración Público Privada Institucionalizada (CPPI), de gran arraigo en nuestro ordenamiento jurídico.

9.- Indica que «siendo la propia Diputación quien redactó la Memoria, los Pliegos y los Estatutos, brilla con luz propia la mala fe de la Diputación, ya que aduce defectos que, de existir, ella misma provocó con una redacción defectuosa intentando así obtener beneficio de su propia torpeza y yendo contra sus propios actos, entendiéndose además que la Ley 39/2015 establece en su artículo 115.3 que “los vicios o defectos que hagan anulable un acto no podrán ser alegados por quienes lo hubieran causado”. Pues bien, este parece ser el supuesto en el que nos encontramos de mantener dicha interpretación».

10.- Por último, y en lo que respecta a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Recurso N.º 1082/03-D), de 27 de mayo de 2008, señala, en primer lugar, que nada tiene que ver la capital de la provincia de Teruel, de casi 30.000 habitantes, con la mayoría del resto de municipios de la provincia de escasísima población; en segundo lugar, que el Convenio de colaboración con la DPT para la gestión del servicio municipal de abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado, aprobado por acuerdo del Pleno de la Diputación Provincial de Teruel de fecha 26 de septiembre de 2003, anulado ya que se obvió el procedimiento establecido en la Ley del Contratos de las Administraciones Públicas para la adjudicación del contrato, fijaba un plazo excesivamente amplio; y en tercer lugar que la Ley 27/2013, que modificó el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, ha venido a reforzar el papel coordinador y prestador de las Diputaciones Provinciales en servicios como el agua, por lo que la sentencia de 2008 no pudo analizar a la luz de la misma los hechos controvertidos. En resumen, su motivación no es de aplicación a las circunstancias aducidas y a la normativa vigente.

Undécimo.- El 15 de febrero de 2021 por la Intervención de la DPT, a requerimiento del Sr. Presidente de la DPT mediante providencia de 5 de febrero de 2021, se emite informe sobre las alegaciones presentadas en el que se concluye:

«Primero.- A la vista de artículo 36 de la LRRL los Ayuntamientos de la Provincia y la DPT podrán cooperar entre sí, mediante el sistema de cooperación horizontal, previa celebración de los correspondientes convenios, para la prestación de los Servicios relacionados con el Ciclo Integral del Agua, sin que el resultado de esa cooperación pueda calificarse de contractual, sin que en ningún caso suponga cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano o Entidad encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda

Segundo.- Una vez que los municipios de menor capacidad económica encomienden la gestión de la competencia a la Diputación Provincial, a través de la firma del correspondiente convenio, la Excm. Diputación de Teruel tiene las siguientes posibilidades para prestar estos servicios:

- a) Ejecución directa de prestaciones por la Administración Pública, en este caso, la Excm. Diputación Provincial de Teruel, con la colaboración de empresarios particulares seleccionados a través de los correspondientes procedimiento de contratación, pudiendo optar la Sociedad Mercantil de Capital Mixto SASTESA si lo estimara oportuno y el objeto del contrato lo permitiera, o a través de medios propios no personificados
- b) A través de la creación de una persona jurídica instrumental ya sea de derecho público o de derecho privado, y que tenga la consideración de ente instrumental como «medio propio», mediante el sistema de cooperación vertical, en este caso, entre la Diputación Provincial de Teruel y el Ente Instrumental, regulado en el artículo 31.1 a) de la LCSP consistentes en el uso de medios propios personificados en el sentido y con los límites establecidos en el artículo 32 de la LCSP para los poderes adjudicadores, y en el artículo 33 para los entes del sector público que no tengan la consideración de poder adjudicador, en el ejercicio de su potestad de auto organización, mediante el oportuno acuerdo de encargo.

Tercero.- La Sociedad Servicios y Aguas de Teruel (SASTESA) de capital mayoritariamente público, no cabe considerarla “medio propio” a los efectos de lo dispuesto en los artículo 32 de la LCSP, como viene fijado por la doctrina del TJUE, el TSJ de Aragón y por los informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, puesto que entre otros condicionantes, “no cumple con los requisitos de la letra a, c y d del artículo 32”, puesto que no existe una referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que depende el medio propio personificado –SASTESA– para las actividades objeto de encargo realizadas por el medio propio directamente (DPT) y, en la forma que reglamentariamente se determine, atendiendo al coste efectivo soportado por el medio propio para las actividades objeto del encargo que se subcontraten con empresarios particulares en los casos en que este coste sea inferior al resultante de aplicar las tarifas a las actividades subcontratadas; puesto que la totalidad del capital o patrimonio no es de titularidad o aportación pública; puesto que la condición de medio propio personificado de la entidad destinataria del encargo (SASTESA) respecto del concreto poder

adjudicador (DPT) que hace el encargo no está reconocido expresamente en sus estatutos o actos de creación, y, en consecuencia, no es posible adjudicar directamente a esta sociedad los contratos del ciclo integral del agua que convoquen los respectivos Ayuntamientos, debiendo, si la Sociedad lo estima oportuno, concurrir en igual de condiciones que cualquier otra empresa, dentro del marco de los principios rectores de la contratación administrativa de publicidad, concurrencia

Cuarto.- A la vista de los acuerdos plenarios de fecha 23 de febrero de 2001 de creación de una sociedad de capital mixto, el de 29 de junio de 2001 de aprobación del Pliego de condiciones administrativas particulares y técnicas reguladoras del concurso para selección del socio privado para la constitución de la empresa de capital mixto y los propios PACP y PPT que rigieron el concurso, el objeto claro y determinado de ese concurso fue únicamente la selección de socio privado para la constitución de la empresa de capital mixto denominada Servicio de Aguas y Saneamiento de Teruel (SASTESA) que se dedicaría a la prestación de los servicios del ciclo integral del agua como objeto social de la sociedad, fijándose como tipo de licitación la cantidad de 24.500.000 pesetas, al alza, correspondiente al 49 % de las acciones representativas de la sociedad de capital mixto, duración de 15 años prorrogables hasta 25 años, todo ello tras la verificación de los requisitos financieros, técnicos, operativos y de gestión de la empresa a seleccionar, y no la adjudicación de los posibles contratos a determinar en el futuro relacionados con el ciclo de abastecimiento de agua de forma genérica e indeterminada. La adjudicación directa de una concesión de servicios a una Sociedad de Economía Mixta que se regula en la Disposición Adicional Vigésima Segunda de la LCSP, debe ser de un contrato concreto, preciso y determinado que reúna los requisitos establecidos en el artículo 35 de la LCSP y no de un contrato genérico e indeterminado, en este caso, el precio, la duración, la solvencia, los criterios de adjudicación, etc., que se establecieron en el concurso convocado, estaban íntimamente vinculados y relacionados a un contrato concreto, preciso y determinado, que no fue otro, que la selección del socio privado para la constitución de una sociedad de capital mixto, y de ninguna de las maneras estaban vinculados a los diferentes contratos de servicios relacionados con la gestión integral del agua a prestar a los ayuntamientos que surgieran a partir de ese momento, máxime cuando esos contratos ni tan siquiera estaban definidos.

Quinto.- A la vista de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, el pliego de prescripciones técnicas, los estatutos sociales y demás documentos integrantes en el procedimiento de licitación del contrato de selección del socio privado, las prestaciones y/o actividades a desarrollar por

la empresa mixta que quedan recogidas en estos documentos, se circunscriben y están íntimamente relacionadas con el objeto social de la Sociedad Mixta SASTESA, que le habilita para poder concurrir a los procedimientos licitatorios que se convoquen al efecto y que a su vez constituyan el objeto de los contratos a los que desee concurrir, que no son otros que una serie de servicios y trabajos relacionados con la gestión integral del ciclo del agua.

En este caso, la relación de actividades contenida en su título constitutivo, le otorga a la Empresa Mixta SASTESA la habilitación empresarial y/o profesional y una capacidad de obrar en todas las obras y servicios relacionados con el ciclo integral del agua, requisitos ambos, necesarios para concurrir a cualquier licitación pública que tenga entre el objeto esta finalidad, y no una dispensa para poderle encargar directamente la Excm. Diputación Provincial de Teruel todos los servicios y obras relacionadas con el ciclo integral del agua sin someterse a los correspondientes procedimientos de contratación, que cumplan con los principios básicos de la contratación administrativa de concurrencia, publicidad y no discriminación.

En este caso, la LCSP, establece que siendo una persona jurídica, esta capacidad de obrar y esta habilitación empresarial y/o profesional se acreditará mediante la escritura o documento de constitución, los estatutos o el acta fundacional, en los que consten las normas por las que se regula su actividad, debidamente inscritos. De este modo, SASTESA, al igual que cualquier otra sociedad, solo podrá ser adjudicataria de contratos cuyas prestaciones estén comprendidas dentro de los fines, objeto o ámbito de actividad que, a tenor de sus estatutos o reglas fundacionales, les sean propios, siempre que su finalidad o actividad tenga relación directa con el objeto del contrato al cual concurra».

Duodécimo.- El 16 de febrero de 2021 por la Secretaría General de la DPT, a requerimiento del Sr. Presidente de la DPT mediante providencia de 5 de febrero de 2021, se emite informe sobre las alegaciones presentadas en el que se concluye:

«Primero.- Que se ratifica en el informe realizado el pasado 27 de julio de 2020.

Segundo.- Que se respetan las opiniones de la Mercantil, aunque no se comparten, que se comparte el informe emitido por el Interventor General de fecha 9 de septiembre de 2020 y que se comparten los informes emitidos por la Junta Consultiva de Contratación de Aragón.

Tercero.- Que efectivamente y en cuanto a la forma de gestión de posibles contratos y tras la denuncia de los Convenios Marco suscritos por esta Diputación Provincial y los Ayuntamientos de la Provincia para el de-

sarrollo por la empresa SASTESA de servicios relacionados con el ciclo integral del agua, cuestión que se conoce por SASTESA desde enero de 2013, se han explorado otras formas de gestión, precisamente a través de encomiendas de gestión de los Ayuntamientos a la Diputación, para contratar determinadas actuaciones, y que como se sabe, SASTESA concurre y fue adjudicataria de determinados contratos.

Cuarto.- Aragonesa de Servicios Públicos S.L., en adelante ASP, S.L., manifiesta en su relato que hasta la fecha, el contrato de selección de socio privado no ha sufrido modificación alguna de su objeto ni sus condiciones para la selección de socio privado.

Solo indicar que se seleccionó a una UTE compuesta por “Unión Temporal de Empresas Aragonesa de Servicios Públicos S.A., Fomento Agrícola Castellonense S.A. y Agraconsa Empresa Constructora, S.A, U.T.E., abreviado U.T.E. Empresa Mixta de Teruel.

Quinto.- La Diputación no puede compartir que la Junta Consultiva de Contratación de Aragón no ha resuelto las dudas planteadas, ya en dos ocasiones. Son informes no vinculantes, pero se emiten por expertos en materia de Contratación, por lo que no cabe privarles de intención y solución interpretativa y en sus dos informes indican con claridad que no es posible adjudicar directamente a una Sociedad de Economía Mixta contratos y que se ha de tramitar el correspondiente procedimiento de licitación.

Sexto.- En sus alegaciones se manifiesta que la Diputación al redactar la Memoria, los pliegos y los estatutos actuó de mala fe, es decir que desde el año 2001 y hasta la fecha de presentación de la solicitud de interpretación contractual a finales del 2018, es la Diputación la que ha actuado con mala fe, una mala fe continuada durante más de 17 años, algo que no se puede compartir ni tampoco la manifestación de intentar obtener beneficio.

Séptimo.- Parece ser que la Sentencia del TSJ de Aragón de 2008, que solo se refiere a la capital de Teruel, no tiene nada que ver con la gestión que se realizaba en el resto de municipios de la provincia.

Efectivamente lo que se anulo fue la firma de un Convenio, que era igual a los suscritos con otros Ayuntamientos y que fue el motivo de que la Diputación se replanteará la gestión que se estaba llevando a cabo.

Octavo.- Por último se indica que, lo que debe hacer la Diputación es solicitar el correspondiente informe del Consejo Consultivo de Aragón del artículo 59.3 del RDL 2/2000, de 16 de junio.

Cuestión que en este momento tampoco se puede compartir. Por lo tanto y vista la Providencia de la Presidencia procede emitir informe:

Desde esta Secretaría General Acctal., se ratifica el informe emitido el pasado 27 de julio de 2020.

Procede el examen de las alegaciones presentadas y que la Comisión Informativa de Contratación, Compras y Patrimonio, proponga al Pleno Provincial, órgano contratante, la adopción del acuerdo que considere más oportuno».

Decimotercero.- El 8 de marzo de 2021, D. Dionisio García Comín, en representación de Aragonesa de Servicios Públicos, S. L. (ASP, S. L.), presenta un escrito por el que solicita el conocimiento del estado de tramitación del procedimiento de interpretación del contrato, así como si se ha solicitado Informe al Consejo Consultivo de Aragón.

Decimocuarto.- El 24 de marzo de 2021, tuvo lugar la celebración de la sesión de la Comisión Informativa de Contratación, Compras y Patrimonio de la DPT, que estudió y dictaminó el asunto «interpretación contractual del contrato administrativo formalizado entre la Excm. Diputación Provincial de Teruel, y la UTE Empresa Mixta Aguas y Saneamiento de Teruel, S.A. (SASTESA)», y propone al pleno de la DPT la adopción del acuerdo correspondiente. El dictamen es del siguiente tenor:

«Por el Presidente de la Comisión de Contratación, Compras y Patrimonio, se da cuenta de las alegaciones presentadas por la mercantil Aragonesa de Servicios Públicos, S.L. (ASP, S.L.), con fecha 16 de diciembre de 2020 (Reg. Entrada n.º 10.680), así como del informe emitido por el Sr. Secretario General Acctal., de fecha 16 de febrero de 2021, y del informe de Intervención n.º 8/2021 de fecha 15 de febrero de 2021, en relación con la Interpretación Contractual del contrato administrativo formalizado entre la Excm. Diputación Provincial de Teruel y la UTE Empresa Mixta Teruel, para la selección de socio privado de la empresa mercantil Servicio de Aguas y Saneamiento de Teruel, S.A. (SASTESA) cuyo objeto era la prestación del servicio público de aguas en todo su ciclo en los municipios de la provincia de Teruel, en virtud de lo dispuesto en el artículo 59 del 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 y el artículo 97 del 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

Realizada la tramitación legalmente establecida y vistos los preceptivos informes, la Comisión de Contratación, Compras y Patrimonio, por unanimidad de todos sus miembros, propone al Pleno de la Corporación la adopción del siguiente ACUERDO de interpretación contractual a las cuestiones planteadas por Aragonesa de Servicios Públicos, S.L.:

Las cuestiones sobre las que se pide informe son las siguientes:

1.º.- Si deben someterse a una segunda licitación los encargos, encomiendas o convenios que se formalicen entre los municipios de la provincia de Teruel y la Diputación Provincial de Teruel para que SASTESA preste los servicios incluidos en su objeto social o forman parte del objeto y finalidad de la constitución de la Colaboración Público Privada Institucional (CPPI).

A la vista de los antecedentes expuestos, no cabe ninguna duda de que si SASTESA pretende realizar esos contratos ha de concurrir a la licitación que en su día oferten los Ayuntamientos, o bien en la licitación que vía encomienda de gestión realice la propia Diputación Provincial de Teruel como ya se hizo en el ejercicio 2017, se ha de tener en cuenta que la competencia es municipal y no se puede imponer a ningún Ayuntamiento que un tercero (SASTESA), le preste servicio alguno. Esa es la interpretación de la Diputación Provincial de Teruel a la vista de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 2008, que no dio validez a los convenios suscritos entre el Ayuntamiento de Teruel y la Diputación Provincial de Teruel en el año 2003.

2.º.- Si se entiende que el Contrato de 5 de abril de 2002 (y documentación preceptiva: pliegos de cláusulas administrativas, pliego de prescripciones técnicas, estatutos sociales y demás documentos integrantes de la licitación del referido contrato) establece que las prestaciones que debe o puede ejecutar SASTESA están suficientemente determinadas en dicha documentación.

Los servicios a prestar por la mercantil están suficientemente detallados, lo que no se encuentra detallado son los contratos exactos a prestar a las entidades locales, es decir, no se encuentran detallados los contratos concretos, ni los importes de la prestación a realizar, por ello la necesaria concurrencia a la licitación.

Se ha de tener en cuenta que las prestaciones abarcan también la realización de obras e infraestructuras, relacionadas con el abastecimiento de agua y, sencillamente mantener la tesis de que cualquier obra o infraestructura que se pretenda realizar por los Ayuntamientos de la Provincia de Teruel ha de ser encargada a la Sociedad Mercantil de Economía Mixta, significa privar a cualquier operador económico de la posibilidad de ejecutar obras del ciclo integral en toda la provincia, sin existir por otra parte encargos y precios ciertos para su realización, lo que conculcaría los principios básicos de la contratación.

3.º.- Si las relaciones derivadas de la CPPI tienen carácter de contrato público o si pueden ser consideradas de naturaleza de convenio de coo-

peración y por tanto excluidas de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público conforme al artículo 6 de la misma.

Las relaciones derivadas de la CPPI, deben estar ya establecidas en el contrato de colaboración y por lo tanto excluidas de la Ley 9/2017, algo que no ocurre en el contrato suscrito, en las fechas en que se creó SASTESA, no existía el concepto de colaboración público privada en el ámbito contractual administrativo.

Además se ha de indicar en este momento que el contrato inicial, suscrito entre la Diputación Provincial de Teruel y el socio privado, tenía una duración de 15 años, es decir hasta el año 2017, sin que se tenga conocimiento de la autorización de la prórroga por el Pleno Provincial de la Diputación Provincial.

4.º.- Dar traslado a Aragonesa de Servicios Públicos, S.L., Sr. Secretario General Acctal., Intervención de Fondos y al Presidente del Consejo de Administración de SASTESA».

Decimoquinto.- El Pleno de la Diputación Provincial de Teruel, en sesión ordinaria celebrada el 31 de marzo de 2021, adoptó, entre otros, el siguiente acuerdo:

«11.- PROPUESTA DE APROBACIÓN DE LA INTERPRETACIÓN CONTRACTUAL DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO ENTRE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE TERUEL Y LA UTE EMPRESA MIXTA AGUAS Y SANEAMIENTO DE TERUEL, S.A. (SASTESA).

Por D. José Luis López Sáez, Presidente de la Comisión Informativa de Contratación, Compras y Patrimonio, procede a la lectura del Dictamen de la Comisión, adoptado en Sesión ordinaria de 23 de marzo de 2021, que a continuación se transcribe:

“Por el Presidente de la Comisión de Contratación, Compras y Patrimonio, se da cuenta de las alegaciones presentadas por la mercantil Aragonesa de Servicios Públicos, S.L. (ASP, S.L.), con fecha 16 de diciembre de 2020 (Reg. Entrada n.º 10.680), así como del informe emitido por el Sr. Secretario General Acctal., de fecha 16 de febrero de 2021, y del informe de intervención n.º 8/2021 de fecha 15 de febrero de 2021, en relación con la Interpretación Contractual del contrato administrativo formalizado entre la Excm. Diputación Provincial de Teruel y la UTE Empresa Mixta Teruel, para la selección de socio privado de la empresa mercantil Servicio de Aguas y Saneamiento de Teruel, S.A. (SASTESA) cuyo objeto era la prestación del servicio público de aguas en todo su ciclo en los municipios de la provincia de Teruel, en virtud de lo dispuesto en el artículo 59 del 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 y el artículo 97 del 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.

Realizada la tramitación legalmente establecida y vistos los preceptivos informes, la Comisión de Contratación, Compras y Patrimonio, por unanimidad de todos sus miembros, propone al Pleno de la Corporación la adopción del siguiente ACUERDO de interpretación contractual a las cuestiones planteadas por Aragonesa de Servicios Públicos, S.L.:

Las cuestiones sobre las que se pide informes son las siguientes:

1.º.- Si deben someterse a una segunda licitación los encargos, encomiendas o convenios que se formalicen entre los municipios de la provincia de Teruel y la Diputación Provincial de Teruel para que SASTESA preste los servicios incluidos en su objeto social o forman parte del objeto y finalidad de la constitución de la Colaboración Público Privada Institucional (CPPI).

A la vista de los antecedentes expuestos, no cabe ninguna duda de que si SASTESA pretende realizar esos contratos ha de concurrir a la licitación que en su día oferten los Ayuntamientos, o bien en la licitación que vía encomienda de gestión realice la propia Diputación Provincial de Teruel como ya se hizo en el ejercicio 2017, se ha de tener en cuenta que la competencia es municipal y no se puede imponer a ningún Ayuntamiento que un tercero (SASTESA), le preste servicio alguno. Esa es la interpretación de la Diputación Provincial de Teruel a la vista de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 2008, que no dio validez a los convenios suscritos entre el Ayuntamiento de Teruel y la Diputación Provincial de Teruel en el año 2003.

2.º.- Si se entiende que el Contrato de 5 de abril de 2002 (y documentación preceptiva: pliegos de cláusulas administrativas, pliego de prescripciones técnicas, estatutos sociales y demás documentos integrantes de la licitación del referido contrato) establece que las prestaciones que debe o puede ejecutar SASTESA están suficientemente determinadas en dicha documentación.

Los servicios a prestar por la mercantil están suficientemente detallados, lo que no se encuentra detallado son los contratos exactos a prestar a las entidades locales, es decir, no se encuentran detallados los contratos concretos, ni los importes de la prestación a realizar, por ello la necesaria concurrencia a la licitación.

Se ha de tener en cuenta que las prestaciones abarcan también la realización de obras e infraestructuras, relacionadas con el abastecimiento de

agua y, sencillamente mantener la tesis de que cualquier obra o infraestructura que se pretenda realizar por los Ayuntamientos de la Provincia de Teruel ha de ser encargada a la Sociedad Mercantil de Economía Mixta, significa privar a cualquier operador económico de la posibilidad de ejecutar obras del ciclo integral en toda la provincia, sin existir por otra parte encargos y precios ciertos para su realización, lo que conculcaría los principios básicos de la contratación.

3.º.- Si las relaciones derivadas de la CPPI tienen carácter de contrato público o si pueden ser consideradas de naturaleza de convenio de cooperación y por tanto excluidas de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público conforme al artículo 6 de la misma.

Las relaciones derivadas de la CPPI, deben estar ya establecidas en el contrato de colaboración y por lo tanto excluidas de la Ley 9/2017, algo que no ocurre en el contrato suscrito, en las fechas en que se creó SASTESA, no existía el concepto de colaboración público privada en el ámbito contractual administrativo.

Además se ha de iniciar en este momento que el contrato inicial, suscrito entre Diputación Provincial de Teruel y el socio privado, tenía una duración de 15 años, es decir hasta el año 2017, sin que se tenga conocimiento de la autorización de la prórroga por el Pleno Provincial de la Diputación Provincial.

4.º.- Dar traslado a Aragonesa de Servicios Públicos, S.L., Sr. Secretario General Acctal., Intervención de Fondos y al Presidente del Consejo de Administración de SASTESA.

No obstante, el Pleno de la Corporación acordará lo que estime pertinente”.

Y el Pleno, por UNANIMIDAD, y en votación ordinaria, acordó aprobar el transcrito dictamen en todas sus partes, dando traslado de este Acuerdo a los indicados en el apartado correspondiente del mismo, a los efectos procedentes».

Decimosexto.- Por conducto de la Consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón, al amparo de lo previsto en el artículo 136.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, se solicita el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Aragón, mediante escrito de 9 de junio de 2021 y registro de entrada en la misma, adjuntando una copia del expediente administrativo y la relación de los documentos que lo conforman.

Requerida la subsanación de la omisión de la numeración de la documentación del expediente, así como la aportación de un índice de los documentos del

mismo, por oficio de 5 de julio de la Dirección General de Administración Local, que tuvo su entrada el 7 de julio de 2021 en el Consejo Consultivo, se subsanan los defectos observados.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

Competencia del Consejo Consultivo de Aragón

- 1 El dictamen solicitado se encuentra entre las competencias del Consejo Consultivo de Aragón y tiene además carácter preceptivo según el artículo 15.8 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, que impone la consulta al Consejo en los casos de:
 - «Interpretación, nulidad y resolución de los contratos administrativos cuando se formule oposición por parte del contratista, y en las modificaciones de los contratos, cuando su cuantía conjunta o aisladamente sea superior a un 20 % del precio primitivo del contrato y este sea igual o superior a 6.000.000 euros».
- 2 En función de lo que disponen los artículos 19 y 20 de la misma Ley 1/2009, resulta competente la Comisión para la emisión del dictamen.
- 3 Por su parte, el artículo 59, apartado 1, del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (en adelante TRLCAP), aplicable en este caso, puesto que el contrato se firmó el 5 de abril de 2002, dispone igualmente que «[...] será preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos de: a) Interpretación, nulidad y resolución, cuando se formule oposición por parte del contratista».

II

Procedimiento aplicable

- 4 Por lo que respecta al régimen jurídico aplicable al contrato administrativo cuya interpretación es objeto de consulta, conviene recordar que la disposición transitoria primera de la 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, establece que los contratos administrativos adjudicados antes de la entrada en vigor de esa ley se rigen, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción por la normativa anterior. Por ello dado que en nuestro caso el contrato se celebró en abril de 2002, la legislación aplicable al contrato es la TRLCAP.

- 5 En cuanto al procedimiento para resolver las incidencias que surjan entre la Administración y el contratista sobre la interpretación de los contratos, se encuentra establecido en el artículo 97 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, que exige un expediente contradictorio que comprenderá preceptivamente las actuaciones siguientes:
 1. Propuesta de la Administración o petición del contratista.
 2. Audiencia del contratista e informe del servicio competente a evacuar en ambos casos en un plazo de cinco días hábiles.
 3. Informe, en su caso, de la Asesoría Jurídica y de la Intervención, a evacuar en el mismo plazo anterior.
 4. Resolución motivada del órgano que haya celebrado el contrato y subsiguiente notificación al contratista.
- 6 En el expediente se han cumplido en lo esencial los trámites citados, y en cuanto al órgano legitimado para resolver el procedimiento de interpretación contractual, cabe señalar que corresponde al órgano de contratación conforme al artículo 59.1 TRLCAP.

III

La interpretación de los contratos del sector público

- 7 La prerrogativa que, para interpretar los contratos goza la Administración, no tiene otro alcance que el de fijar inicialmente el verdadero contenido del contrato, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las reglas contenidas en el Código Civil. No se trata, por tanto, de una facultad que permita establecer libremente el contenido de las cláusulas y pactos del contrato y, por eso, esta facultad está sometida a criterios restrictivos y a revisión jurisdiccional.
- 8 En cuanto al contenido y alcance de la prerrogativa de interpretación de los contratos, la STS de 10 de febrero de 1999 los caracteriza señalando que «la facultad interpretativa de la Administración no tiene otro alcance que el encontrar el verdadero sentido y contenido a las cláusulas a que se someten las partes, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las reglas que con carácter general establecen los artículos 1281 y siguientes del Código Civil,

criterio que además ha sido tenido en cuenta, igualmente, por el Consejo de Estado (así en dictámenes de 23 de noviembre de 1961, 3 de mayo de 1962 y 24 de abril de 1969, entre otros)».

- 9 La cuestión que se plantea en este procedimiento de interpretación contractual consiste en determinar:
 - a) Si deben someterse a una segunda licitación los encargos, encomiendas o convenios que se formalicen entre los municipios de la provincia de Teruel y la Diputación Provincial de Teruel para que SASTESA preste los servicios incluidos en su objeto social o forman parte del objeto y finalidad de la constitución de la Colaboración Público Privada Institucional (CPPI).
 - b) Si se entiende que el Contrato de 5 de abril de 2002 (y documentación preceptiva: pliegos de cláusulas administrativas, pliego de prescripciones técnicas, estatutos sociales y demás documentos integrantes de la licitación del referido contrato) establece que las prestaciones que debe o puede ejecutar SASTESA están suficientemente determinadas en dicha documentación.
 - c) Si las relaciones derivadas de la CPPI tienen carácter de contrato público o si pueden ser considerada de naturaleza de convenio de cooperación y por tanto excluidas de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público conforme al artículo 6 de la misma.
- 10 La solicitud de interpretación en el año 2018, el 28 de diciembre, por parte de D. Dionisio García Comín, en representación de Aragonesa de Servicios Públicos, S. L. (ASP, S.L.), produce cierta perplejidad a este Consejo Consultivo toda vez que desde la fecha de celebración del contrato (abril de 2002) ha sido interpretado en un sentido determinado, entre otras cosas porque la sentencia del Tribunal Superior de Justicia e Aragón de 2008, así como los informes de la Junta Consultiva e Contratación Administrativa de Aragón (en delante JCCAr) Informe 1/2012 y 22/2018, fueron claros y precisos, tal como figuran resumidos en los antecedentes de este dictamen.
- 11 Es decir, la DPT llevada de un exquisito celo para determinar cómo debería proceder en relación con SASTESA y la prestación de los diferentes servicios públicos del ciclo del agua, consultó a la JCCAr, en dos ocasiones como hemos anunciado, en las que dicho organismo consultivo vino a manifestar que: «La Disposición adicional vigésima segunda LCSP no permite adjudicar directamente a una Sociedad de Economía Mixta, los posibles contratos –a determinar en el futuro– a modo de una suerte de reserva de una clase de contratos relacionados con el ciclo de abastecimiento de agua, de forma genérica e indeterminada».

- 12 En el Informe 1/2012 de la JCCAr, este órgano consultivo, en línea con la STSJ de Aragón de 27 de mayo de 2008, manifestaba que: «La Diputación Provincial de Teruel para los fines que persigue, según el escrito de petición de informe, deberá constituir un medio propio con los requisitos, condiciones y procedimiento que establece el artículo 24.6 TRLCSP. Y, en el supuesto de que opte por una sociedad de derecho privado, en su capital deberán participar los ayuntamientos de quienes dicha sociedad haya de ser medio propio, en las condiciones que señala la ley y en la interpretación que de tales instrumentos viene haciendo la jurisprudencia del TJ de la Unión Europea, pues de lo contrario existiría una contratación directa contraria a la Ley».
- 13 La JCCAr afirmaba, que era necesario que el socio privado se seleccionara mediante un procedimiento de licitación pública, tras la verificación de los requisitos financieros, técnicos, operativos y de gestión, así como de las características de su oferta, en cuanto al servicio que ha de ejecutarse; que el socio privado asuma, como industrial, la ejecución del servicio y de las obras, y que esa licitación sea conforme al principio de la libre competencia, y respete la transparencia y la igualdad de trato exigidas por el derecho comunitario para las concesiones y, en su caso, las reglas de publicidad y de adjudicación de la contratación pública. Y, añadía la JCCAr, que junto con la descripción de las prestaciones que hayan de ser objeto de encargo a la entidad mixta.
- 14 La JCCAr deducía, de una atenta lectura de la Disposición adicional vigésima novena del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que cabía interpretar que la adjudicación directa, a la Sociedad de Economía Mixta, lo es del contrato preciso, concreto y determinado –para el que se ha seleccionado el socio privado–, que debe cumplir con el contenido mínimo del artículo 26 TRLCSP (objeto, precio, duración, condiciones de pago, etc.), más aquellas previsiones relativas a su posible modificación y prórroga.
- 15 Es decir, la Disposición adicional vigésima novena del TRLCSP no permite adjudicar directamente, a una sociedad de economía mixta, los posibles contratos –a determinar en el futuro–, a modo de una suerte de reserva, de una clase de contratos relacionados con el ciclo del abastecimiento de agua, de forma genérica e indeterminada.
- 16 Este criterio es compartido por este Consejo Consultivo en los mismos términos que la JCCAr y es acorde con la Comunicación interpretativa de la Comisión, relativa a la aplicación del Derecho comunitario en materia

de contratación pública y concesiones a la colaboración público-privada institucionalizada (CPPI) de 12 de abril de 2008, en el sentido en que se pronuncia la JCCAr.

- 17 El Informe 22/2018, de 25 de septiembre, de la JCCAr –que trae causa de la solicitud del presidente de la DPT, de 30 de julio de 2018, como consecuencia del dictamen jurídico solicitado por SASTESA sobre la naturaleza y fundamento de la colaboración público-privada mediante Sociedad de Economía Mixta (formas de instrumentación de las relaciones jurídicas derivadas del objeto CPPI) de 6 de junio de 2018, y que se acompañaba a la petición de informe–, se remitía, obviamente, al Informe 1/2012 de 1 de febrero, y al criterio contenido en la Comunicación Interpretativa de la Comisión, relativa a la aplicación del Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones a la colaboración público-privada institucionalizada (CPPI) de 12 de abril de 2008, para mantener, con referencia a la vigente ley de contratos que:

«En todo caso la LCSP mantiene la exigencia de que el proceso de selección del socio privado se efectúe de plena conformidad con las normas establecidas en la Ley para la adjudicación del contrato cuya ejecución constituya su objeto. Ello implica necesariamente un proceso de licitación pública con pleno respeto a los principios de libre competencia, de transparencia y de igualdad de trato y con aplicación de las reglas de publicidad y adjudicación que procedan en cada caso. Supone asimismo, la determinación en esa licitación pública de los requisitos financieros, técnicos, operativos y de gestión relativos a las obras o servicios que deban llevarse a cabo y de las características de la oferta en cuanto a las prestaciones que deban realizarse. Y como se puso de manifiesto en el informe 1/2012, de 1 de febrero de esta Junta Consultiva: “Obviamente, junto con la descripción de las prestaciones que hayan de ser objeto de encargo a la entidad mixta, es necesario también que las condiciones de selección del socio estén claramente establecidas en el momento de anunciar la licitación del contrato o de la concesión. Estas condiciones no deben comportar discriminación ni constituir un obstáculo injustificado a la libre prestación de servicios o a la libertad de establecimiento, ni implicar obligaciones desproporcionadas en relación con el objetivo que se pretende alcanzar”».

- 18 Se afirma, además, en el informe 22/2018 JCCAr, que para que las concretas técnicas contractuales de colaboración entre poderes públicos queden excluidas del ámbito de aplicación de las directivas de contratos públicos es

necesario el cumplimiento de una serie de requisitos y condiciones que se han ido precisando por la jurisprudencia europea (Sentencia del TJUE de 19 de diciembre de 2012 (Gran Sala), asunto C159/11, Azienda Sanitaria Locale di Lecce y Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce y otros), supuestos que en todo caso, deben ser objeto de interpretación restrictiva (sentencia del TJUE de 8 de mayo de 2014 –sala Quinta– asunto C-15/13, Datenlotsen Informationssysteme GmbH contra Technische Universität Hamburg-Harburg).

- 19 Y, en ese sentido, dichas exclusiones han sido reguladas por la Directiva 2014/24/UE en su artículo 12 bajo la denominación «contratos públicos entre entidades del sector público». En este artículo se incluye tanto la cooperación vertical como la cooperación horizontal.
- 20 Recuerda la JCCAr, que en el Informe 1/2012, de 1 de febrero, ya se analizó la posibilidad de articular la colaboración entre una Diputación y los municipios de esa provincia para la prestación de los servicios municipales obligatorios mínimos de abastecimiento domiciliario de agua potable y de alcantarillado –a través de una Sociedad de Economía Mixta con participación mayoritaria de la Diputación Provincial en concurrencia con una persona jurídica privada– concluyendo que no era posible articular estas relaciones con la técnica de la cooperación vertical al no concurrir en la Sociedad de Economía Mixta los requisitos establecidos en el artículo 8.2 TRLCSP, en sede de contrato de gestión de servicios públicos y artículos 4.1.n) y 24.6 TRLCSP sobre encargos a medios propios
- 21 El Informe 22/2018, de 25 de septiembre, de la JCCAr, aborda si es posible articular tales relaciones derivadas de la constitución de la referida Sociedad de Economía Mixta con las características propias de una CPPI, como un supuesto de cooperación horizontal del artículo 6.1 LCSP, todo ello al amparo de lo dispuesto en el artículo 12 de la Directiva 2014/24/UE. Al amparo de esta figura, la Diputación y los municipios como poderes públicos estarían optando por realizar algunas de sus tareas de servicio público fuera del ámbito de la contratación pública, instrumentando tal decisión por vía de una Sociedad de Economía Mixta. Pero, como acertadamente, se plantea la JCCAr, la presencia de una relación de cooperación horizontal entre la Diputación y determinados municipios para la prestación de ciertos servicios no habilita la aplicación de requisitos menos restrictivos, que los que se aplican en el caso de las relaciones de cooperación vertical (encargos a medios propios), entre los que se incluye entre otros la exigencia de que el capital de las sociedades mercantiles sea íntegramente público (art. 32.2 c) LCSP).

- 22 Y ello es así porque no es suficiente con que las prestaciones que se pretenden encomendar a la Sociedad de Economía Mixta se encuentren comprendidas dentro de su objeto para que proceda su adjudicación directa con dispensa de la doble licitación. Es necesario, además, que esas prestaciones hayan sido determinadas, en la documentación incorporada a la licitación en su día convocada para la selección de socio privado, de una forma precisa y delimitada, por imperativo de los principios de transparencia y de igualdad de trato, garantizando así la apertura de tal proceso a una competencia equitativa y eficaz. En el caso de incumplimiento de estos requisitos, no puede aplicarse a las nuevas prestaciones la dispensa de la doble licitación, por lo que sería necesario acudir a nuevos procedimientos públicos de adjudicación.
- 23 Y esta interpretación, razonable y razonada en los informes de la JCCAr, es la que ha prevalecido en la interpretación del contrato tanto por la DPT como por SASTESA, que no solo ha conocido el parecer de los informes de la JCCAr, sino que lo ha asumido hasta el extremo, como consta en el informe de la Secretaria General de la DPT de 16 de febrero de 2021, de concurrir a licitaciones relacionadas con su objeto social y promovidas por la propia DPT.
- 24 La pretensión de interpretar que el contrato de 5 de abril de 2002 supone una concesión administrativa para todos los contratos de gestión de servicios públicos de los abastecimientos de agua, así como de las obras relacionadas con los mismos, de todos los municipios de la provincia de Teruel –en base al papel coordinador y prestador que tienen las Diputaciones Provinciales (reforzado por una legislación de régimen local posterior a la celebración del contrato)–, sin definición previa de todos los elementos que constituyen la relación obligatoria, ni de los derechos y obligaciones del municipio, usuarios, Diputación Provincial y concesionario, semeja cierta fantasía jurídica.
- 25 Los acuerdos plenarios de 23 de febrero de 2001 de creación de una sociedad de capital mixto, de 29 de junio de 2001 de aprobación del Pliego de condiciones administrativas particulares y técnicas reguladoras del concurso para selección del socio privado para la constitución de la empresa de capital mixto –y los propios PACP y PPT que rigieron el concurso–, establecen claramente que el objeto del concurso fue únicamente para la selección de socio privado para la constitución de la empresa de capital mixto denominada Servicio de Aguas y Saneamiento de Teruel (SASTESA), que se dedicaría a la prestación de los servicios del ciclo integral del agua como objeto social de la sociedad.

- 26 El tipo de licitación del procedimiento, la cantidad de 24.500.000 pesetas, al alza, correspondiente al 49 % de las acciones representativas de la sociedad de capital mixto, es muy indicativo acerca del objeto del procedimiento de adjudicación. Es difícil encajar en dicha licitación, una concesión administrativa, para la gestión de todos los contratos de servicios públicos de gestión del agua de los municipios de la provincia de Teruel, a determinar en el futuro o relacionados con el ciclo de abastecimiento de agua de forma genérica e indeterminada.
- 27 En definitiva en este supuesto, la DPT ejercita su facultad de interpretación contractual de acuerdo con las cláusulas del contrato y con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que no ha dudado en entender aplicables a los contratos administrativos las reglas sobre la interpretación de los contratos que se incluyen en los artículos 1281 y siguientes del Código Civil; normas que pretenden la averiguación y comprensión del sentido y alcance de las declaraciones de voluntad emitidas por las partes contratantes.
- 28 Con este fin, los artículos 1281 a 1289 se presentan a modo de conjunto armónico, como un cuerpo subordinado y complementario entre sí. Así, para la STS de 11 de marzo de 1996 en dichos preceptos se contienen «reglas interpretativas tan lógicas, simples y habituales como el referente al entendimiento de las cláusulas contractuales conforme a su sentido literal, si sus términos fueren claros y no dejan duda de su significado, así como que no pueden entenderse comprendidos en un contrato cosas distintas y caso diferentes de aquellos sobre los que los interesados se propusieron contratar».
- 29 Los artículos 1281 y siguientes del Código Civil constituyen un conjunto complementario entre sí, si bien el punto de partida es la prevalencia del tenor literal de las cláusulas frente a otras reglas interpretativas. Así, la jurisprudencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo (entre otras las sentencias de 8 marzo 2000 y 3 junio 1999) declara que el conjunto normativo relativo a la interpretación de los contratos del Código Civil se encuentra ordenado jerárquicamente, ostentando el artículo 1281 el carácter de regla preferencial o prioritaria respecto de las restantes reglas extraídas de los preceptos que le siguen.
- 30 Como es sabido, el artículo 1281 CC establece, en su primer párrafo, que «si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes, se estará al sentido literal de sus cláusulas». Pues bien, esta doctrina ha sido totalmente asumida por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo en relación con la interpretación de los contratos administrativos. Por ejemplo, según la STS de 30 de octubre de 2001:

«Tampoco se constata la vulneración del artículo 1281.1 del Código Civil, que establece que los términos de un contrato, cuando estos son claros y no dejan lugar a duda sobre la intención de los contratantes, implican atenerse al sentido literal de sus cláusulas y en el párrafo segundo del mismo precepto (artículo 1281 del Código Civil) se reconoce que si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá esta sobre aquellas. También la Sala Primera y esta Sala han precisado que el conjunto de normas que regula la función exegética, constituye un conjunto complementario entre sí, en cuyo conjunto tiene rango prioritario y preferencial el primer párrafo del artículo 1281 del Código Civil, de tal manera que si la claridad de los términos de un contrato no deja lugar a dudas sobre la intención de las partes, no cabe la posibilidad de que entren en juego las restantes reglas contenidas en los artículos siguientes, que funcionan con el carácter de normas subsidiarias respecto a lo que preconiza la interpretación literal, como han reconocido las sentencias de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1983, 3 de mayo de 1984, 22 de junio de 1984, 18 de septiembre de 1985, 15 de julio de 1986, 20 de diciembre de 1988, 19 de enero de 1990, 7 de julio de 1995, 28 de julio de 1995 y 30 de diciembre de 1995 (RJ 1995, 9620)».

- 31 Por tanto, como afirma la STS 18 de diciembre de 2000, no cabe acudir a los preceptos que el Código Civil dedica a la interpretación de los contratos si las cláusulas del pliego de condiciones o de la oferta no son dudosas ni oscuras, sino perfectamente claras.
- 32 Y, en este sentido, de la literalidad de la cláusula del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares no parece que ofrezca duda alguna: el objeto del concurso fue únicamente para la selección de socio privado para la constitución de la empresa de capital mixto denominada Servicio de Aguas y Saneamiento de Teruel (SASTESA), que se dedicaría a la prestación de los servicios del ciclo integral del agua como objeto social de la sociedad.
- 33 Conforme al artículo 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».
- 34 Es decir, 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 puede inducir a error la redacción literal del pliego de la licitación, en el aspecto indicado desde el análisis de la interpretación gramatical del texto del pliego de condiciones.

- 35 La doctrina jurisprudencial ha considerado en numerosas resoluciones, recurriendo a esta máxima jurídica, que se haría un perjuicio si se hace interpretación de un texto que por su claridad o su univocidad y sencillez no plantea discordancia entre las palabras y su significado final. Si el texto resulta claro, el intérprete o juez debe abstenerse de más indagaciones.
- 36 La Sentencia TJUE (Sala Gran Sala) de 21 diciembre 2016 N.º rec. C-154/2015, concluye recordando el principio *In claris non fit interpretatio*: si una norma es precisa y clara, el intérprete no puede insertar otras visiones distorsionadoras; si resulta diáfana y cristalina, no es preciso formular más enfoques.

En atención a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Aragón formula el siguiente DICTAMEN:

Que se considera ajustada a derecho la interpretación de la «Propuesta de aprobación de la interpretación contractual del contrato administrativo entre la Diputación Provincial de Teruel y la UTE Empresa Mixta Aguas y Saneamiento de Teruel, S.A. (SASTESA)», que formula el Pleno de la Diputación Provincial de Teruel, mediante acuerdo de 31 de marzo de 2021.

En Zaragoza, a veintidós de septiembre de dos mil veintiuno.