



Consell Consultiu de les Illes Balears

DICTAMEN núm. 42/2016,

relativo a la consulta respecto a la prórroga del contrato «servicio de colaboración para la gestión tributaria y recaudadora de tributos y otros ingresos de derecho público del Ayuntamiento de Calvià»

En la sesión de día 30 de marzo de 2016, el Consejo Consultivo, formado por el Hble. Sr. D. Antonio José Diéguez Seguí, presidente, la Hble. Sra. D.ª Maria Ballester Cardell, consejera-secretaria, y los consejeros Hble. Sr. D. Joan Oliver Araujo, Hble. Sra. D.ª Catalina Pons-Estel Tugores, Hble. Sra. D.ª María de los Ángeles Berrocal Vela, Hble. Sr. D. José Argüelles Pintos, Hble. Sra. D.ª Marta Vidal Crespo y Hble. Sr. Miguel Manuel Ramis de Ayreflor Catany, con la asistencia de la letrada jefe, Sra. D.ª Salvadora Ginard Martínez, con voz pero sin voto, y la abstención del Hble. Sr. D. Felio Bauzá Martorell en la deliberación y en la votación, ha acordado por unanimidad de los presentes, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES

1. El día 8 de marzo de 2016 ha tenido entrada en el Registro del Consejo Consultivo solicitud de dictamen, efectuada por el Alcalde-Presidente de Calvià, planteada en los siguientes términos:

Si el Ayuntamiento de Calvià, de acuerdo con los anteriores antecedentes y documentación acompañada a la presente solicitud puede prorrogar el contrato administrativo para el servicio de colaboración para la gestión tributaria y recaudadora de tributos y otros ingresos de derecho público del Ayuntamiento de Calvià” (Expediente 70/2009 del servicio de Contratación) en los términos solicitados por la actual adjudicataria “Balear de Datos y Procesos S.A.U.”, conforme se sostiene en el informe jurídico por ella aportado.

El dictamen se solicita al amparo del artículo 18.2.c de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consejo Consultivo de las Illes Balears.

2. Los antecedentes de la consulta son los siguientes:

1. En fecha 2 de noviembre de 2.009 fue adjudicado a la entidad mercantil "Balear de Datos y Procesos S.AU." el contrato administrativo para el "Servicio de colaboración para la gestión tributaria y recaudadora de tributos y otros ingresos de derecho público del Ayuntamiento de Calvià" (Expediente 70/2009 del Servicio de Contratación).

2. La duración prevista del contrato era de 3 años prorrogables por otros 3 años, siendo la fecha de finalización de dicho contrato el día 31 de diciembre de 2.015.
 3. En fecha 24 de noviembre de 2.014 -esto es, con más de un año de antelación a la fecha de terminación de aquel contrato- se procedió al inicio del expediente de contratación del mismo servicio, de acuerdo con el procedimiento regulado en el Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. El expediente para la nueva adjudicación del contrato se ha seguido con el número 126/2014.
 4. En fecha 4 de diciembre de 2.015 y en el seno del expediente de contratación 126/2014, la Junta de Gobierno Local de este Ayuntamiento de Calvià acuerda la adjudicación del contrato a la entidad mercantil "Balear de Datos y Procesos S.AU." por ser la oferta económicamente más ventajosa.
 5. Dicho contrato debía entrar en vigor en fecha 1 de enero del año en curso.
 6. En fecha 23 de diciembre de 2.015 -último día del plazo para la presentación del recurso especial en materia de contratación-, por parte de una de las empresas licitadoras -la mercantil "Servicio de Colaboración Integral S.L"- se anunció la interposición de recurso especial en materia de contratación, lo que obligó a la suspensión de la tramitación del expediente de contratación de conformidad con lo previsto en el artículo 45 del RD Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre.
 7. En sesión extraordinaria y urgente de fecha 30 de diciembre de 2.015 la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Calvià declaró suspendida la tramitación del expediente del contrato del Servicio de colaboración para la gestión tributaria y recaudadora de tributos y otros ingresos de derecho público (expediente núm. 126/14) con efectos del día 23 de diciembre de 2.015 al haberse interpuesto el antes referido recurso especial en materia de contratación administrativa por la mercantil "Servicios de Colaboración Integral S.L.".
 8. En fecha 29/12/2015 se emitió informe municipal en el que en razón del interés público del servicio, se solicitó la ampliación del expediente de contratación 70/2009 por un período máximo de cuatro meses o hasta que se resolviera el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad "Servicios de Colaboración Integral, S.L." que permita la adjudicación del Expediente 126/2014 correspondiente al Servicio de colaboración para la gestión tributaria y recaudadora de tributos y otros ingresos de derecho público del Ayuntamiento de Calvià".
 9. En fecha 30/12/2015 el Alcalde y el representante de la que había sido adjudicataria del contrato en el expediente 70/2009, la mercantil "Balear de Datos y Procesos S.A.U." -que también había resultado la adjudicataria del expediente 126/2014- firmaron un contrato de ampliación en los términos referidos en el anterior informe.
 10. Por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 12/01/2016 se ratificó el informe emitido por los Servicios Económicos Municipales de la misma fecha, para impugnación del recurso especial, acordándose su remisión al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.
 11. En fecha 14/01/2016 por el TACRC se resolvió mantener la suspensión del expediente de contratación 126/2014 hasta la resolución del recurso.
 12. En fecha 12/02/2016 por el TACRC, en el expediente 1313/2015 C.A. Illes Balears
- 88/2015, se dictó la Resolución 144/2016 por la que se dio respuesta al recurso especial en materia de contratación planteado por la mercantil "Servicios de

Colaboración Integral S.L.” en el sentido de estimarlo parcialmente por lo que se anuló íntegramente el procedimiento de licitación por considerar que concurren vicios de nulidad de pleno derecho a los que se refieren los fundamentos de la resolución dictada.

13. Por la entidad que actualmente se halla prestando el servicio, esto es, por la mercantil "Balear de Datos y Procesos S.A.U." se ha remitido a este Ayuntamiento informe jurídico emitido por D. Felio José Bauzá Martorell fechado en febrero de 2016 en el que, en términos generales, se sostiene que el Ayuntamiento de Calvià puede ordenar la continuación del servicio a la citada mercantil durante el tiempo indispensable para licitar un nuevo procedimiento y hasta la adjudicación.

14. Por el Secretario Accidental en fecha 07/03/2016 se ha emitido informe en los términos que en el mismo se contienen, y en el que se concluye indicando que en las actuales condiciones y circunstancias no procede la prórroga del contrato, expte. 70/2009, durante el tiempo indispensable para licitar un nuevo procedimiento y hasta la adjudicación del mismo.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

ÚNICA

Para determinar la competencia de este Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen debemos partir de lo dispuesto en el artículo 18.12.c de la vigente Ley 5/2010, de 16 de junio, que establece que el Consejo Consultivo será consultado preceptivamente en los casos siguientes:

[...]

12. Procedimientos tramitados por las administraciones públicas de las Illes Balears en los cuales la ley exija preceptivamente el dictamen de un órgano consultivo, referidos, entre otras, a las siguientes materias:

[...]

c) Interpretación, modificación, resolución y anulación de concesiones y contratos en los términos y las condiciones establecidas en la ley.

Por lo que respecta al régimen jurídico aplicable al contrato administrativo objeto de consulta, conviene recordar que la disposición transitoria séptima de la Ley 2/2011, de 4 de marzo de Economía Sostenible y la disposición transitoria primera del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, establecen que los contratos administrativos adjudicados antes de la entrada en vigor de esa ley y decreto legislativo se rigen, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción por la normativa anterior. Dado que el contrato fue adjudicado el día 2 de noviembre de 2009, es la ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, aquella por la que se regula el contrato.

Los artículos 194 y 195 de la LCSP dicen:

Artículo 194.

Dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de interpretar los

contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, acordar su resolución y determinar los efectos de ésta.

Artículo 195.

1. En los procedimientos que se instruyan para la adopción de acuerdos relativos a la interpretación, modificación y resolución del contrato deberá darse audiencia al contratista.

2. En la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social y demás Entidades públicas estatales, los acuerdos a que se refiere el apartado anterior deberán ser adoptados previo informe del Servicio Jurídico correspondiente, salvo en los casos previstos en los artículos 87 y 197.

3. No obstante lo anterior, 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.

b) Modificaciones del contrato, cuando su cuantía, aislada o conjuntamente, sea superior a un 10 por ciento del precio primitivo del contrato, cuando éste sea igual o superior a 6.000.000 de euros.

4. Los acuerdos que adopte el órgano de contratación pondrán fin a la vía administrativa y serán inmediatamente ejecutivos.

De acuerdo con estos artículos, la intervención del Consejo Consultivo es preceptiva en los casos de “interpretación del contrato cuando se formule oposición por parte del contratista”.

La facultad de interpretar los contratos, prevista en la legislación de contratos del sector público constituye una prerrogativa que se atribuye al órgano de contratación.

Este Consejo Consultivo de forma reiterada ha sostenido (dictámenes 14/2000, 62/2012, 96/2014, entre otros) que “en aras a la protección del interés público inherente a la contratación administrativa, la Administración Pública tiene atribuidas legalmente potestades administrativas y prerrogativas (potestad de dirección, de inspección, sancionadora y de interpretación del contrato, de modificación, de resolución), compensadas, para garantía de los contratistas, con el principio de equilibrio financiero del contrato administrativo y la prohibición del enriquecimiento injusto. Dichas potestades que son, en cualquier caso, una manifestación del *ius variandi* de la Administración tienen carácter reglado y, tal como afirma la doctrina administrativista, la prerrogativa de la interpretación aparece subordinada en su ejercicio a las limitaciones establecidas en la propia ley, e incluso, tal como ya se pronunció este Consejo Consultivo en su día (dictamen núm. 14/2000), el criterio de la Administración contratante no es un dogma inatacable, sino que es exteriorización de un punto de vista susceptible a controversia y revisable ante los órganos jurisdiccionales competentes”.

Desde el punto de vista sustantivo, la prerrogativa de interpretación no puede ser entendida de un modo absoluto que justifique un proceder no adecuado a una relación concertada (Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de abril de 1999). Así, es evidente que la interpretación del contrato no es una vía para su reformulación, ni puede encubrir

modificaciones, sólo permitidas en los supuestos legalmente previstos y para las que se ha establecido una tramitación específica.

Ante la manifestación de un disenso sobre el significado de las cláusulas contractuales, es necesario indagar el sentido que ha de atribuírseles y contemplar, desde una perspectiva global, sistemática o integradora, el régimen jurídico del contrato, en el que, como punto de partida, no pueden presumirse las contradicciones o antinomias.

En esa tarea hermenéutica, a falta de disposiciones expresas en la normativa administrativa, constituyen un elemento primordial los criterios interpretativos establecidos en los artículos 1.281 a 1.289 del Código Civil, aplicables también respecto de los contratos administrativos.

En este sentido, el Tribunal Supremo ha precisado que el contrato administrativo no es una figura radicalmente distinta del contrato privado, ya que responde claramente a un esquema contractual común elaborado por el Derecho Civil, lo que permite invocar -con carácter supletorio- los principios establecidos en el Código Civil. Tal es la doctrina asumida explícita o implícitamente por numerosas sentencias, que aplican dichos criterios en el ámbito de la contratación administrativa (Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de abril y 18 de julio de 1988, 16 de mayo y 6 de julio de 1990, 15 de febrero de 1991, 14 de diciembre de 1995, 11 de marzo de 1996, 8 de marzo de 1999, 12 de julio de 2005, 6 de abril de 2006 y 19 de junio de 2007, entre otras).

En este orden de ideas, la labor interpretativa debe atender fundamentalmente a la voluntad manifestada por las partes en el contrato administrativo que les vincula y considerar el documento en que se formaliza y el contenido de los pliegos que se asumen como contenido contractual, en los que se concretan los pactos y condiciones definidoras de los derechos y obligaciones asumidos por las partes.

En el presente caso, la consulta no versa sobre la interpretación del contrato: no existe controversia entre las partes acerca de que el plazo máximo de duración del contrato, incluidas sus prórrogas, concluyó el día 31 de diciembre de 2015. No se plantea al Consejo Consultivo que se pronuncie sobre la interpretación de una cláusula contractual o prevista en los pliegos sino acerca de si es posible que el Ayuntamiento de Calvià puede ordenar continuar la prestación del servicio durante el tiempo indispensable para licitar un nuevo procedimiento hasta la adjudicación, cuestión totalmente ajena al problema interpretativo.

De hecho la discusión se centra en determinar si las circunstancias especiales que han acaecido permiten una nueva prórroga del contrato, máxime cuando el borrador del anteproyecto de la ley de contratos del sector público elaborado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (cuyo objeto era realizar la transposición al ordenamiento interno de las Directivas 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión y 2014/24/UE de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, antes del día 18 de abril de 2016), en su artículo 29.4 párrafo tercero (aplicable a los contratos de servicios) establecía que:

No obstante lo establecido en los apartados anteriores, cuando al vencimiento de un contrato no se hubiera formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de la prestación a realizar por el contratista como consecuencia de incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidas en el procedimiento de adjudicación y existan razones de interés público para no interrumpir la prestación, se podrá prorrogar el contrato originario hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un periodo máximo de nueve meses, sin modificar las restantes condiciones del contrato, siempre que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario.

Los alcaldes únicamente están legitimados para formular consultas preceptivas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 5/2010:

Legitimados para solicitar el dictamen

Pueden solicitar el dictamen del Consejo Consultivo:

[...]

c) Los presidentes o presidentas de los consejos insulares, los alcaldes o alcaldesas, los rectores o rectoras de las universidades públicas y las personas que ocupen la representación de otras corporaciones, entidades u organismos públicos en los supuestos de emisión preceptiva del dictamen del órgano consultivo expresamente previstos en el ordenamiento jurídico.

d) Con carácter facultativo, los presidentes o presidentas de los consejos insulares, a iniciativa propia o por acuerdo del pleno, cuando se trate de asuntos de relevancia notoria que puedan afectar directamente al ámbito respectivo de competencias.

A la vista del contenido de la consulta efectuada, el Consejo Consultivo considera que el Alcalde de Calvià carece de legitimación para solicitar el presente informe y, en consecuencia, el Consejo Consultivo de competencia para emitirlo.

No podemos concluir este dictamen sin advertir que si la intención del Alcalde de Calvià es requerir la opinión de un tercero independiente acerca de la posibilidad de prórroga del contrato, podrá dirigirse a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de las Illes Balears, a la que otorga competencia para emitir el informe, con carácter facultativo, en materia de contratación pública, el artículo 12 del Anexo del Decreto 3/2016, de 29 de enero, por el que se aprueba el texto consolidado del Decreto por el que se crean la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, el Registro de Contratos y el Registro de Contratistas que determina

Informes

1. La Junta emitirá informes a petición de los secretarios generales de las diferentes consejerías, del interventor general, del tesorero general y de la Dirección de la Abogacía de la Comunidad Autónoma.

2. También podrán solicitar informes a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa los presidentes de los consejos insulares, los alcaldes o presidentes de los ayuntamientos del ámbito territorial de las Illes Balears y los presidentes de

las organizaciones empresariales de las Illes Balears afectadas por la contratación administrativa.

3. Los informes se trasladarán a los órganos y a las organizaciones empresariales citados, que los hubieran solicitado, por medio del presidente de la Junta, quien podrá ponerlos también en conocimiento de los órganos de contratación de la Administración Autonómica, si lo estima de interés.

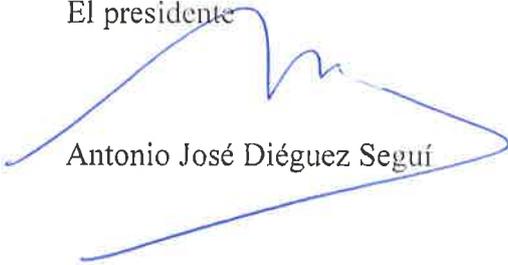
III. CONCLUSIONES

1ª. El Alcalde-Presidente de Calvià no está legitimado para solicitar el presente dictamen.

2ª. El Consejo Consultivo carece de competencia para emitirlo.

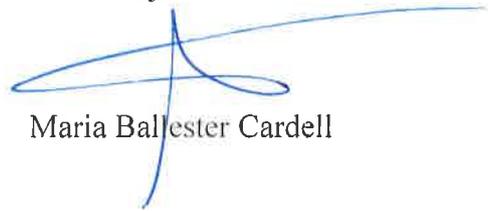
Palma, 30 de marzo de 2015

El presidente



Antonio José Diéguez Seguí

La consejera-secretaria



Maria Ballester Cardell



Consell Consultiu de les Illes Balears

Consell Consultiu de les Illes Balears	
1 ABR. 2016	
Reg. Entrada núm.	Reg. Sortida núm.
	179

Sr. batle de l'Ajuntament de Calvià

↑

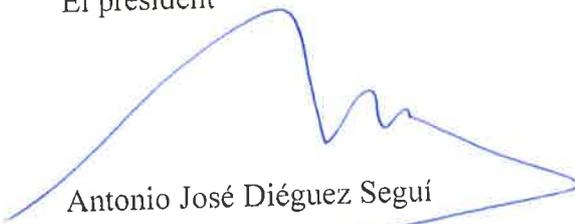
AJUNTAMENT DE CALVIÀ MALLORCA REGISTRE GENERAL
- 4 ABR. 2016
ENTRADA: 7389
SORTIDA: _____

R/n: expedient 35/2016

Us tramet adjunt el Dictamen 42/2016, relatiu a la consulta sobre la pròrroga del contracte del «Servicio de colaboración para la gestión tributaria y recaudadora de tributos y otros ingresos de derecho público del Ayuntamiento de Calvià», i us retorn l'expedient.

En compliment de l'article 23.2 del Decret 24/2003, de 28 de març, us deman que ens remeteu una còpia de la resolució que conclougui el procediment, dins el termini dels quinze dies següents a la data en què sigui emesa.

El president


Antonio José Diéguez Seguí

Palma, 1/4/2016

