

JUNTA SUPERIOR DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA
C/ Miguelete, 5-1ª Planta
46001 VALENCIA
Tel. 961922109

Ref.: SUB/SCC/mvt-asm
Asunto: Informe 7/2014

INFORME 7/2014 DE 24 DE NOVIEMBRE DE 2014. CONTRATO DE SERVICIO DE RECOGIDA Y CUSTODIA DE ANIMALES DE COMPAÑÍA. LEY 4/1994, DE 8 DE JULIO DE LA GENERALITAT VALENCIANA SOBRE PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES DE COMPAÑÍA.

ANTECEDENTES

En fecha 15 de julio de 2014, ha tenido entrada en esta Junta Superior de Contratación Administrativa, solicitud de informe al amparo del art. 15 del Decreto 79/2000, de 30 de mayo, con el siguiente tenor literal

“Estando en trámite el expediente de Contratación del asunto de referencia y a la vista de la Providencia de la Teniente de Alcalde del Área de Servicios del Ayuntamiento de Paterna, Dña. Marisa Teresa Ferre Cortés, con fecha 11 de julio de 2014, y del recurso presentado por el actual contratista, por la presente se FORMULA CONSULTA sobre la adecuación de los Pliegos de Condiciones reguladores del “Servicio de Recogida y custodia de animales de compañía”, aprobados por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 14/02/2014, al artículo 18 de la Ley 4/1994, de 8 de julio de la Generalitat Valenciana, sobre Protección de los Animales de Compañía, en su redacción dada por el artículo 45 de la Ley 12/2009, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat.

Se adjunta copia de:

- 1.- Pliego de Condiciones Reguladoras del Servicio.*
- 2.- Ley 4/1994, de 8 de julio, de la Generalitat Valenciana sobre Protección de los Animales de Compañía, en su redacción dada por el artículo 45 de la Ley 12/2009, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat.*
- 3.- Recurso presentado por la Asociación Movimiento y Desarrollo para la Protección Animal (MODEPRAN).”*

La anterior consulta se acompaña también de una certificación de la Secretaria General del Ayuntamiento relativa a la sesión de la Junta de Gobierno Local el 14/02/2014 en la que, entre otros acuerdos, acuerda modificar los pliegos administrativos y técnicos, constando en dicha certificación el texto íntegro del “Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares para el Servicio Municipal de Recogida y Custodia de Animales de Compañía” y sus correspondientes anexos

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

La consulta formulada por el Ayuntamiento de Paterna es relevante porque viene motivada por la posible colisión entre las normas reguladoras del procedimiento de adjudicación del contrato administrativo de servicios y la redacción del artículo 18 de la ley 4/1994, de 8 de julio, de la Generalitat Valenciana, sobre protección de los animales de compañía, modificada por el artículo 45 de la Ley 12/2009, de 23 de diciembre, de la Generalitat, en la que se establece lo siguiente:

«Artículo 18»

«Para la recogida y retención de los animales abandonados y gestión de las adopciones, los ayuntamientos dispondrán de personal capacitado y de instalaciones adecuadas. En la prestación de este servicio, los ayuntamientos, sin perjuicio de su responsabilidad en el cumplimiento de la normativa aplicable, podrán concertar la ejecución con entidades externas, dando prioridad a las asociaciones de protección y defensa de los animales legalmente constituidas que lo soliciten. El destino de los animales recogidos sólo podrá ser una instalación inscrita en el registro oficial de núcleos zoológicos como centro de acogida de animales ya sea de titularidad municipal o privada.»

Tras declarar desierta una licitación anterior, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento aprobó un nuevo Pliego de Cláusulas Administrativas particulares para proceder a la licitación y adjudicación de un *contrato de servicios* para la prestación del servicio municipal de recogida y custodia de animales de compañía, mediante un procedimiento abierto en el que la valoración de las proposiciones había de efectuarse atendiendo a criterios referidos a los siguientes elementos: memoria técnica del servicio, mejoras al contrato, garantía complementaria y oferta económica, esta última con una ponderación del 70% del total. Como criterio de desempate en caso necesario, se previó el criterio social de mayor empleo de personas con discapacidad, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, (en adelante TRLCSP).

Visto todo ello, hemos de destacar, en primer lugar, el hecho de que el reproducido artículo de la Ley 4/1994 de la Generalitat establece que los ayuntamientos podrán “concertar” el servicio con entidades externas, pero al mismo tiempo hay que advertir que el concierto, en la legislación en materia de contratación, es precisamente una de las modalidades del contrato de gestión de servicios públicos, establecidas en el artículo 277 del TRLCSP, que no es aplicable en un contrato típico de servicios como el que prevé el Pliego remitido, razón por sí sola suficiente para descartar cualquier conflicto entre dicha contratación y lo dispuesto en la Ley 4/1994. El TRLCSP distingue claramente los contratos de servicios de los contratos de gestión de servicios públicos, los cuales tienen un régimen jurídico diferente al de servicios derivado en gran parte de la también diferente posición y responsabilidad asumidas por las partes intervinientes en el contrato. El contrato de gestión de servicios públicos es la forma mediante la cual la Administración puede gestionar indirectamente un servicio de su competencia, siempre que sea susceptible de explotación por particulares, encomendándolo a una entidad privada en régimen de concesión o de concierto, o asociándose con ella para tal fin. En cambio, mediante el contrato de servicios (o mixto de servicios y, accesoriamente, de suministros) la Administración contrata única o principalmente la realización de unos trabajos (prestaciones de hacer), pero manteniendo la gestión y responsabilidad directa



sobre la prestación del servicio.

En el caso sometido a consulta, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares remitido (en adelante PCAP) califica el contrato como contrato de servicios y establece su régimen jurídico de conformidad con ello y en consonancia con la forma de financiación del contrato -con cargo al presupuesto ordinario- y de retribución al adjudicatario -por servicios prestados y certificados por el responsable municipal-. El director del servicio y responsable del contrato está designado por el Ayuntamiento y sus funciones recaen sobre el Jefe de Servicios Municipales y Redes, quien debe cursar las instrucciones para la ejecución del contrato y comprobar que su realización se ajusta a lo contratado. En definitiva, el contrato, no sólo ha sido calificado como de servicios sino que reúne las características de un contrato de servicios de los comprendidos en el artículo 10 del TRLCSP y debe regirse, para su adjudicación, por las normas aplicables a este tipo de contratos. En relación con el artículo 18 de la Ley 4/1994 de la Generalitat, no nos encontramos ante el supuesto de concierto con entidades externas, sino ante el de gestión directa del servicio por el Ayuntamiento aunque para ello tenga que recurrir a contratar los servicios o trabajos para los que no disponga de medios propios o suficientes¹.

En segundo lugar, y sin perjuicio de la anterior conclusión, resulta oportuno abordar en el presente informe si cabe una interpretación compatible con la legislación de contratos de lo dispuesto en el repetido artículo 18 de la Ley 4/1994, en lo que se refiere a la “prioridad” que dicho precepto atribuye a las asociaciones de protección y defensa de los animales en el supuesto de que un Ayuntamiento opte por concertar este servicio con una entidad externa. Es decir, en el supuesto de que se tratara de un contrato de gestión de servicios públicos, en la modalidad de concierto.

El artículo 277 del TRLCSP define el concierto como una modalidad del contrato de gestión de servicios públicos en la que la Administración gestiona indirectamente un servicio de su competencia encomendándose a “una persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate”. En ese sentido, es evidente que las asociaciones que tengan por objeto la protección y defensa de los animales y demuestren experiencia en servicios de esta índole reúnen el requisito específico establecido en dicho precepto para poder ser adjudicatarios de un concierto para la gestión de un servicio municipal de recogida y custodia de animales de compañía como el que ha sido objeto de consulta por el Ayuntamiento de Paterna. Pues bien, es en esta apreciación donde cabe interpretar actualmente la prioridad a la que se refiere el artículo 18 de la Ley 4/1994 de la Generalitat, sin que ello impida que puedan haber otras entidades que deban ser admitidas a la licitación de un contrato para concertar tal servicio si cumplen los requisitos para ello y vienen realizando prestaciones análogas a las de su objeto.

1 Ha de advertirse que entre la documentación recibida y a partir de la página 49 figura unido y sin solución de continuidad un denominado Pliego de Condiciones Técnico-Económicas de prestación del Servicio Municipal de Recogida y Custodia de Animales de Compañía que excede lo que debe contener un pliego de prescripciones técnicas o no concuerda con el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y determina condiciones o establece obligaciones que, en su caso, deberían figurar en este último. También figura unido, a partir de la página 40 de la certificación, un Anexo IV conteniendo una “Instrucción sobre el Procedimiento y Gestión para la Introducción de Cláusulas Sociales en la Contratación Pública” que regula una obligación de la Administración al elaborar los pliegos pero no tiene relación concreta con el contrato en cuestión ni atañe a los licitadores o adjudicatario.

CONCLUSIONES

La adjudicación de un contrato de servicios por el Ayuntamiento de Paterna para su servicio municipal de recogida y custodia de animales de compañía no constituye un concierto con entidades externas. El concierto es una modalidad del contrato de gestión de servicios públicos, mediante la cual el Ayuntamiento puede gestionar indirectamente dicho servicio de su competencia encomendándose a una persona natural o jurídica que viniera realizando prestaciones análogas. Tanto un tipo de contrato como el otro se rigen por lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y han de adjudicarse a la oferta económicamente más ventajosa conforme a los principios de no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos que reúnan la condiciones de aptitud para su ejecución.

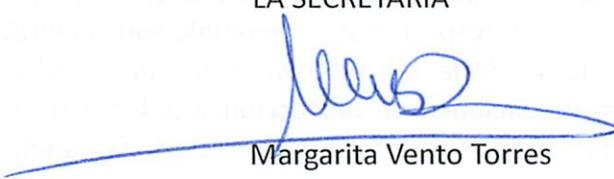
El presente Informe se emite al amparo de lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto 79/2000, de 30 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se crea la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana, y no tendrá carácter vinculante. Por tanto, el órgano consultante podrá adoptar su decisión ajustándose o apartándose del criterio de la Junta, con la obligación de motivar su decisión en este último caso.

VºBº
EL PRESIDENT DE LA JUNTA
(Por sustitución , Art. 1.a) Orden de
11 de junio de 2001, DOGV 17/07/2001)



Carmela Cots Soler
VICEPRESIDENTA

LA SECRETARIA



Margarita Vento Torres

APROBADO POR LA JUNTA SUPERIOR DE
CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA en fecha 24 de
noviembre de 2014.