

Ref SUB/SCC/mv-jb  
Asunto: Informe 7/2013

**INFORME 7/2013, DE 8 DE ENERO DE 2014. EFECTOS DE LA DISOLUCIÓN DE UN CONSORCIO EN EL CONTRATO DE CONCESIÓN DE SERVICIO PÚBLICO ANTES DE FINALIZAR EL PLAZO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO.**

#### ANTECEDENTES

En fecha 12 de noviembre de 2013, ha tenido entrada en la Secretaría de la Junta Superior de Contratación Administrativa, solicitud de informe del Presidente del Consorcio de Aguas d l'Horta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto 79/2000, de 31 de mayo, con el siguiente tenor literal:

*“Enrique Ortí Ferré, Alcalde de Xirivella, en su calidad de Presidente del Consorcio de Aguas de L'Horta y en base a lo dispuesto en el Art. 15 del Decreto 79/2000, de 30 de mayo, del Gobierno Valenciano por el que se crea la Junta Superior de Contratación de la Generalitat Valenciana, se solicita informe en relación a lo siguiente:*

*1.- En fechas 30 y 31 de julio de 2002 y 6 de agosto de 2002 los Ayuntamientos de Picanya, Alfara del Patriarca, Xirivella y Aldaia adoptan un acuerdo para constituir un consorcio para la gestión, en forma conjunta, de los servicios públicos del ciclo integral del agua, siendo publicados los estatutos del citado consorcio en el BOP por parte del Ayuntamiento de Picanya, al haber sido autorizado para la tramitación unitaria del expediente, el 21 de agosto de 2002. El acta constitutiva del citado consorcio se formaliza el día 23 de enero de 2003. A dichos municipios se adhirió el Ayuntamiento de Beniparrell en fecha 17 de diciembre de 2004.*

*2.- El consorcio convocó, mediante procedimiento abierto, concurso público para la adjudicación de la gestión indirecta, en régimen de concesión, del servicio público de abastecimiento de agua potable a domicilio y saneamiento y la prestación de los servicios correspondientes en los términos municipales que forman el Consorcio, aprobándose para ello el Pliego de Cláusulas administrativas y de Prescripciones técnicas que debía regir el referido concurso.*

*El 4 de junio de 2004 se acordó la adjudicación del contrato, por un plazo de 15 años, a la mercantil Aigües de L'Horta SA, formalizándose el mismo en fecha 10 de junio de 2004.*

*3.- Desde la creación del Consorcio no se le ha dotado de ningún tipo de infraestructura ni recursos humanos, ya que se ha apoyado para un funcionamiento residual en técnicos de alguno de los municipios integrantes, lo que ha provocado que cada Ayuntamiento en la práctica mantenga una relación directa con el adjudicatario a pesar de no mantener vínculo contractual, ya que éste corresponde al consorcio.*

4.- Es por ello, que a fecha de hoy, ante las dificultades económicas y prácticas que supone reconducir la gestión desde el propio consorcio se está planteando la posibilidad de la disolución del mismo. Dado que está vigente el contrato de concesión hasta el año 2019 surgen distintas cuestiones por la falta de previsión expresa en el clausulado de los estatutos del Consorcio y del contrato y que a continuación se detallan:

- a) *¿Qué consecuencias jurídicas implicaría la disolución del consorcio desde el punto de vista contractual? ¿Puede considerarse como causa justa para la resolución del contrato?*
- b) *¿Cabe la subrogación en el contrato de cada uno de los ayuntamientos integrantes con el actual concesionario en la parte proporcional del contrato que le corresponda hasta la finalización del mismo?*
- c) *¿Qué criterios deberían emplearse para la reversión de las infraestructuras a cada uno de los Ayuntamientos?"*

#### CONSIDERACIONES JURÍDICAS

La primera cuestión planteada en la consulta formulada por el Presidente del Consorcio de Aguas de L'Horta (en adelante el Consorcio) no tiene respuesta en la legislación de Contratos del Sector Público, sino en la reguladora del Régimen Local y, en particular, en los propios estatutos del Consorcio. El artículo 29 de los Estatutos prevé al respecto que, una vez acordada la disolución, se constituirá una 'Junta Liquidadora' a fin de proceder a la liquidación y pago de obligaciones; a las liquidaciones y cobranza de derechos y rentas, y a la distribución del patrimonio y cargas resultantes de la disolución. En consecuencia, la extinción del Consorcio lleva aparejada la de todos sus contratos y negocios jurídicos con terceras personas y la liquidación de todos los derechos y obligaciones que ello comporte, sin perjuicio de la posibilidad de subrogación en algún caso y de los acuerdos a que pudiera llegarse entre los Ayuntamientos que participan en el Consorcio y con algunos de esos terceros.

En segundo lugar, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y en la Ley 8/2010 de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana, los servicios de abastecimiento de agua potable, saneamiento y tratamiento de residuos son servicios mínimos de prestación obligatoria por los municipios que participan en el Consorcio. Por tanto, los Ayuntamientos afectados están obligados a garantizar la regularidad y continuidad de los servicios que constituyen los fines del Consorcio y ello implica que su disolución exige que, simultáneamente, todos y cada uno de dichos Ayuntamientos adopten las medidas necesarias para que la prestación de tales servicios no se interrumpa en ningún momento, bien porque se procede a la gestión directa del servicio tras su rescate, bien porque previamente se han efectuado nuevas licitaciones para su gestión indirecta en cada municipio mediante concesión u otra modalidad, o bien porque han encontrado otra fórmula de gestión que permita la continuidad del contrato actual.

En cualquier caso, hemos de destacar que la disolución del consorcio, por sí sola, no es causa de disolución del contrato suscrito con la actual concesionaria. Dicho contrato, atendiendo al tiempo en que fue licitado y adjudicado, se rige por el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, en cuyos artículos 111 y 167 se establecen las circunstancias que constituyen causas de resolución de los contratos, en general, y de los contratos de gestión de servicios públicos en particular, respectivamente.



De acuerdo con dichos preceptos y con lo establecido en la cláusula 33 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) del contrato de concesión, son causas de resolución de dicho contrato, entre otras que no vienen al caso, las siguientes:

- La extinción de la personalidad jurídica de la sociedad contratista.
- El mutuo acuerdo entre la Administración y el contratista.
- El rescate del servicio por la Administración.
- La imposibilidad de la prestación del servicio como consecuencia de acuerdos adoptados por la Administración con posterioridad al contrato.

Además, la cláusula 32 del PCAP establece también que la concesión se extinguirá, entre otras, por las siguientes causas:

- Rescate del servicio por razones de interés público, mediante la indemnización que corresponda de acuerdo con lo legalmente establecido.
- Renuncia del concesionario, de acuerdo con el procedimiento legalmente previsto.

En consecuencia, como apuntábamos anteriormente, hemos de mantener que, en los términos de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, la disolución del consorcio no es causa de resolución del contrato de concesión ni está previsto en la misma el supuesto de la extinción de la persona jurídico-pública que lo adjudicó. En su caso, sería el posible rescate del servicio, acordado por las Administraciones locales que conforman el consorcio, la decisión que traería como consecuencia la resolución del contrato y tendría los efectos establecidos en el artículo 169 del TRLCAP, apartados 1 y 4:

*Artículo 169. Efectos de la resolución.*

*1. En los supuestos de resolución, la Administración abonará, en todo caso, al contratista el precio de las obras e instalaciones que, ejecutadas por éste, hayan de pasar a propiedad de aquélla, teniendo en cuenta su estado y el tiempo que restare para la reversión.*

...

*4. En los supuestos de las letras b) [el rescate del servicio por la Administración], c) y d) del artículo 167, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo, la Administración indemnizará al contratista de los daños y perjuicios que se le irroguen, incluidos los beneficios futuros que deje de percibir, atendiendo a los resultados de la explotación en el último quinquenio y a la pérdida del valor de las obras e instalaciones que no hayan de revertir a aquélla, habida cuenta de su grado de amortización.*

Respecto a la segunda cuestión planteada en la consulta formulada por el Presidente del Consorcio, relativa a la posibilidad de subrogación de 'cada uno' de los Ayuntamientos integrantes 'en la parte proporcional del contrato que le corresponda' y hasta su finalización, hemos de advertir que no tiene encaje tal medida en la legislación de contratos y en la normativa comunitaria en materia de contratación que ya era aplicable en el tiempo de la licitación del contrato.

Debe evitarse tanto la resolución del contrato por decisión unilateral de la Administración, que originaría daños y perjuicios al concesionario y la obligación de indemnizar por ellos, como que se produzca una modificación sustancial del contrato, en especial, de su objeto y de las condiciones pactadas con la sociedad concesionaria, cosa que sucedería al descomponerlo en

cuatro contratos distintos y podría adolecer de vicios de nulidad y traer consecuencias igualmente costosas para la Administración.

Entendemos, por tanto, que sólo cabría la posibilidad de subrogación o, mejor dicho, sucesión de todos los Ayuntamientos en el contrato suscrito por el Consorcio y la sociedad concesionaria, con el consentimiento de ésta y manteniendo la integridad del contrato, sus condiciones y la unidad de su objeto. Como hemos indicado, el TRLCAP no prevé el supuesto de extinción de la personalidad jurídica de la entidad pública contratante, pero consideramos que, cuando esta circunstancia se da en una entidad creada por la Administración pública, tal falta de previsión no impide ni prohíbe la sucesión de la Administración o Administraciones titulares de la misma que la crearon. El Consorcio no es más que la persona jurídica de carácter instrumental de la que se dotaron los Ayuntamientos participantes para gestionar *conjuntamente* los servicios que constituyen su objeto y su disolución no implica necesariamente que no puedan continuar gestionándolos de esa forma.

De hecho, el propio escrito de la consulta reconoce que, desde su creación, el Consorcio no ha sido dotado de ningún tipo de infraestructura ni de recursos humanos y que “se ha apoyado para un funcionamiento residual en técnicos de alguno de los municipios integrantes, lo que ha provocado que cada Ayuntamiento en la práctica mantenga una relación directa con el adjudicatario a pesar de no mantener vínculo contractual, ya que este corresponde al consorcio”. Si se considera que no es necesario el consorcio, los Ayuntamientos participantes pueden continuar la gestión mediante un convenio interadministrativo, sin que se establezca una organización común como la del consorcio y al amparo de lo previsto en el artículo 111 de la Ley 8/2010 de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana.

La anterior situación descrita en el escrito de la consulta se completa con la alusión a unas “dificultades económicas y prácticas que supone reconducir la gestión desde el propio consorcio” y que según el mismo escrito parecen justificar el hecho de que se plantee la posibilidad de su disolución. Desconocemos a qué dificultades se refiere pero tal descripción está lejos de constituir un motivo que pueda considerarse como razones de interés público que amparen la disolución del consorcio y la consiguiente resolución anticipada del contrato suscrito con la sociedad concesionaria, con los elevados costes que, en el mejor de los casos, ello puede suponer. A mayor abundamiento, las formulas que de conformidad con el ordenamiento jurídico se adoptaren para la gestión conjunta del contrato con el adjudicatario no dejarían de ser formulas asociativas, lo que nos lleva a concluir que para tal fin ya existe el consorcio.

Respecto a la última cuestión planteada en el escrito de consulta, relativa a los criterios que deberían emplearse para la reversión de las infraestructuras a cada uno de los Ayuntamientos, entendemos que referida al momento en que finalice la concesión, hemos de informar que ésta es una cuestión patrimonial para la que esta Junta carece de competencia por no ser una cuestión en materia de contratación administrativa y encontrarse fuera del ámbito de la legislación de contratos del sector público.

## CONCLUSIÓN

PRIMERA. La disolución del consorcio, por sí sola, no es causa de disolución del contrato suscrito con la actual concesionaria.



SEGUNDA. La posibilidad de subrogación de 'cada uno' de los Ayuntamientos integrantes 'en la parte proporcional del contrato que le corresponda' y hasta su finalización, hemos de advertir que no tiene encaje tal medida en la legislación de contratos y en la normativa comunitaria en materia de contratación que ya era aplicable en el tiempo de la licitación del contrato.

TERCERA. La reversión de las infraestructuras a cada uno de los Ayuntamientos, es una cuestión patrimonial para la que esta Junta carece de competencia por no ser una cuestión en materia de contratación pública y encontrarse fuera del ámbito de la legislación de contratos del sector público.

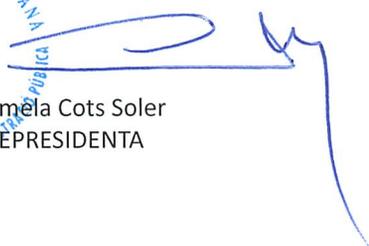
El presente Informe se emite al amparo de lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto 79/2000, de 30 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se crea la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana, y no tendrá carácter vinculante. Por tanto, el órgano consultante podrá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

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

LA SECRETARIA DE LA JUNTA

Margarita Vento Torres



  
Carmela Cots Soler  
VICEPRESIDENTA

APROBADO POR LA JUNTA SUPERIOR DE  
CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, en fecha 8 de  
enero de 2014