**LAS CLAUSULAS SOCIALES EN LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA LOCAL**

***Antonio José Vélez Toro***

***ABOGADO***

**LAS CLAUSULAS SOCIALES EN LA CONTRATACIÓN**

**INDICE:**

**I. INTRODUCCIÓN.-**

II. PRIMER NIVEL DE INTERVENCIÓN: POSIBILIDADES QUE OFRECE EL MARCO GENÉRICO DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

1. ACERCA DEL INCREMENTO DE UTILIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.-

2. PANORAMA LEGAL DE LOS MERCADOS PÚBLICOS: NOTAS SOBRE EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.-

A) Ámbito subjetivo de aplicación de la contratación administrativo.-

B) Los órganos de contratación en la Administración Local.-

C) Clases de contratos de la Administración:

D) Requisitos

E) Procedimiento de contratación:

*a) Actuaciones administrativas preparatorias:*

*b) Procedimientos de adjudicación:*

*c) Formas de adjudicación:* Subasta y concurso

d) Notificación y publicidad de las adjudicaciones:

*e) Perfección y formalización de los contratos*

F) Ejecución del contrato:

G) Extinción de los contratos administrativos:

H) Contrato de obras:

*a) Concepto*

*b) Peculiaridades más destacadas:*

I) Contrato de gestión de servicios públicos:

*a) Definición*

*b) Modalidades*

*c) Plazos*:

*d) Procedimiento*

*e) Obligaciones*

*d) Causas específicas de resolución*

J) Contrato de suministro:

*a) Definición*

*b) Caracteres*

K) Contratos de consultoría y asistencia y de los servicios:

*a) Definición de contrato de consultoría y asistencia:*

*b) Definición de contrato de servicios*:

3. CUESTIONES DE INTERÉS.-

A) Sobre las formulas legales de gestión de los servicios públicos.-

B) La prohibición de utilizar la experiencia o la solvencia como criterio de selección.-

C) La necesidad de eliminar la subcontratación de los mercados públicos.-

III. SEGUNDO NIVEL DE INTERVENCIÓN: MEDIDAS ESPECÍFICAS DE DISCRIMINACIÓN POSITIVA A INTRODUCIR EN LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

1. LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN EL TCEE (Arts. 136 y 137):

2. UN EJEMPLO DE BALBUCEO LEGISLATIVO ESTATAL: LA REINSERCIÓN SOCIO-LABORAL DE EX-RECLUSOS.-

3. LA PROMOCIÓN E INSERCIÓN PROFESIONAL COMO COMPETENCIA LOCAL.-

A) El estado de la cuestión en la legislación local.-

B) De si el título competencial es suficiente o requiere de legislación específica para dotarse de contenido.-

4. ACERCA DEL ESTABLECIMIENTO DE CLAUSULAS SOCIALES EN LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.-

IV. TERCER NIVEL DE INTERVENCIÓN: ALTERNATIVAS A LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

1. CONTRATACIÓN DE PERSONAL LABORAL TEMPORAL DE LAS ENTIDADES LOCALES. SECTOR PÚBLICO Y CRITERIOS DE SELECCIÓN DE PERSONAL.-

*A) Marco general.-*

*B) Selección del personal laboral temporal de la Administración Local.-*

*C) La constitución de las llamadas “bolsas de empleo”.-*

*D) Auxilio administrativo y selección de personal laboral temporal.-*

*E) La estabilización del personal laboral temporal: La colisión entre los principios del Derecho del Trabajo y los de la Función Pública.-*

*F) La contratación laboral en los entes instrumentales de las Entidades Locales.-*

2. LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES Y PARTICULARES.

*A) Análisis normativo.-*

*B) Los convenios de colaboración entre administraciones y particulares en la doctrina.-*

*C) A modo de conclusiones.-*

**V. CONCLUSIONES OPERATIVAS:**

1. TÉCNICA LEGISLATIVA: CLAUSULAS ADMINISTRATIVAS TIPO A INTRODUCIR EN LOS DIFERENTES TIPOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA LOCAL.

A) Exclusión de la subcontratación:

B) Prohibición de utilizar los servicios de las ETT:

C) Fomento del empleo estable en las empresas relacionadas con la Administración:

D) Fomento del empleo de personas en situaciones de exclusión social o en procesos de inserción social:

2. CAUCES PROCEDIMENTALES PARA LA IMPLANTACIÓN DE CLAUSULAS ADMINISTRATIVAS TIPO DE CARÁCTER SOCIAL EN LAS ENTIDADES LOCALES, ASÍ COMO EN SUS EMPRESAS Y ORGANISMOS PÚBLICOS.

A) Posibilidades de implementación.-

3. ELEMENTOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE UN SERVICIO DE SEGUIMIENTO DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.-

*A) Funciones.-*

*B) Naturaleza jurídica.-*

**LAS CLAUSULAS SOCIALES EN LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA LOCAL**

*In memorian* de Pilar Alemán Ochotorena, con quien compartí amistad, fe e ilusión por un mundo sin últimos.

**I. INTRODUCCIÓN.-**[[1]](#footnote-1)

El presente trabajo trata de profundizar sobre la introducción de las denominadas clausulas sociales en la contratación administrativa, pensando sobre todo en la Administración Local, la más próxima a la ciudadanía. El objeto no es otro que buscar resortes que posibiliten -en el marco de lo existente- paliar la exclusión social y, con ello, la marginalidad a la que se ven condenados los sectores sociales más desfavorecidos. Por ello, hemos procurado avanzar en tres direcciones: *a)* cauces que ofrece la propia legislación de contratos de las administraciones públicas, *b)* la introducción de discriminación positiva en la contratación administrativa; y, por último, *c)* trataremos las posibles alternativas a la contratación administrativa al objeto de conseguir la inserción laboral de los sectores con dificultad de acceso al empleo. El estudio procura completarse con una serie de propuestas prácticas.

**II. PRIMER NIVEL DE INTERVENCIÓN: POSIBILIDADES QUE OFRECE EL MARCO GENÉRICO DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA**

**1. ACERCA DEL INCREMENTO DE UTILIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.-**

El proceso de segmentación y dualización del gran mercado de trabajo -como eje del sistema económico capitalista- es transvasado al espacio público de las Administraciones Públicas (empieza a ser habitual hablar de “mercados públicos”), de modo que también las Administraciones tienden en su estructuración de recursos humanos a reproducir dicha dualización.[[2]](#footnote-2)

De este modo, a la gran empresa le sucede la división entre empresa matriz y empresas auxiliares y a la Administración como espacio no sujeto a las reglas del mercado como reverso y garantía para que los mercados puedan seguir operando también va introduciendo esta dualización no ya solo con su propio personal (personal funcionario de carrera y personal temporal: interino y laboral temporal), sino a través de los mecanismos propios de la contratación administrativa.

Por ello, lo que se pretende en el presente estudio es introducir una serie de medidas tendentes a no contribuir, y en alguna medida a paliar, los efectos de esa periferia social desrregulada con enorme crecimiento en el sector servicios y que va enquistando en los propios mercados públicos de mano de la contratación administrativa. Nos referimos a esa *“subclase que, más que como una bolsa, tiende a comportarse como un comodín en la formación económica de una economía formalmente desindustrializada y con una enorme crecimiento del sector servicios; pero no sólo del sector de los servicios cualificados y postindustriales, sino de los servicios subproletarizados e infraindustriales”.*[[3]](#footnote-3)

Cabe preguntarse a qué obedece la contratación administrativa; o lo que es lo mismo, a qué se debe que la Administración recurra a la contratación administrativa.[[4]](#footnote-4) La Administración debe satisfacer las necesidades públicas y para ello lo puede hacer con sus propios medios o concertandolos -en sentido amplio-. En este punto, conviene analizar y deslindar la naturaleza de las diferentes figuras contractuales administrativas; así, desde la obra pública hasta la concesión de servicio público pasando por la consultoría, encontrando fenómenos que podemos denominar de *“toyotización administrativa”* (generación de mecánicas privadas, en vez de públicas, y ello por un mayor abaratamiento de costes, que ineludiblemente también lo son de índole laboral. El resultado termina siendo obvio. Aquí no tratamos de cuestionar el hecho de que la Administración gestione de modo directo o indirecto, a través de empresa u organismo públicos, sino la prestación a través de terceros con animo de lucro. En este último caso, las condiciones laborales, sociales y de salud laboral perecen entrar en un camino sin retorno, o quizá surgieron así de precarias).

Nuestra primera hipótesis de trabajo es la siguiente: que la explotación y la exclusión social son producidas no por casualidad y que el Estado capitalista interviene en su producción, al tiempo que opera a niveles paliativo-asistenciales. La segunda hipótesis, y objeto de este estudio, es tratar de abrir cauces para implementar las políticas sociales sobre espacios nuevos, cuales son los propios de la contratación administrativa a escala local.

**2. PANORAMA LEGAL DE LOS MERCADOS PÚBLICOS: NOTAS SOBRE EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.-**

**A) Ámbito subjetivo de aplicación de la contratación administrativo.-**

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea en Sentencia de 20 de septiembre de 1998, Asunto *Beentjes*, acerca del alcance del alcance de la contratación administrativa, determino que según la Directiva 71/355 la contratación administrativa debe alcanzar no solo a las Administraciones Públicas y sus organismos autónomos *sensu estricto*, sino a toda formula de ente instrumental creado para satisfacer el interés general y cuya actividad se encuentre financiada por el Estado, entes territoriales u otros organismos de derecho público o cuya gestión se encuentre sometida a su control o cuyos órganos de administración, dirección o vigilancia sean nombrados por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de Derecho público. De este modo, deben quedar dentro de la contratación administrativa todos los contratos que realicen las empresas públicas y las fundaciones privadas de titularidad pública.

Así, podría decirse siguiendo la opinión de José Mª Baño León que el art. 1.3 de la LCAP (ahora TR de la LCAP) infringiría las Directivas de contratación al no prever expresamente que los entes en mano pública que cumplan los requisitos de influencia determinate de un ente público y ejercicio de actividades de interés general deben quedar sujetos a las normas de capacidad, selección del contratista, formas de adjudicación de las normas europeas cuando por razón del contrato y de la cuantía entran en el ámbito de las Directivas comunitarias; o bien, interpretar el art 1.3 del TR-LCAP de modo lo suficientemente amplio como para dar cabida a todo tipo de entes -cualquiera que sea su naturaleza jurídica- que estén controlados directa o indirectamente por un ente público y tengan por finalidad la satisfacción de necesidades de interés general.[[5]](#footnote-5) De este modo se incorpora a la contratación administrativa española un concepto puramente funcional de ente público; concepción que tendría un carácter básico, en virtud de que el art. 1 de la LCAP tiene carácter de básico a los efectos del art. 149.1.18.ª CE, y por tanto, susceptible de aplicación no solo al ámbito competencial estatal sino que extiende su ámbito aplicativo a los espacios competenciales autonómicos y locales.

Igualmente, habrá que reinterpretar el tenor de la D.A. 6.ª del TR-LCAP, que excluye a las sociedades con capital mayoritariamente público de la aplicación de la propia Ley, en el sentido de que solo puede referirse a las sociedades mercantiles que realicen actividades empresariales exclusivamente, pero no a las que total o parcialmente tengan por finalidad la satisfacción de interés general.[[6]](#footnote-6)

**B) Los órganos de contratación en la Administración Local**.-

Los Alcaldes y Presidentes de Diputación van a ser los órganos competentes para aprobar y adjudicar la inmensa mayoría de los contratos administrativos. A tal efecto, los artículos 21.1.ñ) y 34.1.k) de la LRBRL atribuye a los presidentes de las corporaciones locales *“Las contrataciones y concesiones administrativas cuando su importe no supere el 10% de los recursos ordinarios del Presupuesto ni, en cualquier caso, los mil millones de pesetas; incluidas las de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a 4 años, siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del Presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada”* (según redacción dada por la L. 11/1999, de 21 de abril, y L. 55/1999, de 29 de diciembre).[[7]](#footnote-7)

Por consiguiente, queda el Pleno de las respectivas Corporaciones relegado a aquellos contratos que superen las cuantías indicadas de mil millones de pesetas ó del 10% de los recursos ordinarios del presupuesto, que impliquen un gasto plurianual superior a 4 años, o menor de 4 años si se exceden las cuantías referidas.

**C) Clases de contratos de la Administración**:

El art. 5 TRLCAP distingue en orden a los contratos de la Administración entre contratos administrativos, contratos administrativos especiales y privados.[[8]](#footnote-8)

⋅ Son contratos administrativos “aquellos cuyo objeto directo, conjunta o separadamente, sea la ejecución de obras, la gestión de servicios públicos y la realización de suministros, los de consultoría y asistencia o de servicios, excepto los contratos comprendidos en la categoría 6 del artículo 206 referente a contratos de seguros y bancarios y de inversiones y, de los comprendidos en la categoría 26 del mismo artículo, los contratos que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos [esparcimiento, culturales y de ocio].”

⋅ Tendrán la consideración de contratos administrativos especiales aquellos con objeto distinto pero que tengan naturaleza administrativa especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla o por declararlo así una ley. El art. 8 del TRLCAP adiciona como especificidad de los contratos administrativos especiales una serie de requisitos a incluir en los pliegos de clausulas administrativas particulares, añadiendo -por lo demás- causas específicas de resolución.

⋅ Por exclusión, los restantes contratos, que no sean susceptibles de ser calificados de administrativos o administrativos especiales, tendrán la consideración de contratos privados de la Administración, señalando de modo particular los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorporales y valores negociables, así como los contratos comprendidos en la categoría 6 del artículo 206 referente a contratos de seguros y bancarios y de inversiones y, de los comprendidos en la categoría 26 del mismo artículo [esparcimiento, culturales y de ocio], los contratos que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos.”

⋅ La clasificación se concluye con la categoría del contrato mixto o híbrido al disponer el art. 6 del TRLCAP lo siguiente: *“Cuando un contrato administrativo contenga prestaciones correspondientes a otro u otros administrativos de distinta clase se atenderá para su calificación y aplicación de las normas que lo regulen al carácter de la prestación que tenga más importancia desde el punto de vista económico.”*

- Las diferencias en cuanto a su régimen jurídico radican en lo siguiente:

Los contratos administrativos se regirán en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado.

Los contratos administrativos especiales se regirán por sus propias normas con carácter preferente.

Los contratos privados de las Administraciones Públicas se regirán en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas administrativas específicas, por la legislación de contratación administrativa (LCAP y disposiciones de desarrollo) y en cuanto a sus efectos y extinción, por las normas de derecho privado; si bien, los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorporales y valores negociables se regirán en cuanto a su preparación y adjudicación por la legislación patrimonial de las correspondientes Administraciones Públicas.

- Orden jurisdiccional competente:

Tanto para los contratos administrativos como para los administrativos especiales el orden jurisdiccional contencioso administrativo será el competente para resolver las controversias que surjan entre las partes en los contratos administrativos.

Para los contratos privados de la administración será el orden jurisdiccional civil competente para resolver las controversias que surjan entre las partes en los contratos privados; no obstante, se considerarán actos jurídicos separables los que se dicten en relación con la preparación y adjudicación del contrato y, en consecuencia, podrán ser impugnados ante el orden jurisdiccional contencioso‑administrativo.

**D) Requisitos** (art. 11 TRLCAP):

Son requisitos comunes y necesarios para la celebración de los contratos administrativos, con carácter general los siguientes:

⋅ Relativos a los sujetos: de un lado, competencia del órgano de contratación; y de otro, capacidad del contratista adjudicatario.

⋅ Relativos al objeto: determinación del objeto del contrato, así como la fijación del precio. El art. 13 del TRLCAP señala que el objeto de los contratos deberá ser determinado y su necesidad para los fines del servicio público correspondiente se justificará en el expediente de contratación.

⋅ De carácter procedimental (económico-administrativo): existencia de crédito adecuado y suficiente, si del contrato se derivan obligaciones de contenido económico para la Administración; tramitación de expediente, al que se incorporarán los pliegos en los que la Administración establezca las cláusulas que han de regir el contrato a celebrar y el importe del presupuesto del gasto; fiscalización previa de los actos administrativos de contenido económico, relativos a los contratos, en los términos previstos en la Ley General Presupuestaria o en las correspondientes normas presupuestarias de las distintas Administraciones Públicas sujetas a esta Ley; aprobación del gasto por el órgano competente para ello; y formalización del contrato.

**E) Procedimiento de contratación:**[[9]](#footnote-9)

*a) Actuaciones administrativas preparatorias:*

Tramitación ordinaria (art. 67 TRLCAP): A todo proceso de contratación administrativa precederá la tramitación del expediente de contratación que se iniciará por el órgano de contratación justificando la necesidad, e incorporará el pliego de condiciones administrativas particulares y el de prescripciones técnicas particulares que hayan de regir el contrato, con precisión del plazo de duración del contrato y, de su posible prorroga, que habrá de ser expresa. Al expediente se incorporarán el certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituya, la fiscalización de la Intervención y la probación del gasto.

En cuanto al fraccionamiento de los contratos, hay que señalar que no podrá fraccionarse un contrato con objeto de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad, el procedimiento o la forma de adjudicación que corresponda (68.2). Cuando el objeto admita fraccionamiento, que se deberá justificar debidamente en el expediente, podrá preverse en el mismo la realización independiente de cada una de sus partes, mediante su división en lotes, siempre que éstas sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado o así lo exija la naturaleza del objeto (68.3).

Tramitación urgente (71 TRLCAP): Podrán ser objeto de tramitación urgente los expedientes de contratos cuya necesidad sea inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público. A tales efectos, el expediente deberá contener la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación y debidamente motivada. Una vez calificado el expediente de urgente, dará preferencia para su despacho por los distintos órganos administrativos, fiscalizadores y asesores, se reducen a la mitad los plazos de licitación y adjudicación del contrato y permite iniciar la prestación sin formalización del contrato.

Tramitación de emergencia (72 TRLCAP): Procede cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional. En tal supuesto, el órgano de contratación competente podrá ordenar la ejecución de lo necesario sin tramitación de expediente, autorizando los libramientos necesarios, si bien una vez ejecutadas las actuaciones se deben cumplimentar los trámites necesarios de fiscalización y aprobación del gasto. Solo en la tramitación de emergencia se admite la contratación verbal, quedando proscrita por lo demás para todo tipo de contrataciones (art. 55).

Publicidad (78 TRLCAP):

Todos los procedimientos para la adjudicación de contratos, con excepción de los procedimientos negociados, se anunciarán en el BOE, que podrá ser sustituido por el correspondiente de la Comunidad Autónoma o de la Entidad Local si se trata de Comunidades Autónomas o Entidades Locales y sus organismos autónomos y entidades de derecho público, salvo que por su cuantía deba ser anunciado en el DOCE.

*b) Procedimientos de adjudicación:*[[10]](#footnote-10)

La adjudicación de los contratos podrá llevarse a cabo por procedimiento abierto, restringido o negociado (art. 73 TRLCAP).

En el procedimiento abierto todo empresario interesado podrá presentar una proposición.

En el procedimiento restringido sólo podrán presentar proposiciones aquellos empresarios seleccionados expresamente por la Administración, previa solicitud de los mismos.

En el procedimiento negociado el contrato será adjudicado al empresario justificadamente elegido por la Administración, previa consulta y negociación de los términos del contrato con uno o varios empresarios.

*c) Formas de adjudicación:* Subasta y concurso (74 TRLCAP).

Tanto en el procedimiento abierto como en el restringido la adjudicación podrá efectuarse por subasta o por concurso.

La subasta versará sobre un tipo expresado en dinero, con adjudicación al licitador que, sin exceder de aquél, oferte el precio más bajo.

En el concurso la adjudicación recaerá en el licitador que, en su conjunto, haga la proposición más ventajosa, teniendo en cuenta los criterios que se hayan establecido en los pliegos, sin atender exclusivamente al precio de la misma y sin perjuicio del derecho de la Administración a declararlo desierto.

En cuanto a la utilización de los procedimientos y formas de adjudicación (75 TRLCAP), cabe señalar que los órganos de contratación utilizarán normalmente la subasta y el concurso como formas de adjudicación; mientras que el procedimiento negociado sólo procederá en los casos determinados por la Ley para cada clase de contrato.

En todo caso, deberá justificarse en el expediente la elección del procedimiento y forma utilizados.

Cómputo de plazos (76 TRLCAP): Se invierte el criterio de la Ley de Procedimiento Administrativo, de modo que todos los plazos establecidos en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, salvo que se indique lo contrario, son naturales.

La cuantía de los contratos se entenderá efectuada con el Impuesto sobre el Valor Añadido Incluido, salvo que se indique lo contrario (77 TRLCAP).

Proposiciones (79 TRLCAP): Las proposiciones serán secretas y se arbitrarán los medios que garanticen tal carácter hasta el momento de la licitación pública. A tal efecto, se presentarán en sobre cerrado.

La presentación de proposiciones presume la aceptación incondicionada por el empresario de la totalidad de las condiciones de la licitación (procedimiento de contratación y contenido del contrato).

Las proposiciones deberán de ir acompañadas, en sobre aparte, de los siguientes documentos:

- Los que acrediten la personalidad jurídica del empresario y, en su caso, su representación.

- Los que acrediten la clasificación de la empresa, en su caso, o justifiquen los requisitos de su solvencia económica, financiera y técnica o profesional y una declaración responsable de no estar incursa en prohibición de contratar. Dicha declaración debe comprender expresamente hallarse al corriente del cumplimiento de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes, sin perjuicio de que el adjudicatario lo acredite fehacientemente antes de la adjudicación del contrato.

- El resguardo acreditativo de la garantía provisional, cuando la misma sea exigible.

- Para las empresas extranjeras la declaración de someterse expresamente a la jurisdicción de los Juzgados y Tribunales españoles de cualquier orden, con renuncia expresa a cualquier otra jurisdicción.

Cuando sea necesaria la presentación de otros documentos con arreglo a esta Ley deberán mencionarse en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en el correspondiente anuncio de licitación.

Proposiciones simultaneas, variantes o alternativas (80 y 87): Cada licitador no podrá presentar más de una proposición, salvo que se prevea expresamente la posibilidad de presentar proposiciones alternativas, que habrán de precisarse en el pliego de condiciones particulares y hacerse constar en el anuncio de la licitación.

Mesa de contratación (81 TRLCAP y 113 TRRL): En la Administración Local existirá una mesa de contratación formada por un Presidente que será el de la Corporación o miembro de ésta en quien delegue, los vocales que se determinen reglamentariamente y un Secretario que será el de la Corporación.

*d) Notificación y publicidad de las adjudicaciones:* (93 TRLCAP)

La adjudicación del contrato, una vez acordada por el órgano de contratación y cualquiera que sea el procedimiento seguido y la forma de adjudicación empleada, será notificada a los participantes en la licitación y después de formalizada se comunicará al Registro Público de Contratos.

Cuando el importe de la adjudicación sea igual o superior a 10.000.000 de pesetas se publicará en el «Boletín Oficial del Estado» o en los respectivos Diarios o Boletines Oficiales de las Comunidades Autónomas y entidades locales, en plazo no superior a cuarenta y ocho días a contar de la fecha de adjudicación del contrato, un anuncio en el que se dé cuenta de dicha adjudicación. Además, en los contratos sujetos a publicidad obligatoria en el «Diario Oficial de las Comunidades Europeas» y de determinados contratos de consultoría y asistencia y en los de servicios.

Para los contratos de gestión de servicios públicos, la publicidad de las adjudicaciones en el «Boletín Oficial del Estado» o en los respectivos Diarios o Boletines Oficiales será obligatoria cuando el presupuesto de gastos de primer establecimiento sea igual o superior a 10.000.000 de pesetas o su plazo de duración exceda de cinco años.

A todo candidato o licitador rechazado que lo solicite, el órgano de contratación comunicará los motivos del rechazo de su candidatura o de su proposición y las características de la proposición del adjudicatario determinantes de la adjudicación a su favor, en el plazo de quince días a partir de la recepción de la solicitud.

*e) Perfección y formalización de los contratos* (53 y 54 TRLCAP):

Los contratos de la administración se perfeccionan mediante la adjudicación realizada por el órgano de contratación competente (cualquiera que sea el procedimiento o la forma de adjudicación utilizados).

Los contratos administrativos se formalizarán en documento administrativo (dentro del plazo de treinta días a contar desde el siguiente al de la notificación de la adjudicación se indica con carácter supletorio), constituyendo dicho documento título suficiente para acceder a cualquier registro público, pudiendo, no obstante, elevarse a escritura pública cuando lo solicite el contratista, siendo a su costa los gastos derivados de su otorgamiento. Cuando, por causas imputables al contratista no pudiese formalizarse el contrato dentro del plazo indicado, la Administración podrá acordar la resolución del mismo, siendo trámite necesario la audiencia del interesado y cuando se formule oposición por el contratista, el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva. En tal supuesto procederá la incautación de la garantía provisional y la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados.

Será requisito necesario para la formalización del contrato administrativo la prestación por el empresario de las garantías previstas en la misma como salvaguarda de los intereses públicos, salvo excepciones tasadas legalmente.

No se podrá iniciar la ejecución del contrato sin la previa formalización del mismo, excepto en los casos de tramitación urgente o de emergencia.

Si las causas de la no formalización del contrato administrativo fueren imputables a la Administración, se indemnizará al contratista de los daños y perjuicios que la demora le pueda ocasionar, con independencia de que pueda solicitar la resolución del contrato.

*De los contratos menores* (art. 56 y concordantes TRLCAP):[[11]](#footnote-11)

Tendrán la consideración de contratos menores, aquellos contratos administrativos que se definirán exclusivamente por las cuantías siguientes:

⋅ Contratos de obras cuya cuantía no exceda de 5.000.000 de pesetas.

⋅ Contratos de suministros cuando su cuantía no supere los 2.000.000 de pesetas.

⋅ Contratos de consultoría y asistencia y de servicios cuya cuantía no sea superior a 2.000.000 de pesetas, salvo los celebrados con empresas de trabajo temporal en los que no existirá esta categoría de contratos menores.

La tramitación del expediente de los contratos menores sólo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente y en el contrato menor de obras, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de la existencia de proyecto cuando normas específicas así lo requieran.

**F) Ejecución del contrato:**(95. ss. TRLCAP)

El contratista está obligado a cumplir el contrato bajo el principio de riesgo y ventura, dentro del plazo total fijado para la realización del mismo, así como de los plazos parciales señalados para su ejecución sucesiva.

Cuando el contratista incurra en mora por causa imputable al mismo, la Administración a su entera elección podrá optar por la resolución del contrato o por la imposición de penalidades diarias en la proporción de 20% por cada 100.000 pesetas del precio del contrato.

Será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.

Por su parte, la Administración está obligada al abono de l a prestación convenida en los términos establecidos en el contrato, de conformidad con la legislación de contratos públicos, y con arreglo al precio convenido (99).

*Prerrogativas de la Administración* (59 TRLCAP):

Una vez perfeccionado el contrato, el órgano de contratación sólo podrá introducir modificaciones por razón de interés público en los elementos que lo integran, siempre que sean debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, justificándolo debidamente en el expediente (101).

La clásica prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimento, modificarlos por razones de interés público y acordar su resolución se sujeta a previo y preceptivo informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en los casos de interpretación, nulidad y resolución cuando se formule oposición por parte del contratista, así como en las modificaciones del contrato superiores al 20% del precio primitivo y el mismo sea igual o superior a 1.000.000.000 de pesetas.

**G) Extinción de los contratos administrativos:** (109, ss. TRLCAP)

Los contratos se extinguen por cumplimento o por resolución.

El contrato se entiende cumplido cuanto el contratista haya realizado la totalidad de su objeto de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración.

La resolución del contrato podrá acordarse por los siguientes motivos:

a) La muerte o incapacidad sobrevenida del contratista individual o la extinción de la personalidad jurídica de la sociedad contratista.

b) La declaración de quiebra, de suspensión de pagos, de concurso de acreedores o de insolvente fallido en cualquier procedimiento o el acuerdo de quita y espera.

c) El mutuo acuerdo entre la Administración y el contratista.

d) La falta de prestación por el contratista de la garantía definitiva o las especiales o complementarias de aquélla en plazo en los casos previstos en la Ley y la no formalización del contrato en plazo.

e) La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista y la demora en el inicio de la ejecución del contrato por plazo superior a 2 meses desde la fecha de adjudicación.

f) La falta de pago por parte de la Administración en el plazo de ocho meses.

g) El incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales.

h) Aquellas que se establezcan expresamente en el contrato.

i) Y, finalmente, aquellas otras causas específicas para cada tipo de contrato recogidas en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

**H) Contrato de obras:**

*a) Concepto* (120 TRLCAP):

El concepto del contrato de obras se reconduce al celebrado entre la Administración y un empresario cuyo objeto sea:

a) La construcción de bienes que tengan naturaleza inmueble tales como carreteras, ferrocarriles, puertos, canales, presas, edificios, fortificaciones, aeropuertos, bases navales, defensa del litoral y señalización marítima, monumentos, instalaciones varias, así como cualquier otra análoga de ingeniería civil.

b) La realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o del subsuelo como dragados, sondeos, prospecciones, inyecciones, corrección del impacto medioambiental, regeneración de playas, actuaciones urbanísticas u otros análogos.

c) La reforma, reparación, conservación o demolición de los definidos anteriormente.

Por lo demás, se recoge el *contrato de concesión de obras públicas*, entendiendo por tal aquél en el que la contraprestación a favor del adjudicatario consista en el derecho a explotar la obra o en dicho derecho acompañado del de percibir un precio (130 TRLCAP).[[12]](#footnote-12)

*b) Peculiaridades más destacadas:*

La adjudicación de un contrato de obras requerirá, salvo en el supuesto de adjudicación conjunta de proyecto y obra, la previa elaboración, supervisión, en su caso, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto que definirá con precisión el objeto del contrato (122).

Tanto los proyectos como las ejecuciones de obra pública son clasificadas legalmente del siguiente modo (123):

a) Obras de primer establecimiento (que dan lugar a la creación de un bien inmueble), reforma (conjunto de obras de ampliación, mejora, modernización, adaptación, adecuación o refuerzo de un bien inmueble ya existente) o gran reparación ( necesarias para enmendar un menoscabo producido en un bien inmueble por causas fortuitas o accidentales cuando afecten a la estructura resistente).

b) Obras de reparación simple (cuando no afecten a la estructura resistente).

c) Obras de conservación y mantenimiento (necesarias para solventar el mensocabo inherente al paso del tiempo).

d) Obras de demolición (las que tengan por objeto el derribo o la destrucción de un bien inmueble).

Solamente se podrá acudir al procedimiento negociado siempre que las proposiciones u ofertas económicas en los procedimientos abiertos o restringidos sean irregulares o inaceptables, no se modifiquen las condiciones originales del contrato, las obras se realicen únicamente con fines de investigación, experimentación o perfeccionamiento, o excepcionalmente, cuando se trate de obras cuya naturaleza o riesgos no permitan determinar previamente el precio global (art. 140 TRLCAP).

En el supuesto de adjudicación conjunta de proyecto y obra, la ejecución de ésta quedará condicionada a la supervisión, aprobación y replanteo del proyecto por la Administración (art. 122, 2º párrafo TRLCAP).

La ejecución del contrato de obras comenzará con el acta de comprobación del replanteo (art. 142 TRLCAP), debiendose ejecutar las obras con estricta sujeción a las estipulaciones contenidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y al proyecto que sirve de base al contrato y conforme a las instrucciones que en interpretación te´cinco de éste diere al contratista director facultativo de las obras; siendo responsable el contratista de los defectos de construcción durante el desarrollo de las obras y hasta que cumpla el plazo de garantía (art. 143 TRLCAP). Por su parte, la Administración expedirá mensualmente, en los 10 primeros días del mes siguiente, certificaciones que comprendan la obra ejecutada durante dicho período de tiempo, cuyos abonos tienen el concepto de pagos a cuento sujetos a las rectificaciones y variaciones que se produzcan en la medición final (art. 145 TRLCAP).

De singular importancia resulta la introducción del *grado de estabilidad en el empleo* de los efectivos medios anuales de la empresa como medio para acreditar la solvencia técnica en los contratos de obra (art. 17.d) TRLCAP).

**I) Contrato de gestión de servicios públicos:**

*a) Definición* (art. 155 TRLCAP)

Dado que el servicio público puede ser prestado de modo directo o indirecto por la Administración, esta modalidad contractual va dirigida a la prestación indirecta.

El contrato de gestión de servicios públicos puede ser definido como aquel mediante el que las Administraciones Públicas encomienden a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio público (art. 154.1 TRLCAP).[[13]](#footnote-13)

A tal efecto, el art. 155.1 del TRLCAP precisa que la Administración podrá gestionar indirectamente, mediante contrato, los servicios de su competencia, siempre que tengan un contenido económico que los haga susceptibles de explotación por empresarios particulares. En ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos.

Antes de proceder a la contratación de un servicio público deberá haberse determinado su régimen jurídico básico que atribuya las competencias administrativas, que determine el alcance de las prestaciones en favor de los administrados y que declare expresamente que la actividad de que se trata queda asumida por la Administración respectiva como propia de la misma; conservando la Administración los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha de los servicios.

El contrato expresará con claridad el ámbito de la gestión, tanto en el orden funcional, como en el territorial.

Se excluye de su ámbito de aplicación los supuestos de gestión directa del servicio público, entre los que destaca “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.”(art. 154.2 TRLCAP)

*b) Modalidades* (art. 156 TRLCAP)

La contratación de la gestión de los servicios públicos adoptará alguna de las siguientes modalidades:

a) *Concesión administrativa*, por la que el empresario gestionará el servicio a su riesgo y ventura.

b) *Gestión interesada*, en cuya virtud la Administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato.

c) *Concierto* con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate.

d) *Sociedad de economía mixta* en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.

*c) Plazos*:

Los contratos de gestión de servicios públicos no podrán superar, incluidas las prorrogas, los siguientes plazos (art. 157 TRLCAP):

- 50 años en los contratos de ejecución de obras y explotación de servicios públicos,

- 25 años en las restantes prestaciones no relacionados con el servicio sanitario,

- y 10 años en los servicios sanitarios (que no conlleven ejecución de obras).

*d) Procedimiento* (art. 159.1 TRLCAP):

Los contratos de gestión de servicios públicos ordinariamente se adjudicarán por procedimiento abierto o restringido, mediante concurso.

El procedimiento negociado sólo podrá tener lugar, previa justificación razonada y conformidad del órgano de contratación, en los servicios siguientes: a) respecto a los que no sea posible promover concurrencia en la oferta, b) por una imperiosa urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles y no imputables, c) declarados secretos o reservados o cuya ejecución deba de ir acompañada de medidas de seguridad especiales, d) cuyo presupuesto de gastos de primer establecimiento se prevean inferiores a 5.000.000 de pesetas y su plazo de duración sea inferior a 5 años, e) los anunciados a concurso que no llegaren a adjudicarse por falta de licitadores o licitaciones declaradas admisibles, siempre que no se modifiquen en forma sustancial las condiciones originales del contrato y la adjudicación se efectúe por precio no superior al que haya sido objeto de la primera licitación.

*e) Obligaciones* (arts. 161 y 164 TRLCAP)

- El contratista está obligado a ejecutar las obras precisas y a organizar el servicio con estricta sujeción a las características establecidas en el contrato y dentro de los plazos señalados en el mismo, estando sujeto al cumplimiento de las siguientes obligaciones con carácter general:

a) Prestar el servicio con la continuidad convenida y garantizar a los particulares el derecho a utilizarlo en las condiciones que hayan sido establecidas y mediante el abono, en su caso, de la contraprestación económica comprendida en las tarifas aprobadas.

b) Cuidar del buen orden del servicio, pudiendo dictar las oportunas instrucciones, sin perjuicio de los poderes de policía de la Administración.

c) Indemnizar los daños que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera el desarrollo del servicio, excepto cuando el daño sea producido por causas imputables a la Administración.

d) Respetar el principio de no discriminación por razón de nacionalidad, respecto de las empresas de Estados miembros de la Comunidad Europea o signatarios del Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio, en los contratos de suministro consecuencia del de gestión de servicios públicos.

Cuando finalice el plazo contractual el servicio revertirá a la Administración, debiendo el contratista entregar las obras e instalaciones a que esté obligado con arreglo al contrato y en el estado de conservación y funcionamiento adecuados. A tal efecto, durante un período prudencial anterior a la reversión, que deberá fijarse en el pliego, el órgano competente de la Administración adoptará las disposiciones encaminadas a que la entrega de los bienes se verifique en las condiciones convenidas.

- Por su parte, la Administración se obliga a efectuar las contraprestaciones económicas previstas en el contrato y a la revisión de las mismas, en su caso, en los términos que el propio contrato establezca.

*d) Causas específicas de resolución* (arts. 167 y 168.2 TRLCAP)

Son causas de resolución del contrato de gestión de servicios públicos, además de las señaladas con carácter general: *a)* la demora superior a seis meses por parte de la Administración en la entrega al contratista de la contraprestación o de los medios auxiliares a que se obligó según el contrato, *b)* el rescate del servicio por la Administración para gestionarlo directamente, *c)* la supresión del servicio por razones de interés público, y *d)* la imposibilidad de la explotación del servicio como consecuencia de acuerdos adoptados por la Administración con posterioridad al contrato.

**J) Contrato de suministro:**

*a) Definición* (arts. 171 y 172 TRLCAP)

Se entenderá por contrato de suministro el que tenga por objeto la compra, el arrendamiento financiero, el arrendamiento (con o sin opción de compra), o la adquisición de productos o bienes muebles, salvo los relativos a propiedades incorporales y valores negociables que se regirán por la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas aplicable a cada caso.[[14]](#footnote-14)

En todo caso se considerarán incluidos en el artículo anterior los contratos siguientes:

a) Aquellos en los que el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes de forma sucesiva y por precio unitario sin que la cuantía total se defina con exactitud al tiempo de celebrar el contrato, por estar subordinadas las entregas a las necesidades de la Administración.

b) La adquisición y el arrendamiento de equipos y sistemas para el tratamiento de la información, sus dispositivos y programas y la cesión del derecho de uso de estos últimos, así como de equipos y sistemas de telecomunicaciones.

c) Los de fabricación, por los que la cosa o cosas que hayan de ser entregadas por el empresario deban ser elaboradas con arreglo a características peculiares fijadas previamente por la Administración, aun cuando ésta se obligue a aportar, total o parcialmente, los materiales precisos.

d) También tendrá la consideración de suministro el mantenimiento de equipos y sistemas para el tratamiento de la información, sus dispositivos y programas cuando se contrate conjuntamente con la adquisición o el arrendamiento.

Por contra, la adquisición de programas de ordenador a medida se considerará contrato de servicios.

En todo caso, tendrán la consideración de contratos menores aquellos cuya cuantía sea inferior a 2.000.000 de pesetas.

*b) Caracteres*

Los órganos de contratación darán a conocer, mediante un anuncio indicativo, los contratos totales por grupos de productos cuyo importe, con exclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido, sea igual o superior a 124.789.500 pesetas, y que tengan previsto celebrar durante los doce meses siguientes (art. 177.1 TRLCAP).

La forma ordinaria de adjudicación del contrato de suministro será el concurso. La subasta como forma de adjudicación del contrato de suministro sólo podrá utilizarse en aquellas adquisiciones de escasa cuantía en las que los productos a adquirir estén perfectamente definidos por estar normalizados y no ser posible variar los plazos de entrega, ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, quedando por consiguiente el precio como único factor determinante de la adjudicación (art. 180 TRLCAP).

El órgano de contratación podrá acordar la aplicación del procedimiento negociado en el supuesto de que las proposiciones u ofertas económicas en los procedimientos abiertos o restringidos sean irregulares o inaceptables, siempre que no se modifiquen sustancialmente las condiciones iniciales del contrato (art. 181 TRLCAP).

Se prevé el procedimiento negociado sin publicidad previa cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes que habrán de justificarse en el expediente:

a) Cuando no se presenten proposiciones en respuesta a un procedimiento abierto o restringido, siempre que no se modifiquen las condiciones originales del contrato, salvo el precio, que no podrá ser aumentado en más de un 10 por 100.

b) Cuando los productos de que se trate se fabriquen exclusivamente para fines de experimentación, estudio o desarrollo, no aplicándose esta condición a la producción en serie destinada a establecer la viabilidad comercial del producto o recuperar los costos de investigación y desarrollo.

c) Cuando, a causa de su especificidad técnica o artística, o por razones relacionadas con la protección de derechos exclusivos, tan sólo pueda encomendarse la fabricación o suministro del producto en cuestión a un único proveedor.

d) Cuando una imperiosa urgencia, resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo, demande una pronta ejecución que no pueda lograrse por el procedimiento de urgencia.

e) Las entregas complementarias efectuadas por el proveedor inicial que constituyan, bien una reposición de suministros o instalaciones de uso corriente o bien una extensión de los suministros o instalaciones existentes, cuando un cambio de proveedor obligaría a la Administración a adquirir material que posea características técnicas diferentes, dando lugar a incompatibilidades o a dificultades técnicas de uso y mantenimiento desproporcionadas. La duración de tales contratos así como la de los contratos renovables no podrá, como regla general, ser superior a tres años.

f) En las adjudicaciones que deba celebrar el Ministerio de Defensa con empresas extranjeras, cuando no existan empresas nacionales capacitadas.

g) Los que se refieren a bienes cuya uniformidad haya sido declarada necesaria para su utilización común por la Administración, siempre que la adopción del tipo de que se trate se haya efectuado, previa e independientemente, en virtud de concurso.

h) Los declarados secretos o reservados o cuando su ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales, conforme a la legislación vigente o cuando lo exija la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado.

i) Los de bienes de cuantía inferior a 5.000.000 de pesetas, límite que se eleva a 8.000.000 de pesetas, para los bienes que sean encargados por la Administración.

j) La adquisición de bienes muebles que integran el Patrimonio Histórico Español, previa su valoración por la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español u organismo reconocido al efecto de las Comunidades Autónomas, que se destinen a museos, archivos o bibliotecas (art. 182 TRLCAP).

En cuanto a los gastos de entrega y recepción, cabe señalar que salvo pacto en contrario, los gastos de la entrega y transporte de los bienes objeto del suministro al lugar convenido serán de cuenta del contratista y que si los bienes no se hallan en estado de ser recibidos se hará constar así en el acta de recepción y se darán las instrucciones precisas al contratista para que subsane los defectos observados o proceda a un nuevo suministro de conformidad con lo pactado (art. 190 TRLCAP). Y si durante el plazo de garantía se acreditase la existencia de vicios o defectos en los bienes suministrados tendrá derecho la Administración a reclamar del contratista la reposición de los que resulten inadecuados o la reparación de los mismos si fuese suficiente.

Si el órgano de contratación estimase, durante el plazo de garantía, que los bienes suministrados no son aptos para el fin pretendido, como consecuencia de los vicios o defectos observados en ellos e imputables al contratista y exista la presunción de que la reposición o reparación de dichos bienes no serán bastantes para lograr aquel fin podrá, antes de expirar dicho plazo, rechazar los bienes dejándolos de cuenta del contratista y quedando exento de la obligación de pago o teniendo derecho, en su caso, a la recuperación del precio satisfecho.

Son causas de resolución del contrato de suministro, además de las generales, las siguientes:

a) La suspensión, por causa imputable a la Administración, de la iniciación del suministro por plazo superior a seis meses a partir de la fecha señalada en el contrato para la entrega, salvo que en el pliego se señale otro menor.

b) El desistimiento o la suspensión del suministro por un plazo superior al año acordada por la Administración, salvo que en el pliego se señale otro menor.

c) Las modificaciones del suministro, aunque fuesen sucesivas, que impliquen, aislada o conjuntamente, alteraciones del precio del contrato, en más o en menos, en cuantía superior al 20 por 100 del importe de aquél o representen una alteración sustancial de la prestación inicial.

**K) Contratos de consultoría y asistencia y de los servicios:**[[15]](#footnote-15)

*a) Definición de contrato de consultoría y asistencia:*

De acuerdo con el art. 196.2 del TRLCAP serán contratos de consultoría y asistencia aquéllos que tengan por objeto:

a) Estudiar y elaborar informes, estudios, planes, anteproyectos, proyectos de carácter técnico, organizativo, económico o social, así como la dirección, supervisión y control de la ejecución y mantenimiento de obras, instalaciones y de la implantación de sistemas organizativos.

b) Llevar a cabo, en colaboración con la Administración y bajo su supervisión, las siguientes prestaciones:

‑ Toma de datos, investigación y estudios para la realización de cualquier trabajo técnico.

‑ Asesoramiento para la gestión de bienes públicos y organización de servicios del mismo carácter.

‑ Estudio y asistencia en la redacción de proyectos, anteproyectos, modificación de unos y otros, dirección, supervisión y control de la ejecución y mantenimiento de obras e instalaciones y de la implantación de sistemas organizativos.

‑ Y, cualesquiera otros servicios directa o indirectamente relacionados con los anteriores y en los que también predominen las prestaciones de carácter intelectual.

*b) Definición de contrato de servicios*:

Constituirán contratos de servicios aquéllos en los que la realización de su objeto sea:

a) De carácter técnico, económico, industrial, comercial o cualquier otro de naturaleza análoga, siempre que no se encuentren comprendidos en los contratos de consultoría y asistencia, trabajos específicos y concretos no habituales o en alguno de los regulados en otros Títulos de este Libro.

b) Complementario para el funcionamiento de la Administración.

c) De mantenimiento, conservación, limpieza y reparación de bienes, equipos e instalaciones.

d) Los programas de ordenador desarrollados a medida para la Administración, que serán de libre utilización por la misma.

e) La realización de encuestas, tomas de datos y otros servicios análogos. Para recabar dichos datos podrá concertarse los servicios de empresas de trabajo temporal, quedando excluida su utilización para todos los demás supuestos.

El apartado 4 del art. 196 TRLCAP prohíbe acudir a este tipo de contratación para cubrir servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos.

*c) Características más destacadas de los contratos de consultoría y asistencia y de los de servicios:*

En cuanto a la capacidad de las empresas adjudicatarias, éstas deberán ser personas físicas o jurídicas cuya finalidad o actividad tenga relación directa con el objeto del contrato, según resulte de sus respectivos estatutos o reglas fundacionales y se acredite debidamente y disponer de una organización con elementos personales y materiales suficientes para la debida ejecución del contrato.

Los contratos de consultoría y asistencia y los de servicios no podrán tener un plazo de vigencia superior a cuatro años, si bien podrá preverse en el mismo contrato su modificación y su prórroga por mutuo acuerdo de las partes antes de la finalización de aquél, sin que la duración total de contrato incluidas las prórrogas, pueda exceder de cuatro años ni superior al fijado originariamente (art. 198 TRLCAP).

Tendrán la consideración de contratos menores aquellos cuya cuantía no exceda de 2.000.000 de pesetas, salvo que se trate de utilización de empresas de trabajo temporal, cuya utilización queda excluida.

Dadas las posibilidades de defraudación y privatización parcializada de los servicios públicos que puede constituir esta figura, el propio art. 202 TRLCAP dispone que para acudir a esta tipología contractual será necesario un informe del servicio interesado en la celebración del contrato, en el que se justifique debidamente la insuficiencia, la falta de adecuación o la conveniencia de no ampliación de los medios personales y materiales con que cuenta la Administración para cubrir las necesidades que se trata de satisfacer a través del contrato. Entendemos que la ausencia o insuficiencia de dicho informe debería de ser determinante para poder calificar la relación con el contratista de laboral y celebrada en fraude de ley.

En cuanto a los procedimientos y formas de adjudicación de los contratos de consultoría y asistencia y los de servicios decir que el concurso será la forma normal de adjudicación de estos contratos. No obstante, el órgano de contratación podrá acordar la aplicación del procedimiento negociado respecto de los contratos en los que concurra alguna de las siguientes circunstancias, que deberán justificarse en el expediente:

a) cuando las proposiciones u ofertas económicas en los procedimientos abiertos o restringidos sean irregulares o inaceptables, siempre que no se modifiquen sustancialmente las condiciones originales del contrato,

b) cuando la naturaleza del contrato no permita establecer sus condiciones para adjudicarlo por procedimiento abierto o restringido, y

c) en casos excepcionales, cuando se trate de contratos cuya naturaleza o riesgos no permitan determinar previamente el precio global.

Podrá utilizarse el procedimiento negociado sin publicidad previa en los siguientes supuestos que habrán de ser justificados debidamente en el expediente:

a) Cuando no se presenten proposiciones en respuesta a un procedimiento abierto o restringido, siempre que no se modifiquen las condiciones originales del contrato, salvo el precio, que no podrá ser aumentado en más de un 10 por 100.

b) Cuando por razones técnicas o artísticas o relacionadas con la protección de derechos exclusivos tan sólo pueda encomendarse el objeto del contrato a un único empresario.

c) Cuando una imperiosa urgencia, resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo, demande una pronta ejecución que no pueda lograrse por el procedimiento de urgencia regulado.

d) Los estudios, servicios o trabajos complementarios que no figuren en el proyecto, ni en el contrato pero que resulte necesario ejecutar como consecuencia de circunstancias imprevistas, siempre que su importe total no exceda del 20 por 100 del precio del contrato en el momento de la aprobación de dichos estudios, servicios o trabajos complementarios y su ejecución se confíe al contratista principal de acuerdo con los precios que rigen para el contrato inicial o, en su caso, fuesen fijados contradictoriamente.

e) Cuando se trate de la repetición de estudios, servicios o trabajos similares a otros adjudicados por procedimiento abierto o restringido, siempre que los primeros se hayan incluido en el anuncio del citado procedimiento abierto o restringido y computado su importe para fijar la cuantía total del contrato.

f) Los que se refieren a contratos de servicios cuya uniformidad haya sido declarada necesaria para su utilización común por la Administración.

g) Los declarados secretos o reservados o cuando su ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales de acuerdo con disposiciones legales o reglamentarias o cuando lo exija la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado.

h) Los de presupuesto inferior a 5.000.000 de pesetas.

i) Los que deba celebrar el Ministerio de Defensa con empresas extranjeras, cuando no existan empresas estatales capacitadas para ejecutarlo.

En cuanto a las causas de resolución de los contratos de consultoría y asistencia y servicios, además de las generales, cabe señalar las siguientes causas específicas de resolución:

a) La suspensión por causa imputable a la Administración de la iniciación del contrato por plazo superior a seis meses a partir de la fecha señalada en el mismo para su comienzo, salvo que en el pliego se señale otro menor.

b) El desistimiento o la suspensión del contrato por plazo superior a un año acordada por la Administración, salvo que en el pliego se señale otro menor.

c) Las modificaciones en el contrato, aunque fueren sucesivas, que impliquen, aislada o conjuntamente, alteraciones del precio del contrato en el momento de aprobar la respectiva modificación, en cuantía superior, en más o en menos, al 20 por 100 del importe de aquél con exclusión del Impuesto del Valor Añadido o representen una alteración sustancial del mismo.

**3. CUESTIONES DE INTERÉS.-**

**A) Sobre las formulas legales de gestión de los servicios públicos.-**

De conformidad con la clasificación establecida por el art. 85 de la Ley 5/1985, de 2 de agosto, Reguladora de las Bases de Régimen Local (también, LRBRL) y RSCL (Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, en vigor según tiene declarado reiteradamente la jurisprudencia) el servicio público se podrá prestar por las entidades locales de modo directo e indirecto.

- La gestión directa del servicio público se realiza mediante las siguientes formulas: a) por la propia Corporación con o sin órgano especial de administración, o b) mediante sociedad mercantil de titularidad pública o a través de organismo autónomo (art. 67, ss, del RSCL).

- Las formulas de gestión indirecta para la prestación del servicio público son las siguientes: a) *concesión administrativa*, b) *arrendamiento* y c) *concierto* con terceros.

Por último, las administraciones locales podrán constituir *consorcios* con entidades públicas para instalar o gestionar servicios de interés local.

Nótese que el art. 85.2 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local utiliza la expresión *“Los servicios públicos locales pueden gestionarse de forma directa o indirecta”*, lo que parece proscribir a una prestación simultanea bajo ambas modalidades; sentido que refuerza el propio art. 114 del RSCL al proscribir la concesión en tanto se opte por formulas directas de prestación al decir en su apartado primero que *“Los servicios de competencia de las Entidades Locales podrán prestarse mediante concesión administrativa, salvo en los casos en que esté ordenada la gestión directa.”* Disposición reglamentaria que impide el establecimiento de concesión administrativa mientras exista formula de gestión directa, so posibilidad de incurrir en nulidad, lo cual es demasiado frecuente en tanto la dirección y gestión del servicio público queda bajo bajo alguna formula de gestión directa (bien en la propia Entidad Local, o en alguna Empresa Pública u Organismo Público), mientras que son empresas concesionarias las que realizan las prestaciones objeto de dicho servicio público.

Por lo demás, la Concesión Administrativa, de adoptarse, necesita someterse a las formalidades previstas en la Secc. 2.ª del Cap. Y del Tít. III del RSCL y LCAP, a todos los efectos y adoptarse por el órgano plenario de la Administración Local.

**B) La prohibición de utilizar la experiencia o la solvencia como criterio de selección.-**

El Tribunal de Justicia en el Asunto *Beentjes*, Sentencia de 20 de septiembre de 1988, concluye que *“la experiencia puede figurar como medio justificativo de la capacidad y solvencia técnica del empresario pero no puede utilizarse como criterio de adjudicación del concurso”.*

Por lo que la elección de la oferta adjudicataria *“solo puede recaer sobre criterios dirigidos a identificar la oferta más ventajosa económicamente.”*

**C) La necesidad de eliminar la subcontratación de los mercados públicos.-**

Dada la nocividad de los procesos de subcontratación (que tienen un efecto inmediato en la depauperación de las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores que se encuentran inmersos procesos de subcontratas), es de desear su desaparición.

Propugnar la regulación de la subcontratación, que no su erradicación, significa su aceptación y, con ella, la fragmentariedad formal del universo de la empresa y de paso impedir la puesta en escena de la representación unitaria (Comités de empresa, Delegados de Personal y Juntas de Personal); en definitiva, aceptar la derrota sindical a manos de las posibilidades que ofrece el derecho mercantil. Es decir, la relación laboral individual seguirá desprotegida al no verse compensada con una relación laboral de índole colectiva en el seno de la propia empresa.

La propia legislación de contratación administrativa prevé la posibilidad de desterrar los procesos de subcontratación, proscribiendola expresamente en los contratos administrativos (ex-art. 115 del TRLCAP).[[16]](#footnote-16)

**III. SEGUNDO NIVEL DE INTERVENCIÓN: MEDIDAS ESPECÍFICAS DE DISCRIMINACIÓN POSITIVA A INTRODUCIR EN LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.-**

**1. LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN EL TCEE (Arts. 136 y 137):**

El art. 136 del Tratado de la Comunidad Económica Europea dispone que *“La Comunidad y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales fundamentales como los que se indican en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, de 1989, tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones.”*

Así mismo, el art. 137 del TCEE establece para la consecución de los mencionados objetivos, que *“la Comunidad apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos: (...) la integración de las personas excluidas del mercado laboral”*. E incluso se apunta a la posibilidad de *“promover fórmulas innovadoras y experiencias de evaluación con el fin de luchar contra la exclusión social”*.

**2. UN EJEMPLO DE BALBUCEO LEGISLATIVO ESTATAL: LA REINSERCIÓN SOCIO-LABORAL DE EX-RECLUSOS.-**

La propia Ley estatal 36/1999, de 18 de octubre, de concesión del subsidio de desempleo y de garantías de integración sociolaboral para los delincuentes toxicómanos que hayan visto suspendida la ejecución de su pena de conformidad con lo previsto en la Legislación Penal reconoce abiertamente en su Preámbulo que *“... como la sola percepción del subsidio no garantiza la integración social de estos colectivos, deben recibir una atención pública específica en las políticas activas de empleo, acorde con el objetivo de recuperación e integración social.”* A tal efecto, el art. 2 de dicha Ley estatal preceptúa lo siguiente:

*“Los menores y las personas que hubieran concluido un tratamiento de deshabituación, beneficiarios del subsidio por desempleo comprendido en la letra d) del artículo 215.1.1 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, para una mayor garantía de integración sociolaboral, recibirán una atención prioritaria en las políticas activas de empleo, de acuerdo a sus necesidades, como podrían ser, en su caso, la sustitución del subsidio por desempleo por acciones específicas de promoción, formación o reconversión profesional determinadas por los organismos públicos de empleo.”*

El tenor literal de este precepto legal no es demasiado afortunado en su redacción ya que si bien coloca el estado de necesidad y carencia como eje de las políticas públicas benefactoras (“recibirán una atención prioritaria en las políticas activas de empleo, de acuerdo a sus necesidades”), sin embargo, concluye con una serie de medidas orientativas demasiado genéricas (“acciones específicas de promoción, formación o reconversión profesional determinadas por los organismos públicos de empleo”), que únicamente posibilita medidas creativas, dado el concepto jurídico indeterminado de *“acciones específicas de promoción”* que a su vez es enunciado con carácter de *numerus apertus* (sic).

Señalar, por último, en relación a las alternativas a la prestación por desempleo no contributivo que únicamente la remuneración propia de la relación laboral puede dar satisfacción de las necesidades de los destinatarios, de modo que las diversas alternativas al subsidio de desempleo pasan por el establecimiento de una relación laboral como marco de inserción socio-laboral.

**3. LA PROMOCIÓN E INSERCIÓN PROFESIONAL COMO COMPETENCIA LOCAL.-**

**A) El estado de la cuestión en la legislación local.-**

Si bien, ni la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, ni el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de Régimen Local, contienen una regulación de la actividad y técnicas de fomento, no puede desprenderse de ello que las actuaciones de fomento carezcan de cobertura jurídica, por cuanto el propio art. 25.1 de la LRBRL atribuye a los municipios competencia para *«promover toda clase de actividades que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal»*;[[17]](#footnote-17) y entre estas aspiraciones destaca la promoción socio‑económica de sus habitantes dirigida principalmente a luchar contra el desempleo.

La letra k) del apartado 2 del art. 25 de la LRBRL recoge como competencia municipal la de *“promoción y reinserción social”*, si bien deberá ser ejercitada de conformidad con lo dispuesto por la legislación sectorial, según las reglas de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Se configura así como una competencia propia y específica, que no delegada, de los entes municipales, de conformidad con el art. 7 de la LRBRL. De cualquier modo, el art. 28 de la LRBRL dispone que *“los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas”*. La STC 214/1989, de 21 de diciembre, ha tenido ocasión de precisar al respecto que *“la correlación de materias es, por tanto, evidente, si bien este art. 28 se configura como una cláusula competencial genérica que, más allá de las competencias que por imperativo de los arts. 2.1º y 25 de esta Ley [LRBRL], el legislador sectorial debe reconocer a las entidades municipales, habilita a los municipios para que puedan desarrollar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones. Quiere decirse, pues, que esas “actividades complementarias” en forma alguna menoscaban o se configuran como un obstáculo a las competencias que corresponden al Estado o a las Comunidades Autónomas.”*

**B) De si el título competencial es suficiente o requiere de legislación específica para dotarse de contenido.-**

Dado el carácter promocional de los títulos competenciales de las Entidades Locales, entendemos suficientemente cubierto el desarrollo legislativo exigido en el art. 53.3. CE para amparar la práctica administrativa y reglamentaria de la Administración Local; siempre que se haga de conformidad al resto de leyes sectoriales. En otro caso, es absurdo pensar en derechos promocionales a expensas de determinaciones legislativa; máxime pensando en el ámbito de intervención local.

En cuanto a la posible objeción de falta de marco legal o insuficiencia legal para llevar a término las propuestas a que se contrae este estudio/informe hemos de puntualizar lo siguiente:

a) Las corporaciones locales son titulares de las competencias de autoorganización, servicios sociales y asistencia sanitaria y diseñan y ejecutan su propia contratación administrativa, amén de que pueden intervenir en la economía, todo ello en virtud de la LBRL y LCAP, entre otras. Pues bien, a ello se suma el mandato constitucional. Consecuentemente, deben atender las necesidades sociales a través de instrumentos jurídicos que les son propios; es decir, actos administrativos (generales y particulares) así como acudir a su potestad reglamentaria.(En este sentido, valdría aquella máxima según la cual *“en Derecho está permitido todo aquello que no se encuentre prohibido”*).

Evidentemente, las corporaciones, como el resto de administraciones, deberán respetar aquellas leyes sectoriales que incidan en el objeto de sus competencias, en la medida que lo hagan.

b) El interés general.-

La Administración sirve con objetividad al interés general, constituyendo éste un principio que vertebra y da sentido a la acción administrativa y al ser de la Administración.

A partir de este punto, se convierte en una exigencia la acción social y la inserción laboral para la Administración Local. Esta tiene que lograr dicho objetivo con todos los medios a su alcance; no puede obviar hacer frente a dicha lacra al decidir y ejecutar obras y prestación de servicio público de su incumbencia.

c) La eficacia del Capítulo III del Título I de la Constitución española:[[18]](#footnote-18)

Los principios rectores de la política social y económica tienen eficacia directa e indirecta sin perjuicio de que no se pueda acudir en su defensa al Recurso de Amparo (este sería un aspecto adjetivo no sustantivo. Un incremento de garantías de carácter procedimental).

El art. 9.1 CE es terminante, sin que condicione su aplicación a desarrollo legal alguno de ningún precepto. Los poderes públicos están vinculados por los principios rectores.[[19]](#footnote-19)

**4. ACERCA DEL ESTABLECIMIENTO DE CLAUSULAS SOCIALES EN LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.-**

El art. 40.1 de la CE establece que *“los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico”* y *“de manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo”*.

La contratación pública es una forma de actuación administrativa y, como tal, sometida al interés público,[[20]](#footnote-20) por lo que no sería adecuado entender que el interés general se encuentra cumplido en tanto se acomete la obra pública, el suministro, la gestión del servicio público o el trabajo específico objeto del contrato administrativo obviando que dicha relación está dando lugar, *v.gr.*, a procesos productivos donde las condiciones laborales, seguridad social y de seguridad e higiene que tienen lugar dejan bastante que desear al Estado Social que debe orientar la política social y económica de las diferentes Administraciones Públicas. Lejos de ello, la contratación administrativa debe considerarse como un instrumento de primer orden para el fomento de políticas de empleo y de corrección social.

La función promocional del Estado social debe permeabilizar el espacio de la contratación administrativa y ello, por ser una exigencia constitucional recogida en el art. 9.2 de la Carta Magna al señalar que los poderes públicos promoverán las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, así como facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

A tal efecto, el art. 53.3 de la CE dispone que los principios rectores de la política social y económica informarán la legislación positiva -entre la que se encuentra la legislación de contratación administrativa-, debiendose interpretar la misma desde el reconocimiento, respeto y protección de dichos principios. Así mismo, y en virtud del art. 53.3 de la Constitución española, la actuación de la Administración debe ir encaminada a la promoción del Estado social, no pudiendo desligar del concepto de interés general, al que sirve la Administración Pública en todo momento, la consecución de los principios económicos y sociales, entre los que destaca realizar *“una política orientada al pleno empleo”*.

En este punto, la lucha contra la exclusión social alcanza su punto de máxima prioridad para las políticas de las diversas Administraciones Públicas con competencias en dicha materia, entre las que se encuentran las Entidades Locales.

La contratación administrativa se revela como un espacio para la implementación de políticas sociales. Su carácter de instituto abierto, no cerrado, permite ir permeabilizandolo de condicionantes de carácter social.

Así, del mismo modo que el contrato de trabajo fue pasando de ser un contrato por el que se intercambiaba fuerza de trabajo a cambio de un salario, hasta ir incluyendo una serie de derechos (relativos a seguridad social, de seguridad e higiene en el trabajo y derechos de ejercicio colectivo), modelo de relación laboral que ha ido pasando a conformar el derecho de la función pública; de igual modo, la contratación administrativa debe de asumir los postulados el Estado promocional-asistencial, implementando en sus pliegos de cláusulas reguladoras políticas sociales, más allá de que la prestación resultante (obra pública, suministro o servicio público, principalmente) cumpla una función pública. De lo contrario, servirá para vaciar de contenido los derechos sociales de los trabajadores públicos.

IV. TERCER NIVEL DE INTERVENCIÓN: ALTERNATIVAS A LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.-

**1. CONTRATACIÓN DE PERSONAL LABORAL TEMPORAL DE LAS ENTIDADES LOCALES. SECTOR PÚBLICO Y CRITERIOS DE SELECCIÓN DE PERSONAL.-**

*A) Marco general.-*[[21]](#footnote-21)

Hay que comenzar distinguiendo entre personal laboral de las propias Corporaciones Locales, de aquél otro que se integra en una serie de entes instrumentales dependientes de las mismas (organismos autónomos, sociedades mercantiles y fundaciones de base privada).

Por lo que respecta a las Entidades Locales, el artículo 103 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) establece que el personal laboral será seleccionado por la propia Corporación ateniéndose, en todo caso, a lo dispuesto en el artículo 91 y con el máximo respeto al principio de igualdad de oportunidades entre quienes reúnan los requisitos exigidos. El art. 91.2 LRBRL establece la regla general de que la selección de todo el personal, sea funcionario o laboral, se realizará con respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, además de la publicidad, principios que afectan a la selección de personal laboral permanente regulada en la Disposición Adicional 2.ª del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio.

*B) Selección del personal laboral temporal de la Administración Local.-*

La característica más destacada del procedimiento de selección de personal laboral temporal es la carencia de norma alguna que lo establezca,[[22]](#footnote-22) puesto que el art. 103 y el 91, ambos de la LRBRL, remiten solo a la exigencia del respeto a los principios de igualdad de oportunidades, mérito y capacidad, sin que las D.A. 1.ª ni 2.ª del RD 896/1991, de 7 de junio, por el por el que se establecen las reglas básicas y programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de la Administración Local contengan alusión alguna a las pautas para la selección del personal laboral temporal.

Por su parte, el intento de acudir a una aplicación supletoria del art. 35 del RD 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso de Personal de la Administración del Estado, y referido al ámbito de la Administración Central, se limita a señalar que los contratos laborales temporales *“se celebrarán conforme a los principios de mérito y capacidad, y ajustandose a las normas de general aplicación en la contratación de este tipo de personal laboral y de acuerdo con los criterios de selección que se determinen por el Ministerio para las Administraciones Públicas.”*

Al no establecer el RD 896/1991 disposición sobre la selección del personal laboral temporal, habrán de ser las Entidades Locales las que establezcan los criterios de selección, del mismo modo que el Ministerio para las Administraciones Públicas establece los criterios de selección en Circular interna de 27 de marzo de 1987, en la que se previene la posibilidad de la contratación directa, sin publicidad ni convocatoria, cuando la contratación revista caracteres de especial urgencia.

*C) La constitución de las llamadas “bolsas de empleo”.-*

En relación al límite de la discrecionalidad que la Administración puede tener para establecer los criterios de selección de personal para una bolsa de trabajo, hay que señalar que no se conocen referencias sobre limitaciones a la discrecionalidad de la Administración en orden a la formación de bolsas de trabajo o listas de espera, con la finalidad de acudir a ellas para cobertura provisional de vacantes, si bien normalmente dichas actuaciones son reguladas por las propias Entidades Locales, una vez apreciada su necesidad y oportunidad, con el fin de objetivar la selección de interinos o eventuales, mediante las correspondientes bases en que normalmente se establecen los baremos y su valoración para establecer el orden preferencial de llamamiento. Baremos en los que suelen contenerse criterios de carácter social, tales como tiempo en situación de desempleo o cargas familiares.

Criterios de selección que suelen constituir un hibrido, en el que se aúnan junto a los de “mérito y capacidad”, los “de necesidad”. Este último propio de los dispositivos de servicios sociales.

*D) Auxilio administrativo y selección de personal laboral temporal.-*

En lo relativo a que las Entidades Locales deleguen la selección del personal laboral temporal hay que decir lo siguiente:

- Acudir a las Agencias de Colocación privadas supone una quiebra, no solo una dejación de funciones de competencia local, sino también una arbitrariedad por cuanto supone romper el principio de igualdad por cuanto no se puede exigir a nadie apuntarse a una agencia de colocación para poder participar en una selección pública. Amén de favorecer a determinada Agencia de Colocación en detrimento de las restantes y con el agravante de menosprecio al servicio público de empleo.

- Realizar la encomienda al INEM supone un abandono de competencias por parte de la Entidad Local; si bien, no obsta a pedir colaboración al organismo autónomo de la Seguridad Social para que remita personal cualificado a la Corporación, a fin de asesorar a la misma en la selección.

- Acudir a los Servicios de Empleo ubicados o dependientes de la propia entidad local, es apropiado, por cuanto se respetan los principios de igualdad de oportunidades en tanto el servicio es público y gratuito en su acceso, así como sus procesos de selección, y no conllevaría un abandono de competencias.

*E) La estabilización del personal laboral temporal: La colisión entre los principios del Derecho del Trabajo y los de la Función Pública.-*

La colisión entre las garantías propias del Derecho del Trabajo y los principios de igualdad, mérito y capacidad que han de regir los procesos selectivos de la Administración han dado lugar a una disminución de aquellas, hasta el punto de llegar a crearse de la mano de la jurisprudencia del Tribunal Supremo la figura del *“fijo indefinido”*, figura desconocida legalmente [SsTS de 19 de mayo de 1992 (Ar. 3577) y de 28 de noviembre de 1995 (Ar. 8767) y reconducible a una interinidad de carácter indefinido sin soporte legal alguno para aquellas situaciones de contratación temporal declaradas en fraude de ley o para las relaciones laborales que antaño fuesen temporales y devinieron en indefinidas al continuar la relación; debiendo de concluir la prestación, cuando la plaza vacante ocupada se cubra con carácter indefinido con derecho de indemnización propia del despido improcedente. Y ello, por considerar el Tribunal Supremo que *“las irregularidades en los contratos temporales celebrados por las Administraciones Públicas no transforman la relación en indefinida”*.

*F) La contratación laboral en los entes instrumentales de las Entidades Locales.-*

Como entidades instrumentales de las Entidades Locales vamos a comprender los organismos autónomos, las sociedades mercantiles de capital público y las fundaciones privadas de titularidad pública.[[23]](#footnote-23)

- El régimen del personal de los organismo autónomos se reconduce a lo establecido con carácter general para el personal de las propias Entidades Locales.[[24]](#footnote-24) Las particularidades vendrán dadas por sus Estatutos en cuanto a que su dotación de personal lo sea en régimen laboral y/o funcionarial del propio organismo o por personal de la Entidad Local matriz destinado en el mismo. La selección será idéntica a la realizada en la Administración Local.

- El personal de las sociedades mercantiles pertenecientes a la Administración Local será laboral;[[25]](#footnote-25) si bien, los funcionarios de las corporaciones locales que pasen a una sociedad quedarán en situación de excedencia voluntaria. En cuanto al modo de proveer al personal de las entidades mercantiles públicas no hay normativa jurídica reguladora al margen de nuestro Derecho del Trabajo.

- El personal de las fundaciones privadas creadas por las Entidades Locales, en su condición de personas jurídico-públicas y al amparo del art. 6.1 de la Ley de Fundaciones, se regulará conforme al derecho laboral; no existiendo norma que obligue a respetar los principios de mérito, capacidad y publicidad, propios de la función pública.[[26]](#footnote-26)

**2. LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES Y PARTICULARES.-**

El convenio de colaboración representa hoy por hoy una figura alternativa a la contratación administrativa que merece cierto análisis.

*A) Análisis normativo.-*

La LCAP excluye de su ámbito de aplicación a *“los convenios de colaboración que, con arreglo a las normas específicas que los regulen, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales”* (art. 3.1.d) del TR-LCAP). Letra que se completa al señalar el número 2 de dicho artículo que *“Los supuestos contemplados en el apartado anterior se regularán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.”*

De la dicción literal se desprende lo siguiente:

- Los llamados convenios de colaboración entre Administración [expresión omnicomprensiva de toas sus Entidades, Organismos Autónomos y Empresas con participación pública igual o superior al 50%] y administrados (con personalidad física y/o jurídica) serán posibles siempre y cuando se realicen con arreglo a las normas específicas de regulación. A *contrario sensu*, se someterán a la LCAP. El informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 42/99, de 12 de noviembre, excluye la posibilidad de utilizar la fórmula para concertar las empresas públicas en su condición de particulares con la Administración.

- Llegados a este punto, habrá que dilucidar si existe normativa de cobertura suficiente más allá de las genéricas clausulas legales de “Las asociaciones y entidades privadas colaborarán con las administraciones en la resolución de la problemática sectorial”; declaraciones legislativas de intenciones o conceptos jurídicos indeterminados que en ningún momento podrán constituir normas administrativas especiales a estos efectos, salvo que en virtud de las mismas existan disposiciones reglamentarias con suficiente regulación en cuanto a los sujetos y objetivación concreta de la colaboración (marco determinado del objeto de la colaboración).

- Por lo que, al no existir normativa específica, habrá que someter los convenios a la legislación vigente en materia de contratación administrativa.

- A todo lo cual, se suma la imposibilidad de convenios con entidades privadas que tengan por objeto la construcción de obras públicas, suministros, toda prestación de servicio público, así como la consultoría y servicios. Ello, llevaría a considerar la figura del convenio de colaboración como instrumento atentatorio contra los principios de libre concurrencia entre empresarios, consagrado en la normativa comunitaria.

*B) Los convenios de colaboración entre administraciones y particulares en la doctrina.-*

La doctrina es unánime en considerar la figura convencional entre Administraciones y particulares como instrumento legal para eludir la aplicación de la legislación de contratos públicos.

Así, Antonio Panizo García considera que tales convenios de colaboración se caracterizaban por que la participación en las funciones públicas se hacía a través de actividades de titularidad y contenido privados aunque, eso sí, de interés público. Las notas características serían las de colaboración, como peculiaridad definidora de los convenios, y la realización de una actividad de interés público. Sin embargo, dichos convenios se utilizaron para eludir los controles y requisitos propios de los contratos administrativos típicos, singularmente los sistemas de adjudicación mediante subasta y concurso. Y ello, a pesar de que la Ley de Contratos del Estado prevenía, respecto de este tipo de convenios de colaboración que, además, serían de aplicación supletoria las reglas sobre preparación, adjudicación y efectos del contrato de gestión de servicios públicos. Con ello la Ley de Contratos del Estado ponía de manifiesto la íntima conexión, en su origen, de la técnica de los convenios de colaboración con la acción concertada como modo de gestión de servicios públicos.[[27]](#footnote-27)

En igual sentido se manifiestan Lliset Borrel y Lliset Canelles, al señalar que “con demasiada frecuencia, la práctica administrativa presenta la figura del convenio de colaboración con particulares como sustitutiva, a voluntad de las Administraciones públicas, del contrato en sentido propio”.[[28]](#footnote-28)

Aun en el supuesto de existir normativa sectorial específica, cual es el caso de los convenios sanitarios previstos por los arts. 66 y 67 de la Ley General de Sanidad, la doctrina considera que ello implicar una exclusión general y apriorística de los principios de publicidad y concurrencia.[[29]](#footnote-29)

Por su parte, Ortiz Mallol, niega virtualidad a otros convenios entre Administraciones y particulares que no sean de carácter urbanístico, expropiatorio o de responsabilidad patrimonial ya que el objeto del contrato administrativo excluye la posibilidad convencional.[[30]](#footnote-30)

*C) A modo de conclusiones.-*

1.ª Este instituto convencional constituye una vía que permite -más que privatizar- generar servicios públicos de nuevo cuño en mano privada bajo la justificación de un incremento de la participación ciudadana en los asuntos públicos, al tiempo que dicha figura permite eludir en la práctica la efectiva aplicación de los principios de concurrencia, publicidad, igualdad y no discriminación que deben de presidir la contratación administrativa, a pesar de que el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 31/97, de 10 de noviembre sostiene que los convenios de colaboración deben respetar los principios de publicidad y concurrencia.

2.ª Carecen de espacio propio extramuros del espacio propio del negocio jurídico-público, por cuanto colisionan con el objeto de la propia contratación administrativa.

**V. CONCLUSIONES OPERATIVAS:**

**1. TÉCNICA LEGISLATIVA: CLAUSULAS ADMINISTRATIVAS TIPO A INTRODUCIR EN LOS DIFERENTES TIPOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA LOCAL.-**

Siguiendo el modelo adoptado por la Ley Foral 10/1998, de 16 de julio, de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra (art. 62.7) se propone el establecimiento de una clausula para el fomento del empleo estable en las empresas relacionadas con la Administración.

La potestad que ofrece la propia Ley de Contratos de las Administraciones Públicas eliminar los procesos de subcontratación con el solo hecho de excluirla expresamente en el contrato, en virtud del art. 115 del TR-LCAP; así mismo y al objeto de avanzar en la eliminación de los fenómenos de prestamismo laboral se excluye la utilización de ETT(s).

Los pliegos de clausulas particulares podrían incluir con carácter general los siguientes condicionados:

*A) Exclusión de la subcontratación:*

“Las empresas adjudicatarias en el ámbito Municipal/Provincial deberán desarrollar su prestación con medios propios, excluyendose expresamente toda formula de subcontratación. A tal efecto, se hará constar expresamente en el contrato la prohibición por parte del adjudicatario de recurrir a terceros para la realización parcial de la prestación objeto del contrato administrativo.”

*B) Prohibición de utilizar los servicios de las ETT:*

“La Administración Local, los Entes, Organismos Autónomos, Agencias, Consorcios, Fundaciones y Empresas Públicas o con participación pública, en el ámbito de la Ciudad de.../Provincia de... no utilizará Empresas de Trabajo Temporal para resolver sus necesidades laborales en ningún caso. Tampoco la podrán utilizar las empresas adjudicatarias so pena de rescisión inmediata.”

*C) Fomento del empleo estable en las empresas relacionadas con la Administración:*

“Los pliegos de cláusulas administrativas particulares incorporarán, con carácter general, entre los criterios de adjudicación el de la situación laboral de las empresas, de forma que se valore y puntúe positivamente a aquellas empresas que en el momento de acreditar su solvencia técnica tengan en su plantilla un número de eventuales o con contratación a tiempo parcial no superior al 10 por 100.”

*D) Fomento del empleo de personas en situaciones de exclusión social o en procesos de inserción social:*

“Los pliegos de cláusulas administrativas particulares incorporarán, con carácter general, entre los criterios de adjudicación el empleo de personas en procesos de inserción social o en situación de exclusión social, de forma que se valore y puntúe positivamente a aquellas empresas que en el momento de acreditar su solvencia técnica tengan en su plantilla un número de trabajadores calificados por los servicios sociales públicos en situación de exclusión social o en proceso de inserción social no inferior al 10 por 100.”

**2. CAUCES PROCEDIMENTALES PARA LA IMPLANTACIÓN DE CLAUSULAS ADMINISTRATIVAS TIPO DE CARÁCTER SOCIAL EN LAS ENTIDADES LOCALES, ASÍ COMO EN SUS EMPRESAS Y ORGANISMOS PÚBLICOS.**

*A) Posibilidades de implementación.-*

- Si se optase por incluir las clausulas sociales entre las clausulas generales, dicha reglamentación habrá de ser aprobada por la entidad local previo dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, en virtud de lo preceptuado por el art. 48.3 del TR-LCAP.

- Si se optase por incluir las clausulas sociales como pliego de cláusulas administrativas particulares (art. 49 del TR-LCAP) el mismo será aprobado por el órgano de contratación correspondiente. Para que todos los órganos de contratación se atengan a dicho reglamento-tipo bastará adoptarlo como Instrucción a los diferentes órganos de contratación local, siendo suficiente el aprobarlo como acto administrativo, en virtud del art. 21 de la L. 30/1992.

**3. ELEMENTOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE UN SERVICIO DE SEGUIMIENTO DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.-**

La principal razón para instaurar un *observatorio de contratación administrativa* consiste en que los centros públicos de inserción y cualificación profesionales se verían complementados en su trabajo si se contase con un Centro que asesorara a las empresas de nueva creación, al objeto de alcanzar un espacio en la contratación administrativa.

*A) Funciones.-*

Dicho Centro u observatorio tendría los siguientes cometidos:

a) Constituiría un centro de información de la contratación administrativa, estando al corriente de los contratos administrativos en curso, centralizando no solo la información relativa a los procesos de contratación, sino también las previsiones.

b) Ayudar a ofertar los diversos contratos, prestando el asesoramiento necesario a aquellas administraciones públicas, organismos dependientes y empresas públicas, al objeto de lograr una mayor adecuación de las clausulas a los principios de libre competencia, ya que se observa una cierta inercia en cuanto al incumplimiento de parámetros de libre competencia (*v.gr.*, se privilegia la experiencia en los baremos adjudicadores).

c) Asesoraría a las empresas de nueva creación, especialmente a las empresas que tuviesen por objeto la inserción de personas excluidas de los mercados de trabajo, al objeto de facilitar el acceso a la contratación administrativa.

*B) Naturaleza jurídica.-*

Dicho centro u observatorio podría diseñarse mediante una fundación privada de titularidad pública, o mediante cualquier otra formula de ente instrumental, dependiente de los servicios públicos de empleo, en cuyo caso se financiaría desde la Administración matriz, o ser independiente completamente, en cuyo supuesto se financiaría principalmente por las labores de asesoramiento que desarrollara para las empresas adjudicatarias y/o licitadoras que demandaran sus servicios; todo ello, sin perjuicio de financiación mixta.

1. El presente trabajo tiene su origen en la ponencia presentada en el Encuentro Europeo de Empresas de Inserción, celebrado en Granada los pasados días 15 y 16 de marzo de 2.001. [↑](#footnote-ref-1)
2. Sobre segmentación y dualización del mercado de trabajo, por todos *véase*, José Luis Monereo Pérez, *Introducción al nuevo derecho del trabajo*, Valencia, Tirant lo Blanc, 1996, p. 86, ss. [↑](#footnote-ref-2)
3. Luis Enrique Alonso, *Trabajo y ciudadanía, Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial*, Madrid, Trotta, 1999, p. 118. [↑](#footnote-ref-3)
4. El fenómeno de aumento de contratación administrativa puede enmarcarse dentro del proceso de huida del derecho administrativo. En este sentido, E. Desdentado Daroca, *La crisis de identidad del Derecho Administrativo: privatización, huida de la regulación pública y Administraciones independientes*, Valencia, Tirant lo blanch, 1999, apunta lo siguiente: “... la huida del Derecho Administrativo y el recurso al Derecho Privado se ha convertido, bajo la excusa de la eficacia, en una vía para esquivar los controles jurídicos y presupuestarios. Permite a la Administración realizar enajenaciones patrimoniales librándose de las correspondientes garantías, gastar sin control estricto, incrementar las retribuciones de determinado tipo de personal por encima de lo previsto para el resto de los funcionarios, contratar sin someterse a las reglas de selección de contratistas, eludir la responsabilidad administrativa, excluir la aplicación del mérito y capacidad en la selección de su personal, infringir el principio de igualdad de todos los ciudadanos ante los poderes públicos y eludir el control de la jurisdicción contencioso-administrativa” (p. 109). [↑](#footnote-ref-4)
5. “La influencia del derecho comunitario en la interpretación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas”, *RAP*, núm. 151, Enero-Abril 2000, p. 15, s. [↑](#footnote-ref-5)
6. En este sentido se manifiesta, José Mª Baño León, “La influencia del derecho comunitario en la interpretación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas”, *RAP*, núm. 151, Enero-Abril 2000, p. 26. [↑](#footnote-ref-6)
7. Véase, J. M. Rodríguez Álvarez, *La Reforma del Régimen Local de 1999. Las medidas legislativas estatales en el marco del pacto local*, Barcelona, Bayer Hnos, 1999, p. 118, s. [↑](#footnote-ref-7)
8. Con carácter general, nos remitimos a F. Lliset Borrell y A. Lliset Canelles, *Manual de los Contratos Públicos. Comentarios a la Ley 13/1995*, Barcelona, Bayer Hnos, 1996, p. 70, ss.; A. Ruiz Ojeda y J. García Bernaldo de Quirós, *Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y a su Reglamento de Desarrollo Parcial. Doctrina, jurisprudencia y concordancias*, Madrid, Civitas, 1996, p. 64, ss.; J. A. Moreno Molina, *Nuevo Régimen de Contratación Administrativa. Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas tras la Ley 53/1999*, Madrid, La Ley, 2000, p. 91, ss. [↑](#footnote-ref-8)
9. Por su esquematicidad, *cfr*., Intervención General de la Administración del Estado, *Guía para la gestión de contratos de las Administraciones Públicas. Actualizada según texto refundido*, Madrid, Ministerio de Hacienda, 2000, p. 43, ss. [↑](#footnote-ref-9)
10. *Cfr*., L. Cayuela Sebastián, *Los Contratos de las Administraciones Públicas. Comentarios a la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, y normas de desarrollo*, Madrid, CEF, 2.ª ed., 1996, p. 205, ss. [↑](#footnote-ref-10)
11. *Véase*, P. A. Martín Pérez, “Contratos menores y procedimiento negociado sin publicidad en la contratación administrativa de conformidad con lo estipulado en el Real Decreto Legislativo 2/2000 de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de Administraciones Públicas, *Actualidad Administrativa*, Nº 14/2-8 abril 2001, p. 535, ss. [↑](#footnote-ref-11)
12. *Véase*, Jesús María Chamorro González, “El contrato de obras en el nuevo Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas”, *Actualidad Administrativa*, Número 47, 18 al 24 de diciembre de 2000, p. 1263, ss. [↑](#footnote-ref-12)
13. Sobre la problemática de la noción de servicio público en el derecho comunitario, *véase* J. M. Souvirón Morenilla, *La actividad de la Administración y el servicio público*, Granada, Comares, 1998, p. 249, ss. [↑](#footnote-ref-13)
14. *Cfr.*, F. Sosa Wagner, *El contrato público de suministro*, Madrid, Civitas, 1996, p. 27, ss. [↑](#footnote-ref-14)
15. *Véase*, E. M. Menendez Sebastián, “El contrato de consultoría y asistencia tras la reforma de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas con ocasión de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre”, *REDA*, Nº 107, julio-septiembre 2000, p. 389, ss. [↑](#footnote-ref-15)
16. Por contra, E. Guerra Ares, en “La subcontratación en el ámbito de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas”, *Actualidad Administrativa*, Nº 14/2-8 abril 2001, mantiene que “no procede la subcontratación cuando la Administración contratante motivadamente lo prohíba (art. 115.1) y así se establezca en el Pliego de Clausulas Administrativas Particulares” (p. 569). [↑](#footnote-ref-16)
17. *Cfr.*, J. L. Rivero Ysern, *Manual de Derecho Local*, Madrid, Civitas, 4.ª ed., 1999, p. 173, ss.; F. Sosa Wagner, *Manual de Derecho Local*, Pamplona, Aranzadi, 4.ª ed., 1999, p. 96, ss.; Á. Ballesteros Fernández, *Manual de Administración Local*, Granada, Comares, 4.ª ed., 1998, p. 298, s. [↑](#footnote-ref-17)
18. *Cfr.*, A. López Pina, “Comentario introductorio al Capitulo III del Título I”, en O. Alzaga Villaamil (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Cortes Generales-Edersa, 1996, T. IV, p. 19, ss. [↑](#footnote-ref-18)
19. Por todos, *véase*, J. L. Villar Palasí y E. Suñé Llinas, “Artículo 9.º.- El estado de derecho y la constitución”, en O. Alzaga Villaamil (Dir.), *op. cit.*, T. I, p. 469, ss. [↑](#footnote-ref-19)
20. En ese sentido, *véase*, Eduardo Melero Alonso y Maravillas Espín Sáez, “El contrato administrativo como instrumento para ejercer políticas públicas. Fomento del empleo estable y contratación con empresas de trabajo temporal”, *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, Núm. 1, Enero 1999. [↑](#footnote-ref-20)
21. *Cfr.*, F. Sosa Wagner, *Manual de Derecho Local*, op. cit., p. 174. [↑](#footnote-ref-21)
22. Sobre la problemática de la contratación laboral temporal, *cfr*., L. Ruano Rodríguez, *Constitución, Función Pública y Empleo Laboral*, Pamplona, Aranzadi, 1998, p. 131, ss.; J. Fondevila Antolín, *Constitución y Empleo Público. Estudio y propuestas en relación a un régimen jurídico común*, Granada, Comares, 2000, p. 201, ss. [↑](#footnote-ref-22)
23. Sobre entes instrumentales en la Administración General del Estado, *véase*, M. Navajas Rebollar, *La Nueva Administración Instrumental*, Madrid, Colex, 2000, p. 73, ss. [↑](#footnote-ref-23)
24. Véase, Redacción de El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, *Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales*, Madrid, Abella, 1992, p. 318. [↑](#footnote-ref-24)
25. Para un estudio más general véase F. Mut González, *La aplicación del Derecho del Trabajo en las empresas públicas*, Valencia, Tirant lo blanch, 1997, p. 39, ss. [↑](#footnote-ref-25)
26. Un antecedente claro y específico ya lo constituyen las denominadas fundaciones sanitarias. *Véase*, M. Vaquer Caballería, *Fundaciones Públicas y Fundaciones en mano pública. La reforma de los servicios sanitarios*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 1999, p. 39, ss. [↑](#footnote-ref-26)
27. Antonio Panizo García, “Régimen jurídico de los convenios de colaboración”, *La Ley*, núm. 3895, 24 octubre 1995, p. 931, s. [↑](#footnote-ref-27)
28. Lliset Borrel y Lliset Canelles, *Manual de los Contratos Públicos (Comentarios a la Ley 13/1995)*, Barcelona, 1996, p. 84. [↑](#footnote-ref-28)
29. Así lo consideran con carácter general Ruiz Ojeda y García Bernaldo de Quirós, *Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y a su Reglamento de Desarrollo Parcial (Doctrina, jurisprudencia y concordancias)*, Madrid, 1996, p. 55; y con carácter específico en el campo sanitario Menéndez Rexach, “Las fórmulas de gestión indirecta de servicios sanitarios: especial referencia al concierto sanitario”, en *La gestión de los servicios sanitarios*, Pamplona, 1995, p. 90. [↑](#footnote-ref-29)
30. Ortiz Mallol,“La causa como elemento definidor del contrato de consultoría y servicios: contrato versus convenio interadministrativo y entre Administración Pública y una entidad sin ánimo de lucro”, *La Ley*, nº 5078, 19 junio 2000, p. 4. [↑](#footnote-ref-30)