

Concesión de subvenciones y sesiones municipales electrónicas en estado de alarma. Contrato administrativo de servicios¹

Julio Galán Cáceres

*Miembro del Cuerpo Jurídico de Defensa
Profesor del CEF.-*

Extracto

Este caso práctico plantea diversas cuestiones tales como, en primer lugar, la posibilidad y requisitos para la concesión de subvenciones por un ayuntamiento a personas/entidades, titulares de pequeñas y medianas empresas locales; en segundo lugar, sobre si, declarado el estado de alarma, es posible la celebración de sesiones normales con restricciones o la celebración por medios electrónicos, y si esta última posibilidad es aplicable a las sesiones de los otros órganos colegiados del ayuntamiento; finalmente, se plantean cuestiones jurídicas sobre un contrato administrativo de servicios, tales como la correcta composición de la mesa de contratación y un recurso especial en materia de contratación contra los pliegos.

Palabras clave: subvenciones; estado de alarma; sesiones municipales; contrato administrativo de servicios.

Fecha de entrada: 14-09-2021 / Fecha de aceptación: 28-09-2021

¹ El presente supuesto práctico fue planteado en el tercer ejercicio de las oposiciones a la subescala de Secretario de Entrada de Habilitación Nacional (convocatoria de 2019).

Enunciado

Acaba de tomar posesión en el puesto de secretaria de clase 2.^a del ayuntamiento de un municipio de 10.500 habitantes, situado en una comunidad autónoma que no ha ejercido sus competencias legislativas o reglamentarias.

El ayuntamiento tampoco ha aprobado el reglamento orgánico municipal.

En el marco de la crisis sanitaria generada por la covid-19, el alcalde del ayuntamiento plantea la posibilidad de conceder subvenciones municipales a personas/entidades, titulares de pequeñas y medianas empresas locales, con el objetivo de apoyar, fomentar e impulsar la actividad económica, así como procedimiento y órgano competente para otorgarlas.

Por otra parte, el alcalde plantea si habría alguna posibilidad de celebrar un pleno si se volviese a decretar un estado de alarma en términos análogos a los contenidos en el Real Decreto 463/2020, de 14 marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el covid-19 (con reducción de manera coercitiva de la movilidad). Plantea si la celebración del pleno puede ser a puerta cerrada, la posibilidad de suspensión y, por lo tanto, la posibilidad de posponer la celebración de plenos ordinarios, así como la posibilidad de celebración de las sesiones por medios electrónicos. En caso de existir la posibilidad de celebración de sesiones por medios electrónicos, plantea la posibilidad de celebración de sesiones del resto de órganos colegiados, así como de continuar, una vez finalizado el estado de alarma, con la celebración de las sesiones de todos los órganos colegiados municipales por medios electrónicos y telemáticos.

Por otra parte, el ayuntamiento está tramitando el contrato para la «redacción y dirección facultativa de proyectos de actuación: construcción en la misma parcela y demolición del edificio existente de la casa de la cultura.» El contrato tiene una duración de 66 meses y un valor estimado de 190.000 euros.

Los criterios objetivos se valoran en un 65 %, en tanto que los que dependen de un juicio de valor representan un 35 %.

El 12 de septiembre de 2019 se publicó en la plataforma de contratación del sector público el anuncio de licitación.

Don W.W.S., en calidad de arquitecto y en nombre e interés propio presenta el 25 de septiembre de 2019 recurso especial en materia de contratación. El recurrente, persona física, ha presentado su oferta dentro de una UTE.

El recurso se presenta «contra los pliegos». En su escrito de recurso, el recurrente únicamente reproduce la cláusula 17.^a del pliego de cláusulas administrativas particulares, en la que se señala que:

La Mesa de contratación estará presidida por un miembro de la Corporación o, en su caso, un funcionario de la misma, y formarán parte de ella, como vocales, el Secretario, el Interventor, así como aquellos otros que se designen por el órgano de contratación entre el personal funcionario de carrera o personal laboral al servicio de la Corporación, o miembros electos de la misma, sin que su número, en total, sea inferior a tres. Los miembros electos no podrán suponer más de un tercio del total de miembros de la misma. Actuará como Secretario un funcionario de la Corporación. La composición de la mesa se publicará en el perfil del contratante.

A continuación plantea:

La recusación de doña J.P.J. Y nulidad del procedimiento por irregular composición de la mesa de contratación al no ajustarse a la normativa de aplicación. Señala que «Doña J.P.J. es la arquitecto municipal y, al haber sido la redactora del Pliego de Prescripciones Técnicas no puede compatibilizar esta redacción con la condición de miembro de la Mesa de contratación». Concluye indicando que «el Ayuntamiento vulnera lo dispuesto en el artículo 146.2 a) LCSP, artículo 326 LCSP y la disposición adicional 2.^a LCSP».

En el expediente que obra en el Ayuntamiento, consta que el Alcalde, el 10 de septiembre de 2019, adoptó el siguiente acuerdo:

La Mesa de contratación estará formada por:

- Sr. Alcalde o Concejal en quien delegue.
- D.AAA, Secretario del Ayuntamiento.
- D.^a BBB, Interventora del Ayuntamiento.

- D. CCC, Técnico de la Administración General, funcionario interino.
- D.ª J.P.J., Arquitecta municipal. Personal laboral con contratos de duración determinada del Ayuntamiento, que actuará como Secretaria de la Mesa.

El órgano competente para resolver el recurso especial, de acuerdo con el artículo 56 de la LCSP, reclama la entidad local el expediente y solicita informe.

Cuestiones planteadas:

Se solicita un informe en el que se aborden las siguientes cuestiones:

- Primero. Viabilidad y, en su caso, procedimiento y órgano para conceder la subvención municipal a personas/entidades, titulares de pequeñas y medianas empresas locales.
- Segundo. Consideraciones acerca de la viabilidad de la celebración de sesiones en las circunstancias y en los términos que plantea el alcalde.
- Tercero. Informe sobre los siguientes extremos:
 - a) Legitimación de don W.W.S. para interponer el recurso.
 - b) Viabilidad de los argumentos planteados por el recurrente.
- Cuarto. Al margen del recurso, analice la posibilidad de un solo contrato que conlleve la redacción del proyecto y la dirección facultativa de las obras, indicando su fundamento, en su caso; duración del contrato, determinación del órgano de contratación competente y si de los datos que consta en el enunciado existe algún otro aspecto que requiere de sus consideraciones.

Solución

Primero. Viabilidad y, en su caso, procedimiento y órgano para conceder la subvención municipal a personas/entidades, titulares de pequeñas y medianas empresas locales

a) Introducción

La subvención es definida por Jordanas de Poza como «la acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas de-

bidas a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos».

El ejercicio de la actividad de fomento debe observar los siguientes principios:

- a) Igualdad: Determinado por el artículo 14 de la CE y que pretende la igualdad de condiciones y requisitos, de tal modo que no existan discriminaciones sobre la aplicación efectiva de la acción de fomento. No obstante, la STS de 7 de diciembre de 1979 nos dice que «la administración de fomento, la cual, si bien es cierto no es enteramente discrecional, por cuanto esa naturaleza encierra en sí una amplia regulación de aspectos reglados, sí lo es dentro de los límites de su concepción, de tal forma que ellos, aun dejando aparte el criterio de oportunidad, no pueden ser transgredidos sin incurrir en antijuridicidad».
- b) Congruencia, entre los medios empleados y el fin perseguido.
- c) Complementariedad: La actividad que es objeto de fomento no puede ser ejecutada por la propia administración de una forma directa.

El medio de fomento que se pretende en este caso son medidas económicas positivas, porque determinan una ventaja pecuniaria para el sujeto fomentado y es de carácter financiero directo. Son aquellas ventajas o auxilios que recibe determinado sujeto, bien porque la Administración acuerde un desembolso económico a favor de ellos, bien porque les exima de alguna de sus obligaciones de carácter fiscal. En nuestro caso se pretende una ayuda económica directamente.

La declaración del primer estado de alarma se hizo por Real Decreto 463/2020, de 14 marzo, e implicó restricciones a la movilidad y otras medidas excepcionales que, como bien sabemos, provocó el empobrecimiento, la ruina y el cierre de numerosas actividades económicas por parte de empresarios y empresas, con evidente repercusión sobre el empleo, que obligaron a las Administraciones públicas a intervenir para paliar, al menos en parte, esa situación crítica para la viabilidad.

Las subvenciones han tenido como objeto reducir el impacto de los daños económicos en negocios locales afectados de la declaración de estado de alarma para la gestión de la covid-19. Lo que en muchos casos les obligó al cierre temporal, y en otros ha tenido como consecuencia una disminución de su actividad económica.

Las subvenciones que una entidad local conceda deben basarse en competencias que tiene la entidad, bien como competencias obligatorias (art. 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local –LRBRL–), bien como competencias propias (previstas en el art. 25.2 LRBRL), bien como competencias atribuidas por la legislación de la propia comunidad autónoma (art. 25.2 LRBRL, párrafo 1.º), o incluso

como competencias impropias al amparo del artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de bases del régimen local.

En el marco de la crisis por el coronavirus, en el ayuntamiento se plantea la posibilidad de aprobar las bases para la concesión de subvenciones a personas/entidades, titulares de pequeñas y medianas empresas locales, con el objetivo de apoyar, fomentar e impulsar la actividad económica, así como procedimiento y órgano competente para otorgarlas.

Parece que lo pretendido por el ayuntamiento es un supuesto extraordinario de concesión de subvenciones que puede hacerse directamente, luego lo analizaremos, o en régimen de concurrencia competitiva.

Las subvenciones públicas se rigen por Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (LGS), por el Reglamento de desarrollo de dicha ley aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, y otras disposiciones de desarrollo, y por las demás normas de derecho administrativo que le sean aplicables, así como otras normas de derecho privado de aplicación subsidiaria. Sin embargo esta disposición no agota en absoluto la importante cuestión del régimen jurídico de la actividad subvencional en nuestro derecho.

El artículo 2.1 de la LGS señala que

se entiende por subvención, a los efectos de esta ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

- a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.
- b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.
- c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

Con claridad observamos que concurren, en el presente caso, los requisitos señalados para tener la consideración de subvenciones.

b) Competencia de la entidad local

La fundamentación jurídica para la actividad subvencional de estas entidades se encuentra en la Ley 7/1985, reguladora de bases de régimen local, cuyo artículo 25 establece

que el municipio puede promover, en el ámbito de sus competencias, toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal; además hay otros preceptos que sirven de cobertura para esta actividad municipal

Respecto a la posibilidad de la concesión de estas subvenciones por el ayuntamiento, debemos entender que es imposible la concesión de subvenciones, salvo que se haga al amparo de un título competencial propio (art. 25 o 26 Ley 7/1985), delegada (art. 27.d) o del procedimiento del artículo 7.4 de la LRBRL, relativo a competencias impropias.

En principio, y con carácter específico, no aparece ningún título competencial propio en el artículo 25. Por lo tanto:

- O bien se hace uso del artículo 26.1, que señala que

El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias.

Añadiendo el apartado 3 de este artículo que

con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, las siguientes competencias:

Por tanto, no es número cerrado las competencias allí enumeradas, sino que puede extenderse a otras:

- O bien habría de recurrirse a las competencias impropias del artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de tal manera que si se pretende subvencionar una actividad que no forma parte del ámbito competencial propio, primero se deberá plantear el ejercicio de la competencia de las que denominamos impropias, tal y como establece el artículo 7.4 de la LRBRL, que exige:
 - 1.º Que el ejercicio de nueva competencia no ponga en riesgo la sostenibilidad de la Hacienda municipal.
 - 2.º Que no se realice la competencia por la comunidad autónoma.
 - 3.º En el expediente se tiene que acreditar:

- Que en el ejercicio de la competencia no se incurre en duplicidad con otra Administración pública.
- Que se cumple con las reglas de sostenibilidad financiera en el ejercicio de las nuevas competencias.

Por tanto, en el otorgamiento de la subvención deberá justificarse la actividad que se subvenciona y que esta forma parte del ámbito competencial del ayuntamiento, porque, de lo contrario, nos encontraríamos con un supuesto de nulidad absoluta del artículo 47.1 b) por manifiesta incompetencia material de las disposiciones que se dicten al respecto (bases de la subvención) y de los actos relacionados con aquella (convocatoria o concesión).

Hay que señalar que las subvenciones que pretendan conceder a comercios, pymes y personas dedicadas a la actividad económica no tienen encaje en los artículos 25.2 y 26 de la LRBRL, por lo que, salvo que la comunidad autónoma atribuya en su legislación competencias en dichas materias a las entidades locales (lo que ocurre en algunas comunidades autónomas), previamente a la concesión de subvenciones se deberá utilizar el procedimiento del artículo 7.4 del LRBRL.

c) Órganos competentes

Conforme al artículo 17.2 de la LGS,

con respecto a las bases reguladoras de subvenciones en el ámbito local deben aprobarse en el marco de las bases de ejecución del presupuesto, a través de una ordenanza general de subvenciones o bien mediante un ordenanza especial que regule las diferentes modalidades de subvención de la Corporación local.

Respecto a la convocatoria y concesión, en el ámbito local, el artículo 10.4 señala que «la competencia para conceder subvenciones en las corporaciones locales corresponde a los órganos que tengan atribuidas tales funciones en la legislación de régimen local». Como esta competencia no se atribuye de forma expresa a ningún órgano municipal, entra en juego la cláusula residual del artículo 21 s) de la Ley 7/1985, que determina que es competencia del alcalde «las demás que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales».

d) Reglas para otorgar las subvenciones

Principios

Estos principios derivan de los mandatos constitucionales de igualdad y no discriminación que reconoce el artículo 14, el principio de objetividad recogido en el artículo 103 y

de distribución equitativa de recursos del artículo 31, y además responden a los principios generales de eficacia, eficiencia, coordinación, transparencia y participación que incluye la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común; además la propia Ley 38/2003, general de subvenciones, establece como principios rectores los de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.

Forma

El artículo 22 de la LGS contempla dos formas de procedimiento de concesión de subvenciones: el procedimiento ordinario en régimen de concurrencia competitiva y el procedimiento de concesión directa. En la primera forma de concesión la determinación del destinatario de la subvención se somete a un procedimiento selectivo. A tenor del artículo 8 de la LGS el principio de concurrencia es uno de los que rigen el otorgamiento de subvenciones y por ello solo en aquellos casos en que expresamente esté exceptuado por la ley podrán otorgarse subvenciones sin atenerse al mismo; se trata de un régimen que viene a ser una modalidad de concurso. La forma de concesión directa se caracteriza porque la determinación del beneficiario queda excluida de la concurrencia y régimen de publicidad.

El procedimiento de otorgamiento de subvenciones por concesión directa es excepcional y solo pueden concederse de este modo las siguientes subvenciones:

- La previstas nominativamente en los presupuestos, en los convenios o en su normativa de regulación.
- Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto por una norma de rango legal si esta establece este tipo de procedimiento de concesión.
- Las demás subvenciones cuando se acrediten razones de interés público, social, económico, humanitario u otras, debidamente justificadas, que dificulten la convocatoria pública.

Con todo, el Reglamento de desarrollo de la LGS dispone en su artículo 22 que el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones es el de concurrencia competitiva. Sin embargo, las bases reguladoras de la subvención podrán exceptuar de fijar un orden de prelación entre las solicitudes presentadas que reúnan los requisitos establecidos para el caso en que el crédito consignado en la convocatoria fuese suficiente, atendiendo al número de solicitudes una vez finalizado el plazo de presentación.

e) Procedimiento

Respecto a los requisitos legales de la Administración, el artículo 9 de la LGS dispone que con carácter previo al otorgamiento de las subvenciones, deberán aprobarse las nor-

mas que establezcan las bases reguladoras de concesión en los términos establecidos por la ley, salvo que exista otra norma sectorial específica que cumpla la misma finalidad que las bases reguladoras, que no son otra cosa que normas reglamentarias que disponen de la cobertura de la LGS, y que establecen la subvención siempre que no hubiera sido establecida por una norma previa.

Las bases reguladoras constituyen un elemento de importancia singular en la configuración del régimen jurídico de las subvenciones públicas, pues constituyen disposiciones de desarrollo de la propia LGS.

El otorgamiento de subvenciones debe estar precedido por la aprobación de las bases reguladoras en los términos establecidos por la ley. La exigencia de establecimiento de las bases se justifica por la gran variedad de subvenciones existente y por la necesidad de adaptar a cada tipo de subvención los principios generales que establece la LGS.

Las normas que aprueban las bases de regulación constituyen normas reglamentarias y se diferencian con la orden o resolución de convocatoria, tanto en lo que hace a su procedimiento de elaboración como a su propio contenido.

El marco jurídico básico de la actividad subvencional se distribuye con peculiaridades dentro de cada ámbito estatal, autonómico o local. Además, junto a estas normas comunes existen otras de carácter específico que tienen diferentes grados de aplicación para cada ámbito competencial, ya se trate de la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas o local.

Las corporaciones locales pueden tener una doble faceta relacional en materia de subvenciones, como beneficiarias y como concedentes.

En el primer aspecto les resulta de aplicación la normativa estatal o autonómica que regule las ayudas, y estarán sometidas a los deberes y obligaciones que exija dicha legislación.

Por lo que hace a las subvenciones que otorgan estas entidades, se encuentran sujetas a la LGS, si bien cuando la comunidad autónoma correspondiente hubiera asumido competencias en materia de régimen local, la LGS solo será de aplicación en lo que respecta al carácter básico de sus disposiciones. Por otra parte, la disposición adicional decimocuarta de la LGS dispone que los procedimientos regulados en esta ley se adaptarán reglamentariamente a las condiciones, organización y funcionamiento de las corporaciones locales y los organismos públicos de ellas dependientes.

Los requisitos materiales para el otorgamiento de la subvención que deben cumplirse para no incurrir en vicio de nulidad son los siguientes:

- a) La competencia del órgano administrativo concedente.
- b) La existencia de crédito adecuado y suficiente.
- c) La tramitación del procedimiento de concesión.
- d) La fiscalización previa.
- e) La aprobación del gasto.

Procedimiento en régimen de concurrencia (arts. 23 a 27 LGS)

En principio hay que señalar que el plazo máximo para resolver y notificar a los interesados no puede exceder de seis meses, salvo que una norma con rango de ley o normativa comunitaria establezca un plazo mayor. Este plazo se computa a partir de la publicación de la correspondiente convocatoria, salvo que en la misma se pospongan estos efectos a un plazo posterior.

Inicio

Siempre se inicia de oficio mediante convocatoria aprobada por el órgano competente, que desarrollará el procedimiento general establecido en la Ley 39/2015, tanto en lo que se refiere a las presentadas por escrito o por vía telemática, pero que deberá tener necesariamente el marcado contenido que señala la ley.

La convocatoria debe fijar necesariamente la cuantía total máxima destinada a las subvenciones convocadas y los créditos presupuestarios a los que se imputan, además no podrán concederse subvenciones por importe superior a la cuantía total máxima fijada en la convocatoria sin que se realice previamente una nueva convocatoria, con la excepción que contempla el reglamento de desarrollo de la LGS, que permite que la convocatoria fije, además de la cuantía total máxima, una cuantía adicional, cuya aplicación a la concesión de subvenciones no precisará nueva convocatoria.

Presentación de solicitudes

Instrucción del procedimiento

El órgano designado para la instrucción en la propia convocatoria realiza de oficio las estimaciones que estime necesarias para determinación, conocimiento y comprobación de los datos que fundamenten la propuesta de resolución.

La propuesta de concesión se presenta al órgano concedente por un órgano colegiado, cuya composición debe incluirse en las bases de convocatoria.

En la práctica los trámites de instrucción comprenden las siguientes actividades:

- Petición de los informes exigidos por la normativa y aquellos se estimen necesarios para resolver. En la petición de informe debe hacerse constar el carácter determinante de los informes que sean preceptivos. De todos modos, los informes deben ser emitidos en plazo de 10 días hábiles, salvo que se pida su emisión en plazo menor o mayor, que no puede exceder de 2 meses. Una cuestión de interés práctico que tener en cuenta para cuando en el plazo señalado no se haya emitido informe que hubiera sido calificado como preceptivo y determinante: la Administración podrá interrumpir el plazo de los trámites del procedimiento de concesión.
- Evaluación de las solicitudes de acuerdo con los criterios, formas y prioridades de valoración establecidos por la convocatoria y en la norma reguladora de la subvención. En algún caso esta norma puede establecer una fase de preevaluación en la que se verifique el cumplimiento de las condiciones para ser beneficiario.

La resolución y su notificación

La resolución definitiva es un acto administrativo declarativo de derechos que pone fin al procedimiento administrativo de concesión de subvenciones, que debe resolver cuantas cuestiones hayan sido planteadas por los interesados y además ser congruente con las peticiones formuladas.

La autoridad competente para la concesión de subvenciones es quien debe resolver el procedimiento motivadamente, de modo que deben quedar acreditados los fundamentos de la resolución que se adopte.

Hay dos límites a la capacidad de resolver los procedimientos de concesión de subvenciones:

- No pueden otorgarse subvenciones por cuantía superior a la que se haya determinado en la convocatoria ni por importe superior al crédito presupuestario disponible.
- No pueden otorgarse cantidades que superen el coste de la actividad subvencionada. No obstante, de modo excepcional y siempre que se haya previsto en las bases reguladoras, el órgano competente podrá proceder al prorrateo del importe global máximo de la subvención, entre los beneficiarios destinado a las subvenciones.

La resolución debe estar motivada de acuerdo con lo que se haya dispuesto en las bases reguladoras y en el procedimiento deben quedar acreditados los fundamentos de la resolución adoptada.

Además de incluir la identidad de solicitantes a los que se concede la subvención, la resolución también debe hacer constar expresamente la desestimación del resto de solicitudes.

Procedimiento de concesión directa

Ya hemos señalado los supuestos en que pueden concederse subvenciones de forma directa.

La LGS distingue dos sistemas para la formalización y regulación de las condiciones de concesión de las subvenciones de concesión directa:

- a) En el caso de subvenciones nominativas previstas en presupuestos de las que puntualiza el Reglamento de la LGS que se consideran subvenciones de este tipo, las previstas en los presupuestos generales del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales, aquellas cuyo objeto no necesita explicación, sino que se deduce directamente de la correspondiente partida presupuestaria. El procedimiento de concesión de estas subvenciones se inicia de oficio por el centro gestor del crédito presupuestario al que se imputa la subvención o a instancia del interesado y concluye con la resolución de concesión o con la extinción del correspondiente convenio de colaboración. En cualquiera de dichos supuestos, el acto de concesión o el convenio tendrán carácter de bases reguladoras de la concesión a los efectos de la normativa de subvenciones.

La resolución de bases reguladoras o en su caso las cláusulas del convenio deberán incluir los siguientes aspectos:

- La determinación del objeto de la subvención y de sus beneficiarios, de acuerdo con la asignación presupuestaria.
- El crédito presupuestario al que se imputa el gasto y cuantía de la subvención, individualizada para cada beneficiario cuando fuesen varios.
- Compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad procedentes de cualquier Administración, ente público o privado, nacional, comunitario europeo o internacional.
- Plazos y modos de pago de la subvención, posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos a cuenta, así como el régimen de garantías que deban aportar los beneficiarios, en su caso.
- Plazo y forma de justificación por parte del beneficiario del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos.

- b) Subvenciones de concesión directa impuesta por normas con rango de ley, que se rigen por dicha norma y por las demás de aplicación especial a la Administración correspondiente.

En la Administración General del Estado, en las entidades locales y en sus organismos adscritos o dependientes será de aplicación supletoria, en defecto de aquella normativa, lo previsto en la LGS y su Reglamento de desarrollo, salvo que en una y otra afecte a la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia. Cuando la ley que determine su otorgamiento se remita a la formalización de un convenio de colaboración entre la entidad concedente y los beneficiarios para canalizar la subvención, dicho convenio deberá tener el contenido mínimo que exige el Reglamento de la LGS (art. 65.3). Además, para que sea exigible el pago de las subvenciones es precisa la existencia de crédito adecuado y suficiente en el correspondiente presupuesto.

- c) Las subvenciones de concesión directa por razones de interés público, social, económico, humanitario u otras justificadas que dificulten su convocatoria pública se regirán por las normas aprobadas por el Gobierno a propuesta del ministerio competente, con informe del de Hacienda. La normativa que regule estas subvenciones debe incluir como mínimo los siguientes aspectos (art. 28.3 LGS):

- Definición del objeto de la subvención con indicación de su carácter singular, las razones que acreditan el interés público, social, económico o humanitario y las que justifican la dificultad de su convocatoria pública.
- El régimen legal aplicable.
- Los beneficiarios y las modalidades de ayuda.
- El procedimiento de concesión y el régimen de justificación de la aplicación dada a las subvenciones por beneficiarios o entidades colaboradoras.

Convenios de colaboración en materia de subvenciones

Aunque la forma ordinaria de concesión de las subvenciones es un acto administrativo unilateral, la propia normativa de subvenciones contempla el empleo de los convenios de colaboración como instrumento para la canalización de la gestión de las subvenciones.

Aunque la LGS considera a los convenios como negocios entre la Administración concedente y un ciudadano, también cabe la suscripción de convenios para la canalización de subvenciones entre dos Administraciones públicas, una de las cuales actúa en calidad de concedente y la otra como entidad colaboradora o como beneficiaria. Incluso cabe que ambas Administraciones actúen como concedente y un tercero como beneficiario.

La LGS contempla, en su artículo 28, el empleo de los convenios de colaboración con las subvenciones de concesión directa y con el recurso a las entidades colaboradoras en la gestión de las subvenciones, tanto nominativas como a los demás supuestos de concesión directa.

La regulación de estos convenios será la contenida en:

- La LGS, reglamento de desarrollo, bases reguladoras, etc.
- La Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público (arts. 47 y ss.).
- Los principios contenidos en la Ley de contratos de las Administraciones públicas.

Segundo. Consideraciones acerca de la viabilidad de la celebración de sesiones en las circunstancias y en los términos que plantea el alcalde

a) Si habría alguna posibilidad es de celebrar un pleno si se volviese a decretar un estado de alarma en términos análogos a los contenidos en el Real Decreto 463/2020, de 14 marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la covid-19 (con reducción de manera coercitiva de la movilidad).

El artículo 46.1 a) de la Ley 7/1985 señala que «el Pleno celebra sesión ordinaria como mínimo [...] cada dos meses en los Ayuntamientos de los municipios de una población entre 5.001 habitantes y 20.000 habitantes».

Por su parte, el mismo precepto y párrafo señala que

asimismo, el Pleno celebra sesión extraordinaria cuando así lo decida el Presidente o lo solicite la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la Corporación, sin que ningún concejal pueda solicitar más de tres anualmente. En este último caso, la celebración del mismo no podrá demorarse por más de quince días hábiles desde que fuera solicitada, no pudiendo incorporarse el asunto al orden del día de un Pleno ordinario o de otro extraordinario con más asuntos si no lo autorizan expresamente los solicitantes de la convocatoria.

Si el Presidente no convocase el Pleno extraordinario solicitado por el número de concejales indicado dentro del plazo señalado, quedará automáticamente convocado para el décimo día hábil siguiente al de la finalización de dicho plazo, a las doce horas, lo que será notificado por el Secretario de la Corporación a todos los miembros de la misma al día siguiente de la finalización del plazo citado anteriormente. En ausencia del Presidente o de quien legalmente haya de sustituirle, el

Pleno quedará válidamente constituido siempre que concurra el quórum requerido en la letra c) de este precepto, en cuyo caso será presidido por el miembro de la Corporación de mayor edad entre los presentes.

Debemos señalar, en primer lugar, que habría que analizar detenidamente el real decreto que declara el estado de alarma para ver el contenido de la restricción de la movilidad, en el sentido si es absoluto o, como ocurrió en el real decreto de 2020, permitía salidas a comercios, trabajo, asuntos notariales o judiciales, etc. De esta manera se podría analizar si la asistencia a los plenos de los ayuntamientos por parte de los miembros de la corporación local sería posible o no y en qué condiciones. Porque hemos visto cómo, en esta materia, se han ido flexibilizando las medidas adoptadas, y de la misma manera que se permitía la asistencia al trabajo, podría plantearse la posibilidad de permitir la asistencia de los miembros del ayuntamiento a los plenos, eso sí, adoptando todas las medidas de higiene y de seguridad aprobados por las autoridades sanitarias para evitar la propagación de la pandemia.

En resumen, en términos absolutos, no parece viable que, al menos cuando la pandemia está muy extendida y el peligro es grande, se permita la asistencia personal de los concejales para la celebración de los plenos.

a) Si la celebración del pleno puede ser a puerta cerrada y posibilidad de suspensión.

Dada la excepcional situación creada por el coronavirus, se plantea la posibilidad de celebrar plenos a puerta cerrada. ¿Es posible decretar tal medida o sería más aconsejable suspenderlos?

Vamos a responder a esta cuestión con la exposición de las escasas menciones que se hacen en la legislación respecto a la posibilidad de tratar asuntos a puerta cerrada, para, posteriormente, abordar el tema por la situación de excepcionalidad que vivimos.

En ocasiones, los plenos pueden celebrarse a puerta cerrada, o al menos algunos de sus asuntos. Así, en el artículo 70.1 de la Ley 7/1985 se establece que «las sesiones del Pleno de las corporaciones locales son públicas. No obstante, podrán ser secretos el debate y votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el 18.1 CE cuando así se acuerde por mayoría absoluta».

De esta forma, aunque los derechos que se protegen en el referido artículo 18 (derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen) no sean los que se pretenden proteger en esta ocasión, no vemos inconveniente a que las sesiones se celebren a puerta cerrada, sino todo lo contrario, se trata de una medida imprescindible de sentido común en defensa de un interés público mayor.

En el caso de que los plenos normalmente no se graven y se reproduzcan por los medios de comunicación (como *streaming*), debería adoptarse al inicio del mismo una votación al respecto, que debería aprobarse por mayoría absoluta. Y si la misma no se aprueba, lo que ya sería una decisión absolutamente sorprendente, podría el alcalde, por razones de interés público, suspender la sesión.

La posibilidad de celebrar plenos ordinarios en las corporaciones locales no ha sido prohibida, sin perjuicio de la suspensión de plazos y términos en los procedimientos administrativos decretada por el Real Decreto 463/2020, que les puede afectar. De hecho, la mayoría de corporaciones locales están adoptando acuerdos de suspensión de sesiones de pleno, posponiendo su celebración para cuando se den las condiciones de normalidad para ello. Dependerá de cada entidad local. Ahora bien, al haberse añadido el párrafo 3 al artículo 46 de la Ley 7/1985 por Real Decreto-ley 11/2020, por el que adoptan medidas urgentes y complementarias en el ámbito social económico para hacer frente a la covid-19, y permitir la celebración de sesiones por medios electrónicos, a lo que luego haremos referencia, no parece que pueda servir de justificación para no celebrar el pleno la situación de la pandemia.

Es cierto que una situación como la que se pide durante una pandemia (como la de la covid-19) no está prevista en la legislación local, pero es que no estaba previsto, en principio, nada sobre el funcionamiento de las Administraciones públicas en caso de pandemias. Pero se han ido adoptando medidas y resoluciones, como las medidas de suspensión de los términos e interrupción de los plazos de los procedimientos administrativos, que se aprobaron en el Real Decreto 463/2020, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la covid-19; el cierre de la actividad parlamentaria; de los centros educativos y de atención de mayores; la consideración, con carácter excepcional, de la situación asimilada a accidente de trabajo, exclusivamente para la prestación económica de incapacidad temporal del sistema de Seguridad Social, en aquellos periodos de aislamiento o contagio de las personas trabajadoras provocado por la enfermedad covid-19, de esta forma solamente por el deber de permanecer aislado por haber estado en situación de contagio se tiene el derecho a que se considere esta situación como asimilada a un accidente laboral; y, entre otras, las medidas adoptadas por el secretario de estado de Política Territorial y Función Pública para aunar la protección de la salud de los empleados públicos con la adecuada prestación de los servicios públicos.

No se ha impuesto ninguna medida de contención para la Administración local, lo que supone, de acuerdo con el artículo 6 del real decreto, que la aplicación de estas medidas de contención, cuyo objetivo final es la propagación del virus, deberán ser adoptadas por cada entidad local, dentro del ámbito de sus competencias. Esto supondrá, irremediablemente, que por cada entidad local se establezcan protocolos de actuación y medidas diferentes, no dándose una respuesta unánime, que sería lo deseable.

La STSJ de las Islas Baleares de 7 de mayo de 2008, al enjuiciar el Reglamento orgánico del Consell de Mallorca, que contemplaba determinada regulación del acceso al salón de plenos, entendió que

no es disconforme a derecho el que mediante Resolución de la Presidencia se regule el acceso a la sala de Plenos, pues la eventual conformidad o no derivará del contenido concreto de la resolución y si implica o no una injustificada restricción a la publicidad de los Plenos, no de la previsión en sí.

Nos encontramos ante una situación de excepcionalidad. Por ello, como admite la revista núm. 4 de 2020 de *El Consultor de los Ayuntamientos*, en la tramitación más garantista posible, debería analizarse el funcionamiento de los órganos colegiados con los portavoces de los grupos. Si se llega a la decisión por unanimidad de celebrar el pleno a puerta cerrada, bastaría que la convocatoria hiciera mención a que se adopta tal medida por la necesidad de evitar las aglomeraciones de personas por salud pública; si no se llega a esta decisión, se deberían colocar carteles desaconsejando la asistencia, e iniciar la sesión con la declaración de la necesidad de realizar el pleno a puerta cerrada, impidiendo hasta ese momento el acceso al público. Y si no se aprueba, creemos que no se debería celebrar la sesión, por interés público, debiéndose acordar la suspensión. Motivando estas decisiones por el alcalde en la resolución correspondiente.

Lo cierto es que ya ha salido en los medios de comunicación que, entre las medidas adoptadas por diversos ayuntamientos para intentar frenar la propagación del coronavirus, se ha acordado la celebración a puerta cerrada de las sesiones plenarias.

Y, siguiendo a Consuelo Doncel Rodríguez en el artículo referenciado, consideramos que

Teniendo en cuenta estas circunstancias, cobra sentido la disp. final del RD 463/2020 en la que se recoge que «quedan ratificadas todas las disposiciones y medidas adoptadas previamente por las autoridades competentes de las comunidades autónomas y de las entidades locales con ocasión del coronavirus COVID-19, que continuarán vigentes y producirán los efectos previstos en ellas, siempre que resulten compatibles con este Real Decreto».

Por lo tanto, todas aquellas medidas que se hayan adoptado por la Administración local –que han sido muchas y muy heterogéneas– quedan ratificadas, siempre y cuando sean compatibles con el Real Decreto.

b) La posibilidad de celebración de las sesiones por medios electrónicos.

Sin duda alguna, sería posible, a tenor de lo dispuesto en el artículo 46.3 de la Ley 7/1985, que dispone:

En todo caso, cuando concurren situaciones excepcionales de fuerza mayor, de grave riesgo colectivo, o catástrofes públicas que impidan o dificulten de manera desproporcionada el normal funcionamiento del régimen presencial de las sesiones de los órganos colegiados de las Entidades Locales, estos podrán, apreciada la concurrencia de la situación descrita por el Alcalde o Presidente o quien válidamente les sustituya al efecto de la convocatoria de acuerdo con la normativa vigente, constituirse, celebrar sesiones y adoptar acuerdos a distancia por medios electrónicos y telemáticos, siempre que sus miembros participantes se encuentren en territorio español y quede acreditada su identidad. Asimismo, se deberá asegurar la comunicación entre ellos en tiempo real durante la sesión, disponiéndose los medios necesarios para garantizar el carácter público o secreto de las mismas según proceda legalmente en cada caso.

A los efectos anteriores, se consideran medios electrónicos válidos las audioconferencias, videoconferencias, u otros sistemas tecnológicos o audiovisuales que garanticen adecuadamente la seguridad tecnológica, la efectiva participación política de sus miembros, la validez del debate y votación de los acuerdos que se adopten».

c) La posibilidad de celebración de sesiones del resto de órganos colegiados, así como de continuar, una vez finalizado el estado de alarma, con la celebración de las sesiones de todos los órganos colegiados municipales por medios electrónicos y telemáticos.

Con respecto a la posibilidad de celebración de sesiones del resto de órganos colegiados, el artículo 46.3 de la Ley 7/1985, dice, literalmente:

En todo caso, cuando concurren situaciones excepcionales de fuerza mayor, de grave riesgo colectivo, o catástrofes públicas que impidan o dificulten de manera desproporcionada el normal funcionamiento del régimen presencial de las sesiones de los órganos colegiados de las Entidades Locales.

Luego, en esas circunstancias extraordinarias, se refiere a todos los órganos colegiados, tales como junta de gobierno, comisiones informativas, comisiones de todo tipo, mesa de contratación, etc.

En relación con continuar, una vez finalizado el estado de alarma, con la celebración de las sesiones de todos los órganos colegiados municipales por medios electrónicos y telemáticos. Distinguimos:

b) Plenos telemáticos

Esta es sin duda la primera de las grandes cuestiones que suscita el citado nuevo epígrafe tercero, el aspecto circunstancial. En efecto, parece que la posibilidad está limitada, y

además «en todo caso», a la concurrencia de «situaciones excepcionales de fuerza mayor, de grave riesgo colectivo, o catástrofes públicas que impidan o dificulten de manera desproporcionada el normal funcionamiento del régimen presencial de las sesiones de los órganos colegiados de las entidades locales».

En todo caso, la pregunta planteada se subdivide, de forma natural, en otras dos preguntas:

- ¿Fuera de situaciones excepcionales equiparables a la que estamos viviendo se pueden celebrar plenos íntegramente telemáticos?
- En cualquier momento y situación, ¿se puede admitir la participación a distancia, de forma puntual y justificada, de uno o varios miembros corporativos?

A la primera podríamos responder que no, con base en un criterio literal que se ciñe a la rotundidad del tenor literal del 46.3. En «en todo caso» es determinante, al igual que la descripción de las situaciones excepcionales, a las que relaciona con la fuerza mayor, el grave riesgo colectivo o las catástrofes públicas. Sí vamos a abrir la puerta, no obstante, a una interpretación más abierta, que identificaría el «en todo caso» con dichas circunstancias tan graves y excepcionales, y un hipotético «en otros casos» a otras circunstancias menos acuciantes. Admitimos que esta segunda interpretación tiene poco recorrido práctico, en tanto en cuanto ninguna corporación va a promover, aunque pudiera hacerlo legalmente, la celebración de plenos íntegramente telemáticos en circunstancias de normalidad.

En cuanto a la segunda pregunta, respondemos sin duda que sí. Estamos viendo que el nuevo epígrafe de la Ley 7/1985 permite la celebración de plenos íntegramente telemáticos aunque todos los concejales se encuentren a distancia. Únicamente exige que se ubiquen en territorio español, una cuestión sorprendente a la que luego contestaremos. En efecto, una vez hemos dado por buena la interpretación que vincula este modelo de sesión a la concurrencia de las circunstancias excepcionalísimas que hemos indicado, se entiende que, de no concurrir dichas circunstancias, no podrían celebrarse sesiones en las que pocos o ningún miembro del órgano colegiado se encuentren físicamente presente en el edificio consistorial. Pero sí podrían celebrarse sesiones en las que, justo al contrario, uno o unos pocos participen a distancia. La LRBRL desde luego no lo prohíbe. Obviamente, la seguridad jurídica aconseja regular las otras situaciones en las que podrá celebrarse este tipo de plenos, si no totalmente telemáticos, sí parcialmente en relación con uno o más de uno de los miembros de la corporación. Lo que parece claro, en todo caso, es que fuera de las situaciones de emergencia descrita u otras similares o equiparables, no tiene razón de ser la defensa de la celebración de un pleno íntegramente telemático, por lo que deberán definirse las circunstancias y los requisitos en los que uno o varios concejales o diputados pueden teleasistir. El ROM es el instrumento para hacerlo, como veremos en la siguiente cuestión.

Es cierto que alguna corriente doctrinal defiende la posibilidad de celebrar sesiones plenarias telemáticas fuera de aquellos supuestos excepcionales que son contemplados en el artículo 46.3. Ello, en virtud de la potestad de autoorganización de las entidades locales prevista en el artículo 4.1 a) de la LRBRL, que, a falta de previsión legal al respecto, se podrá realizar en virtud de lo regulado en el reglamento orgánico o, como mínimo, a través de un acuerdo organizativo, si así se considera conveniente.

Pero, por otra parte, también es cierto, por un lado, que el artículo 49 del Real Decreto Legislativo 781/1986, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en régimen local señala que «las sesiones se celebrarán en la Casa Consistorial o en el Palacio que constituya la sede de la respectiva Corporación. En los casos de fuerza mayor, podrán celebrarse en edificio habilitado al efecto». Y, por otro lado, que el artículo 70 de la LRBRL establece el carácter público de las sesiones plenarias, lo que hace preciso que el ayuntamiento determine, con las máximas cautelas y garantías posibles, las concretas situaciones en las que se van a poder celebrar plenos telemáticos, sin que dicha medida pueda extenderse a cualquier circunstancia ni se convierta así en una sustitución absoluta de los plenos presenciales.

Esta preocupación, la de celebrar plenos telemáticos, si bien se ha destacado a raíz de la crisis sanitaria de la covid-19, no es tan nueva como parece, puesto que ya ha habido propuestas legislativas. En concreto, la mesa del Congreso de los Diputados de 2 de junio de 2017 adoptó una proposición de ley para la reforma de la LRBRL, en concreto dando una nueva redacción a la letra d) del apartado 2.º del artículo 46 para, en el ámbito de las entidades locales, permitir al voto telemático de concejales en ayuntamientos y diputaciones provinciales en supuestos de maternidad, paternidad, embarazo y enfermedad grave; pretendiendo salvar con ello la participación de los corporativos en aquellas situaciones que les impidiesen actuar, esencialmente en las sesiones plenarias. Pero dicha propuesta no se vio nunca materializada.

Por último, pero no menos importante en este apartado, debemos dar un criterio interpretativo, que es el nuestro, en relación con las normas y debates jurídicos que han surgido últimamente y que pueden surgir *ex novo* como consecuencia de la impactante imposición de la tecnología en las actuaciones y trámites de la Administración por la fuerza de los hechos: «Las normas deben interpretarse teniendo en cuenta los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente a su espíritu y finalidad» (art. 3 del Código Civil).

No obstante lo anterior, es lo cierto que legislaciones autonómicas, por ejemplo, Cataluña y Castilla-León, entre otras, han desarrollado esta cuestión permitiendo el voto a distancia en los supuestos anteriormente indicados, pero el principio de seguridad jurídica aconseja su desarrollo en el propio reglamento orgánico (ROM, reglamento orgánico provincial, etc., incluyendo los estatutos de las entidades locales de base asociativa).

Otras cuestiones que se puedan plantear en las sesiones telemáticas plenarias son:

¿Cómo se realiza la convocatoria?

En lo esencial, exactamente del mismo modo que se venía haciendo, entendemos, y ahora más que nunca, a través de los medios electrónicos, y siguiendo obviamente las reglas formales que establece la normativa aplicable (plazos, acceso a la documentación, etc.).

¿Cómo se acredita que todos los miembros del órgano colegiado participantes se encuentran en territorio español?

Sí resulta factible acreditar este extremo del nuevo artículo 46.3, incluso de una manera sencilla. En efecto, existe una funcionalidad habitual en los sistemas web y de *streaming* de vídeo, que permiten una opción de geobloqueo, que, de activarse, permitiría prestar el servicio solo a los usuarios que se encuentran conectados a internet en el territorio que se determine.

Un dispositivo conectado a internet se identifica por la dirección IP con la que accede a internet. Las direcciones IP se asignan por rangos, que se distribuyen geográficamente, por lo que una dirección IP solo puede estar localizada en una región (se tiene precisión del país, pudiendo llegar a tener una precisión inferior a 5 kilómetros). Por tanto, conociendo la dirección IP del dispositivo con el que cada usuario se une a la videoconferencia, se puede determinar si el dispositivo se encuentra en el territorio nacional.

¿Cómo se acredita su identidad?

De forma previa o simultánea a la comprobación (o no) de su ubicación, debe procederse a la identificación de todos y cada uno de los miembros que participan a distancia, también por mandato de la ley.

Se puede validar su identificación reflejando en el acta la vieja fórmula de «me consta por notoriedad», realizada por el secretario, porque su función da fe pública y vale la identificación visual llevada a cabo en este caso a través de una pantalla. El secretario es capaz de verificar, con certeza, que el concejal es quien le consta que es (algo que verifica por la suma de evidencias tales como su aspecto físico, su voz e incluso su manera de moverse y de expresarse).

Pero evita más problemas; imaginemos, por ejemplo, que se trata de un concejal con un hermano gemelo; verificar la identidad de cada concejal a través de algún sistema de identificación o incluso de firma electrónica, que podría establecerse.

Cabe también certificados digitales, hasta una solución de identificación biométrica.

Por último, también podemos utilizar la sistemática de la convocatoria electrónica para vincular a los concejales notificados con la sesión. Esto no es una identificación, pero ofrece un alto grado de seguridad saber que la recepción de la notificación de la convocatoria es personal por parte de cada concejal. En el acceso a la misma este accede también al enlace de la reunión y, en su caso, la contraseña de la reunión. Si no difunde esta información, y desde luego no tiene por qué, existen muchas posibilidades de que el concejal notificado sea el concejal compareciente. Máxime si comparece con su aspecto. Este proceso en derecho se denomina «suma de evidencias».

Qué debemos hacer para disponer los medios necesarios para garantizar el carácter público o secreto, según los casos, de las sesiones?

En efecto, las sesiones del pleno son públicas. Las de la junta de gobierno local y otros órganos colegiados no lo son. En este último caso se aconseja realizar una grabación de la sesión pero, obviamente, ni retransmitirla en directo ni difundirla posteriormente.

En cuanto a las sesiones públicas, es posible técnicamente retransmitirlas, y entendemos que es obligatorio legalmente hacerlo, a fin de garantizar el principio de publicidad. Retransmitir un pleno *online* en directo para que los ciudadanos puedan seguir su desarrollo es una empresa sencilla. La solución de videoconferencia escogida siempre lo va a permitir, aunque quizá no todas lo ponen igual de fácil. Existen soluciones que directamente permiten emitir al servidor de *streaming* que definamos en la herramienta de videoconferencia (estas se encuentran en escala máxima de sencillez). Otras herramientas permiten realizar emisiones en directo, pero solo a través de determinados servidores de *streaming*, por una especie de corporativismo o política comercial de venta cruzada de servicios (estas están en una escala media de sencillez). Por último, las hay que directamente no incluyen la funcionalidad, y que para realizar la emisión en directo obligan al usuario a utilizar una combinación de tecnologías y elementos *software* y *hardware* que no las hacen recomendables en una situación de estado de alarma e improvisación.

- c) ¿Se pueden celebrar de forma íntegramente telemática otras sesiones y reuniones formales de la entidad local (juntas de gobierno, consejos consultivos, mesas de contratación, etc.)?

El artículo 46.3 habla de las «sesiones de los órganos colegiados de las entidades locales», sin discriminar entre órganos necesarios y complementarios, órganos resolutorios y de estudio/consulta, u órganos previstos en la normativa sobre régimen local (ya hemos hablado de las comisiones informativas) y los previstos en otras leyes, como las de contra-

tos (mesas de contratación) o las de función pública (negociación colectiva). Téngase en cuenta también que este es un precepto aplicable a todas las entidades locales, cuyo listado aparece en el artículo 3 de la LRBRL.

En consecuencia, al menos durante el estado de alarma, las sesiones de los órganos colegiados de todas las entidades locales podrán celebrarse de manera exclusivamente electrónica.

Fuera del estado de alarma, la cobertura puede encontrarse directamente en la legislación básica del Estado o en las leyes de régimen local autonómicas. Respecto al Estado, nada encontrábamos en la LRBRL hasta el 1 de abril de 2020 (fecha en la que se modifica la LRBRL, con los efectos que a continuación analizaremos), mientras que los artículos 17 y 18 de la Ley 40/2015, aunque contienen una buena regulación, quizá suficiente, esta no es directamente aplicable a la Administración local y sus órganos colegiados.

En efecto, el artículo 17 de la Ley 40/2015, del régimen jurídico del sector público dispone rotundamente en su segundo párrafo que

en las sesiones que celebren los órganos colegiados a distancia, sus miembros podrán encontrarse en distintos lugares siempre y cuando se asegure por medios electrónicos, considerándose también tales los telefónicos, y audiovisuales, la identidad de los miembros o personas que los suplan, el contenido de sus manifestaciones, el momento en que estas se producen, así como la interactividad e intercomunicación entre ellos en tiempo real y la disponibilidad de los medios durante la sesión. Entre otros, se considerarán incluidos entre los medios electrónicos válidos, el correo electrónico, las audioconferencias y las videoconferencias.

Ya hemos dicho que no es aplicable a la Administración local (la disposición adicional vigesimoprimera establece que no es aplicable a los órganos de gobierno de las entidades locales), pero no deja de ser un artículo ubicado en una ley básica importante, que regula genéricamente y en defecto de norma específica las sesiones de los órganos colegiados de la Administración, y permite literalmente esta posibilidad.

Más allá de lo dispuesto en la Ley 40, existía un antecedente normativo directo de las propias leyes 39 y 40 en la Ley 11/2007, que ya preveía esta posibilidad: «Los órganos colegiados podrán constituirse y adoptar acuerdos utilizando medios electrónicos» (disp. adic. 1.^a). Siempre que podemos citamos esta ley, con una cierta nostalgia.

Por otra parte, las leyes autonómicas y los reglamentos orgánicos habrán de regular en el futuro esta cuestión, si todavía no lo han hecho.

Tercero. Informe sobre los siguientes extremos:

- a) Legitimación de don W.W.S. para interponer el recurso.
- b) Viabilidad de los argumentos planteados por el recurrente.

Antes de responder a las dos cuestiones concretas, la «redacción y dirección facultativa de proyectos de actuación: construcción en la misma parcela y demolición del edificio existente de la casa de la cultura» es un contrato de servicios del artículo 17 de la Ley 9/2017, de contratos del sector público, que no está sujeto a regulación armonizada, a tenor de lo dispuesto en el artículo 22.1 en el apartado b) de dicho artículo y número, que exige que sea igual o superior a 214.000 euros si se trata de entidades del sector público distinto de la Administración General del Estado o de sus organismos y entidades dependientes. En nuestro caso el valor estimado es de 190.000 euros.

a) Legitimación de don W.W.S. para interponer el recurso

Señala el relato de hechos que don W.W.S., en calidad de arquitecto y en nombre e interés propio, presenta el 25 de septiembre de 2019 recurso especial en materia de contratación. El recurrente, persona física, ha presentado su oferta dentro de una UTE.

Lo primero que hemos de indicar es que, en este supuesto, cabía recurso especial en materia de contratación, puesto que el artículo 40.1 a) lo permite en contratos de servicios cuando el valor estimado sea igual o superior a 100.000 euros.

El artículo 69.1 de la LCSP permite contratar con el sector público las uniones de empresarios que se constituyan temporalmente al efecto, sin que sea necesaria la formalización de las mismas en escritura pública hasta que se haya efectuado la adjudicación del contrato a su favor.

En este caso, aunque el recurrente interpone recurso a título individual y no es la UTE como tal la que actúa, debemos señalar que se encuentra perfectamente legitimado, porque es titular de un interés legítimo, consistente en la defensa de la legalidad contra una posible irregularidad de los pliegos que van a regular el contrato. Esto quiere decir que se vea afectado desde una doble posición, como componente de la UTE y como posible contratista, aun formando parte de aquella. La estimación de su recurso no solo va a suponer un beneficio para el mismo, sino también para la UTE.

Por tanto, al amparo del artículo 24 de la Constitución, que reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva, del artículo 4 de la Ley 39/2015, que le otorga la condición de interesado, y, especialmente, del artículo 48.1 de la LCSP, que señala que «podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos dere-

chos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso», su legitimación para recurrir todos los actos y resoluciones administrativas que se produjera en este supuesto, aun a título individual, está fuera de duda.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 7 de febrero de 2020, núm. 216/2020, rec. núm. 36/2018, así lo señaló en un caso similar en un recurso contencioso-administrativo de un miembro de la UTE contra los pliegos del contrato.

En relación con el plazo, se publicó el anuncio de licitación el 19 de septiembre de 2019 y se recurre el día 25 de septiembre. El artículo 50.1 b) señala que

cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos –es lo que recurre según el relato de hechos– y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos. Cuando no se hiciera esta indicación el plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que se le hayan entregado al interesado los mismos o este haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante.

En el caso del procedimiento negociado sin publicidad el cómputo del plazo comenzará desde el día siguiente a la remisión de la invitación a los candidatos seleccionados.

Por tanto, parece presentado el recurso en tiempo.

b) Viabilidad de los argumentos presentados por el recurrente

En primer lugar, debemos resaltar lo confuso con que se expone en el relato de hechos todo lo concerniente al recurso de la empresa, ya que se habla de «recurso contra los pliegos –en concreto, la cláusula 17 del PCAP–» y, después, solicita la recusación de una componente de la mesa de contratación y la nulidad por ello del procedimiento y, por ello, ignoramos si en el mismo recurso u otro distinto.

Por eso conviene ir por partes:

- A) Respecto al recurso contra la cláusula citada del pliego, añade el último párrafo del artículo 50 de la LCSP que «con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio

de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho». En el presente caso, se señala literalmente que «el recurrente, persona física, ha presentado su oferta dentro de una UTE». Luego, en principio, es causa de no admisión del recurso, porque ya se había presentado la oferta, de manera que la ley presupone que aceptó el contenido de los pliegos no impugnados en su momento y, en todo caso, antes de la presentación de la oferta.

Respecto a la posibilidad de recurso indirecto contra los pliegos de un contrato, es de resaltar que el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) admite el recurso indirecto frente a los pliegos de cláusulas administrativas particulares en dos resoluciones recientes dictadas con ocasión de sendos recursos interpuestos frente a los respectivos actos de adjudicación (Resolución de 25 de julio de 2019, rec. núm. 70/2019 y Resolución de 28 de octubre de 2019, rec. núm. 904/2019).

En la última de las resoluciones, el tribunal examinó el acto de adjudicación del «servicio de transporte sanitario individual y colectivo para los pacientes del centro asistencial de Fraternidad-Muprespa, sito en la provincia de Toledo». Las recurrentes defendían la nulidad del criterio de adjudicación del PCAP relativo a los recursos adicionales, al no limitarlos, y considerar que la falta de limitación infringe el principio de libre concurrencia y competencia, favoreciendo a grandes empresas, sin que este criterio esté ligado a las necesidades del contrato y siendo además de imposible cumplimiento. La adjudicataria sostuvo que las recurrentes, en realidad, estaban alegando la nulidad del criterio de valoración y que el plazo para recurrir los pliegos ya les ha precluido. El TACRC estimó el recurso:

- a) En primer lugar, recuerda que la regla general es que la presentación de oferta supone la aceptación del contenido de los pliegos. Si una entidad licitante no impugna las condiciones y bases en el plazo establecido en la LCSP, «carecerá de legitimación para impugnarlo después, contraviniendo sus propios actos, cuando no resulte favorecida por las adjudicaciones que, obviamente, pretendía».
- b) Sin embargo, esta regla general tiene una excepción: en los supuestos de nulidad de pleno derecho se permite el recurso indirecto contra los pliegos aun cuando estos no hayan sido objeto de previa y expresa impugnación. Para ello, los pliegos deben adolecer de alguno de los vicios de nulidad de la Ley 39/2015.
- c) El tribunal es especialmente riguroso en el supuesto del artículo 47 a) de la Ley 39/2015 por infracción de la igualdad ante la ley y no discriminación, que se produce en los supuestos de restricción a la libre concurrencia, como en este caso.

Estos pronunciamientos del TACRC consolidan su doctrina sobre este particular. Esta doctrina ya había sido aplicada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en sentencia de 12 de marzo de 2015 (C-538/13), al reconocer la posibilidad de impugnar la licitación una vez expirado el plazo para ello cuando el contratista no hubiera podido comprender las condiciones de la licitación hasta un momento posterior en el que el poder adjudicador realizó aclaraciones. Anteriormente, el Tribunal Supremo, en la Sentencia de 19 de marzo de 2001 (rec. núm. 565/1994), había dejado abierta la posibilidad de declarar la nulidad de aquellas cláusulas que estuvieran viciadas de pleno derecho; posibilidad esta que el TACRC concreta en estas resoluciones, dictadas en sede de impugnación indirecta de pliegos.

En resumen, en el caso de los recursos indirectos contra los pliegos o documentos del contrato, irán dirigidos contra aquellas cláusulas cuyo contenido sea nulo de pleno derecho, siempre que no hayan sido objeto de previa y expresa impugnación. Para ello es necesario que el vicio del que adolecen dichas cláusulas no pudiera haber sido conocido por los licitadores con anterioridad.

Es por ello que las irregularidades de las bases de la licitación, cuyo alcance perjudicial para el interesado únicamente se manifiesta con posterioridad, podrán recurrirse pese a que haya transcurrido el plazo para recurrirlas. Esto es posible gracias a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que ha defendido que el vencimiento del plazo establecido en el derecho nacional para impugnar las condiciones de la licitación no impide que puedan cuestionarse algunas de estas condiciones al impugnar la decisión de adjudicación del contrato.

En concreto se introduce que si se comprueba que las condiciones de la licitación eran efectivamente incomprensibles para el licitador y que se vio en la imposibilidad de interponer un recurso en el plazo previsto por la legislación nacional, el licitador podrá impugnar estas condiciones hasta que finalice el plazo previsto para recurrir contra el acto de adjudicación del contrato.

De todo lo indicado deducimos que, en el presente caso, impugna la cláusula 17.^a del pliego de cláusulas administrativas particulares, que es lo que en concreto se recurre –no el pliego en su totalidad–, en la que se señala la composición que tendrá la mesa de contratación; básicamente se ajusta a lo establecido en el disposición adicional segunda, punto 7, de la Ley 9/2017, LCSP y, en la misma no se detalla, en concreto, quiénes formarán parte de la mesa, sino que, repetimos, se limita a reproducir lo que señala la LCSP. Por tanto, ninguna ilegalidad concurre en la cláusula recurrida para estimar el recurso contra dicho pliego.

- B) Otra cuestión es el Acuerdo de 10 de septiembre de 2019 en el que se especifica la composición exacta de la citada mesa, y que constituye un acto administrativo independiente del pliego como tal y susceptible de impugnación independiente. Es ahí donde debió plantear la posible causa de nulidad en el acuerdo sobre la

composición de la mesa de contratación, al formar parte de la misma doña J.P.J., que había sido encontrada en situación de incompatible por ser redactora del pliego de prescripciones técnicas, estando, por tanto, inhabilitada para formar parte de la mesa de contratación, vulnerando los artículos 326.5 de la LCSP y 246.2 a) de la LCSP y la disposición adicional segunda de la LCSP.

En virtud del principio *in dubio pro actione* (el error en la calificación del recurso no será obstáculo para su tramitación si de su contenido se deduce su verdadero carácter), que recoge el artículo 115.2 de la Ley 39/2015, vamos a interpretar que se recurre ese acuerdo.

Respecto a ello, dice el supuesto que a continuación plantea «la recusación de doña J.P.J. y nulidad del procedimiento por irregular composición de la mesa de contratación al no ajustarse a la normativa de aplicación».

Entiendo que no era adecuado plantear la recusación planteada por la empresa tal y como lo regula los artículos 23 y 24 de la Ley 40/2015, LRJSP, y cuyo fundamento es otro al que concurre en el presente supuesto. Las causas de abstención y recusación se basan en la presunción por parte de la ley; al concurrir alguna causa de las previstas en el artículo 23, se duda de la imparcialidad y objetividad de quien ha de resolver. En este caso, no es esto lo que está en juego, sino, simplemente, por decirlo de alguna manera, que ese miembro de la mesa que intervino en la relación del contenido técnico de los pliegos se encuentra «contaminado» para poder resolver posteriormente.

Respecto a la solicitud de nulidad del procedimiento por irregular composición de la mesa:

- Si la mesa no ha tomado, todavía, decisión alguna, no puede hablarse del vicio de nulidad del artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, consistente en la vulneración de las reglas esenciales para la formación de voluntad de los órganos colegiados. Por lo que, en todo caso, se tratará de un vicio de anulabilidad del artículo 48 de dicha ley, por constituir «una infracción del ordenamiento jurídico».
- No es procedente solicitar la nulidad del todo el procedimiento, por ello, aun concurriendo la causa, habría que declarar, en su caso, tan solo la invalidez –anulabilidad– del Acuerdo de 10 de septiembre de 2019, en lo que se refiere a esa designación, debiendo volverse a dictar otro acto administrativo ordenando la anulación de ese nombramiento y designando a otro componente de acuerdo a lo previsto en el punto 7 de la disposición adicional segunda de la LCSP.
- En cuanto al fondo, habrá de estimarse el recurso porque, efectivamente, la designación de la arquitecta que intervino en la redacción del contenido

técnico de los pliegos no puede ser miembro de la mesa de contratación al contrariar los artículos que cita la recurrente, por lo que el recurso, por este motivo, debe ser admitido y estimado.

El artículo 326.5 de la LCSP señala que

tampoco podrá formar parte de las Mesas de contratación el personal que haya participado en la redacción de la documentación técnica del contrato de que se trate, salvo en los supuestos a que se refiere la Disposición adicional segunda.

Y el artículo 246.2 a) determina:

En los procedimientos de adjudicación, abierto o restringido, celebrados por los órganos de las Administraciones públicas, la valoración de los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor corresponderá, en los casos en que proceda por tener atribuida una ponderación mayor que la correspondiente a los criterios evaluables de forma automática, a un comité formado por expertos con cualificación apropiada, que cuente con un mínimo de tres miembros, que podrán pertenecer a los servicios dependientes del órgano de contratación, pero en ningún caso podrán estar adscritos al órgano proponente del contrato, al que corresponderá realizar la evaluación de las ofertas; o encomendar esta a un organismo técnico especializado, debidamente identificado en los pliegos.

Y la disposición adicional segunda, punto 8, señala:

El comité de expertos a que se refiere la letra a) del apartado 2 del artículo 146 de la presente Ley, para la valoración de los criterios que dependan de un juicio de valor, podrá estar integrado en las Entidades locales por cualquier personal funcionario de carrera o laboral fijo con cualificación apropiada que no haya participado en la redacción de la documentación técnica del contrato de que se trate. En todo caso, entre este personal deberá formar parte un técnico jurista especializado en contratación pública.

Con respecto al ajuste a derecho del resto de los miembros de la mesa de contratación, debemos señalar que la disposición adicional segunda de la LCSP señala en su punto 7.º que «podrá formar parte de la Mesa personal funcionario interino únicamente cuando no existan funcionarios de carrera suficientemente cualificados y así se acredite en el expediente», por lo que el nombramiento de don CCC, técnico de la Administración General, funcionario interino, solo será válido si no existe funcionarios de carrera suficientemente cualificados y así se acredita en el expediente.

Cuarto. Al margen del recurso, analice la posibilidad de un solo contrato que conlleve la redacción del proyecto y la dirección facultativa de las obras, indicando su fundamento, en su caso; duración del contrato, determinación del órgano de contratación competente y si de los datos que consta en el enunciado existe algún otro aspecto que requiere de sus consideraciones

La «redacción y dirección facultativa de proyectos de actuación: construcción en la misma parcela y demolición del edificio existente de la casa de la cultura» es un contrato de servicios del artículo 17 de la LCSP, y regulado en los artículos 308 y siguientes de la ley, que no está sujeto a regulación armonizada, a tenor de lo dispuesto en el artículo 22.1 en el apartado b) de dicho artículo y número, que exige que sea igual o superior a 214.000 euros si se trata de entidades del sector público distinto de la Administración General del Estado o de sus organismos y entidades dependientes. En nuestro caso el valor estimado es de 190.000 euros.

No se trata de un contrato mixto que, según el artículo 18.1 de la LCSP es aquel que contenga prestaciones correspondientes a otro u otros de distinta clase. Aquí se trata de dos objetos pertenecientes al mismo tipo de contrato: el de servicios.

En sentido estricto, se trata de celebrar contratos de servicios con un doble objeto: la redacción de proyectos de obras y la dirección facultativa de las mismas.

Pero parece tener sentido la celebración de un solo contrato, porque:

- Razones de índole técnica hacen necesario y aconsejable que ambos trabajos sean realizados por la misma persona, porque ello redundaría en una mayor eficacia, celeridad en la ejecución y calidad de los resultados. ¿Quién va a estar mejor preparado para la dirección facultativa de las obras con las competencias que ello implica, respecto a la forma de ejecución del contrato conforme al proyecto, que quien lo ha elaborado?
- Por otra parte, desde el punto de vista de la gestión administrativa, se evita la tramitación de dos procedimientos contractuales para obtener el mismo resultado.

Es cierto que algunos servicios jurídicos de comunidades autónomas han considerado que la celebración de contratos para la redacción de proyectos y dirección facultativa de obras es contraria a lo dispuesto en el artículo 2.2 del Reglamento general de la Ley de contratos de las Administraciones públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, que señala que «no podrán celebrarse contratos en los cuales la prestación del contratista quede condicionada a resoluciones o indicaciones administrativas posteriores a su celebración», por entender que el contrato depende de una decisión posterior, la de hacer o no la dotación presupuestaria correspondiente para ejecutar obras. Pero se considera que la ce-

lebración de los citados contratos no contraviene el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento general de la Ley de contratos de las Administraciones públicas, por no ser de los previstos en el mismo, sino en el apartado 1 del mismo artículo, y ello con base en dos razones:

- En primer lugar, porque se trata de un contrato con una pluralidad de objeto, posibilidad prevista y admitida en el citado artículo 2.1, siempre que cada una de las prestaciones que lo constituyen se encuentre definida con independencia de las demás.
- En segundo lugar, porque en los contratos de redacción de proyecto y dirección de obra no concurren condicionantes posteriores, no pudiendo considerarse como tal la posibilidad de no ejecución posterior de la obra por falta de dotación presupuestaria, ya que ello podría producirse en cualquier contrato que tenga por objeto solo la dirección de obra.
- Por otra parte, regulando el artículo 70 de la LCSP, referido a las condiciones de compatibilidad del contratista, no establece ninguna limitación entre los que tienen por objeto la redacción de proyecto y dirección de obra, a diferencia de lo que establece en su apartado 2 que señala que «los contratos que tengan por objeto la vigilancia, supervisión, control y dirección de la ejecución de cualesquiera contratos, así como la coordinación en materia de seguridad y salud, no podrán adjudicarse a las mismas empresas adjudicatarias de los correspondientes contratos, ni a las empresas a estas vinculadas, en el sentido establecido en el apartado anterior».
- Finalmente, el artículo 29.7 de la LCSP señala «ha de entenderse por contratos complementarios aquellos que tienen una relación de dependencia respecto de otro, el principal, y cuyo objeto se considere necesario para la correcta realización de la prestación o prestaciones a las que se refiera dicho contrato principal». La calificación de un contrato como complementario viene impuesta, unas veces, directamente por la propia ley, que lo hace de manera expresa para algunos tipos contractuales. Así la LCSP atribuye tal carácter –en relación con el de obra– a los de servicio que tengan por objeto la dirección de obra y la gestión integrada de proyectos. En la vigente LCSP la normativa reguladora de los contratos de servicios se desarrolla en los artículos 308 y siguientes, añadiendo especificaciones a su duración en el artículo 29.7 y resolución vinculada al contrato principal en el artículo 313.1 c).

a) Duración del contrato

El artículo 29 de la LCSP señala:

1. La duración de los contratos del sector público deberá establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación

y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas, sin perjuicio de las normas especiales aplicables a determinados contratos.

2. El contrato podrá prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de estas, sin perjuicio de las modificaciones que se puedan introducir de conformidad con lo establecido en los artículos 203 a 207 de la presente Ley.

Por su parte, el apartado 4.º de dicho artículo determina:

Los contratos de suministros y de servicios de prestación sucesiva tendrán un plazo máximo de duración de cinco años, incluyendo las posibles prórrogas que en aplicación del apartado segundo de este artículo acuerde el órgano de contratación, respetando las condiciones y límites establecidos en las respectivas normas presupuestarias que sean aplicables al ente contratante.

Excepcionalmente, en los contratos de suministros y de servicios se podrá establecer un plazo de duración superior al establecido en el párrafo anterior, cuando lo exija el período de recuperación de las inversiones directamente relacionadas con el contrato y estas no sean susceptibles de utilizarse en el resto de la actividad productiva del contratista o su utilización fuera antieconómica, siempre que la amortización de dichas inversiones sea un coste relevante en la prestación del suministro o servicio, circunstancias que deberán ser justificadas en el expediente de contratación con indicación de las inversiones a las que se refiera y de su período de recuperación. El concepto de coste relevante en la prestación del suministro o servicio será objeto de desarrollo reglamentario.

Pero no parece que sea el caso que estamos analizando.

Por su parte, el apartado 7.º establece:

No obstante lo dispuesto anteriormente, los contratos de servicios que sean complementarios de otros contratos de obras o de suministro podrán tener un plazo de vigencia superior al señalado en el apartado 4 que, en ningún caso, excederá del plazo de duración del contrato principal, salvo en los contratos que comprendan trabajos relacionados con la liquidación del contrato principal, cuyo plazo final excederá al del mismo en el tiempo necesario para realizarlos. La iniciación del contrato complementario a que se refiere este apartado quedará en suspenso, salvo causa justificada derivada de su objeto y contenido, hasta que comience la ejecución del correspondiente contrato principal.

Ha de entenderse por contratos complementarios aquellos que tienen una relación de dependencia respecto de otro, el principal, y cuyo objeto se considere necesario para la correcta realización de la prestación o prestaciones a las que se refiera dicho contrato principal.

Este puede ser el supuesto ante el que nos encontramos, puesto que el contrato de servicios, en su segundo objeto, dirección facultativa de las obras, es complementario del de obras. De manera que si el plazo para la ejecución de las obras era de 66 meses, el de servicio tendría la misma duración. No cabe otra interpretación, porque resultaría absurdo establecer un plazo superior del contrato complementario –el de servicios– que el del principal –el de obras–, ya que desaparecido el objeto de este, carece de sentido el objeto del otro.

b) Órgano competente para el contrato

Según la disposición adicional segunda de la LCSP,

1. Corresponden a los Alcaldes y a los Presidentes de las Entidades Locales las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos de obras, de suministro, de servicios, los contratos de concesión de obras, los contratos de concesión de servicios y los contratos administrativos especiales, cuando su valor estimado no supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, la cuantía de seis millones de euros, incluidos los de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, eventuales prórrogas incluidas 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.
2. Corresponden al Pleno las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos mencionados en el apartado anterior que celebre la Entidad Local, cuando por su valor o duración no correspondan al Alcalde o Presidente de la Entidad Local, conforme al apartado anterior. Asimismo, corresponde al Pleno la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas generales a los que se refiere el artículo 121 de esta Ley.

Por lo indicado, al ser superior la duración del contrato a cuatro años (66 meses) es competencia del pleno.

c) Otras cuestiones que analizar

- Si el competente era el pleno, el Acuerdo del alcalde de 10 de septiembre nombrando a los miembros de la mesa de contratación es un acto nulo de pleno derecho a tenor del artículo 47.1 b) de la Ley 39/2015, por haber sido dictado por un órgano manifiestamente incompetente, salvo que haya habido desconcentración del pleno en el alcalde, admitida por el artículo 325 de la LCSP o delegación –no está prohibida por el art. 9 de la Ley 40/2015–, porque el artículo 326 señala que es competencia del órgano de contratación designar a los componentes de la mesa de contratación.

- Respecto a los criterios de adjudicación, es claro que se ha optado por varios criterios, pues se establece que respecto a los criterios objetivos se valoran en un 65 %, en tanto que los que dependen de un juicio de valor representan un 35 %.

En lo que concierne a la aplicación de los criterios de adjudicación, el artículo 146 dispone lo siguiente:

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados primero y tercero del artículo anterior, cuando solo se utilice un criterio de adjudicación, este deberá estar relacionado con los costes, pudiendo ser el precio o un criterio basado en la rentabilidad, como el coste del ciclo de vida calculado de acuerdo con lo indicado en el artículo 148.

2. Cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, en su determinación, siempre y cuando sea posible, se dará preponderancia a aquellos que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos.

La aplicación de los criterios de adjudicación se efectuará por los siguientes órganos:

a) En los procedimientos de adjudicación, abierto o restringido, celebrados por los órganos de las Administraciones Públicas, la valoración de los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor corresponderá, en los casos en que proceda por tener atribuida una ponderación mayor que la correspondiente a los criterios evaluables de forma automática, a un comité formado por expertos con cualificación apropiada, que cuente con un mínimo de tres miembros, que podrán pertenecer a los servicios dependientes del órgano de contratación, pero en ningún caso podrán estar adscritos al órgano proponente del contrato, al que corresponderá realizar la evaluación de las ofertas; o encomendar esta a un organismo técnico especializado, debidamente identificado en los pliegos.

b) En los restantes supuestos, la valoración de los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor, así como, en todo caso, la de los criterios evaluables mediante la utilización de fórmulas, se efectuará por la mesa de contratación, si interviene, o por los servicios dependientes del órgano de contratación en caso contrario, a cuyo efecto se podrán solicitar los informes técnicos que considere precisos de conformidad con lo previsto en el artículo 150.1 y 157.5 de la presente Ley.

La elección de las fórmulas se tendrá que justificar en el expediente.

En todo caso, la evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia, dejándose constancia documental de ello.

La citada evaluación previa se hará pública en el acto en el que se proceda a la apertura del sobre que contenga los elementos de la oferta que se valoraran mediante la mera aplicación de fórmulas.

Cuando en los contratos de concesión de obras o de concesión de servicios se prevea la posibilidad de que se efectúen aportaciones públicas a la construcción o explotación así como cualquier tipo de garantías, avales u otro tipo de ayudas a la empresa, en todo caso figurará como un criterio de adjudicación evaluable de forma automática la cuantía de la reducción que oferten los licitadores sobre las aportaciones previstas en el expediente de contratación.

3. Salvo cuando se tome en consideración el precio exclusivamente, deberá precisarse en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo la ponderación relativa atribuida a cada uno de los criterios de valoración, que podrá expresarse fijando una banda de valores con una amplitud máxima adecuada.

En el caso de que el procedimiento de adjudicación se articule en varias fases, se indicará igualmente en cuales de ellas se irán aplicando los distintos criterios, estableciendo un umbral mínimo del 50 por ciento de la puntuación en el conjunto de los criterios cualitativos para continuar en el proceso selectivo.

Cuando, por razones objetivas debidamente justificadas, no sea posible ponderar los criterios elegidos, estos se enumerarán por orden decreciente de importancia.

Finalmente, completan la regulación en la materia los preceptos destinados a los criterios de desempate (art. 147) y la definición y cálculo del ciclo de vida (art. 148), teniendo siempre presente lo dispuesto en el artículo 149 para las ofertas anormalmente bajas.

Sentencias, autos y disposiciones consultadas

- Constitución española.
- Ley 7/1985 (reguladora de las bases del régimen local).
- Ley 38/2003 (Ley general de subvenciones).
- Ley 39/2015 (Ley de procedimiento administrativo común).
- Ley 40/2015 (Ley del régimen jurídico del sector público).
- Ley 9/2017 (Ley de contratos del sector público).
- Real Decreto Legislativo 781/1986 (texto refundido de régimen local).
- Real Decreto-Ley 11/2020, por el que adoptan medidas urgentes y complementarias en el ámbito social económico para hacer frente al COVID-19.
- Real Decreto 463/2020, de 14 marzo, por el que se decretó el estado de alarma.

- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el reglamento general de la Ley de contratos de las Administraciones públicas.
- STJUE de 12 de marzo de 2015.
- SSTS, Sala 3.^a, de 7 de febrero de 2020, núm. 216/2020 (rec. núm. 36/2018) y 19 de marzo de 2001 (rec. núm. 565/1994).
- STSJ de las Islas Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 7 de mayo de 2008.
- Resoluciones del Tribunal Central de Recursos Contractuales de 25 de julio de 2019 (rec. núm. 70/2019) y 28 de octubre de 2019 (rec. núm. 904/2019).