

Expediente Núm. 142/2016
Dictamen Núm. 150/2016

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 23 de junio de 2016, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 27 de mayo de 2016 -registrada de entrada el día 3 de junio de 2016-, examina el expediente relativo a la consulta facultativa realizada por el Ayuntamiento de Grado sobre determinados aspectos del régimen general de reversión de los bienes adscritos al servicio público en los contratos de gestión de servicios.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del expediente

El Alcalde del Ayuntamiento de Grado solicita dictamen, con carácter facultativo, sobre determinados aspectos del régimen general de reversión de los bienes adscritos al servicio público en los contratos de gestión de servicios.

La solicitud de consulta se acompaña de la siguiente documentación: a) Acuerdos de la Junta de Gobierno Local, de 25 de mayo y 1 de junio de 2016, por los que se decide y justifica la necesidad de la consulta. b) Informe de Secretaría de 25 de mayo de 2016. c) Decreto de la Alcaldía de 2 de junio de 2016, por el que se resuelve solicitar dictamen con carácter facultativo. d) Extracto documental del expediente relativo a “la contratación, mediante concurso, de la gestión de los servicios de recogida y transporte de los residuos urbanos y de la limpieza viaria del municipio de Grado”, integrado por los pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas particulares, la oferta económica ganadora y el contrato administrativo suscrito el 30 de junio de 2005. e) Extracto documental del expediente referido a la “modificación del contrato de gestión de servicios de limpieza viaria y recogida de residuos sólidos urbanos del Ayuntamiento de Grado”, que incluye la propuesta de ampliación del servicio y el contrato suscrito el 31 de diciembre de 2005. f) Expediente sobre reclamación a la empresa adjudicataria del contrato de gestión del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos y de la limpieza viaria de “la relación de bienes afectos” al mismo.

2. Contexto en el que se realiza la consulta

El Ayuntamiento de Grado formula consulta facultativa sobre determinados aspectos relativos al régimen general de reversión de los bienes adscritos al servicio público en los contratos de gestión de servicios, en su modalidad de concesión, al hilo de las dudas que se plantean, una vez finalizado el plazo de duración de un concreto contrato -el del servicio público de recogida de residuos sólidos urbanos y de limpieza viaria-, sobre la reversión de los bienes al Ayuntamiento por parte del concesionario.

Examinada la documentación que se acompaña comprobamos que, mediante escrito de 17 de febrero de 2016, el Ayuntamiento de Grado comunicó al representante de la empresa contratista que “a partir del 1 de marzo” se modificará la gestión del servicio, y le solicita que “remitan a esta

Administración la relación de vehículos y bienes afectos al servicio que han sido amortizados a lo largo de la concesión (y que) por ello deben ser traspasados al Ayuntamiento”. La contratista, con fecha 22 de febrero de 2016, responde al requerimiento y señala que en “los pliegos de cláusulas administrativas particulares (...) no se contemplaba (la) reversión de los medios materiales adscritos al contrato”, por lo que “son de propiedad de la empresa y por tanto no hay ningún bien afecto al servicio que deba (...) ser traspasado al Ayuntamiento”.

Obra en el expediente un informe del Interventor municipal, de fecha 24 de febrero de 2016, sobre la facturación mensual del servicio y el importe abonado por el Ayuntamiento “en concepto de amortización de inversiones” en el que, tras detallar la cuantía de las amortizaciones de los distintos elementos adscritos al contrato, sostiene que “aquellas inversiones que figuren como abonadas por la Administración y cuyo coste no ha sido soportado por la propia concesionaria (...) debieran revertir a la propia Administración como elementos adscritos al servicio, tal como los 168 contenedores, la barredora, el recolector, etc.”. Por su parte, el Secretario Municipal, en un informe suscrito el 25 de mayo de 2016, reconoce que “no hay ningún apartado de los pliegos que señale de forma expresa los bienes que deben ser traspasados al finalizar el contrato, si bien concluye que “todas las inversiones que figuran abonadas por la propia Administración, y cuyo coste no ha sido soportado por la propia concesionaria, deben revertir a la Administración”.

Con estos antecedentes, la Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el 25 de mayo de 2016, acuerda elevar consulta facultativa a este Consejo Consultivo justificándolo en la “peculiaridad del caso, la problemática suscitada y la trascendencia que se deriva de la reversión o no de los bienes al final de una concesión administrativa”, lo que constituye “motivo suficiente para resaltar la singularidad del caso y la conveniencia de conocer el parecer del máximo órgano Consultivo en Asturias sobre la cuestión”.

En sesión de 1 de junio de 2016, la propia Junta de Gobierno Local matiza el objeto de la consulta sobre el régimen general de reversión de los bienes adscritos al servicio público en los contratos de gestión de servicios, concretando su contenido en la ausencia de determinación expresa al respecto en los pliegos, en las distintas posibilidades de adscripción y en la posible amortización, total o parcial, como consecuencia del precio abonado por la Administración.

3. Objeto de la consulta

En este contexto, el Ayuntamiento de Grado formula consulta facultativa “sobre el régimen general de reversión de los bienes adscritos al servicio público en los contratos de gestión de servicios”, debiendo tomarse en consideración los siguientes aspectos:

a) Que la cláusula de reversión “esté o no recogida en los correspondientes pliegos”.

b) Que los bienes hayan “sido adscritos como consecuencia de las previsiones de los pliegos, o bien (hayan) sido incorporados como mejora de la oferta finalmente aceptada, incluso en el curso de la ejecución de contrato”.

c) Que “los bienes se encuentren amortizados, total o parcialmente, como consecuencia del precio abonado por la Administración al contratista”.

4. En este estado de tramitación, mediante escrito de 27 de mayo de 2016, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen facultativo sobre determinados aspectos del régimen general de reversión de los bienes adscritos al servicio público en los contratos de gestión de servicios, adjuntando a tal fin copia autenticada de los antecedentes administrativos.

Con fecha 10 de junio de 2016, esa Alcaldía acredita haber efectuado la comunicación correspondiente a la Consejería competente en materia de cooperación local.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Consulta esa Alcaldía a este Consejo Consultivo acerca del régimen general de la reversión de los bienes adscritos al servicio público en los contratos de gestión de servicios, en su modalidad de concesión, en el contexto de una discrepancia con la mercantil concesionaria del contrato de gestión de servicios de limpieza viaria y recogida de residuos sólidos urbanos.

La necesidad de preservar el ejercicio regular de la función consultiva por parte de este Consejo nos exige analizar con carácter preliminar las condiciones jurídico-formales y materiales de este tipo de consultas; aspecto ampliamente tratado en nuestro Dictamen Núm. 108/2006, al que nos remitimos.

Manifestamos entonces que el régimen jurídico de una consulta facultativa como la que se nos formula exige, en el plano jurídico-formal, que sea solicitada por los titulares de la Presidencia de las entidades locales, previo acuerdo del órgano que resulte competente, y que se acompañe de una propuesta razonada en relación con el asunto sometido a consulta; de toda la documentación correspondiente a la cuestión planteada, comprensiva, en su caso, del expediente administrativo -con el contenido exigible legalmente, junto con un índice numerado de documentos y un extracto de secretaría-; de un informe del órgano de gestión del expediente, y de un informe del órgano superior encargado de la asistencia jurídica interna a la entidad consultante. El Ayuntamiento, por último, también deberá dar cuenta de la solicitud de dictamen a la Consejería competente en materia de cooperación local.

La consulta sometida a nuestra consideración cumple de modo suficiente con estas exigencias formales.

En el plano jurídico material, la consulta facultativa, que es una manifestación de la cooperación interinstitucional en el ámbito del Principado de

Asturias, puede recabarse, en los términos de lo establecido en el artículo 14 de la Ley del Consejo, “sobre cualesquiera otros asuntos no incluidos en el artículo 13, cuando por su especial trascendencia o repercusión el órgano consultante lo estime conveniente”.

La configuración legal de las consultas facultativas nos lleva a concluir, a la vista de las exigencias que delimitan materialmente el tipo de asunto que puede ser objeto de una consulta facultativa, que siempre que se fundamente debidamente en la petición la especial trascendencia o repercusión de la cuestión que se somete a consideración -lo que en el expediente remitido se razona argumentando que afecta a la generalidad de los bienes adscritos al servicio público cuando se decide un cambio en su modalidad de gestión- este Consejo debe partir de la presunción de admisibilidad de la solicitud de dictamen.

Sin embargo, como venimos manifestando con reiteración (por todos, Dictámenes Núm. 108/2006 y 145/2013), hemos de excluir de nuestro pronunciamiento, entre otras, las “consultas generales, hipotéticas o meramente especulativas”, y aquellas otras solicitudes en las que se sitúe “objetivamente a este Consejo en posición de terciar o de arbitrar, indebidamente, en un procedimiento administrativo (...) en tramitación”.

En el presente caso, pese a que la consulta se formula en términos generales, no cabe calificarla como hipotética o meramente especulativa. En efecto, surge al hilo de una discrepancia concreta, pero al mismo tiempo la trasciende, ya que -razona la autoridad consultante- las conclusiones de nuestro dictamen no solo servirán para ilustrarla cuando haya de resolver una determinada controversia, sino que fundamentarán el criterio de los órganos de la Corporación encargados de elaborar en el futuro los pliegos de condiciones administrativas particulares que rijan la contratación de la gestión de servicios públicos.

Dadas estas circunstancias, el Consejo Consultivo despacha el presente asunto sin dejar de recordar a la autoridad consultante que este órgano auxiliar

no puede “terciar o arbitrar” en un procedimiento administrativo en tramitación, por lo que nuestro dictamen, en primer lugar, tan solo se pronuncia sobre la interpretación de aspectos jurídicos como los controvertidos atendiendo a su posible interés general, y, en segundo lugar, no puede sustituir a los informes que, con carácter preceptivo, han de evacuar los servicios jurídicos propios de la entidad local a la hora de resolver un procedimiento administrativo en el que la consulta a este Consejo no resulta preceptiva. Por ello, este dictamen analiza con carácter general las cuestiones que el Ayuntamiento somete a nuestra consideración, sin efectuar pronunciamientos específicos sobre la resolución de las controversias a que haya dado lugar la liquidación de un contrato en particular, incluido aquel que ha originado las dudas que generaron la presente consulta.

SEGUNDA.- Las cuestiones planteadas por el Ayuntamiento se circunscriben a una determinada clase de contrato, el de gestión de servicios públicos, en su modalidad de concesión, que es la calificación dada por el Ayuntamiento de Grado al que rigió la relación jurídica que suscita la presente consulta. En efecto, así califican el contrato los pliegos que rigieron esa contratación, que contienen en su articulado múltiples referencias al “concesionario” del servicio. La consulta, en suma, se efectúa en relación con los problemas que plantea el instituto de la reversión en una modalidad de gestión indirecta de servicios públicos en cuya virtud la Administración encomienda a un particular la gestión de un servicio propio de su competencia trasladándole el riesgo económico de la explotación.

En este sentido, conviene recordar que la correcta calificación jurídica del contrato de gestión de servicios públicos en su modalidad de concesión, fundamentalmente en lo que respecta a su distinción del contrato de servicios, es cuestión no exenta de dificultad y que ha dado lugar a múltiples pronunciamientos jurisprudenciales y doctrinales; en especial, cuando el objeto

del contrato es la gestión del servicio público de recogida de residuos sólidos urbanos y de limpieza viaria.

No obstante, la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea es clara al respecto. El Informe 12/10, de 23 de julio de 2010, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado la sintetiza cuando precisa que esta modalidad contractual se caracteriza por la concurrencia de las siguientes notas: "a) La atribución de la explotación del servicio al concesionario implica la asunción por este del riesgo derivado de la misma./ b) Aunque los destinatarios de la prestación objeto de la concesión de servicio público lo son de una forma natural los particulares como usuarios del mismo, sin embargo, no es requisito imprescindible para que la relación jurídica se califique como tal que el pago por su uso sea realizado efectivamente por estos. Por el contrario, no se desnaturaliza la concesión por el hecho de que el pago por la utilización del servicio corra a cargo de la entidad concedente (pago en la sombra), siempre que subsista la asunción de riesgo por el concesionario./ c) La concesión administrativa de servicios públicos comporta la transferencia al concesionario de la organización del servicio, sin perjuicio naturalmente de las potestades de policía que sobre el mismo corresponden a la Administración concedente. Esta potestad organizativa es una exigencia lógica de la propia asunción del riesgo de explotación, pues esta última requiere dotar al concesionario de la libertad de organización necesaria para establecer el modo de llevar a cabo la explotación que le pueda resultar más acorde con su propia concepción de la empresa (...). Se deduce de los anteriores preceptos, en primer lugar que al encomendarse al particular la gestión del servicio este asume la organización del mismo, en segundo lugar que el servicio deber ser susceptible de explotación empresarial y por último que el concesionario debe asumir el riesgo de la explotación".

La reciente Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, consolida estos criterios, y en su artículo 5 define el contrato de concesión de

servicios como “un contrato a título oneroso celebrado por escrito, en virtud del cual uno o más poderes o entidades adjudicadores confían la prestación y la gestión de servicios distintos de la ejecución de las obras contempladas en la letra a) a uno o más operadores económicos, cuya contrapartida es bien el derecho a explotar los servicios objeto del contrato únicamente, o este mismo derecho en conjunción con un pago./ La adjudicación de las concesiones de obras o servicios implicará la transferencia al concesionario de un riesgo operacional en la explotación de dichas obras o servicios abarcando el riesgo de demanda o el de suministro, o ambos. Se considerará que el concesionario asume un riesgo operacional cuando no esté garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes que haya contraído para explotar las obras o los servicios que sean objeto de la concesión. La parte de los riesgos transferidos al concesionario supondrá una exposición real a las incertidumbres del mercado que implique que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario no es meramente nominal o desdeñable”.

Limitada, por tanto, la consulta al régimen jurídico de la reversión de los bienes adscritos al servicio público en el ámbito de la gestión indirecta de servicios locales, en su modalidad de concesión, hemos de comenzar por destacar que ya en la Ley de Régimen Local de 1955 y en su normativa de desarrollo (Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955) se reconoce con carácter general la necesaria reversión de los bienes afectos al servicio una vez finalizado el plazo de duración del contrato. El Tribunal Supremo, en su Sentencia de 24 de noviembre de 1987 -ECLI:ES:TS:1987:7459- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), afirma que “tanto el artículo 163 de la Ley de Régimen Local de 1955, como el 115 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales del mismo año, parten de la base de que al término de la concesión determinados bienes del servicio deben revertir al patrimonio municipal. El primero de dichos artículos señala que, entre otros casos, en los

de concesión `se establecerán las garantías precisas para que, al término del convenio, las instalaciones, bienes y material integrante del servicio reviertan al patrimonio municipal en condiciones normales de uso´; el segundo expresa que en toda concesión se fijarán las `obras e instalaciones que hubiere de realizar el concesionario y quedaren sujetas a reversión´. Estos preceptos van dirigidos sin duda alguna a asegurar la continuidad del servicio una vez extinguida la concesión. Sabido es que en toda concesión de servicios públicos la Administración concedente conserva la titularidad del servicio concedido. Y sin duda alguna también en razón a la indicada reversión, los artículos 126. b) y 129. 3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955, al referirse a la retribución económica del concesionario parten `de la necesaria amortización, durante el plazo de concesión, del coste de establecimiento del servicio´”.

En la normativa de contratación pública también se establece el principio general de reversión de los bienes adscritos al servicio una vez finalizado el plazo de duración. Así, la vigente al momento de formalización del contrato que está en el origen de esta consulta (Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio), su artículo 164, “Reversión”, disponía que “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 (...). Durante un periodo 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”; reglas que, en términos idénticos, incorpora ahora el artículo 283, “Reversión”, del vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Por tanto, la configuración legal de la concesión exige que a su término reviertan a la Administración determinadas instalaciones y bienes adscritos al servicio público.

Nuestra doctrina más cualificada, tributaria en este caso de la francesa [precisada y sintetizada por el Conseil d'État en su Decisión de 21 de diciembre de 2012 (*Commune de Douai*) -ECLI:FR:CEASS:2012:342788.20121221-], distingue al respecto los bienes reversibles (*biens de retour*), es decir, aquellos que finalizado el plazo concesional deben pasar a la propiedad de la Administración gratuitamente, de los bienes accesorios o de reversión indemnizable (*biens de reprise*).

Los bienes reversibles han de identificarse en los correspondientes pliegos de condiciones, o bien en documentos anexos, y la gratuidad de la reversión se explica porque la retribución económica del concesionario ha de incluir las cantidades correspondientes para que se produzca necesariamente su amortización. Así se recoge de modo expreso en los artículos 126 y 129.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales al señalar que "En el régimen de la concesión se diferenciará (...) la retribución económica del concesionario, cuyo equilibrio, a tenor de las bases que hubieren servido para su otorgamiento, deberá mantenerse en todo caso y en función de la necesaria amortización, durante el plazo de concesión, del coste de establecimiento del servicio que hubiere satisfecho", y que, "En todo caso, la retribución prevista para el concesionario deberá ser calculada de modo que permita, mediante una buena y ordenada administración, amortizar durante el plazo de la concesión el costo de establecimiento del servicio y cubrir los gastos de explotación y un margen normal de beneficio industrial".

Como contrapunto, si el coste de algunos de esos bienes o instalaciones reversibles no llegó a ser amortizado surge la obligación de indemnizar al concesionario.

No obstante, el propio Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales distingue en su artículo 115.2.^a, entre las "Obras e instalaciones que

hubiere de realizar el concesionario y quedaren sujetas a reversión, y obras e instalaciones a su cargo, pero no comprendidas en aquella”, lo que pone de manifiesto que no todos los bienes que se consideran necesarios para el funcionamiento del servicio han de revertir gratuitamente a la Administración. Este precepto guarda relación con los que hemos identificado como bienes accesorios, de reversión indemnizable o recuperables (*biens de reprise*), que se caracterizan porque su posible reversión tiene carácter facultativo para la Administración, y porque en tal caso esta ha de indemnizar por ello al concesionario.

Una vez efectuada esta distinción, procede analizar cómo incide en esa configuración legal la ausencia en los pliegos de una previsión directa y específica sobre los bienes objeto de reversión. En primer lugar, el Tribunal Supremo viene declarando (Sentencia de 2 de marzo de 1987 -ECLI:ES:TS:1987:1441-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) que se ha de tomar en consideración el principio de autonomía de la voluntad. Así, afirma que “en la concesión de servicios municipales puede haber obras e instalaciones que habrá de hacer el concesionario y que quedarán sujetas a reversión y otras que irán también a su cargo, pero que no habrán de revertir al término de la concesión a la Administración; con lo que se sienta como dogma para esta cuestión el de la autonomía de la voluntad y se consagra en esto el principio del *pacta sunt servanda* común en la contratación en general y en la administrativa en particular, como aplicó este Tribunal en su Sentencia de 13 de junio de 1986”. En definitiva, si tenemos que interpretar un contrato debemos acudir en primer lugar a los propios pactos concesionales, y conforme dispone el artículo 1281 del Código Civil, “Si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes, se estará al sentido literal de sus cláusulas”. En el caso concreto que analiza el Tribunal Supremo en la sentencia citada las cláusulas concesionales establecían “con claridad notoria que al finalizar el plazo de la concesión el dueño de la Plaza de Abastos quedará

en la quieta y pacífica posesión del inmueble, (por lo que) es patente que a este pacto se habría de estar para decidir la controversia”.

Al respecto, resulta útil recordar que la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, dispone en su considerando 11 que “Estos contratos pueden conllevar o no la transferencia de la propiedad a los poderes o entidades adjudicadores”, lo que conduce a considerar que habrá de ser lo pactado entre las partes lo que determine el régimen de reversión de los bienes.

Ahora bien, al margen de la situación anterior, también cabe que las cláusulas resulten ambiguas o incongruentes. En estos casos el artículo 1285 del Código Civil obliga a realizar una interpretación de conjunto, dado que la intención de las partes al suscribir un contrato es indivisible y no puede quedar supeditada a una cláusula aislada, de modo que “Las cláusulas de los contratos deberán interpretarse las unas por las otras, atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas”. Finalmente, el propio Código Civil establece, en su artículo 1289, que tratándose de contratos onerosos las dudas interpretativas se resolverán “en favor de la mayor reciprocidad de intereses”.

Pero no solo cabe la ambigüedad o la inconsistencia en el clausulado, sino que puede suceder incluso que no exista cláusula específica al respecto. Sobre la base de las anteriores consideraciones, el Tribunal Supremo, en un supuesto de ausencia de cláusula de reversión expresa, estimó que tanto la obligación de reversión como la relación concreta de los bienes sujetos podrían entenderse establecidas de modo implícito en los pliegos, interpretados en su conjunto (Sentencia de 10 de noviembre de 1998 -ECLI:ES:TS:1998:6601-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª-).

En efecto, afirma el Tribunal que la “previsión indemnizatoria respecto de los vehículos afectos a esta concesión a su término hace plausible la interpretación de que se estaba contemplando por las partes, de modo

implícito, la reversión de los bienes afectos al servicio, pues solo a partir de ella podría el Ayuntamiento imponer a un ulterior concesionario la obligación de adquirir los vehículos de la demandante”, y que “la misma idea del plazo de amortización de los vehículos tendría poco sentido considerada al margen de la reversión, pues la (...) amortización es una consideración contable, en principio solo concerniente a la economía de la empresa, y no tanto al servicio (...); pero la idea (de) amortización, utilizada en las relaciones entre concedente y concesionario, evidencia (...) que solo puede concretarse en relación con la reversión, dándola por supuesta, y regulando a partir de ella las posibles indemnizaciones por bienes revertidos, y no amortizados”. Por ello concluye que, pese a la falta de cláusula expresa, “sí estaba establecida la reversión en la concesión de la demandante”.

A la misma conclusión había llegado el Alto Tribunal en el supuesto concreto objeto de la Sentencia de 24 de noviembre de 1987 -ECLI:ES:TS:1987:7459- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), insistiendo en la idea de que el importe de los bienes controvertidos (en este caso grúas del servicio de recogida de vehículos en la vía pública) ya se había amortizado y que tales bienes “son imprescindibles para la prestación del servicio”, por lo que, pese a la ausencia de cláusula expresa, “la continuidad de este al término de la concesión a que estas actuaciones se refieren exigía la reversión discutida”.

Idéntica línea interpretativa acoge la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 2000 -ECLI:ES:TS:2000:4305- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª) al señalar que “el principio de que al extinguirse una concesión administrativa de servicio público deben revertir a la Administración los bienes e instalaciones necesarios para la prestación del servicio, que la empresa concesionaria ha debido amortizar durante el tiempo de duración de la concesión, es una consecuencia lógica de que la titularidad del servicio corresponde a la Administración y de que esta, al extinguirse la concesión, debe continuar prestando dicho servicio”, y determina que este

principio debe aplicarse incluso en los supuestos en los que, como sucede en este caso, no existe una cláusula que de modo expreso realice la identificación de los bienes reversibles.

A la vista de lo expuesto, este Consejo Consultivo concluye lo siguiente:

1.- Para que un contrato pueda calificarse de contrato de gestión de servicios públicos, en su modalidad de concesión, resulta imprescindible que se transmita al concesionario, junto con las facultades de organización del servicio, el riesgo económico de su explotación.

2.- Al término del plazo de duración revierten a la Administración las obras, instalaciones y elementos necesarios para el funcionamiento del servicio, de forma gratuita, de conformidad con los términos del respectivo contrato.

3.- La reversión gratuita de los bienes parte de la consideración de que el plazo de duración de la concesión y el de amortización de los bienes resulta coincidente, de modo que, como se recoge en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, "la retribución económica del concesionario (...) deberá mantenerse en todo caso y en función de la necesaria amortización, durante el plazo de concesión, del coste de establecimiento del servicio que hubiere satisfecho". Por ello, si la reversión se produce antes de que finalice el plazo de amortización la Administración ha de indemnizar al concesionario el importe de los bienes no amortizados.

4.- Lo característico del contrato de concesión es que la relación concreta de los bienes objeto de reversión se efectúe de modo expreso en sus cláusulas. En tal caso, cuando la interpretación de las cláusulas no ofrezca dudas, habrá de estarse a su contenido en aplicación del principio *pacta sunt servanda*.

5.- No obstante, en ausencia de pacto expreso, el Tribunal Supremo ha venido sosteniendo que también cabe inferir la reversión gratuita de los bienes adscritos a la concesión de la interpretación conjunta del clausulado, sobre la

base fundamental de que conste acreditada su amortización y de que tales bienes resulten imprescindibles para la continuidad del servicio público.

Por tanto, corresponde a la Administración consultante adoptar la decisión que proceda en relación con el supuesto que está en el origen de esta consulta y proveer lo necesario para evitar futuras controversias, extremando el cuidado en la redacción de los pliegos de cláusulas administrativas particulares que rijan la contratación. Ahora bien, es indudable que en el citado contrato existen determinadas cláusulas contractuales que hacen referencia a la reversión y a la amortización de los bienes, aunque no se recoja en él una cláusula concreta que establezca tal obligación. En consecuencia, y al margen de que en el futuro se erradiquen tales incongruencias, las actuales discordancias pueden resolverse atendiendo a la intención de las partes que quepa inferir de modo inequívoco de lo pactado. Y en esa tarea resulta fundamental tomar en consideración el sentido conjunto de todas las cláusulas contractuales, teniendo en cuenta que las dudas interpretativas -según indicamos- han de resolverse “en favor de la mayor reciprocidad de intereses” (artículo 1289 del Código Civil), y también que “Para juzgar de la intención de los contratantes, deberá atenderse principalmente a los actos de estos, coetáneos y posteriores al contrato” (artículo 1282 del citado Código).

En definitiva, este Consejo Consultivo considera que la Administración consultante deberá analizar en su conjunto el clausulado contractual -tarea que ya anticipa el Secretario Municipal en su informe de 25 de mayo de 2016- a fin de determinar la voluntad real de las partes contratantes, aunque esa voluntad pudiera haber sido prestada, según reconoce el Tribunal Supremo en determinados supuestos, de modo implícito. A nuestro juicio, resultan singularmente relevantes en el supuesto que está en la base de esta consulta los artículos 28 (para el caso de rescisión) y 33 (devolución de la garantía definitiva) del pliego de cláusulas administrativas particulares, ya que el primero determina la obligación de indemnización en función de los “cuadros de amortización” y el segundo sujeta la devolución de la garantía definitiva a la

recepción de los bienes sujetos a reversión, así como los artículos 11 (sobre repercusión económica anual del material) y 13 (sobre el contenido de las ofertas, en la medida en que ha de detallarse el cuadro de amortización de cada uno de los bienes adscritos y su valor residual) del pliego de prescripciones técnicas -tarea que efectivamente plasma el concesionario en su oferta para un conjunto determinado de bienes y cuya amortización total contempla en un plazo coincidente con el periodo de duración de la concesión-; interpretación que, previos los informes internos correspondientes, debe realizar el órgano competente de esa Corporación Local.”

V. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE GRADO.