

informe. Además, se ha accedido a información de interés para la investigación obtenida en fuentes abiertas, dejándose oportuna identificación de la fuente de procedencia, en su caso.

CUARTO. Informe previo.

El 6 de abril de 2020 se emite informe previo por los funcionarios con CIP número [REDACTED].

QUINTO. Resolución de inicio de investigaciones y requerimiento de documentación.

El 5 de junio de 2020, el director de la Agencia dictó resolución de inicio de las investigaciones, sobre la base del correspondiente informe de verosimilitud y a tenor de lo establecido en el artículo 12 de la Ley 11/2016.

En esta primera fase, de manera indiciaria, se infería una inadecuada planificación de las necesidades educativas. Se observó como las modificaciones contractuales no cumplían la normativa en cuanto que se producía una alteración de los elementos esenciales de la contratación y no se justificaban las razones por las cuales se modificaban los contratos. Por otro lado, también se observó como en los pliegos de condiciones no se había previsto una duración exacta de los contratos, prorrogándose, así mismo, los contratos.

SEXTO. Informe Provisional.

El 13 de octubre de 2020 se emite informe provisional de investigación en el que se advertían de determinadas irregularidades en el ámbito de la contratación. Se concede CIEGSA un plazo de 10 días hábiles a contar desde la recepción del informe provisional para formular las alegaciones que se considere oportunas.

El 20 de octubre de 2020, el director de la Agencia dictó resolución ampliando el plazo para la presentación de las alegaciones.

SÉPTIMO. Trámite de audiencia.

El 4 de noviembre de 2020, CIEGSA presenta escrito de alegaciones.

ANÁLISIS DE LOS HECHOS

Primero. - Irregularidades en materia de contratación.

En la denuncia se adjuntan los informes de auditoría de cumplimiento de los ejercicios 2015, 2016 y 2017, en los cuales se pone de manifiesto que durante el ejercicio 2016 el importe total de la aprobación de los modificados asciende a "1.247 (en miles de euros)". En el informe del ejercicio 2017, se informa lo siguiente "siendo significativo su impacto económico, que asciende en el ejercicio 2017 al importe total de 264.118.65 euros."

En primer lugar, decir que Construcciones e Infraestructuras Educativas de la Generalitat Valenciana (en adelante CIEGSA) es una sociedad mercantil que tenía por objeto la construcción de nuevos centros educativos y adecuar, ampliar y mejorar los colegios existentes. Por tanto, de acuerdo con la normativa de contratos, se trata de un poder adjudicador no administración pública, y sus contratos se registrarán por normas de derecho privado, si bien les resultará de aplicación

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	2/39

diversas prescripciones contenidas la LCSP, entre ellas, los artículos 203 a 205 LCSP sobre supuestos de modificación del contrato, artículos 214 a 217 LCSP sobre cesión y subcontratación; y artículos 218 a 228 LCSP sobre racionalización técnica de la contratación.

En las alegaciones presentadas por el gerente de CIEGSA se indica que:

“Aun cuando nada se dice, sentimos la necesidad de aclarar que las siglas LCSP consignadas se refieren a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público que entró en vigor el 9 de marzo de 2018, es decir, siete (7) años más tarde de que se adjudicara el último de los contratos analizados (el correspondiente a la localidad de Santa Pola).”

Efectivamente, tiene razón la alegación en la referencia a los artículos anteriores de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, normativa no aplicable a los hechos analizado, procediendo su estimación en este sentido.

En el año 2017, tras una modificación de los Estatutos de la Entidad, CIEGSA carece de competencias en la construcción de centros educativos.

Se ha analizado una muestra de los contratos modificados y prorrogados por CIEGSA, con el siguiente detalle:

- [REDACTED] (Santa Pola).
- [REDACTED] (Guardamar del Segura).
- [REDACTED] (CATRAL)
- [REDACTED] (BENIDORM)
- [REDACTED] (Alaquàs)

1.- Contrato [REDACTED] (Santa Pola).

Tal y como se hizo referencia en el informe provisional, el contrato de suministro del CEIP [REDACTED] es un contrato basado en un acuerdo marco (expte. CAC 1/11).

La fecha de publicación del acuerdo marco en el DOUE fue el 31 de diciembre de 2010. Por lo tanto, es de aplicación la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP).

Los datos de las modificaciones acordadas en el mencionado CEIP desde el ejercicio 2015 (IX legislatura) son los siguientes:

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	3/39



<p>Objeto del contrato: Acondicionamiento de terrenos, proyectos, suministro, montaje, puesta en funcionamiento, arrendamiento, mantenimiento, desmontaje, retirada de instalaciones provisionales y reposición del solar a su estado original.</p> <p>EXPTE. CAC [REDACTED] Fecha resolución: 22/07/2011 Fecha formalización: 4/08/2011 Adjudicatario: [REDACTED] Precio de adjudicación: [REDACTED].</p>					
Número modificación	Objeto de la modificación	Fecha resolución	Fecha formalización	Importe modificación	Acta de recepción
Quinta	18 módulos: 2 aulas de 45 m ² 1 aula de 30 m ² 1 conserjería 15 m ² comedor 135 m ²	2/09/2015	2/10/2015	54.280,20 euros IVA excluido 65.679,05 euros IVA incluido: -Acondicionamiento terreno 22.662,67 -Honorarios técnicos 1.293,16 euros. - Montaje 12.603,36 - Desmontaje y retirada 2.784,94 - Alquiler total (10 meses) 26.334,46 2.633,46 al mes	9 de septiembre. 1/09/2015→ el ingeniero técnico industrial de Remsa informa que "la obra de "Conjunto modular destinado a aulas prefabricadas provisionales para...modificación 5 ha sido completada con fecha 1 de septiembre de 2015."
Sexta	6 módulos: 15 m ² porche 2 módulos de 15 m ² pasillo	18/11/2015	24/02/2016	5.137,55 euros sin IVA 6.216,44 euros IVA incluido: -Honorarios técnicos 288,79 euros. - Montaje 3.415,10 - Desmontaje y retirada 317,12 - Alquiler total (9 meses) 2.195,43 243,94 al mes	Constan correos del 6 de noviembre de 2015 donde se indica "adjunto parte de la finalización del trabajo firmado y sellado por el centro y fotos"
Séptima	Instalación de red de voz y datos	15/04/2016	10/05/2016	6.075,75 euros IVA excluido 7.351,66 euros IVA incluido	Acta 7 de septiembre de 2016
Octava	2 aulas de 45 m ² 1 almacén 15 m ² 2 aseos 15 m ²	1/09/2016	3/10/2016	18.493,93 euros IVA excluido 22.377,68 IVA incluido -Honorarios técnicos 765,82 euros. - Montaje 7.181,18 - Desmontaje y retirada 1.378,38 - Alquiler total (10 meses) 13.052,30 1.305,23 al mes	Acta 7 de septiembre de 2016
Novena	1 aula de 45 m ² 3 módulos para cerrar porche acondicionar espacio aula primaria 3 módulos con porche	25/7/2017	10/10/2017	6.280,68 euros IVA excluido 7.599,62 euros IVA incluido -Acondicionamiento terreno: 1.372,14 -Honorarios técnicos 216,49 euros. - Montaje 1.600,83 - Desmontaje y retirada 425,87 - Alquiler total (10 meses) 3.984,29 398,43 al mes	Acta 8 de septiembre de 2017
Total modificaciones (5 a 9) 2015 y ss.				109.224,45 euros IVA incluido.	

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Aval)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	4/39

AULA PREFABRICADA [REDACTED]

- **Localidad:** SANTA POLA
- **Número de módulos:** 68
- **Superficie:** 322,66 m²
- **Código Postal:** 3130
- **Comarca:** EL BAIX VINALOPÓ
- **Provincia:** Alacant

De acuerdo con las facturas presentadas por CIEGSA, el importe pagado por las modificaciones desde el año 2015 al año 2019 (modificaciones 5 a 9) asciende a **267.186,80** euros (IVA incluido), modificaciones que suponen el 460% del precio de adjudicación del contrato (54.387,75 € IVA incluido):

	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
CONTRATO INICIAL	5943,1086	11886,2172	11886,2172	11886,2172	8914,6629	50516,4231
I	6741,999	13483,998	13483,998	13483,998	13483,998	60677,991
II	6035,6373	11891,88	11891,88	11891,88	11891,88	53603,1573
III	8826,0183	16672,9893	16673,0256	16673,0256	16673,0256	75518,0844
IV						
	NO HAY FACTURAS					
V	46390,8434	31601,9088	31601,9088	31601,9088	31601,9088	172798,4786
VI	4199,8979	2691,4272	2927,232	2927,232	2927,232	15673,0211
VII		7351,6575				7351,6575
VIII		12906,8643	15662,724	15662,724	15662,724	59895,0363
IX			3101,6051	4781,1456	3585,8592	11468,6099
TOTAL (contrato inicial y 9 modificaciones)						507502,4592
TOTAL (MODIFICACIONES 5 A 9)						267186,8034

En cuanto a la justificación de las modificaciones, la normativa exige que las modificaciones atiendan a "causas imprevistas", no a necesidades nuevas, y que no afecten a las condiciones esenciales del contrato, debiendo recogerse la posibilidad de la modificación en los pliegos. Esta ley fue modificada por la Ley 2/2011, de 4 de marzo de Economía Sostenible para introducir restricciones a las modificaciones contractuales, estableciendo que la modificación no puede exceder del 10% del precio de adjudicación del contrato. No obstante, esto último solo afecta a los contratos administrativos.

Los contratos de poderes adjudicadores no administración pública se rigen por las normas civiles y, por tanto, en principio no se les aplica el límite del 10% a la hora de acordar las modificaciones de los contratos adjudicados por CIEGSA.

Una vez establecido el régimen jurídico aplicable a CIEGSA, hay que analizar lo establecido en los pliegos de cláusulas administrativas (en adelante, PCAP) en relación con la duración del contrato y a la posibilidad de realizar modificaciones contractuales del acuerdo marco 1/11:

- Cláusula 2 señala que los contratos que se adjudiquen en el marco del acuerdo marco tendrán una duración que no está determinada por un plazo de tiempo si no por las necesidades de las instalaciones para la prestación del servicio público hasta tanto estén en funcionamiento las construcciones pertinentes.

En el cálculo del valor estimado (11.000.000 euros) se ha tenido en cuenta el valor máximo estimado del conjunto de contratos que se prevén licitar. El cálculo se realiza considerando el valor mensual multiplicado por 48 en la parte correspondiente al alquiler de las instalaciones.

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	5/39

- La cláusula 22 señala que:

“CIEGSA podrá modificar el contrato por razones de interés público y para atender causas imprevistas con la correspondiente justificación de su necesidad, cuando deban ampliarse las unidades de suministro o bien mejorar las condiciones de suministro o de la instalación en el recinto escolar. Las modificaciones de los contratos resultarán obligatorias para el CONTRATISTA, y serán retribuidas en las mismas condiciones que las unidades inicialmente contratadas”.

Como se hizo referencia en el informe provisional, de la cláusula 22 de los PCAP se concluye que es necesario cumplir con dos requisitos para poder llevar a cabo la modificación del contrato:

- Que concurren razones de interés público.
- Y para atender a causas imprevistas.

Teniendo en cuenta el Dictamen del Consejo de Estado de 10 de enero de 1991, una modificación de un contrato donde no pueda acreditarse de forma clara y patente la existencia de motivos de interés público que lo justifiquen debe ser rechazada.

Todo modificado exige que la causa que lo origine esté adecuadamente justificada en el expediente. Así mismo, debe existir una verdadera imprevisibilidad. Solo se puede modificar un contrato cuando las circunstancias no pudieran preverse en el momento de preparación del expediente de contratación.

Las causas imprevistas son aquellas que surgen dentro del contrato. Una interpretación sobre qué se entiende por “causas imprevistas, lo encontramos en el Informe 5/2010, de 23 de Julio de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (En adelante, JCCA),

“para la determinación de si una circunstancia acaecida con posterioridad a la adjudicación del contrato y que afecta a la ejecución del mismo es o no imprevista deben tenerse en cuenta dos ideas básicas. De una parte que tal circunstancia, de conformidad con las reglas del criterio humano hubiera podido o debido ser prevista y, en segundo lugar, que la falta de previsión no se haya debido a negligencia en el modo de proceder de los órganos que intervinieron en la preparación del contrato.”

Es decir, que las circunstancias que originan la modificación no se hubieran podido prever. Que el número de alumnos aumente o disminuya, es algo que la administración con competencias educativas puede estimar y que el órgano de contratación siendo diligente, debe prever, existiendo datos estadísticos de población en edad escolar, así como los mapas escolares de planificación para ello. Por tanto, las modificaciones de este contrato no se deben a causas imprevistas, sino a la evolución de la población escolar que no se tuvo en cuenta inicialmente.

En las alegaciones presentadas, CIEGSA alega:

“CIEGSA, como instrumento al servicio del sector público valenciano con forma de sociedad mercantil, podía licitar los contratos de suministro de aulas de escolarización que le fueran encomendados. Atribuir a CIEGSA cualquier potestad para determinar la ubicación o distribución del alumnado en un curso escolar es erróneo por cuanto conlleva alterar competencias constitucionalmente asignadas.”

Efectivamente, es competencia de la Conselleria de Educación la distribución del alumnado. En el informe provisional se indica que el origen de las necesidades que acaban motivando que se inicie un expediente de modificación parte de la Conselleria de Educación (en adelante, CEDC). Es la subdirectora general de Ordenación la que emite los distintos informes solicitando la ampliación del

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	6/39

contrato, pero sin justificar por qué es necesario realizar la ampliación para satisfacer el interés general.

Pero que la distribución de alumnos sea competencia de la CEDC no impide que el número de alumnos y su evolución tendencial prevista constituya un elemento para tener en cuenta en la elaboración de los pliegos de contratación. La Conselleria debería haber realizado una planificación educativa teniendo en cuenta las proyecciones demográficas por grupos de edad, las áreas escolares, la oferta educativa... y de ello, haber dado traslado a CIEGSA para que se incluyese, en su caso, en los pliegos. O, en su caso, CIEGSA debería haber solicitado dicha información a la Conselleria correspondiente a la hora de elaborar los pliegos.

En las resoluciones emitidas no se justifica la necesidad de modificar el contrato ni por qué la instalación de esos nuevos módulos se debe a causas imprevistas.

En el Informe y Conclusiones de la Comisión de Expertos para el estudio y diagnóstico de la situación de la contratación pública elaborado en el año 2004 se señaló las modificaciones en el contrato pueden desvirtuar el carácter competitivo de la adjudicación inicial, en la medida en que el contrato que efectivamente se ejecuta y su precio no son aquellos por los que se compitió.¹

Además, se observa cómo se ha desvirtuado la concurrencia competitiva prevista en la normativa de contratos en la medida que la duración de este contrato no está determinada.

En el cálculo del valor estimado del contrato, tal y como dispone la cláusula 2 de los PCAP, se ha tenido en cuenta "el valor máximo estimado del conjunto de contratos que se prevén licitar durante la duración del Acuerdo Marco. El cálculo se realiza considerando el valor mensual multiplicado por 48 en la parte correspondiente al alquiler de las instalaciones." Este contrato no debería tener una duración superior a 48 meses puesto que a la hora de fijarse el valor estimado se ha tenido en cuenta las eventuales prórrogas del contrato. Así mismo, el mismo precepto señala que también ha de tenerse en cuenta la posibilidad de que el contrato sea modificado, considerando el "valor estimado del contrato el importe máximo que éste pueda alcanzar, teniendo en cuenta la totalidad de las modificaciones previstas."

En el contrato analizado se observa como para calcular el valor estimado se ha tenido en cuenta el valor mensual multiplicado por 48. Por ello, se debe entender que el plazo previsto para calcular el valor estimado es el plazo máximo de duración de los contratos adjudicados por CIEGSA, y por ello, antes del transcurso de los 48 meses, se debería haber iniciado una nueva licitación de los centros educativos incluidos en el mencionado acuerdo marco y, como consecuencia, no aprobar las diferentes modificaciones del contrato.

Por otro lado, se observa en el **certificado final de obra** emitido por el ingeniero técnico industrial de Remsa en relación la modificación quinta que el conjunto modular destinado a aulas prefabricadas provisionales. En el mismo, certifica lo siguiente:

<<Que la obra de "Conjunto modular destinado a aulas prefabricadas provisionales para el [redacted] 5" ejecutada en el solar de referencia anexo al centro situado en la [redacted] - Santa Pola (Alicante), cuyo promotor y constructor ha sido Renta de Maquinaria SLU, (...) **ha sido completada con fecha 1 de septiembre de 2015**, ajustándose al correspondiente Proyecto de implantación redactado por el ingeniero técnico firmante (...)>>

¹ Informe y Conclusiones de la Comisión de Expertos para el estudio y diagnóstico de la situación de la contratación pública elaborado en el año 2004, del Ministerio de Hacienda (Página 115)

CSV (Código de Verificación Segura)	[redacted]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[redacted]	Página	7/39

Es decir, la ejecución material fue anterior a la resolución de aprobación de la modificación.

Respecto a la duración de los contratos, el gerente de CIEGSA alega lo siguiente:

“Se trata de un contrato al cual le resulta de aplicación la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), de conformidad con lo expuesto en el Informe en Derecho de D. José Mari Olano (página 10 y siguientes) y le son aplicables las disposiciones de esa norma relativas a la preparación y adjudicación de los contratos, pero ninguna que limite la duración de los contratos suscritos.

El contrato celebrado por CIEGSA con el contratista se rige en sus efectos y extinción por el derecho privado, siendo plenamente válidos los pactos alcanzados entre las partes, siempre que no sean contrarios a la Ley”

La duración de los contratos privados es un aspecto fundamental relativo a los efectos y extinción de los contratos porque se refiere al plazo durante el cual el contrato despliega sus efectos. Pero ello no impide que la determinación de la duración del contrato sea un aspecto que haya de tenerse en consideración en la fase de preparación de los contratos.

En el Informe 55/18 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (en adelante, JCCA) se señala que:

“es evidente que, dentro del procedimiento de selección del contratista, tanto en la fase de preparación como en la de adjudicación del contrato, la correcta determinación de la duración del mismo ocupa un lugar destacado tanto en la salvaguardia del principio de seguridad jurídica como en el respeto al principio de concurrencia. No puede sostenerse que la duración del contrato sea ajena a la preparación o a la adjudicación del contrato, momentos en los que debe quedar perfectamente definida con el fin de garantizar aquellos principios básicos.”

El informe 3/2012, de 1 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón en relación con la determinación de la duración de un contrato realizado por una sociedad mercantil en el que no se fijaba una duración determinada, sino que se vinculaba su duración al completo desarrollo del Plan General de la localidad, se señala:

“La indeterminación de la duración de los contratos, entendida ésta como la indefinición de un plazo concreto de ejecución o de las fechas estimadas para el comienzo de su ejecución y su finalización, contraviene los principios de publicidad, libre competencia y concurrencia periódica, principios rectores de la contratación pública.

La importancia de una correcta determinación de la duración de los contratos públicos ha sido puesta de manifiesto por la Comisión Nacional de la Competencia en la «Guía sobre Contratación Pública y Competencia», publicada el 7 de febrero de 2011, en el siguiente sentido:

«La determinación de la duración idónea de un contrato resulta crucial para garantizar un nivel de competencia adecuado en las licitaciones públicas. De acuerdo con la LCSP, la duración de los contratos 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. El establecimiento de plazos excesivamente largos, aunque se encuentren dentro de los límites legales, erige barreras de entrada para nuevos operadores, que ven imposibilitado su acceso al mercado durante todo el período de vigencia del contrato, pero, por otra parte, los intervalos de tiempo demasiado reducidos pueden dificultar la amortización de las inversiones necesarias para realizar la prestación objeto del contrato, lo que puede disuadir de la presentación de ofertas y conferir así ventajas a los operadores ya instalados que no necesiten llevar a cabo dichas inversiones, y elevar los costes de gestión para los órganos de contratación. Para reducir ambos tipos de riesgos:

- Conviene que los contratos no puedan perdurar por largos períodos de tiempo sin ser sometidos a concurrencia,

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	8/39

- Deben evitarse las prórrogas sobrevenidas del plazo contractual (por ejemplo, en contratos de gestión de servicios públicos) como contrapartida por la introducción de modificaciones sustanciales del contrato, a menos que exista una razón de imperiosa necesidad, como por ejemplo un riesgo inminente de cesación del servicio.

- Incluso cuando las prórrogas se encuentren justificadas y su posibilidad esté establecida en los pliegos del contrato, solo debe recurrirse a ellas como mecanismo verdaderamente excepcional, para evitar el riesgo de que Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón otorgamientos sucesivos de prórrogas al contratista lleven a un cierre del mercado por largos y potencialmente indefinidos períodos de tiempo.

(...)

La consulta planteada hace referencia a un contrato privado de arrendamiento de servicios suscrito en septiembre de 2006 por la empresa municipal Sociedad Urbanística Municipal, S.A. (SULPASA), para la gestión de servicios de la Sociedad.

(...)

En el supuesto planteado, no se determinaba la duración del contrato, si bien se vinculaba su vigencia al completo desarrollo del Plan General de la localidad. Resulta evidente que no es ajustada a derecho tal duración pactada, puesto que posee una apreciable indeterminación, contraria a las normas referenciadas a lo largo de este informe. Por sí misma la falta de mención en el pliego de condiciones del plazo de duración del contrato hubiera podido determinar su anulación, al tratarse de uno de los elementos esenciales que configura su contenido mínimo. Pero, llegado a este punto en el que el contrato continúa desplegando sus efectos, la cuestión es ¿cómo deberá establecerse la duración del contrato y sus posibles prórrogas?

La duración máxima legal es inalterable y, además, las prórrogas deben estar expresamente previstas en el contrato, sin que puedan hacerse efectivas en otro caso.

Para determinar la duración del contrato, si ésta no estuviera adecuadamente establecida, deberá estarse a lo recogido en otras cláusulas contractuales (artículo 1285 Código Civil) — presupuesto y precio, fundamentalmente— que permitirán interpretar el plazo de ejecución del contrato, plazo que en ningún caso podrá superar el máximo previsto legalmente.

En el supuesto concreto planteado, al no haber sido proporcionados los datos suficientes, esta Junta no puede ni debe pronunciarse expresamente sobre si el contrato ha finalizado, en cuyo caso debería ser denunciado y, si resulta necesario, licitado nuevamente.”

En consecuencia, no pueden estimarse las alegaciones referidas en este apartado.

Por otro lado, respecto a la modificación del contrato, el gerente de la sociedad pública, a este respecto, indica que:

“...en las conclusiones provisionales sobre las que se alega parece dudarse sobre el interés general que puede comportar la instalación y posterior ampliación y/o mejora de las aulas prefabricadas de escolarización provisional, cuyo fin no es otro que proporcionar una escuela temporal al alumnado mientras se llevan a cabo las tareas de construcción de los edificios que albergarán las sedes definitivas de los centros. ¿Cabe un interés general mayor y más claro que la construcción de escuelas?

Como complemento de las alegaciones anteriores indicar que la utilidad pública o interés general de las obras destinadas a la construcción de centros escolares también ha sido reconocido judicialmente, existen sentencias judiciales que no albergan dudas sobre el carácter social y cultural que necesariamente concurre en un complejo educativo. Así, en la Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de 22 de abril de 2005 (recurso nº 81/2004) se establece:

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	9/39

"...No cabe la menor duda a la Sala de que la construcción de una escuela es, desde la perspectiva de la corporación municipal, una obra de utilidad pública por concurrir circunstancias de carácter cultural. Así debe entenderse groso modo, pues se trata de una obra que está destinada, de modo prioritario, esencial y único, al fomento de la educación, a la integración social, formación, y al desarrollo cultural de los habitantes del municipio, y es concreción del derecho fundamental que tienen "todos a la educación", tal como proclama el artículo 27.1 de la C.E., y que sin duda comporta, tal como ha declarado el T.C. una "dimensión prestacional, en cuya virtud los poderes públicos, habrán de procurar la efectividad de tal derecho, y hacerlo, para los niveles básicos de enseñanza, en las condiciones de obligatoriedad y gratuidad" (STC 86/1985, de 10 de julio .

Además de lo anterior, y como no podía ser menos, el artículo 2º del reglamento de Bienes de las corporaciones locales, en relación con lo establecido en el artículo 4 del mismo cuerpo legal, y en el artículo 74 del TRRL, establece que son bienes de servicio público municipal, los destinados directamente al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las entidades locales y, en general aquellos que estén destinados a servicio público, mencionado expresamente las escuelas.

Finalmente, los suelos sobre los que se materializaron ambas edificaciones, estaban destinados por el planeamiento urbanístico a dotación escolar..."

El subrayado es nuestro.

Como se puede comprobar en el supuesto planteado en la sentencia, se trata de la construcción de una escuela, por lo tanto, de una obra. En el caso analizado por la Agencia, no se trata de la construcción de escuelas, sino que se trata de la modificación de un contrato para dar continuidad a la actual situación, caracterizada por la presencia de edificaciones provisionales (suministros) y no la realización de construcciones definitivas (obras).

La Agencia no pone en duda que el interés general sea el derecho a la educación de los alumnos, pero bajo dicho derecho no puede justificarse una prórroga "sine die" de un contrato. Lo que esta Agencia pone en cuestión es que la solución propuesta no se corresponde a causas basadas en elementos imprevisibles, extraordinarios y extraños al mismo, no se puede admitir que el interés general sea prorrogar año a año y modificar varias veces el contrato, cuyo retraso es consecuencia básicamente de la dilación en la construcción de nuevos centros.

No se trata de unos suministros cuya necesidad surge de forma imprevista, por ello debió planificar las necesidades que podían surgir a lo largo de la ejecución del contrato.

Por todo ello, no se aceptan las alegaciones presentadas por CIEGSA, puesto que aceptar su tesis implicaría que cualquier modificación contractual que afectara al derecho de educación respondería a un interés general sin más argumentación.

2.- [REDACTED] (Guardamar del Segura).

El contrato de suministro del [REDACTED] es un contrato basado en un acuerdo marco (expte. CAC 1/08). La fecha de publicación del acuerdo marco en el DOUE fue el 23 de abril de 2008. Por lo tanto, es de aplicación la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP).

La mercantil adjudicataria del contrato fue ALGECO Construcciones Modulares S.A.

Los datos de las modificaciones acordadas en el mencionado CEIP desde el ejercicio 2015 (IX legislatura) son los siguientes:

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	10/39

<p>Objeto del contrato: Acondicionamiento de terrenos, proyectos, suministro, montaje, puesta en funcionamiento, arrendamiento, mantenimiento, desmontaje, retirada de instalaciones provisionales y reposición del solar a su estado original.</p> <p>Fecha resolución: 7/05/2009 Fecha formalización: 20/07/2009</p> <p>Adjudicatario: [REDACTED]</p> <p>Precio de adjudicación: 189.624, 60 IVA excluido. 229.445,76 IVA incluido</p>					
Número de modificación	Objeto de la modificación	Fecha resolución	Fecha formalización	Importe modificación	
Quinta	5 aulas 45 m ² 2 espacios de 15 m ² 1 aseo infantil pasillos 53,58 m ²	1/09/2016	30/09/2016	23.513,18 euros IVA excluido 28.450,95 euros IVA incluido -proyectos honorarios y dirección obra 895,53 -montaje módulos y pasillos 7.808,35 -alquiler total 10 meses 17.860,81 1.786, 081al mes -desmontaje módulos 1.886,26	
Sexta	2 aulas 45 m ²	10/10/2017	23/01/2018	7.343,19 IVA excluido 8.885,26 euros IVA incluido -proyectos honorarios y dirección obra 298,13 -montaje módulos y pasillos 2.286,90 -alquiler total 10 meses 5.691,84 569,189 euros al mes -desmontaje módulos 608,39	El acta de recepción se firma el 20 de septiembre de 2017.
Total modificaciones (1 a 6)				288.448,43 euros (IVA incluido)	
Total modificaciones (5 a 6), 2015 y ss				37.336, 20 euros (IVA incluido)	

De acuerdo con las facturas presentadas por CIEGSA, el importe abonado por las modificaciones desde el año 2016 al año 2019 (modificaciones n.º 5 y n.º 6) asciende a 97.941,45 euros (IVA incluido):

Modificación	2016	2017	2018	2019	TOTAL
TOTAL	15.480,89	25.934,24	28.263,16	28.263,16	97.941,45

Se observa como en la resolución autorizando las modificaciones 5ª y 6ª el importe de adjudicación asciende a 28.450,95 euros IVA incluido y 8.885,26 euros IVA incluido, respectivamente. Dichos importes hacen referencia al año de aprobación de la modificación. Pero al estar prorrogándose el contrato, año tras año, el importe a abonar por las distintas modificaciones también ha de abonarse, lo que supone un incremento del precio de adjudicación del contrato inicial.

En el informe provisional se ponía de manifiesto que en ninguna de las facturas tenidas en cuenta para el cálculo de estos importes se observa la conformidad del suministro de acuerdo con lo establecido en los pliegos.

En el informe de auditoría de cumplimiento del ejercicio de 2018 se señala que:

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	11/39



C/ Navellos, 14. 46003 - València - 962787450 - <https://www.antifraucv.es>

“En las facturas no consta de forma expresa un texto que indique la conformidad que se está prestando de acuerdo con el servicio o suministro, sino que aparece la fecha y firma de una persona, pero sin especificar en calidad de qué figura en dichos documentos, de manera que no se puede saber si es el órgano o unidad competente.”

A este respecto, el gerente de CIEGSA alega:

“Todas las facturas se verifican económica, técnica y jurídicamente. De la verificación económica y jurídica no hay constancia en cada una de las facturas, solamente aparece en el sistema informático de contabilidad de la entidad (██████████), por el contrario, la verificación técnica sí que consta en cada una de ellas y en la mencionada herramienta ofimática. Una factura que carezca de las conformidades y autorizaciones preceptivas nunca sería pagada por CIEGSA. Resaltar que en ningún informe de auditoría de CIEGSA, y especialmente en ninguno referido a los años 2015, 2016 y 2017, se ha reprochado a nuestra entidad el abono o pago de ninguna factura de aulas de escolarización provisional que careciera de las preceptivas autorizaciones. Cuando desde la AVA formularon su solicitud de documentación no especificaron si las facturas requeridas debían de llevar visib le las conformidades necesarias; no obstante lo anterior, nuestra sociedad pone a disposición de su agencia las facturas con los sellos de verificación, que les serán entregadas tan pronto nos lo comuniquen y nos concedan un plazo suficiente que permita su presentación.”

A pesar de lo que se afirma no se ha aportado por CIEGSA justificación documental al respecto que rebata lo informado por la Agencia.

Las cláusulas 2 y 3 del PCAP del acuerdo marco del expediente 01/08 establecían:



2. Necesidades administrativas a satisfacer con el contrato y factores de todo orden a tener en cuenta.

El presente Acuerdo Marco y los contratos que se adjudiquen en desarrollo del mismo tienen como finalidad establecer, con carácter provisional, las instalaciones educativas necesarias para prestar el servicio público de educación escolar hasta tanto estén en funcionamiento los edificios destinados a satisfacer de forma permanente las necesidades de este servicio.

La provisionalidad del objeto del contrato, determina que aspectos como la duración del mismo no estén sujetos a un plazo temporal, sino al tiempo necesario para atender las necesidades que motivan la contratación, ejecución y mantenimiento de las instalaciones.

CSV (Código de Verificación Segura)	██████████	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	██████████	Página	12/39





3. Precio y valor estimado del Acuerdo Marco.

El valor estimado del Acuerdo Marco es de 6.000.000 de Euros. Para el cálculo de este valor se ha tenido en cuenta el valor máximo estimado, excluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, del conjunto de contratos contemplados durante la duración del Acuerdo Marco. Asimismo, teniendo en cuenta que los contratos que se adjudicarán en el marco del Acuerdo tendrán una duración que no está determinada por un plazo de tiempo sino por las necesidades de las instalaciones para la prestación del servicio público hasta tanto estén en funcionamiento las construcciones permanentes, el cálculo del valor estimado se ha realizado, conforme señala el artículo 76.4.b) de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), considerando el valor mensual multiplicado por 48, en la parte correspondiente al alquiler de las instalaciones.

Habida cuenta de que la selección de los solicitantes para formar parte del acuerdo marco deberá realizarse antes de que sea posible la determinación del precio, por las variaciones que operarán en cada uno de los contratos en función de las prestaciones que constituyan su objeto, el precio base de licitación del Acuerdo Marco tendrá carácter orientativo y se irá concretando en cada uno de los respectivos contratos que se liciten en el desarrollo de este Acuerdo marco en función de los precios unitarios que se establecen en el ANEXO I-a y ANEXO I-b del presente pliego.

La cláusula 16 de los pliegos de cláusulas administrativas (en adelante, PCAP) del expediente 01/08 establece lo siguiente:

“en el ejercicio de su potestad de modificar el contrato CIEGSA podrá modificar el contrato por razones de interés público y para atender a causas imprevistas, con la correspondiente justificación de su necesidad, en los siguientes supuestos:

a) Ampliación de las unidades de suministro, en las mismas condiciones que las unidades específicamente reunidas en el objeto del contrato. Las ampliaciones se regirán por el mismo precio ofertado por el adjudicatario inicial del contrato inicial. En este caso la modificación es obligatoria para el contratista, sin derecho a reclamar indemnización.”

Como en el contrato anterior, ni en los informes ni en las resoluciones se justifica la necesidad de llevar a cabo las modificaciones por razones de interés general ni tampoco se justifican las razones por las cuales la necesidad de más unidades de suministro se debe a causas imprevistas. No cumpliéndose, así, lo establecido en la cláusula 16 de los PCAP.

En las alegaciones presentadas por el gerente de la sociedad pública, a este respecto, indica que:

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	13/39



C/ Navellos, 14. 46003 - València - 962787450 - <https://www.antifraucv.es>

Idéntico tratamiento legal que al contrato analizado en el punto 1.- anterior, y por tanto similares conclusiones: el contrato se rige en sus efectos y extinción por el derecho privado, siendo plenamente válidos los pactos alcanzados entre las partes, siempre que no sean contrarios a la Ley.

En relación a este mismo contrato de Guardamar de Segura observamos que se ha insertado un cuadro que aporta cifras de modificaciones del período 2016 a 2019, es decir, que extiende la labor fiscalizadora de la AVA durante dos ejercicios más de los inicialmente previstos.

Entendemos que carece de soporte la inclusión de dos ejercicios (2018 y 2019) más de los que oficialmente constituyen el objeto del expediente.

Respecto a las modificaciones realizadas en el contrato, y en lo que atañe al interés general perseguido, sirvan las alegaciones efectuadas en el punto 1.- anterior sobre el centro en Santa Pola.

No se especifica claramente a qué se refiere cuando se señala que "carece de soporte la inclusión de dos ejercicios (2018 y 2019) más de los que oficialmente constituyen objeto del expediente" Si hace referencia a los hechos objeto de alerta, hay que advertir que la misma es una forma de poner en conocimiento de la Agencia hechos o situaciones que pueden ser susceptibles de ser investigadas o inspeccionadas por esta. El hecho que se ponga en conocimiento unos hechos a la Agencia no es obstáculo para que la misma pueda ampliar los ejercicios objeto de investigación puesto que las actuaciones de investigación se inician siempre de oficio por acuerdo del director. Si bien se pone de manifiesto que el ejercicio 2018 expresamente también constaba en la alerta inicial.

Por otro lado, se informa que ello no supone indefensión al ente investigado en cuanto se le ha concedido un plazo para la realización de alegaciones.

Respecto al resto de alegaciones, se remite a lo señalado en el apartado anterior.

Por último, hay que indicar que la CECD el 18 de mayo de 2020 publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) la licitación del expediente de contratación de la obra de construcción del [REDACTED], con un perfil escolar de 6 aulas de Educación Infantil, 12 aulas de Educación Primaria y un comedor escolar para 360 comensales en dos turnos, tramitado mediante procedimiento abierto.

El 5 de marzo de 2021 se adjudica el contrato de referencia a la empresa OCIDE CONSTRUCCIÓN, S.A., con [REDACTED] por un importe de cinco millones trescientos noventa y un mil cuatrocientos treinta euros con sesenta y dos céntimos I.V.A. Excluido (5.391.430,62 euros I.V.A Excluido), por un plazo de ejecución de 14 meses.

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	14/39

3.- Contrato [REDACTED]

Adjudicatario	[REDACTED]
Fecha adjudicación	14/07/2011
Duración contrato	No está determinada en un plazo de tiempo. ²

Precio de acondicionamiento, proyecto, montaje y desmontaje	12.675,85 €
Precio del alquiler	95.738,39 €
PRECIO DE ADJUDICACIÓN	108.414,24 € IVA excluido

²Apartado c del cuadro de características técnicas particulares:

El precio para proyectos y legalizaciones (excluido el I.V.A.), será de:	1.155,60 €
El precio para el suministro y montaje (excluido el I.V.A.), será de:	10.841,80 €
El precio para el desmontaje, retirada y reposición del solar a su estado primitivo (excluido el I.V.A.), será de:	2.426,63 €

Apartado C: PLAZOS

La duración no está determinada por un plazo de tiempo sino por las necesidades de las instalaciones para la prestación del servicio público hasta tanto estén en funcionamiento las construcciones permanentes. El cálculo del valor de licitación se ha realizado, conforme señala el artículo 76.4.b) de la Ley de Contratos del Sector Público, considerando el valor mensual multiplicado por 48, en la parte correspondiente al alquiler de las instalaciones.

Plazo de presentación de proposiciones:	hasta las 12:00 horas del día 08/07/2011
Plazo de montaje (a partir de la notificación de la adjudicación):	20 días

En cualquier caso, se notificará la fecha para la recepción del suministro.

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	15/39

15. - PLAZO DE LOS CONTRATOS

Los plazos de montaje de las instalaciones se detallarán en el apartado C del Cuadro de Características que se elabore para cada uno de los contratos.

En lo referente a los plazos de arrendamiento se detallarán en el cuadro de características o bien se indicará que tendrán una duración que no está determinada por un plazo de tiempo sino por las necesidades de las instalaciones para la prestación del servicio público hasta tanto estén en funcionamiento las construcciones permanentes, el cálculo del valor de licitación en estos casos se ha realizado, conforme señala el artículo 76.4.b) de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), considerando el valor mensual multiplicado por 48, en la parte correspondiente al alquiler de las instalaciones.

El arrendamiento comenzará, dada las especiales características del objeto del contrato, desde la fecha de efecto del Acta de Recepción (incluso aunque no se haya suscrito el contrato correspondiente), si bien no será abonado hasta la firma del contrato.



El arrendamiento finalizará una vez que Ciegsa comunique al CONTRATISTA el desmontaje de los suministros. El desmontaje de las instalaciones deberá realizarse en el plazo máximo de 1 mes a contar desde la notificación por parte de Ciegsa.

Cuando el contrato se haya adjudicado con una duración determinada Ciegsa podrá ampliar la duración en la medida en que se mantengan las necesidades de escolarización; estas ampliaciones del contrato serán obligatorias para el CONTRATISTA y el precio de arrendamiento será igual que el contratado inicialmente.

En los PCAP del acuerdo marco se señala:

Una vez haya transcurrido el plazo de duración del acuerdo marco o bien en cuanto el importe de los contratos licitados al amparo del presente acuerdo marco sea superior al importe establecido en la cláusula 2 del presente pliego procederá la liquidación del acuerdo marco.

2. PRECIO Y VALOR ESTIMADO DEL ACUERDO MARCO.

El valor estimado del Acuerdo Marco es de 11.000.000 de Euros. Para el cálculo de este valor se ha tenido en cuenta el valor máximo estimado, excluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, del conjunto de contratos que se prevén licitar durante la duración del Acuerdo Marco.

Asimismo, teniendo en cuenta que los contratos que se adjudicarán en el marco del Acuerdo tendrán una duración que no está determinada por un plazo de tiempo sino por las necesidades de las instalaciones para la prestación del servicio público hasta tanto estén en funcionamiento las construcciones permanentes, el cálculo del valor estimado se ha realizado, conforme señala el artículo 76.4.b) de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), considerando el valor mensual multiplicado por 48, en la parte correspondiente al alquiler de las instalaciones.

CSV (Código de Verificación Segura)	[Redacted]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[Redacted]	Página	16/39



Los datos de la adjudicación son los siguientes:

Acondicionamiento, Proyecto, Montaje y Desmontaje	Alquiler
12.675,85 €	95.738,39 €

En la estipulación cuarta del contrato se establece lo siguiente:

“La duración del presente contrato será la correspondiente al tiempo necesario hasta la puesta en funcionamiento de los edificios destinados a satisfacer de forma permanente las necesidades de suministro de este contrato”

El apartado C del cuadro de características técnicas particulares prevé lo siguiente:

“La duración no está determinada por un plazo de tiempo sino por las necesidades de las instalaciones para la prestación del servicio público hasta tanto estén en funcionamiento las construcciones permanentes. El cálculo del valor de licitación se ha realizado conforme señala el art. 76.4 b) de la Ley de Contratos del Sector Público, considerando el valor mensual multiplicado por 48, en la parte correspondiente al alquiler de las instalaciones”

En el informe provisional se ponía de manifiesto que en los PCAP se señalaba que el contrato finalizaría cuando estén en funcionamiento los centros educativos. No obstante, se puede observar como a partir del año 2015 se empiezan a acordar las prórrogas del contrato.

En el informe de la segunda ampliación del plazo inicial del presente contrato, emitido por el técnico y por el jefe del departamento de escolarización provisional y contratación técnica se indica lo siguiente:

“Como consecuencia del vencimiento del contrato de alquiler de la Instalación Educativa de Carácter Provisional del Contrato Inicial realizado a [redacted] - (...) fijado para el 30/06/2016, y la necesidad de permanencia de los mismos, obligan a prorrogar el contrato. Conveniéndole que el nuevo vencimiento sea el 30/06/2017, procede una ampliación del plazo de 12 meses”

En el informe provisional se ponía de manifiesto que los técnicos reconocían, a través del informe anterior, que el contrato estaba vencido.

El gerente de CIEGSA alega que:

“El contrato fue adjudicado el 14/07/2011, luego se rige – bajo la vigencia de la LCSP 2007 – en cuanto a su preparación y adjudicación por la norma señalada, pero en cuanto a sus efectos y extinción por el derecho privado. Los pactos alcanzados entre las partes son plenamente válidos.

En este apartado referido al centro de Catral observamos la lectura de un párrafo extraído del informe de la segunda ampliación (“Como consecuencia del vencimiento del contrato de alquiler de la Instalación Educativa de Carácter Provisional del Contrato Inicial ...”) que da a entender que el contrato había expirado y que los técnicos querían informar de dicha circunstancia, cuando lo bien cierto es que los redactores solo pretendían advertir de un vencimiento próximo, cercano en el tiempo, pero que no había tenido lugar. Si bien es cierto que la redacción puede resultar ambigua, esperamos que sirva la aclaración expresada.”

CSV (Código de Verificación Segura)	[redacted]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[redacted]	Página	17/39

Resulta contradictorio que en el apartado C del cuadro de características técnicas particulares se prevea que:

“La duración no está determinada por un plazo de tiempo sino por las necesidades de las instalaciones para la prestación del servicio público hasta tanto estén en funcionamiento las construcciones permanentes. El cálculo del valor de licitación se ha realizado conforme señala el art. 76.4 b) de la Ley de Contratos del Sector Público, considerando el valor mensual multiplicado por 48, en la parte correspondiente al alquiler de las instalaciones”

Y posteriormente, se estén aprobando prórrogas del contrato cuando en los pliegos se señala que el contrato finaliza cuando estén en funcionamiento las construcciones permanentes. Carece de sentido, prorrogar un contrato que, según la entidad, sigue vigente.

Es cierto que los efectos y extinción de este tipo de contrato se rigen por la normativa privada y los pactos son plenamente válidos siempre que no sean contrarios a las leyes. Pero hay que tener en cuenta que la duración de los contratos afecta de manera transversal a todas las fases de la contratación, es decir, afecta también a la preparación de los contratos. Sin ánimo de reiterar la respuesta dada a las alegaciones efectuadas en los contratos anteriores, el informe 3/2012, de 1 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón concluye que vincular la duración de un contrato a un hecho con una duración indeterminada no es ajustada a derecho puesto que posee una apreciable indeterminación, contraria a las normas indicadas en el mencionado informe.

Por todo ello, no se pueden aceptar las alegaciones presentadas por CIEGSA, puesto que se estaría ante una total indeterminación de un elemento esencial del contrato, el cual podría prorrogarse sine die.

4.- [REDACTED]

Adjudicatario	[REDACTED]
Fecha adjudicación	06/07/2009
Fecha de formalización	11/09/2009
Duración contrato	El tiempo necesario hasta la puesta en funcionamiento de los centros educativos
Prórrogas	Seis
PRECIO DE ADJUDICACIÓN	426.785,86 euros (IVA incluido)

En la cláusula cuarta de la formalización del contrato se establece lo siguiente:

“La duración del presente contrato será la correspondiente al tiempo necesario hasta la puesta en funcionamiento de los edificios destinados a satisfacer de forma permanente las necesidades de suministro de este contrato”

Quinta prórroga fase segunda: por importe de 97.035,84 euros (8.086,32 €/mes) 12 meses. El importe al que asciende la prórroga incluyendo el IVA asciende a 117.413,37 euros.

Sexta ampliación: por importe de 97.035,84 euros (8.086,32 €/mes) 12 meses. El importe al que asciende la prórroga incluyendo el IVA asciende a 117.413,37 euros.

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	18/39

Al igual que ocurría en el contrato anterior, el técnico y por el jefe del departamento de escolarización provisional y contratación técnica señalan que como consecuencia del vencimiento del contrato y la necesidad de permanencia de los mismos, obligan a prorrogar el contrato.

El gerente de CIEGSA alega:

“Se trata de un contrato al cual le resulta de aplicación la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), de conformidad con lo expuesto en el Informe en Derecho de D. José Mari Olano (página 10 y siguientes) le son aplicables las disposiciones de esa norma relativas a la preparación y adjudicación de los contratos, pero ninguna que limite la duración de los contratos suscritos. El contrato celebrado por CIEGSA con el contratista se rige en sus efectos y extinción por el derecho privado, siendo plenamente válidos los pactos alcanzados entre las partes, siempre que no sean contrarios a la Ley.”

No se aceptan las alegaciones por los mismos motivos expuestos en el contrato anterior. Es decir, la fijación de la duración de los contratos públicos forma parte de su contenido mínimo. La indeterminación de la duración de los contratos, entendida ésta como la indefinición de un plazo concreto de ejecución o de las fechas estimadas para el comienzo de su ejecución y su finalización, contraviene los principios de publicidad, libre competencia y concurrencia periódica, principios rectores de la contratación pública. Vincular la vigencia del contrato a la puesta en funcionamiento de los edificios destinados a satisfacer permanentemente las necesidades educativas no se ajusta a derecho pese a que tal duración haya sido pactada por las partes, puesto que es contraria a los principios básicos de la contratación.

Se pone de manifiesto que 11 de abril de 2017 se publica anuncio de licitación de la CECD para llevar a cabo la adecuación / Ampliación en el I.E.S. Pere María Orts de Benidorm, con un perfil de 20 aulas de secundaria, 8 aulas de bachiller, 2 aulas, 5 aulas de ciclos formativos, juego de pelota valenciana, comedor (300, 2t) y vivienda por un precio de licitación de 1.435.006,39 € (sin IVA). El 12 de diciembre de 2017 se formaliza contrato entre la CECD y la empresa adjudicataria, adjudicándose el contrato. El precio de adjudicación del contrato ascendía a 1.109.280,53 €. No se ha podido acreditar la ejecución material del contrato referido.

5.- Contrato V050013 CEIP CIUTAT DE CREMONA Y SANCHIS ALMIÑANO (ALAUQUÀS) (V-98/100)

Adjudicatario	[REDACTED]
Fecha formalización	22 de agosto de 2007
Duración contrato	24 meses (fin 1/08/09) cláusula 2 del contrato.
PRECIO DE ADJUDICACIÓN	61.315,56€ IVA incluido

6º ampliación: por importe de 25.284,40 euros (2.107,20 €/mes) 12 meses. El importe al que asciende la prórroga incluyendo el IVA asciende a 30.596,54 euros.

En este contrato se ha previsto un plazo exacto de duración del contrato, 24 meses. El contrato debería haber finalizado el 01 de agosto de 2009. No obstante, CIEGSA continúa acordando prórrogas del contrato en base a una cláusula de los pliegos que señala que cuando “el contrato se haya adjudicado con una duración determinada CIEGSA podrá ampliar la duración en la medida en que se mantengan las necesidades de escolarización (...)”

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	19/39

Respecto a las prórrogas de los contratos, el informe de la Intervención General de la Generalitat del ejercicio 2017 señala que:

“se continúan produciendo prórrogas de contratos de suministro de instalaciones educativas provisionales durante el ejercicio 2017, siendo significativo su impacto económico, que asciende al importe total de 4.255.348,26 euros.”

En el informe de auditoría de cumplimiento del ejercicio 2017, se señala lo siguiente:

“en base al principio de concurrencia que conlleva la necesidad de someter periódicamente a licitación la realización de las prestaciones objeto del contrato, y pese a que los proyectos de construcción se puedan alargar en el tiempo, no se puede entender ni queda justificado que se continúen efectuando prórrogas de los contratos de manera indefinida.

A la vista de lo expuesto anteriormente, se puede concluir que la Sociedad no realiza en su totalidad una adecuada gestión y planificación de sus necesidades que le permita ajustarse a los principios de la contratación pública.”

Como se indicó en el informe provisional, los contratos analizados se rigen o bien por el RD Legislativo 2/2000, de 16 de junio o bien por la Ley 30/2007. El 30 de agosto de 2007 estaba vigente el Real Decreto Legislativo 2/2000.

El artículo 67 del RDL 2/2000 señalaba que en el expediente se debe fijar con precisión el plazo de duración del contrato y, cuando estuviere prevista, la duración de la prórroga. En el artículo 23 de la Ley 30/07 se establecía que 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 prestación. El contrato podrá prever prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables y la concurrencia para su adjudicación haya sido realizada teniendo en cuenta la duración máxima del contrato, incluidas las prórrogas.

Ha de tenerse presente que los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación son principios básicos en la contratación. Constituyen límites tanto a las modificaciones como a las prórrogas llevadas a cabo por CIEGSA.

En este sentido, en el Informe y Conclusiones de la Comisión de Expertos para el estudio y diagnóstico de la situación de la contratación pública elaborado en el año 2004 se indicaba que:

“Los principios de publicidad, concurrencia y transparencia sirven al propósito múltiple de respetar la igualdad de oportunidades, ampliar el abanico de las opciones asequibles, garantizar la lealtad competitiva, lo que contribuye a la reducción de costes, el aumento de la calidad, la reducción de plazos de ejecución y la mejora del conjunto de características de cada proyecto. (...)

En todo proceso de licitación las consecuencias de los principios de igualdad y concurrencia en la contratación pública, que aseguran en el mayor grado posible la mejor defensa y promoción del interés público, que todo contrato de la Administración Pública debe perseguir, para lo cual deberá abstenerse de incorporar cualquier cláusula que impida o restrinja el cumplimiento de dichos principios”

Los intereses generales que se enmarcan en los principios generales de la contratación pública serían, como dice [redacted] “las expectativas de los licitadores admitidos que ven desvirtuado el contrato por la acción de los modificados; o incluso aquellos empresarios o profesionales que no participaron dadas las condiciones iniciales y sí lo habrían hecho ahora.”

CSV (Código de Verificación Segura)	[redacted]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[redacted]	Página	20/39

En el dictamen del Consejo de Estado número 1.733/2006, se indica:

"la necesidad de extremar el celo tanto en la elaboración de los proyectos de obras como en su replanteo previo y supervisión técnica, de forma que sólo muy excepcionalmente haya que recurrir a su ulterior modificación y, sobre todo, a la introducción de varios, sucesivos y parciales reformados de obras (...); pues, de lo contrario, se podrían encubrir prácticas viciosas que vinieran a frustrar los principios de publicidad y concurrencia proclamados por la legislación de contratos de las Administraciones Públicas".

El gerente de CIEGSA alega:

"Este es un contrato de fecha 22 de agosto de 2007 suscrito por CIEGSA con la empresa [redacted] L., sujeto – dado que ha sido celebrado antes del 30 de abril de 2008 – al TRLCSP donde las sociedades públicas no estaban siquiera incluidas en su ámbito de aplicación, todo ello sin perjuicio de que a partir del 1 de enero de 2004 se introdujeran algunas modificaciones que en nada alteran la conclusión anterior (página 8 Informe en Derecho [redacted]).

No podemos dejar pasar la ocasión de señalar que desde la AVA se invoca y señala un artículo (el 67 del RDL 2/2000) de una norma que no era de aplicación a las entidades con la misma naturaleza jurídica que tiene CIEGSA. Inaplicable el artículo citado, valoramos como erróneas las conclusiones que sobre la actividad de CIEGSA se extraen a partir de él.

Sobre este mismo apartado referido al centro en Alaquàs, nuevamente rechazar las referencias a Informe y Conclusiones de la Comisión de Expertos para el estudio y diagnóstico de la situación de la contratación pública en el año 2004, Dictamen del Consejo de Estado 1.733/2006 e Informe de fecha 14 de diciembre de 2018, además de la inclusión a la tesis doctoral del Sr. Vázquez Matilla (página 13), al tratarse de un trabajo de carácter universitario e investigador, y no de una norma de rango legal.

Es en con ocasión de la evaluación de las actuaciones en este centro cuando se trae a colación el párrafo del Informe de Auditoría de Cumplimiento de legalidad del ejercicio 2017 el siguiente párrafo:

"en base al principio de concurrencia que conlleva la necesidad de someter periódicamente a licitación la realización de las prestaciones objeto del contrato, y pese a que los proyectos de construcción se puedan alargar en el tiempo, no se puede entender ni queda justificado que se continúen efectuando prorrogas de los contratos de manera indefinida."

El uso de "de manera indefinida", sitúa en el centro el marco mental que identifica "indefinido" con "infinito", "de manera indefinida" con "indefinitamente", de modo que el texto expresa para el lector algo distinto de lo que realmente significa. Según la acepción primera del Diccionario de la RAE, Indefinido, a (adj.) NO DEFINIDO. Según la acepción segunda, QUE NO TIENE TÉRMINO SEÑALADO O CONOCIDO.

Desde diciembre de 2015 hay término señalado y conocido para CIEGSA, y por tanto los contratos no se prorrogan "de manera indefinida". A fecha de la presentación de este escrito, el término señalado y publicado en el Diario Oficial de la Generalitat es el 31 de diciembre de 2020, y a fecha de la emisión de los informes que mencionan el párrafo reproducido años 2018 y 2020, también se conocía el término señalado y anteriormente explicitado."

Respecto a la alegación prevista en los primeros apartados, referida al ámbito subjetivo del RD 2/2000, se señala que mediante la aprobación de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE n. 313, 31 diciembre 2003) se modifica el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio. El artículo 67 (Modificación de la Ley de Contratos de

CSV (Código de Verificación Segura)	[redacted]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[redacted]	Página	21/39

las Administraciones Públicas), da una nueva redacción a varios artículos del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio. Este precepto modifica varios preceptos del TRLCAP:

– Apartado 1 del artículo 2:

«1. Las entidades de derecho público no comprendidas en el ámbito definido en el artículo anterior y las sociedades de derecho privado creadas para satisfacer específicamente necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que, además, concorra alguno de los requisitos contenidos en el párrafo b) del apartado 3 del artículo anterior quedarán sujetas a las prescripciones de esta ley relativas a la capacidad de las empresas, publicidad, procedimientos de licitación y formas de adjudicación para los contratos de obras, suministros, consultoría y asistencia y servicios de cuantía igual o superior, con exclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido, a 6.242.028 euros (equivalente a 5.000.000 derechos especiales de giro), si se trata de contratos de obras, o a 249.681 euros (equivalentes a 200.000 derechos especiales de giro), si se trata de cualquier otro contrato de los mencionados »

– Disposición adicional sexta:

«Disposición adicional sexta. Principios de contratación en el sector público. Las sociedades a que se refiere el apartado 1 del artículo 2, para los contratos no comprendidos en el mismo, ajustarán su actividad contractual a los principios de publicidad y concurrencia, salvo que la naturaleza de la operación a realizar sea incompatible con estos principios »

En el año 2005, se aprobó el Real Decreto Ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública. Mediante este Real Decreto-Ley se introdujeron modificaciones del Texto Refundido de la Ley de Contratos de Administraciones Públicas, aprobado por RD Legislativo 2/2000, de 16 de junio (en adelante TRLCAP). El artículo trigésimo cuarto es el que lleva a cabo la modificación del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, modificando, el apartado 1 del artículo 2 que quedó redactado del siguiente modo:

«Artículo 2. Adjudicación de determinados contratos.

1. Las entidades de derecho público no comprendidas en el ámbito definido en el artículo anterior, las sociedades mercantiles a que se refieren los párrafos c) y d) del apartado 1 del artículo 166 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y otras sociedades mercantiles equivalentes de las demás Administraciones públicas creadas para satisfacer específicamente necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil y las fundaciones del sector público, siempre que, además, concorra alguno de los requisitos contenidos en el párrafo b) del apartado 3 del artículo anterior, quedarán sujetas a las prescripciones de esta ley relativas a la capacidad de las empresas, publicidad, procedimientos de licitación y formas de adjudicación, para los contratos de obras, de suministro, de consultoría y asistencia y de servicios de cuantía igual o superior, con exclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido, a 5.923.000 euros, si se trata de contratos de obras, o a 236.000 euros, si se trata de cualquier otro contrato de los mencionados »

De los hechos anteriores queda patente que, desde el año 2004, las sociedades mercantiles creadas para satisfacer necesidades de interés general quedan sujetas a las prescripciones del TRLCAP. El contrato analizado se adjudicó en agosto de 2007, por lo tanto, era de aplicación parte del TRLCAP.

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	22/39

Respecto al plazo de duración del contrato, a lo largo de la exposición del presente informe se ha dado respuesta a las alegaciones. Por lo que no pueden ser admitidas.

Por otro lado, CIEGSA alega que las referencias a informes y estudios se han de rechazar puesto que no son normal de rango legal. Efectivamente el informe de conclusiones de la comisión de expertos para el estudio y diagnóstico de la situación de la contratación pública, los dictámenes del Consejo de Estado y la tesis doctoral no son normas de rango legal, pero ello no quiere decir que carezcan de valor y deban rechazar su criterio motivado.

El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Es el órgano que vela por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico y valora los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exijan la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines.

Respecto al informe y conclusiones de la comisión de expertos para el estudio y diagnóstico de la situación de la contratación pública, hay que indicar que la comisión se constituyó en base a la resolución conjunta de la Secretaría de Estado de Hacienda y la Subsecretaría del departamento de 10 de junio de 2003 con el objetivo de analizar y realizar una reflexión sobre el estado de la contratación pública, los aspectos sobre los que se debería incidir en la nueva ley y los nuevos retos a los que debía dar respuesta la ley de contratos a la hora de trasponer la directiva europea. Dicha comisión estuvo formada por profesionales con experiencia en la contratación pública procedentes del ámbito académico, empresarial y administrativo. También participaron funcionarios de la Administración General del Estado.

Por último, la referencia realizada a la tesis doctoral en nada altera la motivación del informe donde únicamente se señala que las sucesivas modificaciones de los contratos desvirtúan las expectativas de los profesionales dedicados al sector puesto que participaron con unas condiciones y a lo largo de la ejecución del contrato, dichas condiciones (como es el precio del contrato) fueron modificadas.

Todas las referencias anteriores forman parte de la doctrina administrativa. La desaparición las menciones que CIEGSA considera rechazables en nada desvirtuaría la conclusión a la que se llega en el presente informe.

Para finalizar, hay que señalar que el CEIP Ciutat de Cremona de Alaquàs ya se encuentra totalmente construido. El acta de recepción de la obra se firmó en febrero de 2021.

Por último, CIEGSA indica que en el:

“escrito de conclusiones provisional no se pronuncia sobre las alegaciones contenidas en el apartado TERCERO de nuestro escrito presentado el 1 de julio, donde frente a la cuestión “Copia de las evaluaciones realizadas para valorar la conveniencia o no del desmontaje de las aulas prefabricadas” se aportaba un extenso argumentario y diversos análisis económicos mediante cuadros comparativos de los cuatro centros. Nos remitimos a lo ya expuesto en el indicado escrito de 1 de julio de 2020, al objeto de evitar reiteraciones no necesarias, si bien volvemos a resaltar que la extensión de los periodos de ejecución acordados por CIEGSA:

a. Suponen un menor coste que el desmontaje de las actuales aulas prefabricadas y su sustitución por otras idénticas por parte de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte.

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	23/39

b. El precio de arrendamiento de las aulas prefabricadas actualmente en vigor es más bajo que un hipotético contrato de arrendamiento basado en el acuerdo marco para el suministro de instalaciones educativas de carácter provisional suscrito en la actualidad por parte de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte.

c. Los precios unitarios de la adjudicación inicial se han mantenido invariables”

A este respecto, en el escrito presentado por CIEGSA el 1 de julio de 2020 (NRE 202000433) se señala que:

“A continuación les enumeramos un resumen de los factores analizados y evaluados en su momento cuyos resultados sostuvieron la conveniencia de no desmontar las aulas prefabricadas en los cuatro centros respecto sobre los que se nos ha requerido información y, por tanto, la obligatoriedad de prorrogar los contratos.

1. En todos los casos el desmontaje de las actuales aulas prefabricadas y su sustitución por otras idénticas por parte de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte supondría un mayor coste para la administración pública derivado del propio desmontaje, acondicionamiento del solar y el montaje de los nuevos módulos.

2. El precio de arrendamiento de las aulas prefabricadas actualmente en vigor es más bajo que un hipotético contrato de arrendamiento basado en el acuerdo marco para el suministro de instalaciones educativas de carácter provisional suscrito en la actualidad por parte de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte. Por tanto, todos los casos supondrían un mayor coste para la administración pública derivado del mayor precio de alquiler.

3. Los precios unitarios de la adjudicación inicial se han mantenido invariables.

(...)

El resultado, en todos los casos y con todas las hipótesis posibles, constata que la retirada de los módulos de escolarización provisional contratados por CIEGSA en los cuatro centros interesados (Catral, Guardamar, Santa Pola y Alaquàs) para la reinstalación de una solución modular idéntica o similar comporta un mayor coste para las arcas públicas. El incremento, como puede observarse, resultaría considerable.”

Es cierto que la Agencia no tuvo en cuenta los cuadros comparativos a los que hace referencia CIEGSA por los mismos motivos por los que se rechazan las alegaciones realizadas a la duración de los contratos, es decir, se considera que las diferentes cláusulas de duración de los contratos producen una total indeterminación de un elemento esencial del contrato, como es la duración. Y, por lo tanto, es indiscutiblemente necesario licitar de nuevo los contratos, o, en su caso, finalizar las construcciones de los edificios escolares y no seguir con las prórrogas sin die sin tener cuenta que mantener la vigencia de los contratos supone un quebranto a la concurrencia e igualdad de los licitadores.

Por otro lado, en el informe provisional se hacía referencia a la Resolución [redacted] de 3 de diciembre de 2015 de la CNMC. En la resolución se señala que:

“Teniendo en cuenta la información que obra en el expediente, tanto procedente de las declaraciones de clemencia y solicitud de reducción como obtenida por la DC en las inspecciones realizadas el 9 de julio de 2013 en las sedes de las empresas ABC, DRAGADOS

CSV (Código de Verificación Segura)	[redacted]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[redacted]	Página	24/39



y RENTA MAQUINARIA y el 18 de septiembre de 2013 en la sede de BALAT y en las contestaciones de las incoadas a los requerimientos de información que se le formularon, se consideraron acreditados por la DC los hechos que expuso en los párrafos (157) a (305) del PCH, y que son, de forma necesariamente resumida, los siguientes: La instrucción pone de manifiesto la adopción, desde al menos el año 2008 y con vigencia hasta 2013, de una serie de acuerdos relativos a las adjudicaciones de licitaciones convocadas por operadores públicos y privados, así como el reparto de clientes y la fijación de precios, para el suministro, venta y/o alquiler, de construcciones modulares, entre empresas dedicadas a la fabricación, venta y alquiler de módulos. La conducta se desarrolla en las CCAA de Valencia, Murcia, Galicia, País Vasco, Aragón, Castilla-La Mancha, Andalucía y Cataluña. A través de llamadas telefónicas, correos electrónicos y reuniones del personal directivo de las empresas incoadas, se acordaban los descuentos a aplicar, así como las condiciones técnicas en las ofertas a presentar en las licitaciones objeto de reparto, con el objetivo de resultar adjudicatarias las empresas previamente designadas, de acuerdo con una estrategia adoptada por tales empresas. Asimismo, acordaban la fijación de precios a ciertos clientes privados y pactos de no agresión para repartirse el mercado de construcciones modulares. Constan en el expediente registros telefónicos que acreditan la existencia de más de 400 contactos telefónicos entre ALGECO y sus competidores ABC, ARLAN, BALAT, BRUM, DRAGADOS, NORTE, SISTEMAS MODULARES GOIKOA y REMSA. Asimismo, constan los registros telefónicos de los contactos mantenidos por BALAT con ABC y ALGECO.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Valencia, se agruparon las licitaciones utilizando Acuerdos Marcos, gestionados por CONSTRUCCIONES E INFRAESTRUCTURAS EDUCATIVAS DE LA GERALITAT VALENCIANA, S.A.U. (CIEGSA). La contratación por CIEGSA del suministro de las instalaciones educativas de carácter provisional entre los años 2008 y 2011 se llevó a cabo por medio de la licitación y posterior formalización de cuatro Acuerdos Marco, a razón de uno por año. Dichos Acuerdos Marco tenían por objeto seleccionar los operadores económicos y fijar las condiciones a que habrían de ajustarse los contratos, así como los procedimientos de licitación y adjudicación de los mismos, para las instalaciones educativas de carácter provisional para la escolarización del alumnado que precisara CIEGSA. Dichos contratos versaban sobre el acondicionamiento del terreno, suministro, montaje, puesta en funcionamiento, arrendamiento, mantenimiento, desmontaje, retirada de instalación y reposición del solar a su estado primitivo. (...)

El Acuerdo Marco de 2011, con un valor estimado total de 11.000.000€ (IVA excluido)117, fue publicado el 31 de diciembre de 2010, presentándose ABC, ALGECO, REMSA, DRAGADOS, BALAT, MIRCOMODUL, NORMETAL, ALQUIBARSA, NSM, WASHINGTON INTERNACIONAL, S.A. y JAHUEL. (...)

Al igual que en los anteriores procesos de contratación, constan múltiples contactos telefónicos entre ALGECO, ABC, BALAT, DRAGADOS y REMSA desde finales de diciembre de 2010 hasta la apertura de plicas realizada el 11 de mayo de 2011, para acordar las ofertas a presentar para resultar seleccionadas en este Acuerdo Marco120. Como aproximadamente el 95% de este Acuerdo Marco se refería a renovación de alquileres cuya instalación había sido anteriormente adjudicada a ALGECO y dicha empresa pretendía mantener su cuota de mercado, el Director General de ALGECO dio instrucciones a su Director Territorial zona Levante para que contactara con las demás empresas del cártel para trasladarles que ALGECO no presentaría ofertas respecto de aquellas otras licitaciones en las que no estaba interesado, cediéndoselas a las demás empresas del cártel, a pesar de que ALGECO disponía de una cierta ventaja económica puesto que ya había amortizado los gastos de instalación. (...)

las empresas seleccionadas integrantes del cártel –ABC, ALGECO, REMSA, DRAGADOS y BALAT– establecieron contactos para diseñar la estrategia a realizar una vez que se convocaran las correspondientes licitaciones de los centros, incluso contactando con las otras 2 empresas competidoras que también resultaron seleccionadas –NORMETAL y ALQUIBARSA- y que todavía entonces no formaban parte del cártel, para hacerles partícipes de los acuerdos adoptados. (...)

Al igual que en ejercicios anteriores, en esta ocasión se utilizó un cuadro simulador que permitía comparar las bajas y condiciones técnicas ofertadas que debían presentar las

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	25/39



empresas del cártel para resultar adjudicatarios de los centros docentes objeto de licitación en función de los pactos alcanzados. (...)

El 28 de junio de 2011, un día antes de hacerse pública la primera licitación, ALGECO envió un correo electrónico a ABC con asunto "Colegios veranos 2011", donde se evidencia lo pactado y se pone de manifiesto cómo entre ALGECO y ABC se reparten los centros docentes, según lo acordado: "Resumen ABC tiene montado con Régimen Económico: - CP Azorín de Catral. 4 aulas de 45 + 2 aseos de 15. Total 14 módulos - CEIP San Bartolomé de Oriola. 1 aula de 45 + 1 aseos de 15. Total 4 módulos - CEIP Lo Romero de San Juan 1 aula de 45 + 1 aula de 150 Total 13 módulos Total 31 módulos. Que Algeco respeta. Por otro lado compartimos módulos en tres colegios de Alicante: - CEIP San Vicente Ferrer de Teulada. Algeco tiene 3 aulas de 45, ABC tiene 3 aulas de 45. Total 18módulos. - IES N°1 de Jávea. ABC tiene 2 aulas de 45 Algeco tiene 5 aulas de 45. Total 21 módulos. IES García Berlanga de San Juan. ABC tiene 2 aulas de 45. Algeco tiene 6 aulas de 45 + 1 aula de 90 Total30 módulos. Total 69 módulos. Que Algeco cede los suyos y respeta los de ABC. Por último, Algeco os cede los siguientes colegios que van a salir: - IES Bernat Guinovart de Algemesi. 2 aulas de 30 y 2 aulas de 45. Total 10 módulos - IES Enric Soler i Godes de Benifayo. 4 aulas de 45. Total 12 módulos. -IES Tirant Lo Blanc de Torrent. 5 aulas de 45. Total 15 módulos. - IES Camp del Turia en Liria. 5 aulas de 45 + 1 aula de 75. Total 20 módulos. - IES Gonzalo Anaya en Xirivella. 1 aula de 15 + 2 aulas de 30 + 6 aulas de 45 Total 23 módulos. - CP El Garbí en L'Eliana. 1 aula de 45. Total 3 módulos. Total 83 módulos. Espero tu confirmación a este mail mañana, para organizar las bajas de montajes y alquiler antes de la licitación (que será ya) Mañana hablamos."

(...)
 En esa misma fecha de 28 de junio de 2011 ALGECO envió un correo electrónico a REMSA, con asunto "colegios verano 2011", en el que también se evidencia el reparto acordado: "[Director Comercial Zona de Levante y Andalucía de REMSA], Los centros son: -IES Orriols en Valencia. Total 28 módulos. 5x45 1x60 1x105 2xW15 (aseos) -IES Alvaro Falomir en Almassora (Castellón). Total 22 módulos 4x45 2x75 - CP Virgen Pobre en Xaló (Alicante). Total 6 módulos 2x45 -IES Pedro Ibarra en Elche (Alicante). Total 8 módulos. 2x60 -CP Primo de Rivera en Crevillente (Alicante). Total 2 módulos 2xW15 (aseos) -IES San Blas en Alicante. Total 15 módulos. 3x45 1x90 TOTAL 81 módulos.

Te llamo esta tarde sobre las 6h. (...)" Estos centros fueron licitados un día después y se confirma que todos ellos fueron adjudicados a REMSA, salvo uno, adjudicado a ALGECO.

Como resultado de los acuerdos alcanzados por las empresas partícipes en el cártel, las mismas gozan de un injustificado conocimiento respecto de elementos estratégicos de la oferta a realizar por sus teóricas rivales respecto de clientes públicos y privados, perjudicando a estos respecto de los costes que debían soportar a la hora de proveerse de las construcciones modulares que demandaban en el mercado. Los precios ofertados por las empresas partícipes eran elevados artificialmente en relación a los que hubieran ofrecido en ausencia de la coordinación previa que precedía a las licitaciones o reparto de clientes³ al beneficiarse del conocimiento y la constatación de que otras empresas teóricamente competidoras iban a ofrecer condiciones específicamente acordadas para que la empresa previamente designada resultara adjudicataria de la licitación o lograra un determinado cliente."

La CNMC acuerda:

"Imponer a las autoras responsables de las conductas infractoras las siguientes multas: – ABC ARQUITECTURA MODULAR, S.L., una multa de 144.241 euros. – ACS ACTIVIDADES DE CONSTRUCCION Y SERVICIOS, S.A., responsable solidario de una multa de 8.567.403 euros en cuanto matriz de DRAGADOS. – AGRO INMOBILIARIA, S.L., responsable solidaria de una multa de 144.241 euros en cuanto matriz de ABC. – ALGECO CONSTRUCCIONES MODULARES, S.A., una multa de 1.591.005 euros. – ALGECO SCOTSMAN HOLDING S.Á.R.L., responsable solidario de una multa de 1.591.005 euros en cuanto matriz de ALGECO. – ALQUIBALAT, S.L., una multa de 461.847 euros. – ALQUILERES BARCELÓ SÁEZ, S.L., una multa de 43.487 euros. – ARLAN, S.A., una multa de 90.475 euros. –

³ El subrayado y negrita se realiza por la Agencia.

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	26/39

CALEM, S.A., responsable solidario de una multa de 340.868 euros en cuanto matriz de REMSA. 107 – DRAGADOS, S.A., una multa de 8.567.403 euros. – RENTA DE MAQUINARIA, S.L., una multa de 340.868 euros.”

En las alegaciones presentadas por el gerente de CIEGSA se expone:

“Frente a lo anterior indicar, de entrada, que la propia CNMC considera en su resolución la concurrencia de “dificultades de cuantificar en concreto la diferencia entre el nivel de precios resultante de la existencia del cártel y el que habría derivado del normal juego de la libre competencia entre las empresas suministradoras de construcciones modulares” (página 86), dicho de otro modo, se presume la existencia de un perjuicio derivado de la diferencia de precios pero ni siquiera la CNMC puede pronunciarse sobre su relevancia, y pese a ello la AVA acepta el argumento y concluye la existencia segura de un amplio daño a las arcas públicas. Cabe que la resolución de la CNMC se refiere al cártel de empresas suministradoras que llevaron a cabo prácticas contra la competencia en el conjunto del Estado Español, es decir, si resulta complejo cuantificar el supuesto daño a nivel nacional (aun cuando la CNMC opta por presumirlo) mucho más debe serlo tratar de circunscribirlo a una comunidad autónoma concreta (la valenciana en nuestro caso).”

En el informe provisional se indicaba que en la resolución de la CNMC se sancionaba a las mercantiles adjudicatarias de los contratos de suministro de las instalaciones educativas de carácter provisional entre los años 2008 y 2011 por haber pactado los precios de las licitaciones. Hecho, que en palabras de la CNMC, supone que los precios ofertados por las empresas partícipes eran elevados artificialmente en relación a los que hubieran ofrecido en ausencia de la coordinación previa que precedía a las licitaciones o reparto de clientes, al beneficiarse del conocimiento y la constatación de que otras empresas teóricamente competidoras iban a ofrecer condiciones específicamente acordadas para que la empresa previamente designada resultara adjudicataria de la licitación o lograra un determinado cliente. En ningún momento la Agencia concluye la “existencia segura de un amplio daño a las arcas públicas” pero, sí que acepta las conclusiones a las que llega la CNMC en la mencionada resolución en cuanto impone una sanción por el pacto de precios. Es un hecho constatable que el pacto de precios se realiza para obtener un beneficio por parte de las empresas licitadoras y no, para la entidad licitante. En el momento en que se pactan precios, hay una distorsión de la competencia real.

En este mismo sentido, CIEGSA alega:

“En base estos mismos argumentos rechazamos especialmente el siguiente párrafo extraído del apartado de conclusiones:

Ha quedado acreditado mediante la resolución [redacted] de 3 de diciembre de 2015 de la CNMC, que se ha pagado un precio superior al mercado por el mercado durante el periodo de prestación sin cobertura contractual.

Habiéndose mantenido inalterables los precios desde la adjudicación inicial no cabe que el precio pagado haya sido superior “durante el periodo de prestación sin cobertura contractual” pero no lo haya sido durante “el periodo de prestación CON cobertura contractual”. A idénticos precios con el transcurso del tiempo, no cabe destacar un daño mayor en ningún período concreto. No es aplicable a los contratos de CIEGSA, contratos privados desde la adjudicación, la teoría de la “nulidad del contrato”, tampoco la doctrina de L. Martín Rebollo, sobre el precio a pagar desde la nulidad del contrato, así como la del “enriquecimiento injusto”.

CSV (Código de Verificación Segura)	[redacted]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[redacted]	Página	27/39

Se desestima la alegación en cuanto en la resolución de la CNMC sanciona a distintas empresas adjudicatarias por pactar precios, señalando que “los precios ofertados por las empresas partícipes eran elevados artificialmente en relación a los que hubieran ofrecido en ausencia de la coordinación previa que precedía a las licitaciones...”.

Como consecuencia de la actuación colusoria de las diferentes empresas adjudicatarias de los contratos, es probable que ello haya ocasionado daños y perjuicios pues uno de los objetivos que se pretende con el pacto de los precios es conseguir aumentar los precios del contrato, de manera que es evidente daño o perjuicio que puede conllevar: el pago de una cuantía superior de la que se hubiera ofrecido si no hubiera habido un pacto en los precios.

La Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia regula en los arts. 71 y siguientes, la compensación de los daños causados por las prácticas restrictivas de la competencia. Esta Agencia no tiene conocimiento de si bien CIEGSA, o bien, la CECD, analizaron la posibilidad de proceder a la reclamación de los daños derivados de las infracciones impuestas por la CNMC en la Resolución (Expte. S/0481/13 CONSTRUCCIONES MODULARES) de 3 de diciembre de 2015. Procediendo a esta reclamación se garantiza que las mercantiles sancionadas indemnicen los daños producidos. Además, iniciar un expediente para exigir responsabilidades, es una buena medida para impedir que otras empresas realicen las mismas prácticas en posteriores licitaciones.

Por último, CIEGSA pone en tela de juicio la aplicabilidad a la entidad de la teoría del enriquecimiento injusto. A este respecto, señala que:

“En diversos apartados del escrito de conclusiones provisionales se invoca por la AVA la teoría jurisprudencial del denominado enriquecimiento injusto (en página 14 al incorporar Informe de 14.12.2018 del JCCA de Canarias, página 15 y 21), considerando que la misma resulta de aplicación al supuesto de hecho examinado y a las prestaciones ejecutadas por los distintos suministradores para CIEGSA.

La teoría que proscribe el enriquecimiento injusto ha sido jurisprudencialmente reconocida en, entre otras muchas, la STS de 22 de septiembre de 1986 (Roj: STS 14405/1986) que recuerda que aun inexistiendo expediente de contratación “las obligaciones nacen no sólo de los contratos sino de la ley, de los contratos, de los cuasicontratos y de los actos y omisiones ilícitos, tal precepto, contenido en el artículo 1.088 del Código Civil” y que ello

“es también aplicable a los actos en que interviene la **Administración** y específicamente en aquellos supuestos en que la **Administración** consiente una actividad del particular que la beneficia, al margen de los procedimientos legalmente establecidos; la inexistencia de expediente de contratación podrá dar lugar a responsabilidades de diverso orden en los titulares de los órganos administrativos que las consintieron y que la **Administración** haría muy bien en exigir. Pero es absolutamente improcedente denegar su importe fundándose en vicios formales que le son a ella imputables, pues se llegaría a la inadmisibles conclusión de que después de haber incumplido la Administración sus propias normas, y haberse beneficiado de la actividad del particular, no tendría que pagar su contraprestación, precisamente por haber incumplido sus normas.”

La **negrita** es nuestra

Si bien nuestra sociedad no puede ni va a cuestionar la legalidad de la teoría del llamado enriquecimiento injusto, si que ponemos en tela de juicio su aplicabilidad al caso que nos ocupa y a las actuaciones en que CIEGSA es parte. Tanto de los textos y fuentes aportados por la AVA en su escrito de conclusiones provisionales como del extracto jurisprudencial arriba insertado por nuestra parte se desprende la aplicabilidad de la teoría expuesta a los supuestos en que aparece como contratante la administración (de hecho, el Informe de

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	28/39

14.12.2018 de la JCCA de Canarias que se cita versa sobre un supuesto en que aparece como contratante un ayuntamiento) si bien en apartados anteriores ya se ha insistido suficientemente en que CIEGSA no ostenta dicha naturaleza, ni se encuentra sujeta a la ley de procedimiento administrativo.

Asentada la naturaleza privada de los contratos celebrados por CIEGSA y siendo ajustada a derecho la extensión del período de ejecución o prórroga anual de los mismos, las prestaciones realizadas por los suministradores o contratistas deben ser abonadas y se han venido abonando, en base a los acuerdos celebrados entre las partes y nunca en base a una teoría jurisprudencial (la del enriquecimiento injusto) que, aún correcta en sus planteamientos, resulta inaplicable a nuestra entidad por su naturaleza jurídica."

Sin negar que en los diferentes extractos a los que hace referencia el informe provisional van dirigidos a una administración pública, la teoría del enriquecimiento injusto está ampliamente reconocida en el derecho privado. En la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 12 de enero de 1943 se declaró que el enriquecimiento injusto constituye un principio general del derecho aplicable como fuente subsidiaria y una institución jurídica recogida en varios preceptos legales.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo⁴ elaboró una doctrina del enriquecimiento injustificado a partir del principio de que nadie debe enriquecerse a costa de otro puesto que impedir el enriquecimiento injusto constituye una de las finalidades generales del derecho de obligaciones.

En el Código Civil se recoge esta figura en el apartado tercero del artículo 10.9 del Código Civil. Lo hace en los siguientes términos:

"en el enriquecimiento sin causa se aplicará la Ley en virtud de la cual se produjo la transferencia del valor patrimonial en favor del enriquecido"

Así mismo, parte de la doctrina sitúa dicha teoría en lo previsto en el artículo 1901 de la citada norma, que señala:

"Se presume que hubo error en el pago cuando se entregó cosa que nunca se debió o que ya estaba pagada; pero aquél a quien se pida la devolución puede probar que la entrega se hizo a título de liberalidad o por otra causa justa."

El Tribunal Supremo (en adelante, TS) determina como presupuestos del enriquecimiento injustificado: la existencia de una ventaja patrimonial por una de las partes, que la misma sea correlativa al empobrecimiento del actor y que el enriquecimiento se haya producido por ausencia de una causa que lo justifique. El TS entiende que no es necesario que el empobrecimiento tenga lugar a partir de un acto ilícito o que exista mala fe o negligencia por parte del enriquecido, sino que es suficiente con el hecho de haber obtenido una ganancia indebida, lo cual es compatible con la buena fe.

Pero esta teoría no solo está reconocida en el derecho civil, también se encuentra prevista en la normativa mercantil. Por ejemplo, en el artículo 227.2 del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital

Por todo ello, no se puede estimar la alegación que justifica la inaplicación de teoría del enriquecimiento injusto a una sociedad mercantil pública cuyo régimen legal se acomoda al derecho privado.

En el informe provisional se hacía referencia al informe de fecha 14 de diciembre de 2018, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias (En adelante, JCCA C.) en relación con la continuidad en la realización de las prestaciones de un contrato de servicio de limpieza que alcanzó su plazo máximo de duración se plantea cómo actuar cuando hay un conflicto entre la obligación de

⁴ STS Sala de lo Civil, 1º, 9 de febrero de 2012, 6 de mayo de 2011 (MP: Encarna Roca Trias), Sentencias de 18 de octubre de 2011 (Ar. 421; MP: Rafael Gimeno-Bayón Cobos) y 1º, 19 de julio de 2012, STS 1º, 9.02.2006, 1º, 18 de septiembre de 2015 (MP: Antonio Salas Carceller), etc.

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Directora/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	29/39

prestar un servicio público y la inexistencia de un contrato administrativo. La JCCA C. establece lo siguiente:

“Ante la necesidad del Ayuntamiento de realizar la prestación del servicio una vez finalizado el plazo de duración del anterior, se opta por realizar la prestación del servicio sin contrato, es decir por una mera vía de hecho, una presunta relación contractual entre el órgano de contratación y el prestador del servicio, carente de la existencia de pliegos y de toda documentación que rija la misma, por lo que la cuestión se centraría en el régimen de invalidez, debe cuestionarse la validez de ese acto de continuidad del servicio, y en concreto, si se estaría en el supuesto del art. 47.1 e) de la ley 39/2015, de 1 de Octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que recoge la nulidad de pleno derecho de los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Partiendo de la nulidad del acto, la propia Ley de contratos señala la posibilidad de continuar la prestación, si bien con el requisito de evitar que se produzca un grave trastorno al servicio público (interpretado de forma restrictiva). El art. 42.3: “Si la declaración administrativa de nulidad de un contrato produjese un grave trastorno al servicio público, podrá disponerse en el mismo acuerdo la continuación de los efectos de aquel y bajo sus mismas cláusulas, hasta que se adopten las medidas urgentes para evitar el perjuicio”

Pero el acto que se declararía nulo, no es el contrato con el que se ha cumplido con las normas administrativas cuya duración ha vencido sino el acto de continuidad, que no dispone de condiciones ni de pliegos que puedan exigir su cumplimiento, por lo que los efectos de esa declaración de nulidad del acto, de acuerdo con el art. 42 implicará que se entrará en liquidación, debiendo restituirse recíprocamente las cosas que hubiesen recibido y si no fuese posible se devolverá el valor de lo realizado, es decir, se abonarán las prestaciones efectivamente realizadas. El contratista tendrá el derecho a reclamar una indemnización por el coste incurrido constitutivo de enriquecimiento injusto en favor de la Administración. Es la teoría jurisprudencial del denominado enriquecimiento injusto.

Por ello, las condiciones de esta nueva prestación serán las que se señalen entre las partes pero teniendo en cuenta que no existe contrato y será abonado, en su caso, el servicio, sin que puedan ser alegadas las condiciones del contrato vencido.”

Como se puede observar en los hechos anteriores, tanto las modificaciones como las prórrogas no previstas en los PCAP de los distintos contratos se han mantenido durante años, sin que por parte de los responsables se adoptaran medidas para su corrección.

El importe al que ascienden las diferentes modificaciones analizadas llevadas a cabo únicamente durante los años 2015 a 2019 es de 365.128,2534 euros (IVA incluido). En dicho importe no se tiene en cuenta ni las cuantías pagadas por el resto de las modificaciones realizadas con anterioridad a 2015 ni el resto de los contratos objeto de modificaciones.

En el informe de auditoría de cumplimiento de CIEGSA del ejercicio 2016 se indica que “las modificaciones de los contratos siendo su impacto económico significativo ascendiendo el importe total de la aprobación de modificados durante el ejercicio 2.016 a 1.247 (en miles de euros).”

En el mismo informe se señala que “Durante el ejercicio 2016 se han efectuado prórrogas suscritas en ejercicios anteriores, alguna de ellas procedentes de expedientes del ejercicio 2.006, que afectan a los plazos de ejecución inicialmente previstos y son utilizados de forma recurrente por la sociedad y cuyo impacto económico es significativo ascendiendo el mismo a 5.115 (en miles de euros)”

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	30/39

Concretamente en el ejercicio 2016 se han autorizado las siguientes modificaciones:

Contratos Modificados.

Cuadro N°3 : Contratos modificados.

Ref. Expediente	Tipo de contrato	Objeto contrato	Importe adjudicación	Fecha adjudicación	Fecha modificación	Importe modificación	Importe modificaciones anteriores
[REDACTED]	Suministro	Instalaciones Educativas	110.000,00 €	12/07/2010	21/07/2016	3.706,50 €	84.107,59 €
[REDACTED]	Suministro	Instalaciones Educativas	115.387,96 €	15/07/2010	01/08/2016	5.505,25 €	52.023,76 €
[REDACTED]	Suministro	Instalaciones Educativas	134.985,52 €	02/08/2006	01/09/2016	11.403,37 €	253.450,27 €

Contratos modificados.

Cuadro nº 5. Contratos modificados (Instalaciones educativas provisionales)

EXPT.	TIPO DE CONTRATO	IMPORTE ADJUDICACIÓN (IVA EXCL.)	FECHA ADJUDICACIÓN	FECHA MODIFICACIÓN	IMPORTE MODIFICACIÓN	IMPORTE MODIFICACIONES ANTERIORES
[REDACTED]	Suministros	110.000,00 €	12/07/2010	07/09/2017	10.918,34 €	87.814,09 €
[REDACTED]	Suministros	134.985,52 €	02/08/2006	21/12/2017	44.561,90 €	264.853,64 €
[REDACTED]	Suministros	115.387,96 €	15/07/2010	25/07/2017	15.159,62 €	57.529,01 €
[REDACTED]	Suministros	115.387,96 €	15/07/2010	07/09/2017	2.335,91 €	72.688,63 €
[REDACTED]	Suministros	220.058,54 €	20/07/2011	07/09/2017	17.912,23 €	15.264,85 €
[REDACTED]	Suministros	6.016,44 €	02/08/2006	25/07/2017	7.643,80 €	13.901,31 €
[REDACTED]	Suministros	25.096,49 €	03/08/2009	07/09/2017	10.388,00 €	12.861,76 €
[REDACTED]	Suministros	25.096,49 €	03/08/2009	10/10/2017	2.087,69 €	23.249,76 €
[REDACTED]	Suministros	189.624,61 €	09/06/2009	10/10/2017	7.343,19 €	231.043,95 €
[REDACTED]	Suministros	799.982,00 €	07/08/2008	25/07/2017	7.287,68 €	28.670,09 €
[REDACTED]	Suministros	24.619,97 €	14/09/2010	07/09/2017	42.325,36 €	26.061,81 €
[REDACTED]	Suministros	520.213,90 €	19/07/2011	10/10/2017	4.494,68 €	35.614,98 €
[REDACTED]	Suministros	520.213,90 €	19/07/2011	15/11/2017	3.838,84 €	40.109,66 €
[REDACTED]	Suministros	341.155,03 €	22/07/2009	25/04/2017	2.877,98 €	47.530,89 €
[REDACTED]	Suministros	104.114,18 €	19/07/2011	10/10/2017	8.214,12 €	0,00 €
[REDACTED]	Suministros	25.350,63 €	22/07/2011	25/07/2017	5.632,26 €	26.989,31 €
[REDACTED]	Suministros	31.508,05 €	20/07/2011	25/04/2017	898,85 €	10.665,85 €
[REDACTED]	Suministros	44.948,56 €	22/07/2011	25/07/2017	6.280,66 €	167.683,94 €
[REDACTED]	Suministros	156.419,65 €	15/07/2011	25/04/2017	62.844,78 €	10.110,48 €
[REDACTED]	Suministros	156.419,65 €	15/07/2011	03/07/2017	1.072,76 €	72.955,26 €

En el informe de auditoría de cumplimiento del ejercicio 2017, se indica que:

“Las instalaciones educativas provisionales son objeto de recurrentes prórrogas temporales y de modificaciones contractuales, de manera que se siguen distorsionando las condiciones que rigieron las licitaciones de los respectivos contratos iniciales, siendo su impacto económico significativo y ascendiendo a 4.255.348,26 euros y a 264.118,65 euros, respectivamente, para el ejercicio 2017.”

Si atendemos a los principios básicos que regulan la contratación pública, previstos en el artículo 1 de las distintas leyes de contratación, dicha actuación irregular ocasiona un resultado contrario al interés público.

Tanto las prórrogas como las continuas modificaciones no tienen soporte legal y están vulnerando tanto el principio de igualdad como la pública concurrencia puesto que el adjudicatario del contrato no solo se está beneficiando de un mayor precio de adjudicación si no también se está beneficiando de una mayor duración del contrato. Es decir, la alteración de las características del contrato (modificaciones y prórrogas no previstas) comporta una modificación de los elementos tenidos en consideración por los licitadores no adjudicatarios y por ello, se está atentando contra el principio de igualdad. Así mismo, las modificaciones en el contrato están desvirtuando el “carácter competitivo” de la adjudicación inicial, en la medida en que el contrato que efectivamente se ejecuta y su precio no son aquellos por los que se licitó. Se están acordando las prórrogas sin que las

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	31/39

mismas estén previstas en los pliegos, prescindiéndose, así, del procedimiento legalmente establecido.

Las consecuencias de no licitar los contratos cuando los mismos deberían haber finalizado, son muchas, entre ellas, la consolidación de una vía de hecho sin respetar el procedimiento legalmente establecido, perjudicando la libre competencia y generando sobrecostes en el precio de adjudicación de los contratos.

Una de las consecuencias es la no aplicación de las reformas legislativas en materia de contratos. Se puede observar que el 3 de diciembre de 2015, la CNMC sanciona a varias empresas por falseamiento de la competencia al considerar que las mismas participaron en el reparto de las licitaciones convocadas por operadores públicos y privados, así como de reparto de clientes y fijación de precios para el suministro de construcciones modulares. Al prorrogarse sine die los contratos y no licitarse de nuevo, no es de aplicación el Real Decreto 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, (TRLCSP) cuyo artículo 60 prevé como prohibición de contratar:

“Haber sido sancionadas con carácter firme por infracción grave en materia de falseamiento de la competencia.”

En este sentido, el artículo 61. 2 TRLCSP prevé que:

“2. La prohibición de contratar por las causas previstas en las letras a) y b) del apartado 1 del artículo anterior se apreciará directamente por los órganos de contratación, cuando la sentencia o la resolución administrativa se hubiera pronunciado expresamente sobre su alcance y duración, subsistiendo durante el plazo señalado en las mismas.

En el caso de que la sentencia o la resolución administrativa no contengan pronunciamiento sobre el alcance o duración de la prohibición de contratar; en los casos de la letra e) del apartado primero del artículo anterior; y en los supuestos contemplados en el apartado segundo, también del artículo anterior, el alcance y duración de la prohibición deberá determinarse mediante procedimiento instruido al efecto, de conformidad con lo dispuesto en este artículo.”

Por ello, las mercantiles adjudicatarias de los contratos no solo se están beneficiando de un mayor plazo de duración del contrato y de un mayor precio del contrato, además, si se hubiera licitado de nuevo los contratos, no podrían haberse presentado si se hubiera apreciado la prohibición de contratar.

Las actuaciones anteriores han supuesto un elevado coste en las arcas públicas. Según los datos de la Intervención de la Generalitat, el coste durante los ejercicios 2016 y 2017 es el siguiente:

	2016	2017
Modificaciones	1.247 (en miles de euros).	264.118,65 euros
Prórrogas	5.115 (en miles de euros)”	4.255.348,26 euros.

Si bien, no es posible la cuantificación exacta del perjuicio económico ocasionado a partir del ejercicio 2015 puesto que esta Agencia solo ha realizado el estudio sobre una muestra de los siguientes contratos:

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	32/39

- [REDACTED] *Vicenta Ruso (Santa Pola).*
- [REDACTED] *Dama de Guardamar (Guardamar del Segura).*
- [REDACTED] *C.P Azorín (CATRAL)*
- [REDACTED] *I.E.S. Pere Orts (BENIDORM)*
- [REDACTED] *CEIP Ciutat de Cremona y Sanchis Almiñano.*

La razón de ser de toda organización pública y ente dependiente de una administración pública es cumplir de forma eficaz y eficiente su misión de servicio público y siempre de acuerdo con el cumplimiento del ordenamiento jurídico.

Por otro lado, CIEGSA alega ausencia de motivación del informe provisional basándose en lo establecido en la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 77/2000, de 27 de marzo de 2000, Rec. Recurso de Amparo 3.791/1995:

“La motivación no consiste ni puede consistir (...) en una mera declaración de conocimiento y menos aún en una manifestación de voluntad que sería una proposición apodíctica, sino que ésta —en su caso— ha de ser la conclusión de una argumentación ajustada al tema o temas en litigio, para que el interesado, destinatario inmediato pero no único, y los demás, los órganos judiciales superiores y también los ciudadanos, puedan conocer el fundamento, la ratio decidendi de las resoluciones. Se convierte así en una garantía esencial del justiciable mediante la cual, sin perjuicio de la libertad del juez en la interpretación de las normas, se puede comprobar que la solución dada al caso es consecuencia de una exégesis racional del ordenamiento y no el fruto de la arbitrariedad”

Alega que no se citan los preceptos legales vulnerados cuando se afirma que existen irregularidades administrativas graves.

Tanto en el mencionado informe como en el presente se citan los diferentes preceptos legales vulnerados y las causas por las cuales se desestiman las alegaciones presentadas por CIEGSA.

En el informe provisional se señalaba que las conductas o hechos podían presentar características de irregularidades graves, puesto que desde hace años se están autorizando modificaciones y prórrogas sin el correspondiente marco contractual al que está sometido el sector público y distorsionando las condiciones que rigieron las licitaciones con las consecuencias que han sido anteriormente indicadas.

Los argumentos esgrimidos no eximen a CIEGSA de la obligación de abono de las prestaciones realizadas por un tercero a su favor, en virtud de un principio general del derecho según el cual nadie puede enriquecerse en detrimento de otro. Ahora bien, se ha de tener en cuenta que la compensación económica por las prestaciones realizadas no debe ser igual al precio del contrato, así para un sector doctrinal (L.Martín Rebollo, entre otros), la compensación no será igual al precio del contrato, porque estamos al margen del mismo, que es nulo.

Se pone de manifiesto que, en el año 2016, la Generalitat hizo público el Mapa de infraestructuras escolares, donde se detallaban:

- Las actuaciones en centros de nueva construcción
- Las actuaciones en centros en barracones y,

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	33/39

- las cifras del mapa de infraestructuras escolares.

En este último documento, consta que, de 703 centros educativos, 24 estaban íntegramente en barracones y 139 se encontraban parcialmente en barracones.

En el informe aportado por CIEGSA en febrero de 2020 señala que:

“desde octubre de 2012 CIEGSA tiene prevista su extinción y también el cese de las actividades de contratación, tanto de infraestructuras educativas permanentes como provisionales. Hasta mediados de 2015 ningún otro centro administrativo tomó a su carga dichas actividades de contratación, mientras, el informe solicitado a la Abogacía de la Generalitat para traspasar los contratos en vigor a la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deportes, resultaba contrario a dicha posibilidad en tanto que CIEGSA tiene órgano de Contratación propio y distinto del de la Conselleria. Esta decisión vinculó a CIEGSA y los contratos en vigor, procediendo ésta a ordenar los desmontajes solicitados por la Conselleria cada vez que una instalación permanente estaba disponible para ser ocupada por los alumnos escolarizados en una provisional.”

“Las modificaciones contractuales o extensiones del plazo de ejecución de los contratos se han llevado a cabo siempre a las órdenes emanadas de la propia CECD (...) y que han venido motivadas por la existencia de unas instalaciones provisionales cuya existencia y emplazamiento para la escolarización del alumnado son imprescindibles, mientras la CECD arbitra y dispone de los medios necesarios para dotar a los centros educativos de una alternativa a las aulas provisionales gestionadas y conservadas por nuestra sociedad.

Por este motivo, desde el curso 2015-2016 se han realizado desde CECD diversas licitaciones con el objeto de atender necesidades de escolarización provocadas bien por la realización de obras de reposición de centros educativos, bien por el aumento de la matrícula. En cada licitación se contrata el montaje, alquiler sin opción a compra y posterior desmontaje de las aulas prefabricadas previstas en cada caso.”

De acuerdo con lo previsto en la Ley de acompañamiento de los Presupuestos de la Generalitat del año 2018, CIEGSA debía extinguirse antes del 31 de diciembre de 2020. El artículo 29 de la Ley 1/2013, de 21 de mayo, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Generalitat señalaba que:

“En atención a las obligaciones contractuales existentes la extinción de la mercantil Construcciones e Infraestructuras Educativas de la Generalitat Valenciana, SA, por cualquiera de las formas previstas en la legislación sobre sociedades mercantiles y modificaciones estructurales de estas sociedades, deberá llevarse a cabo como máximo hasta el 31 de diciembre de 2020. No obstante, de manera transitoria la mercantil mencionada asumirá los encargos de gestión que, por necesidades expresamente justificadas en el respectivo expediente, realizase la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte en cuanto a la instalación y conservación de las aulas prefabricadas de escolarización provisional y la adecuación y actualización normativas de proyectos constructivos ya contratados por CIEGSA a petición de la administración.”

No obstante, mediante la Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2021 se modificó el art. 29 anterior, en ese sentido:

“Artículo 113 Se modifica el artículo 29 de la Ley 1/2013, de 21 de mayo, de la Generalitat, de medidas de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional de la Generalitat, que queda redactado como sigue: Artículo 29. Construcciones e Infraestructuras Educativas de la Generalitat Valenciana, SA (CIEGSA) En atención a las obligaciones contractuales existentes, la extinción de la mercantil Construcciones e Infraestructuras Educativas de la Generalitat Valenciana, SA, por cualquier de las formas previstas en la legislación sobre sociedades mercantiles y modificaciones estructurales de

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	34/39

estas sociedades, deberá llevarse a cabo como máximo hasta el 31 de diciembre de 2023. Sin embargo, de manera transitoria, la mercantil mencionada asumirá los encargos de gestión que, por necesidades expresamente justificadas en el respectivo expediente, realice la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte en cuanto a la instalación y conservación de las aulas prefabricadas de escolarización provisional y la adecuación y actualización normativas de proyectos constructivos ya contratados por CIEGSA a petición de la administración.”

Como se puede comprobar, CIEGSA debe extinguirse el 31 de diciembre de 2023. Por lo que, en dicha fecha, todos los edificios educativos deberían estar construidos y, en caso de no ser así, CIEGSA dejará de estar operativa y la Conselleria debería asumir los contratos de suministros de módulos escolares, procediendo conforme a la normativa de contratación aplicable.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. - El artículo 16 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, dice que, finalizada la tramitación, el director o directora de la Agencia:

1. Deberá emitir un informe motivado sobre las conclusiones de las investigaciones, que deberá tramitar el órgano que corresponda en cada caso, el cual, posteriormente y en el plazo que se haya establecido en el informe, deberá informar al director o la directora de la Agencia sobre las medidas adoptadas o, en su caso, los motivos que le impiden actuar de acuerdo con las recomendaciones formuladas.
2. Finalizará el procedimiento, en su caso, con archivo de las actuaciones. El archivo será comunicado al denunciante o solicitante en escrito motivado.
3. Se iniciará un procedimiento sancionador de conformidad con lo dispuesto en esta ley.
4. Si en el curso de las actuaciones emprendidas por la Agencia se observan indicios de que se hayan cometido infracciones disciplinarias, el director o la directora de la Agencia lo deberá comunicar al órgano que en cada caso corresponda. Si hay indicios de que hayan tenido lugar conductas o hechos presumiblemente constitutivos de delito, se trasladará de forma inmediata al ministerio fiscal o a la autoridad judicial y, en caso de que se pueda derivar una posible responsabilidad contable, se trasladará a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas.
5. La Agencia puede dirigir recomendaciones motivadas a las administraciones y a las entidades públicas en que se sugiera la modificación, la anulación o la incorporación de criterios con la finalidad de evitar las disfunciones o las prácticas administrativas susceptibles de mejora, en los supuestos y las áreas de riesgo de conductas irregulares detectadas.
6. Si la relevancia social o la importancia de los hechos que hayan motivado la actuación de la Agencia lo requieren, el director o la directora puede presentar a la comisión parlamentaria correspondiente, a iniciativa propia o por resolución de Les Corts, el informe o los informes extraordinarios que correspondan.”

SEGUNDO. - De conformidad con lo establecido en el artículo 39.1 de Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia de 27 de junio de 2019 (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019):

1. Concluidas las actuaciones de investigación, se elaborará un informe final en el que se detallarán sus resultados, contemplando los hechos y circunstancias constatados, las personas que hayan participado, colaborado o intervenido en los mismos, y su posible calificación jurídica, así como las posibles responsabilidades.
2. El informe final de investigación será suscrito por la Agencia y en él se recogerán las alegaciones formuladas por las personas que pudieran resultar implicadas individualmente en los hechos objeto de investigación.

CSV (Código de Verificación Segura)		Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Aval)		
Url de verificación		Página	35/39

3. Este informe final será comunicado a la persona que denunció los hechos que dieron lugar a la investigación, salvo que se exija el mantenimiento del secreto en aras al buen fin de la investigación en la Agencia o en otro órgano”.

TERCERO. -De conformidad con lo establecido en el artículo 40 de Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia de 27 de junio de 2019 (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019):

“1. Una vez finalizada la tramitación del expediente de investigación y sobre la base del informe final de investigación a que se refiere el artículo anterior, el director o directora de la Agencia, mediante resolución motivada podrá acordar:

a) El archivo de las actuaciones de investigación, que será comunicado a los denunciantes o solicitantes. Si se constatan datos, elementos o circunstancias determinantes de los que no se tenía conocimiento en el momento de acordar el archivo del expediente de investigación, podrá acordarse su reapertura.

b) La formulación de todas aquellas recomendaciones conducentes a la adopción de las medidas que se estimen convenientes, pudiendo sugerir la modificación, la anulación o la incorporación de criterios con la finalidad de evitar disfunciones o prácticas administrativas susceptibles de mejora, en los supuestos y las áreas de riesgo de las conductas irregulares detectadas.

c) Si se observan indicios de que se hayan cometido infracciones disciplinarias u otros hechos sancionables de acuerdo con la normativa sectorial, se comunicará al órgano competente.

d) Si se advierten acciones u omisiones de las previstas en los artículos 17 y siguientes de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, se propondrá el inicio del procedimiento sancionador correspondiente.

e) En caso de que se pueda derivar una posible responsabilidad contable, se dará traslado a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas.

f) Si hay indicios de conductas o hechos presumiblemente constitutivos de delito, se dará traslado de forma inmediata al Ministerio Fiscal o a la autoridad judicial.

2. Los informes de investigación, las resoluciones motivadas que pongan fin al procedimiento de investigación y los que tengan naturaleza de recomendación o de remisión de las actuaciones al órgano competente, no son susceptibles de recurso, puesto que no declaran de manera definitiva la existencia de responsabilidad, ni la vulneración del ordenamiento jurídico, ni deciden el fondo del asunto. Tampoco las comunicaciones o requerimientos que se realicen en el marco del procedimiento de investigación pueden ser objeto de recurso. Todo ello sin perjuicio del respeto al derecho de defensa y al derecho de acceso a la información de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente.

3. En el supuesto de que la relevancia social o la importancia de los hechos que han motivado las actuaciones de la Agencia lo requieran, la directora o director podrá presentar a la comisión parlamentaria correspondiente, a iniciativa propia o por resolución de les Corts, el informe o los informes extraordinarios que correspondan.

4. La Agencia comprobará que las autoridades competentes aplican las medidas administrativas, financieras, legislativas o disciplinarias que les ha recomendado, realizando su seguimiento mediante las actuaciones que considere adecuadas. A tal efecto, la Agencia puede dirigir recordatorios a la máxima autoridad del organismo afectado y solicitarle la remisión de un plan de implementación de las recomendaciones formuladas en el que se detallen las acciones, los plazos y las personas responsables de cada una de las actuaciones que hay que llevar a cabo, o bien las razones que le impiden adoptar las medidas propuestas.

5. En caso de que las autoridades afectadas no apliquen las recomendaciones propuestas ni justifiquen su inaplicación, la Agencia debe hacerlo constar en la memoria anual o en un informe extraordinario a les Corts, según corresponda. En cualquier caso, antes de hacer constar expresamente el incumplimiento, la Agencia debe comunicarlo, con la propuesta de memoria o informe, a la persona u órgano afectados a fin de que aleguen lo que crean conveniente”.

CUARTO. - En el presente expediente es de aplicación la siguiente normativa específica:

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	36/39

- Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
- 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.

CONCLUSIONES

I. Irregularidades detectadas.

Como **resultado de la investigación**, atendiendo a los principios básicos que regulan la contratación pública, el hecho de acordar, año tras año, prórrogas sin la debida cobertura legal atenta contra la libre competencia que deriva en un perjuicio a las demás empresas del ramo e implica una actuación irregular y podría haber ocasionado un resultado contrario al interés público.

La ausencia de licitación está produciendo una colusión del mercado y una inseguridad respecto a los precios pagados y su adecuación o no al mercado.

Tanto las prórrogas como las continuas modificaciones no tienen soporte legal y están vulnerando tanto el principio de igualdad como la pública concurrencia puesto que el adjudicatario del contrato no solo se está beneficiando:

- de un mayor precio derivado de las distintas modificaciones del contrato.
- Si no también, de una mayor duración del contrato.

A través de la duración no determinada de los contratos y la aprobación de las diferentes modificaciones, se está desvirtuando el "carácter competitivo" de la adjudicación inicial, en la medida en que el contrato que efectivamente se ejecuta y su precio no se corresponden con los elementos objetivos por los que se licitó.

Así mismo, se puede observar como en las diferentes cláusulas de los PCAP se prevé o bien una duración indeterminada del contrato, que como hemos visto vulnera diferentes preceptos de la normativa, o bien se prevé una duración que, si bien está determinada, los PCAP prevé la posibilidad de ampliar la duración en la medida que se mantengan las necesidades de escolarización. Dichas cláusulas no son válidas y contravienen los principios de publicidad, libre competencia y concurrencia periódica, principios rectores de la contratación pública.

El hecho que no se liciten esos contratos, y se opten por modificaciones y prórrogas al margen de la legalidad, ha implicado, como se ha hecho mención anteriormente, a un elevado coste asumido por las arcas públicas. Según los datos de la Intervención de la Generalitat, el coste durante los ejercicios 2016 y 2017 es el siguiente:

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	37/39

	2016	2017
Modificaciones	1.247 (en miles de euros).	264.118,65 euros
Prórrogas	5.115 (en miles de euros)"	4.255.348,26 euros.

Queda acreditado que se han producido conductas o hechos que podrían presentar características de irregularidades graves, puesto que desde hace años se están autorizando modificaciones y prórrogas sin el correspondiente marco contractual al que está sometido el sector público con las consecuencias anteriormente indicadas.

La determinación de la duración de un contrato resulta decisiva para garantizar un nivel de competencia adecuado en las licitaciones. El establecimiento del plazo de duración del contrato ligado a la puesta en funcionamiento de las construcciones pertinentes ha provocado una indefinición de los plazos de vigencia de los contratos que se prolongan temporalmente. Se impide con esta forma de gestionar la entrada de nuevos operadores en concurrencia competitiva.

Se reiteran prórrogas del plazo del contrato como consecuencia de las modificaciones acordadas previamente que no responden a causas sobrevenidas.

La evolución del derecho comunitario, a través de las diferentes directivas de contratación, ha provocado un fortalecimiento de los principios de contratación, entre los que se encuentra la concurrencia, conforme al cual los contratos deber ser sometidos periódicamente a licitación pública.

Por ello, es imprescindible que, a la hora de preparar la licitación, se determine claramente la duración concreta de los contratos y los supuestos de modificación posibles conforme a la normativa aplicable.

A lo largo del informe se observa como la CECD ha licitado, e incluso, en algunos casos, recepcionado las obras de los edificios escolares afectados por los contratos de CIEGSA objeto de investigación.

En conclusión, tras el estudio en detalle de la totalidad de la documentación requerida, se han detectado irregularidades puestas de manifiesto en el informe final de investigación de fecha 22 de junio de 2021 y en los antecedentes de hecho de la presente resolución, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, modificada por la Ley 27/2018, de 27 de diciembre, tras el nombramiento efectuado mediante Resolución de 29 de mayo de 2017, de la Presidencia de Les Corts (DOGV núm. 8052, de 31.05.2017),

RESUELVO

Primero. Resolver las alegaciones formuladas por la entidad denunciada al informe provisional de investigación de fecha 13 de octubre de 2020, desestimando y estimando las mismas conforme al detalle que consta en la parte expositiva del presente informe.

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	38/39

Segundo. Vistas las conductas irregulares detectadas en materia de contratación pública, y teniendo en consideración la potestad de esta Agencia recogida en el artículo 40 de su Reglamento de funcionamiento, para recomendar las acciones que considere en aras a evitar las disfunciones o prácticas administrativas no ajustadas a derecho, elevar las siguientes recomendaciones:

- Elaborar una correcta planificación de los contratos de suministro y mantenimiento de instalaciones educativas. Para ello se deberá remitir estudio y/o informe que detalle, al menos, los siguientes aspectos en relación con los contratos vigentes de servicios o suministro formalizados por CIEGSA: identificación del contrato, objeto, fecha de formalización, vigencia inicial, precio anual, valor estimado del contrato, identificación del adjudicatario, modificaciones contractuales aprobadas (detallando para cada una la fecha de la modificación, importe y porcentaje que representa sobre el importe inicial), y fecha de finalización.
- Identificación de todos los contratos en situación de "prórroga" en un plazo superior a la vigencia inicial prevista en el contrato, tomando como referencia el importe estimado del contrato contenido en la licitación inicial.
- Propuesta de planificación para dar cobertura a la prestación de servicios y/o suministros de los contratos que superen el plazo máximo inicial de vigencia previsto conforme a la estimación del valor máximo de los contratos.
- Elaboración de informe y/o estudio, o remitir copia en caso de existir el mismo, que contenga la propuesta de cómo afrontar jurídica y técnicamente la continuidad de las prestaciones de servicios y los contratos de suministros que están siendo prestados por CIEGSA a partir del 31 de diciembre de 2023 por parte de la Conselleria competente, identificando los centros educativos en donde será necesario el mantenimiento de infraestructuras temporales gestionadas por CIEGSA.

Que se proceda, en el plazo de **tres meses**, a comunicar a la Agencia Valenciana Antifraude las actuaciones realizadas por CIEGSA y la Conselleria de Educación en relación con los apartados anteriores, así como la previsión de los plazos de desarrollo e implementación de las mismas o, en su caso, sobre los motivos que pudieran impedir actuar de acuerdo con tales recomendaciones.

Tercero. Notificar la resolución a CIEGSA.

Cuarto. Notificar la resolución al denunciante, para su conocimiento y efectos oportunos.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

En virtud de lo establecido en el artículo 40.2 del reglamento de funcionamiento y régimen interior de la agencia de 27 de junio de 2019 (DOGV núm. 8582, de 2.07 2019), "(...) las resoluciones motivadas que pongan fin al procedimiento de investigación y los que tengan naturaleza de recomendación o de remisión de las actuaciones al órgano competente, no son susceptibles de recurso, puesto que no declaran de manera definitiva la existencia de responsabilidad, ni la vulneración del ordenamiento jurídico, ni deciden el fondo del asunto. tampoco las comunicaciones o requerimientos que se realicen en el marco del procedimiento de investigación pueden ser objeto de recurso. todo ello sin perjuicio del respeto al derecho de defensa y al derecho de acceso a la información de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente.

CSV (Código de Verificación Segura)	[REDACTED]	Fecha	23/06/2021 13:20:53
Normativa	Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo a la Ley 6/2020		
Firmado por	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Avaf)		
Url de verificación	[REDACTED]	Página	39/39