



FIRMADO POR

FERNANDO ORTEGA FERNÁNDEZ
JEFE DE SERVICIO
29/01/2024 13:15



Ayuntamiento de
ALBACETE

NIF: P0200300B

Servicio de Contratación

Expediente 1172085X

INFORME SOBRE ELABORACIÓN DEL PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES Y NECESIDAD DE INCORPORAR AL EXPEDIENTE INFORME JURÍDICO QUE DEBE DE EMITIR LA ASESORÍA JURÍDICA Y JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DEL PROCEDIMIENTO Y LA DE LOS CRITERIOS QUE SE TENDRÁN EN CUENTA PARA LA ADJUDICACIÓN DE LA CONCESIÓN

ASUNTO: CONCESIÓN ADMINISTRATIVA DEMANIAL, CONSISTENTE EN LA EXPLOTACIÓN PUBLICITARIA DE LAS MARQUESINAS EN LAS PARADAS DE AUTOBÚS Y RÓTULOS LUMINOSOS MUPIS EN ALBACETE

EXPTE. 52/2023

CODIGO SEGEX: 1063987K

I) DE LOS ANTECEDENTES:

1.- En fecha 20 de abril de 2023, tiene entrada en el Servicio de Contratación y Compras, la comunicación cursada por el Jefe de Sección Técnica de Movilidad Urbana del Ayuntamiento de Albacete, en cuya virtud solicita el inicio de expediente de otorgamiento de concesión demanial consistente en la explotación publicitaria de las marquesinas en las paradas de autobús y rótulos luminosos MUPIS en Albacete, justificando la necesidad e idoneidad del objeto de la concesión, dando lugar a la Resolución de inicio del expediente de contratación por la Concejala de Economía, Hacienda y Recursos Humanos del Ayuntamiento de Albacete, de fecha 9 de mayo de 2023.

2.- Por el Servicio Promotor del expediente se ha indicado que la prestación objeto del mismo no será financiada por la Corporación Local, sino todo lo contrario, ya que dicha concesión está sujeto a canon anual, que ha de satisfacer, el adjudicatario del contrato a la Corporación.

Dicho canon anual será por cuantía resultante de la adjudicación, siendo el mínimo de 32.320 €/anuales.

3.- Por parte del Servicio de Contratación y del Servicio de Movilidad Urbana del Ayuntamiento de Albacete, se han elaborado, respectivamente, el



AYUNTAMIENTO DE ALBACETE

Código Seguro de Verificación: AEAA ACVA AFHC LL24 DAKK

INFORME PREVIO AL DE LA ASESORIA JURIDICA - SEFYCU 4706567

La comprobación de la autenticidad de este documento y otra información está disponible en <https://albacete.sedipualba.es/>

Pág. 1 de 8



FIRMADO POR

FERNANDO ORTEGA FERNÁNDEZ
JEFE DE SERVICIO
29/01/2024 13:15



Ayuntamiento de
ALBACETE

NIF: P0200300B

Servicio de Contratación

Expediente 1172085X

Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y el Pliego de Prescripciones Técnicas, que han de regir en la contratación de dicha concesión,

II) CONSIDERACIONES JURÍDICAS:

PRIMERA.- La mayor dificultad al analizar el régimen jurídico de las concesiones es delimitar si estamos antes esta figura contractual y no ante un contrato administrativo, pues con esta configuración determinaremos la aplicación o no de la normativa contractual.

Habrà que analizar cada negocio jurídico individualmente considerado para determinar cuál fuera la causa o finalidad perseguida con el mismo por la Administración con el objetivo de poder dilucidar que existía o no un fin público más allá del puramente patrimonial, para en ese caso poder calificar la relación como contractual.

La legislación contractual y la legislación patrimonial recogidas en la LCSP y LPAP respectivamente, contemplan cada una, supuestos diferentes de actividad administrativa, de modo que es la finalidad pública perseguida y la causa explicitada lo que determinará la calificación de un negocio como contractual o patrimonial. El primero (el contrato) atenderá a la obtención de una finalidad pública prevaleciendo este interés público en el servicio a obtener (ofrecer un mejor servicio aunque el destinatario y pagador sea un usuario privado), y en el segundo (concesión patrimonial) prevalecerá el interés privado de instalación de un negocio que requiera de la cesión de un bien demanial mediante su utilización privativa con beneficio del particular que ocupa el espacio cedido.

Cuando se plantea la utilización de los bienes demaniales hay que tener presente que si la actividad a realizar en el inmueble de dominio público pudiera considerarse como prestación de servicios por la finalidad pública que persigan, más que como utilización privativa de un bien de la Administración, entonces habría que utilizar el régimen contractual

El considerando 14 de la Directiva 2014/23/UE señala que no sería contractual la autorización para llevar a cabo una actividad económica con inclusión del requisito de llevar a cabo una operación determinada que por lo general se conceden a iniciativa del operador económico en los que este queda libre de renunciar a la prestación del servicio. Al contrario, será contractual cuando la autorización se realice a iniciativa del poder adjudicador siendo parte



AYUNTAMIENTO DE ALBACETE

Código Seguro de Verificación: AEAA ACVA AFHC LL24 DAKK

INFORME PREVIO AL DE LA ASESORIA JURIDICA - SEFYCU 4706567

La comprobación de la autenticidad de este documento y otra información está disponible en <https://albacete.sedipualba.es/>

Pág. 2 de 8



FIRMADO POR

FERNANDO ORTEGA FERNÁNDEZ
JEFE DE SERVICIO
29/01/2024 13:15



Ayuntamiento de
ALBACETE

NIF: P0200300B

Servicio de Contratación

Expediente 1172085X

del contenido obligacional la ejecución de servicios específicos en las condiciones determinadas por el poder adjudicador que son exigibles al adjudicatario.

El considerando 15 de la Directiva 2014/23/UE, excluye del concepto “concesión” el derecho a explotar recursos de carácter público en que el poder adjudicador establece únicamente condiciones generales de uso sin contratar servicios específicos, como el caso de arrendamientos que solo contienen condiciones sobre la toma de posesión, uso al que debe destinarse, obligaciones de mantenimiento, devolución del bien al propietario, cuantía del alquiler y los gastos accesorios que debe abonar el arrendatario.

Sobre la base de estos criterios, sería un contrato administrativo si el beneficiario del fin público perseguido por la contratación es la Administración, aunque el destinatario final del servicio sea el usuario, por cuanto se trata de obtener una prestación que le permite ofrecer un mejor servicio público, frente a una concesión del uso demanial donde el beneficiario es el concesionario o usuario. La presencia en la causa del contrato de un fin público como elemento esencial del mismo, esto es, cuando éste se encuentre directamente vinculado al desenvolvimiento regular de un servicio público, o, cuando revista características intrínsecas que hagan precisa una especial tutela del interés público para el desarrollo del mismo, determinará su consideración como contrato público. La calificación del contrato como administrativo en razón al interés público perseguido depende, como ya hemos dicho, de que el fin público perseguido se incluya expresamente como causa del contrato.

En el expediente analizado la cláusula 1 del PCAP define el objeto del procedimiento como la concesión del uso privativo del dominio público para la explotación privada a través de la publicidad que se pueda insertar en el mobiliario urbano instalado en las vías públicas. Expresamente señala que mediante la ejecución del contrato a que se refiere este pliego “se satisface la siguiente necesidad: La concesión tiene por objeto principal, la explotación publicitaria de los mobiliarios que se encuentran instalados actualmente en la vía pública, según la relación que se detalla en los diferentes ANEXOS del Pliego de Prescripciones Técnicas. Junto a este objeto de carácter general, existen objetos accesorios al principal indicado y que para garantizar el correcto estado de conservación y mantenimiento del mobiliario en las debidas condiciones, dentro del apartado 1. E. DEBERES Y OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO, se detallan las características mínimas y *condiciones generales de utilización* que le afectarán, en cumplimiento del artículo 80 del Reglamento de Bienes de las EELL



AYUNTAMIENTO DE ALBACETE

Código Seguro de Verificación: AEEA ACVA AFHC LL24 DAKK

INFORME PREVIO AL DE LA ASESORIA JURIDICA - SEFYCU 4706567

La comprobación de la autenticidad de este documento y otra información está disponible en <https://albacete.sedipualba.es/>

Pág. 3 de 8



FIRMADO POR

FERNANDO ORTEGA FERNÁNDEZ
JEFE DE SERVICIO
29/01/2024 13:15



Ayuntamiento de
ALBACETE

NIF: P0200300B

Servicio de Contratación

Expediente 1172085X

Se trata de autorizar el uso privativo del espacio público, para que éste sea utilizado por el adjudicatario en su propio provecho, de tal manera que le permita la explotación del mobiliario urbano instalado en la vía pública, que le permite realizar una actividad económica a través de su explotación publicitaria que pagan los empresarios o entidades anunciantes y, en definitiva, le permita obtener una ganancia, sin que el Ayuntamiento asuma la titularidad de actividad alguna ni regule las condiciones en que se ha de prestar. Es decir, el Ayuntamiento, con esta contratación, procura solo la obtención de rentabilidad económica mediante la ocupación del viario público permitiendo el uso privativo para la realización de una actividad publicitaria

En concreto, el PPT, en su cláusula 2, cuando regula el objeto de la concesión estipula expresamente lo siguiente:

2.- OBJETO DE LA CONCESIÓN El objeto principal y prevalente de la concesión es la explotación publicitaria de los elementos instalados en la vía pública y destinados a tal fin, así como su mantenimiento y conservación, según las relaciones de equipos que se indican en los anexos a este documento, en las condiciones y con las características que se detallan en sus correspondientes apartados. El detalle y otras características accesorias que también son objeto de esta concesión, así como los deberes y obligaciones del concesionario, se detallan en el Pliego de Cláusulas Administrativas.

La circunstancia por la que el Ayuntamiento de Albacete contemple también que el concesionario debe encargarse del mantenimiento y conservación de las instalaciones que se les cede para la obtención de un beneficio económico a través de su explotación publicitaria no es porque se dedique a regular las prestaciones o las condiciones en las que el contratista debe realizar la prestación, sino que este hecho deriva de las exigencias legales contempladas en el artículo 80 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales en cuyo apartado 4º instituye los deberes del concesionario con respecto a la Entidad que cede el dominio público para su explotación, así como en el octavo, contempla la obligación de mantenimiento de las instalaciones, obras o porción del dominio utilizado.



AYUNTAMIENTO DE ALBACETE

Código Seguro de Verificación: AEAA ACVA AFHC LL24 DAKK

INFORME PREVIO AL DE LA ASESORIA JURIDICA - SEFYCU 4706567

La comprobación de la autenticidad de este documento y otra información está disponible en <https://albacete.sedipualba.es/>

Pág. 4 de 8



FIRMADO POR

FERNANDO ORTEGA FERNÁNDEZ
JEFE DE SERVICIO
29/01/2024 13:15



Ayuntamiento de
ALBACETE

NIF: P0200300B

Servicio de Contratación

Expediente 1172085X

Art. 80. Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales

En toda concesión sobre bienes de dominio público se fijarán las cláusulas con arreglo a las cuales se otorgare, y sin perjuicio de las que se juzgaren convenientes, constarán estas:

(.....)

4.ª Deberes y facultades del concesionario en relación con la Corporación y las que ésta contrajera.

(.....)

8.ª Obligación de mantener en buen estado la porción del dominio utilizado y, en su caso, las obras que construyere.

A mayor abundamiento, se ha incorporado al expediente electrónico, la petición que realiza una mercantil (R3 RECIMED, D.L.), en fecha 7 de enero de 2024, en cuya virtud expone que su empresa tiene una amplia experiencia en la explotación de mobiliario urbano, contando con una gran número de concesiones administrativas y que estando enterados de que en la ciudad de Albacete, existen espacios de información urbana destinados a publicidad comercial e institucional (Mupis), solicita que el Ayuntamiento de Albacete licite esos espacios públicos a fin de poder concurrir a la explotación publicitaria de los mismos, y eso mismo nos confirma la tesis que seguimos manteniendo de que la causa o finalidad pública perseguida no es otra que la finalidad privada de obtener beneficios económicos por la explotación de publicidad en el mobiliario urbano instalado en la ciudad de Albacete

SEGUNDA.- Las concesiones demaniales siguen un procedimiento de otorgamiento diferente al de los contratos administrativos, el cual es además regulado por diferentes leyes sectoriales, por el Reglamento de Bienes de las



AYUNTAMIENTO DE ALBACETE

Código Seguro de Verificación: AEAA ACVA AFHC LL24 DAKK

INFORME PREVIO AL DE LA ASESORIA JURIDICA - SEFYCU 4706567

La comprobación de la autenticidad de este documento y otra información está disponible en <https://albacete.sedipualba.es/>

Pág. 5 de 8



FIRMADO POR

FERNANDO ORTEGA FERNÁNDEZ
JEFE DE SERVICIO
29/01/2024 13:15



Ayuntamiento de
ALBACETE

NIF: P0200300B

Servicio de Contratación

Expediente 1172085X

Entidades Locales (artículos 78 y siguientes) y por la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (artículos 93 y 96), no existiendo ninguna remisión genérica a la legislación contractual pública.

TERCERA.- En la legislación actual de contratación administrativa, Ley 9/2017, de 8 de noviembre, por la que se regula la ley de Contratos del Sector Público y por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas 2013/24/UE y 2014/24/UE, en lo sucesivo, LCSP, en su artículo 9, se dispone expresamente que se encuentran excluidas de la presente Ley las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público.

CUARTA.- En cuanto al procedimiento adjudicación y actos preparatorios del expediente de la concesión, referidos a los pliegos reguladores de la misma y la Unidad Administrativa que debe de informarlos, la legislación específica es parca en su regulación.

Sólo el artículo 93 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas contempla que el otorgamiento de concesiones sobre dominio público se efectuará en régimen de concurrencia, y, en su apartado 5, establece las condiciones generales o particulares que deben de incluirse en los documentos reguladores de la misma, cuando literalmente expresa lo siguiente: "sin perjuicio de los demás extremos que puedan incluir las condiciones generales o particulares que se aprueben, el acuerdo de otorgamiento de la concesión, incluirá al menos las menciones establecidas para las autorizaciones en el apartado 7 del artículo 92 de esta ley, salvo la relativa a la revocación unilateral sin derecho a indemnización.

QUINTA.- El Reglamento de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Albacete, en su artículo 2, apartado 2º f), dispone que corresponde a la Asesoría Jurídica la emisión del informe jurídico y demás funciones que la legislación de contratos de las Administraciones Públicas asigna a la Secretaría General de los Ayuntamientos, salvo las de formalización de los contratos, correspondiéndoles en consecuencia la emisión del informe en los expedientes de contratación.

Por aplicación analógica, en este caso que se trata, de una concesión demanial y no un contrato, entendemos, que al tratarse de un expediente de contratación también se ha de informar los pliegos reguladores y



AYUNTAMIENTO DE ALBACETE

Código Seguro de Verificación: AEAA ACVA AFHC LL24 DAKK

INFORME PREVIO AL DE LA ASESORIA JURIDICA - SEFYCU 4706567

La comprobación de la autenticidad de este documento y otra información está disponible en <https://albacete.sedipualba.es/>

Pág. 6 de 8



FIRMADO POR

FERNANDO ORTEGA FERNÁNDEZ
JEFE DE SERVICIO
29/01/2024 13:15



Ayuntamiento de
ALBACETE

NIF: P0200300B

Servicio de Contratación

Expediente 1172085X

el propio expediente, por lo que la emisión del informe ha de ser de la Asesoría Jurídica.

SEXTA.- Al regirse el procedimiento de adjudicación por un principio de concurrencia, entendemos que todas las lagunas existentes en esta materia, que son abundantes, se integren por los principios reguladores de la contratación administrativa, así como en otros ámbitos diferentes, como pudiera ser la tramitación del procedimiento de resolución de la concesión.

Considerando cuanto antecede, este Servicio tiene a bien informar lo siguiente:

PRIMERO.- Que se han incorporado al expediente todos los documentos necesarios de los actos preparatorios de la concesión hasta la fase de la elaboración del pliego de cláusulas administrativas particulares, habiéndose elaborado este último documento por esta Unidad Administrativa y en su preparación, a nuestro entender, se ha cumplido con toda la normativa aplicable en esta materia.

SEGUNDO.- En el informe elaborado por el Servicio Promotor del contrato, documento necesario para la elaboración del pliego de cláusulas administrativas particulares, se ha determinado que se adjudique en régimen de concurrencia con dos criterios de adjudicación, consistente en el mayor incremento del canon, y el mayor incremento de campañas e información institucional sin costes ofertados y entendemos razonable la propuesta por los motivos que se señalan a continuación:

- En la normativa específica que regulan las concesiones sobre dominio público no encontramos un precepto que nos indique los criterios de adjudicación que se han de utilizar para su adjudicación. El único más aproximativo a esta institución lo encontramos en el artículo 78, apartado segundo del RBEL, cuando dispone lo siguiente: Las concesiones se otorgarán previa licitación, con arreglo a los artículos siguientes y a la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones Locales.”, pero como hemos expresado no se contemplan la figura de los criterios de adjudicación.

- Lo cierto es que se utilizan varios criterios de adjudicación, siendo uno de ellos el preponderante, el incremento del canon, que tiene una valoración automática o a través de fórmulas y, otros, criterios de adjudicación



AYUNTAMIENTO DE ALBACETE

Código Seguro de Verificación: AEAA ACVA AFHC LL24 DAKK

INFORME PREVIO AL DE LA ASESORIA JURIDICA - SEFYCU 4706567

La comprobación de la autenticidad de este documento y otra información está disponible en <https://albacete.sedipualba.es/>

Pág. 7 de 8



FIRMADO POR

FERNANDO ORTEGA FERNÁNDEZ
JEFE DE SERVICIO
29/01/2024 13:15



Ayuntamiento de
ALBACETE

NIF: P0200300B

Servicio de Contratación

Expediente 1172085X

que afecta a la calidad de las prestaciones (criterios cualitativos), también, evaluables a través de fórmulas, relativos al número de campañas publicitarias institucionales ofertadas y el mayor número de caras a disposición de la Administración para información institucional.

- Por otro lado, las instrucciones en materia de contratación aprobadas por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Albacete, en su sesión de 6 de junio de 2013, afectan a los contratos que están dentro de ámbito de aplicación de La ley de Contratos del Sector Público, resultando que las concesiones sobre bienes de dominio público, están excluidas de su ámbito de aplicación (cita artículo 9 LCSP), por lo que no son directamente aplicables.

- Tampoco es aplicable, en esta materia la Ley de Contratos del Sector Público, si bien, los criterios de adjudicación elegidos cumplen con la opinión mayoritaria de la doctrina y jurisprudencia, referente a la diferencia entre criterios de selección y adjudicación, ya que se refieren a elementos que van a contribuir a una mejor prestación de los servicios, que constituyen el objeto del contrato, en este caso de la concesión, es decir, se refieren a las prestaciones, y no a características intrínsecas de las empresas (criterios de selección)

TERCERO.- Que para poder proseguir con la tramitación del expediente, es preceptivo incorporar al expediente informe jurídico del pliego de cláusulas administrativas particulares, que ha de ser emitido por la Asesoría Jurídica.

Y, para que así conste, a los efectos de la incorporación al expediente del informe jurídico que ha de ser realizado por la Asesoría Jurídica, se emite el presente informe



AYUNTAMIENTO DE ALBACETE

Código Seguro de Verificación: AEAA ACVA AFHC LL24 DAKK

INFORME PREVIO AL DE LA ASESORIA JURIDICA - SEFYCU 4706567

La comprobación de la autenticidad de este documento y otra información está disponible en <https://albacete.sedipualba.es/>

Pág. 8 de 8