

Informe 03/08, de 28 de julio de 2008. «Naturaleza jurídica de un contrato cuyo objeto es la explotación de un Palacio de Congresos».

Clasificaciones de los informes: 2.2 Calificación y régimen jurídico de los contratos. Objeto de los contratos. Contratos privados.

ANTECEDENTES

Por la Dirección General de Tributos se formula la siguiente consulta:

«Que esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa informe sobre la calificación del contrato cuyo texto se reproduce literalmente a continuación.

“En particular, interesa a esta Dirección General conocer si se trata de una concesión administrativa o de un mero arrendamiento de la edificación, así como los criterios que hay que tener en cuenta para diferenciar entre una y otra figura jurídica”.

El texto del contrato reza como sigue:

“En Santiago de Compostela, a treinta y uno de enero de dos mil cinco

COMPARECEN

Por una parte, D. X. ANTONIO SANCHEZ BUGALLO, actuando como Presidente del Consorcio de la ciudad de Santiago, con domicilio social en Santiago de Compostela, en la Rúa do Vilar nº 59, Casa de Vaamonde, con CIF : G- 15 39 23 19.

Por otra D. BENIGNO MIRANDA GARCÍA, con DNI: nº 35.418.904-P, en nombre y representación de Atlántico Congresos, SL, con domicilio social en Rúa da Senra nº 7 y 9, 1º, con CIF: B- 15674336, en su condición de Administrador de la sociedad.

INTERVIENEN

El primero en nombre y representación del Consorcio de la Ciudad de Santiago de Compostela.

El segundo, en nombre y representación de la entidad mercantil Atlántico Congresos, S.L.

ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS

PRIMERO.- La Comisión Ejecutiva del Consorcio de la Ciudad de Santiago, en sesión celebrada el día veinticinco de enero de 2.005, acordó adjudicar a la empresa Atlántico Congresos, S.L., en adelante la concesionaria, la explotación del Palacio de Congresos y Exposiciones de Galicia.

SEGUNDO.- La empresa adjudicataria acepta el Pliego de Condiciones Económico-Administrativas que rige este contrato y que forma parte del mismo, sometiéndose a la legislación básica del Estado en materia de contratación administrativa, a la LBRL 7/85; TRRL 781166; y RCCL y Reglamentos de Bienes y Servicios de las Corporaciones Locales, así como a las restantes normas de derecho administrativo y de no haberlas, a las de derecho privado.

TERCERO.- La empresa adjudicataria constituyó en la Tesorería del Consorcio la fianza definitiva por un importe de 30.000,00 euros.

CUARTO.- Se incorporan como anexo al contrato, formando parte del mismo, los siguientes documentos.

- 1.- Copia de la notificación de adjudicación definitiva a Atlántico Congresos*
- 2.- Pliego de Cláusulas administrativas Generales que rigió el Concurso.*
- 3.- Inventario de Mobiliario e Instalaciones del Palacio de Congresos y Exposiciones de Galicia que le han sido entregados.*

CLÁUSULAS

1°.- *Objeto del contrato.- Atlántico Congresos, SL, se compromete a la explotación del Palacio de Congresos y Exposiciones de Galicia, situado en San Lázaro, de acuerdo con las condiciones estipuladas en su oferta.*

El adjudicatario asumirá la gestión y explotación de la totalidad de las instalaciones del edificio incluidos los servicios de aparcamiento y de la cafetería-restaurante, por ello la explotación figurará a todos los efectos a nombre del concesionario.

2°.- *Duración de la Concesión. El contrato tendrá una duración de 10 años, pudiendo prorrogarse por anualidades sucesivas hasta un máximo de cinco años, siempre que una de las partes no lo denuncie con seis meses de antelación a la fecha de finalización del mismo.*

El plazo de duración se computará a partir de la fecha de firma del presente contrato.

3°.- *Canon. De acuerdo con el Pliego de Condiciones que rige y con la oferta de la empresa, el canon se fija de la siguiente forma:*

A) RETRIBUCIÓN EN METÁLICO

- *58.000 euros como cantidad fija durante los diez primeros años de la concesión, a esta cantidad se sumará el porcentaje de participación en los beneficios que se añadirá a la cantidad fija a partir del primer año y se irá aumentando del siguiente modo:*
 - *15% los dos primeros años*
 - *20% del tercero al quinto año*
 - *25% el sexto y séptimo año*
 - *30% el octavo y el noveno año*
 - *35% el décimo año y sucesivos de existir prórroga*

B) BONIFICACIONES

- *El adjudicatario se compromete a ceder sin cargo alguno al Consorcio y administraciones que lo integran, la totalidad de las instalaciones del edificio durante 15 (quince) días al año, correspondiendo al Consorcio determinar la distribución de los quince días entre las Administraciones que lo integran; para el resto de los días tendrán una reducción del 25% sobre las tarifas vigentes de alquiler de salas y servicios complementarios.*
- *El Consorcio dispondrá de 6 (seis) tarjetas de acceso al parking, gratuitas, válidas para 24 horas durante los 365 días del año.*
- *El parking de la plaza será libre el acceso, para el Consorcio y las Administraciones que lo integran, durante los quince días de eventos que correspondan.*

En las fechas no reservadas, el Consorcio y las administraciones que los integran tendrán prioridad en sus peticiones.

Todas estas bonificaciones se extenderán igualmente a los servicios complementarios. Entendiéndose por "Servicios Complementarios", aquellos que el concesionario no tenga que contratar a terceros.

4°.- *Ingreso del Canon. El Canon se hará efectivo por mensualidades anticipadas, dentro de los diez primeros días del mes correspondiente, con independencia de la fecha en la que se inicie la explotación. El adjudicatario deberá ingresarlo a partir del día siguiente a aquel en que reciba la notificación de la adjudicación, en la Cuenta N° 20910388913110000815 que el Consorcio tiene abierta en la entidad Caixa Galicia, Oficina Organismos, Santiago de Compostela.*

El porcentaje de participación en los beneficios que obtenga la concesionaria, se hará efectivo entre los meses de mayo a septiembre del año siguiente al ejercicio económico del que se trate.

En el primer trimestre de cada año, el adjudicatario presentará al Consorcio el Balance de Ingresos y Gastos y la Cuenta de Resultados y, una vez aprobada por el Consorcio, procederá a liquidar los beneficios.

5°.- Tarifas de alquiler de salas y servicios complementarios.

El concesionario aplicará las tarifas, de acuerdo con los precios establecidos en su oferta, que habrá de publicar en el B.O.P., presentando una copia de tal publicación al Consorcio.

Anualmente el adjudicatario someterá a la aprobación del Consorcio la revisión de las tarifas.

6°.- Obligaciones del Adjudicatario (Concesionario).

- *El concesionario deberá contar con autorización expresa del Consorcio para la instalación de publicidad en el recinto y para la realización de cualquier modificación de las instalaciones y servicios, que en cualquier caso quedarán a beneficio del Consorcio.*
- *El concesionario deberá mantener las instalaciones en buen estado. Será obligación del concesionario remitir anualmente un informe detallado del estado del edificio y sus instalaciones, permitiendo si el Consorcio lo estima necesario, una auditoria técnica de las instalaciones.*
- *El concesionario deberá ajustar el horario de la explotación de la cafetería-restaurante al horario general establecido para este tipo de establecimientos.*
- *Por otro lado quedan prohibidos al concesionario los servicios colectivos que no se ajusten a la actividad natural del Palacio de Congresos o impidan la normal atención a los usuarios del mismo, tales como bodas, bautizos, comuniones, graduaciones, etc., así como los que excedan del horario prudencial de cierre.*
- *La explotación figurará para todos los efectos, a nombre del concesionario, que tendrá la obligación de satisfacer todos los impuestos, arbitrios y tasas, tanto estatales como provinciales o municipales.*
- *En general cualquier gasto derivado de la explotación de las instalaciones correrá a cargo del concesionario.*
- *Los gastos de agua, luz, teléfonos y análogos, así como los servicios de limpieza, vigilancia y seguridad del recinto incluyendo el parking de la plaza correrán a cargo del concesionario. La vigilancia habrá de mantenerse 24 horas al día.*
- *Los gastos de conservación y mantenimiento incluyendo el parking serán siempre a cargo del concesionario, que deberá mantener las instalaciones en buen estado.*
- *El concesionario queda obligado a contratar y pagar a todo el personal necesario para el buen funcionamiento del servicio, así como a la observación de la legislación laboral, sin que dicho personal pase a depender del Consorcio en ninguno de los casos. De acuerdo con las condiciones de la oferta y sin perjuicio de las condiciones que el Consorcio pueda incluir al Programa de Ejecución la concesionaria habrá de contratar, tal como se establece en el apartado de medios humanos de la oferta:*
 - *Un Director del Palacio de Congresos y Exposiciones*
 - *Un Administrativo*
 - *Un Comercial*
 - *Un Técnico en Audiovisuales*
 - *Un Técnico en Iluminación y Electricidad*
 - *Un Técnico de Mantenimiento en General*

En todo caso la contratación del personal se hará con arreglo a las previsiones del Plan de Ejecución, siendo necesaria la aprobación del Consorcio para cualquier modificación.

- *Las tarifas de alquiler de salas y servicios inherentes a las mismas deberán ser implantadas y actualizadas contando con la autorización previa del Consorcio. En todo caso una vez aprobadas*

deberán de publicarse en el BOP. El concesionario remitirá una copia de dicha Publicación al Consorcio.

- *El Consorcio y las Administraciones gozarán de un derecho de utilización preferente de las instalaciones, que en ningún caso podrá suponer un quebranto grave para la actividad del Palacio de Congresos.*
- *Las tarifas de alquiler del Parking de la Plaza y servicios inherentes al mismo deberán de ser implantadas y actualizadas con la autorización previa del Consorcio.*
- *Los precios de la cafetería-restaurante deberán corresponder a la categoría asignada al establecimiento, teniendo que contar con la previa autorización del Consorcio, tanto para su implantación como para su modificación.*
- *El concesionario está obligado a permitir la inspección de las instalaciones cuando lo disponga el Consorcio y de observarse alguna deficiencia estará obligado a repararla en el plazo que se le ordene.*
- *Anualmente se efectuará una revisión e inventario de las instalaciones de la explotación para comprobar su estado de conservación.*
- *El concesionario deberá contratar los siguientes seguros:*

1.- Una póliza "multi-riesgo" que cubra en cada momento el valor real en el mercado del edificio y de sus instalaciones, en caso de siniestro, el concesionario estará obligado a la reconstrucción y restitución de los bienes dañados.

2.- Una póliza de responsabilidad civil por los daños a terceros derivados del estado y ocupación del edificio, del funcionamiento de las instalaciones y servicios y del desarrollo de la actividad.

El Consorcio podrá fijar, en función del riesgo existente, el capital asegurado y las prestaciones de la entidad aseguradora aplicables, asumiendo el concesionario los costes correspondientes. El concesionario presentará copia de estas Pólizas al Consorcio.

- *El concesionario deberá informar al Consorcio de la Ciudad de Santiago de la gestión del servicio.*
 - *A tal fin el concesionario habrá de presentar anualmente la siguiente documentación:*
 - *Balance de Ingresos y Gastos*
 - *Memoria de actividades realizadas el año anterior.*
 - *Propuesta de presupuesto.*
 - *Propuesta de tarifas de alquiler de salas y servicio complementarios (incluidas las de hostelería).*
 - *Resultado de la auditoria técnica de revisión e inventario de instalaciones.*
 - *Propuesta de actuaciones de conservación. Informe sobre el estado de satisfacción y opinión del usuario.*
- *El concesionario deberá presentar al Consorcio un plan de seguridad y emergencia aprobado por la autoridad competente,*
- *El Concesionario está obligado a:*
 - *Cumplir la legislación vigente en materia de seguridad e higiene de los edificios de utilización pública.*
 - *Cumplir la legislación vigente en las relaciones contractuales entre el adjudicatario y el personal a su servicio.*
- *Cualquier elemento de rotulación, señalización, así como la papelería debe respetar la identidad corporativa elaborada por el Consorcio para el Palacio de Congresos y Exposiciones de Galicia.*

- *La concesionaria deberá de llevar un libro inventario de bienes muebles que habrá de contener la descripción de sus características, marca, modelo y valor actual.*

7º.- La empresa adjudicataria podrá concertar con terceros la gestión de prestaciones accesorias, quedando aquellos obligados con el adjudicatario, único responsable ante el Consorcio de la gestión del servicio objeto de la concesión. Esta cesión habrá de ser autorizada previamente por el Consorcio, sin que en ningún caso su duración pueda ser superior al plazo de vigencia de la Concesión, estando sometida a las garantías y condiciones que rigen en la misma.

8º.- El adjudicatario está obligado a satisfacer los gastos que se deriven de la preparación, formalización y ejecución de este contrato, así como los tributos de cualquier esfera fiscal que se devenguen con ocasión del mismo.

9º.- Serán causas de rescisión del contrato, además del cumplimiento del plazo, las fijadas en el artículo 19 del Pliego de Condiciones que rige la adjudicación, el incumplimiento grave de las condiciones en el Plan de Ejecución, una aprobado por el Consorcio, en especial en lo referente a la contratación de las pólizas de seguro y su presentación ante el Consorcio.

10º.- El Concesionario se somete a lo dispuesto en la reglamentación vigente en materia de contratación administrativa. Para la resolución de cualquier cuestión relativa a la interpretación y ejecución del presente contrato, las partes renuncian a cualquier fuero que les pueda corresponder y se someten en la jurisdicción y competencia de los Jueces y Tribunales de Santiago de Compostela.

En prueba de conformidad, firman el presente contrato por triplicado en el lugar y fecha indicadas al inicio».

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. La consulta se refiere a la calificación del contrato firmado entre el Consorcio de la Ciudad de Santiago de Compostela y Atlántico Congresos, S.L. en Santiago de Compostela a 31 de enero de 2005 y cuyo texto íntegro se reproduce en los antecedentes.

Para la determinación de cuál es la naturaleza jurídica del negocio jurídico celebrado en relación con el inmueble mencionado es preciso previamente establecer cuál es la naturaleza jurídica de este mismo. En efecto si entendemos que el Palacio de Congresos y Exposiciones de Galicia tiene carácter patrimonial, es obvio que no cabría constituir sobre él un negocio jurídico que pudiera calificarse como concesión administrativa. Por el contrario de atribuírsele naturaleza demanial se excluiría la posibilidad de celebrar un contrato de arrendamiento ni de cualquier otro tipo que tuviera por objeto ceder a un tercero su explotación.

La determinación del carácter demanial o no del inmueble a que nos referimos debe hacerse de conformidad con establecido en el artículo 5º.1 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas a cuyo tenor "son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales". Estos bienes "se regirán por las leyes y disposiciones especiales que les sean de aplicación y, a falta de normas especiales, por esta Ley y las disposiciones que la desarrollen o complementen. Las normas generales del derecho administrativo y, en su defecto, las normas del derecho privado, se aplicarán como derecho supletorio" (art. 5.4 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas).

En su consecuencia, el Palacio de Congresos y Exposiciones de Galicia, destinado, sin lugar a dudas, a la prestación de un servicio público, debe ser considerado como un inmueble de naturaleza demanial rigiéndose, en lo que a efectos de su aprovechamiento se refiere, y en ausencia de disposiciones específicas que lo regulen, por las normas de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, concretamente por sus artículos 84 a 104.

2. Dicho esto, entiende esta Junta Consultiva que, a salvo de disposición en contrario contenida en la normativa específica, el negocio jurídico que nos ocupa debe ser calificado como concesión demanial, y no como un contrato de arrendamiento.

Y ello porque el artículo 84, con carácter general exige el otorgamiento de un título habilitante para ocupar bienes de dominio público, título habilitante que puede revestir la forma tanto de autorización como de concesión administrativa. Sin embargo, dadas las características del título habilitante que se examina, cuya duración excede de los cuatro años a que se refiere el artículo 92.2, es evidente que se trata de una concesión tal como acertadamente lo califica el documento de formalización.

CONCLUSIÓN.

El negocio jurídico celebrado entre el Consorcio de la Ciudad de Santiago y Atlántico Congresos S.L. para la explotación por ésta última del Palacio de Congresos y Exposiciones de Galicia, tiene naturaleza jurídica concesional por recaer sobre un bien de dominio público.