



**Ayuntamiento de XXX**  
**XXX**  
**(Zamora)**

**Asunto: Contratación de suministros del Centro municipal XXX / Resolución.**

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **151/2021**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

El motivo de la queja era la adjudicación de los contratos de suministro de productos de alimentación con destino al comedor del Centro municipal XXX a un establecimiento –supermercado- propiedad de un familiar del Alcalde.

La reclamación señalaba que la contratación de los suministros se realizaba con el supermercado “...” siendo titular del mismo la pareja del hijo del Alcalde, sin ofrecer publicidad alguna sobre dichos contratos.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información del Ayuntamiento sobre los contratos de suministro realizados para la adquisición de esos productos en 2020 y 2021, señalando la fecha, objeto, precio y adjudicatario, además debía remitir los expedientes de los contratos. Asimismo solicitamos que informara si alguno había sido adjudicado a ese establecimiento y si su titular tenía una relación de parentesco o análoga con la Alcaldía.

El informe remitido por el Ayuntamiento en respuesta a dicha solicitud hacía constar lo siguiente:

*“Se emite el presente informe a los efectos de analizar la existencia de un posible conflicto de intereses en la contratación de suministros del Centro Municipal XXX.*

*XXX es una localidad que cuenta con XXX habitantes. El Ayuntamiento, con el fin principal de ofrecer a los vecinos espacios y los recursos disponibles para desarrollar sus actividades ha puesto en marcha un Centro Municipal XXX.*

*Este centro dispone de un comedor donde las comidas que se sirven se elaboran en el centro, por lo que éste se aprovecha del equipamiento del mismo en cuanto a la*



*cocina propiamente dicha y de otros elementos como cámaras frigoríficas y despensas. Una vez que los comensales se han sentado en la mesa, se reparten las comidas según el menú semanal.*

*El número de los usuarios del centro suele estar entre 6 y 8 diarios y se les ofrecen comidas no solo de lunes a viernes sino también los sábados.*

*La persona que trabaja el comedor está contratada por el Ayuntamiento y es la encargada de llevar a cabo el avituallamiento del mismo.*

*Con todo ello se está consiguiendo el objetivo inicial que era poner a disposición de los vecinos la prestación de un servicio como es la de un comedor social que cumpla con la función integradora de las personas mayores así como que las personas usuarias puedan realizar una comida completa, saludable y de acuerdo a sus necesidades específicas.*

*Son precisamente estas necesidades específicas las que hacen que el suministro de víveres se lleve a cabo de manera personalizada y **prácticamente diaria, por parte del personal del Centro siempre buscando los productos más frescos y atendiendo la demanda de los usuarios del mismo que no siempre es la misma.** Ello hace que en términos generales no sea posible acumular víveres que por su naturaleza son perecederos, sino que su adquisición se hace con el tiempo más próximo a su consumición garantizando así menús caseros con alimentos de mayor calidad. Además se busca la adquisición de productos de la tierra y del entorno. Así, la calidad de los platos es mayor, ya que se utilizan verduras y frutas de temporada. Se trata así de gastos menores no previsibles con antelación ya que los productos se adquieren según las necesidades diarias/semanales de los usuarios y las existencias en el mercado.*

*El suministro de los víveres se lleva a cabo en la propia localidad **en el único supermercado que se encuentra abierto (...)** así como **en la única panadería del pueblo (...)**.*

*Con ello se consigue:*

- Mayor economía en el gasto puesto que los supermercados más cercanos se encuentran en otras localidades del entorno, XXX a 5,4 km, XXX, 5,6 km, XXX, 7,1 km entre otros. Sólo hay una persona encargada del centro y ella es la que se ocupa de la cesta de la compra, el cocinado, servir a los comensales ...*

*Si tuviera que desplazarse para la adquisición de los productos se haría necesario tener que contratar a otra persona, así como poner a su disposición un vehículo con el*



*consiguiente aumento del gasto en combustible, gastos laborales, etc. lo que conlleva una gestión eficaz y eficiente de los recursos.*

*- Proteger el medio ambiente y reducir la huella del carbono con una mayor sostenibilidad ambiental.*

*- Compra de proximidad o compra local (también llamada km 0) con un servicio más ágil y eficiente.*

*- Incrementar la actividad comercial del municipio como principal factor dinamizador de la actividad económica y laboral.*

*Por su propia naturaleza el pequeño comercio es el más sostenible de los modelos de consumo. El comercio de proximidad cumple con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Apostar por el comercio de proximidad es sinónimo de posicionarse firmemente del lado de la sostenibilidad, del consumo responsable, de la conservación del territorio y de velar por nuestro medio ambiente.*

*En definitiva, se compra en el único supermercado existente en el pueblo de la misma manera que se compra en la única panadería existente del pueblo, es decir se compra en los negocios locales. De esta manera el dinero que se gasta se queda dentro de la comunidad local. Lo más seguro es que el negocio en el que se ha dejado dinero lo emplee a su vez en adquirir productos o servicios en otros negocios locales. Por lo tanto, apoyar el comercio local respalda otros negocios locales que a su vez estimulan la economía local.*

*A la vista de lo expuesto, no puede existir conflicto de intereses cuando la solución que se utiliza en el suministro de los víveres del comedor del Centro Municipal XXX es objetiva y beneficia a la localidad. Solución que puede considerarse como óptima para XXX, ya la adopte el presente equipo de gobierno ya otro diferente, ya que el único objetivo que se persigue es el asentamiento de la población. Cuando en un pueblo se cierra el pequeño negocio los pueblos mueren, y cuando no se dan oportunidades reales de emprendimiento y relevo generacional, los jóvenes se marchan y los pueblos quedan vaciados”.*

A la vista de lo informado, se ha considerado preciso realizar algunas consideraciones:

La contratación de suministros de las Administraciones públicas, incluida la realizada por esa Entidad local, ha de ajustarse a la regulación establecida en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen



al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).

El artículo **71.1 de la LCSP** establece que **no podrán contratar** con las entidades previstas en el artículo 3 de la presente Ley con los efectos establecidos en el artículo 73, las personas en quienes concurra alguna de las siguientes circunstancias:

**g) Estar incurso la persona física o los administradores de la persona jurídica en alguno de los supuestos de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado o las respectivas normas de las Comunidades Autónomas, de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas o tratarse de cualquiera de los cargos electivos regulados en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en los términos establecidos en la misma.**

*La prohibición alcanzará a las personas jurídicas en cuyo capital participen, en los términos y cuantías establecidas en la legislación citada, el personal y los altos cargos a que se refiere el párrafo anterior, así como los cargos electos al servicio de las mismas.*

*La prohibición se extiende igualmente, en ambos casos, a los cónyuges, personas vinculadas con análoga relación de convivencia afectiva, ascendientes y descendientes, así como a parientes en segundo grado por consanguinidad o afinidad de las personas a que se refieren los párrafos anteriores, cuando se produzca conflicto de intereses con el titular del órgano de contratación o los titulares de los órganos en que se hubiere delegado la facultad para contratar o los que ejerzan la sustitución del primero”.*

De dicho precepto resulta que en los casos de conflicto de intereses la prohibición de contratar prevista en este precepto se extiende a las personas que tengan una relación de parentesco hasta el segundo grado por afinidad con los cargos electivos locales, lo que incluye a los cónyuges o personas ligadas con análoga relación de convivencia afectiva con los descendientes de los cargos electos locales.

Las prohibiciones de contratar relativas a las circunstancias contenidas en este apartado se aprecian directamente por los órganos de contratación, subsistiendo mientras concurren las circunstancias que en cada caso las determinan.

De celebrarse el contrato cuando concurre una prohibición para contratar, se incurre en **causa de nulidad** de derecho administrativo expresamente prevista en el **artículo 39.2 a)** de la LCSP, en virtud del cual se ha de considerar que es nulo el



contrato si el adjudicatario está incurso en alguna de las prohibiciones para contratar señaladas en el artículo 71.

De ahí que debamos analizar si concurre en este caso la prohibición de contratar que afectaría a la validez de la contratación.

Debemos de comenzar indicando que la representación de las entidades del sector público en materia contractual corresponde a los **órganos de contratación**, unipersonales o colegiados que tengan atribuida la facultad de celebrar contratos en su nombre.

Los órganos de contratación en las entidades locales son el Alcalde o el Pleno, las competencias que corresponden a uno u otro se definen en la disposición segunda de la LCSP, tratándose de contratos de suministros corresponde al Alcalde la competencia para su celebración cuando su valor no supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto ni el importe de seis millones de euros, incluidos los de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, en caso de superar estos límites la competencia correspondería al Pleno. No tiene la consideración de órgano de contratación el trabajador del Centro social al que se le haya encargado materialmente acudir al establecimiento para adquirir diariamente los productos, que se limita a realizar esa actividad dentro de las funciones que tenga atribuidas y en el marco del contrato que el órgano de contratación haya formalizado.

La relación de parentesco del adjudicatario con el Alcalde en ningún momento ha sido negada, únicamente se refiere a la inexistencia de un conflicto de intereses. Luego hemos de considerar que esa relación existe y afectará a la posibilidad del titular del establecimiento de suscribir contratos de suministro con el Ayuntamiento, tanto si el órgano de contratación es el Alcalde como si se trata del Pleno, pues también el Alcalde forma parte de ese órgano colegiado.

Como señala V.I., y expresamente exige la LCSP, además de la circunstancia de parentesco para apreciar la causa de prohibición para contratar ha de producirse un *“conflicto de intereses con el titular del órgano de contratación o los titulares de los órganos en que se hubiere delegado la facultad para contratar”*.

La **definición de conflicto de intereses** viene dada por el artículo **64.2 LCSP**:

*“1. Los órganos de contratación deberán tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores.*



2. *A estos efectos el concepto de conflicto de intereses abarcará, al menos, cualquier situación en la que el personal al servicio del órgano de contratación, que además participe en el desarrollo del procedimiento de licitación o pueda influir en el resultado del mismo, tenga directa o indirectamente un interés financiero, económico o personal que pudiera parecer que compromete su imparcialidad e independencia en el contexto del procedimiento de licitación.*

3. *Aquellas personas o entidades que tengan conocimiento de un posible conflicto de interés deberán ponerlo inmediatamente en conocimiento del órgano de contratación.*

Los Tribunales han examinado el fundamento de la prohibición para contratar y el régimen de incompatibilidades en el ámbito de la contratación pública. Así la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 03/10/2017 señaló que se encuentra en el principio constitucional que impone a la Administración el deber de servir con objetividad e imparcialidad los intereses generales (artículo 103.1 y 3 CE). *«La jurisprudencia ha identificado la exigencia del principio de imparcialidad que comporta la prohibición de contratar en los supuestos legalmente previstos con la necesidad de que se preserve “la moralidad administrativa” en el sentido de que no basta con que la Administración contratante obre con total sometimiento a la legislación sobre contratación pública sino que es preciso disipar toda duda sobre la corrección de la actuación administrativa. Así en la sentencia de 9 de febrero de 2001 el TS señala... la necesidad de que en toda actividad de la Administración, y en particular de la contratación, brille la moralidad de los contratantes, Administración y contratista, que exige que no haya nunca favoritismo, ni pueda sospecharse de ello».*

En el caso enjuiciado el Tribunal consideró que concurría la causa de prohibición de contratar -aplicando el artículo 60.1 g) del TRLCSP, antecedente del artículo 71.1 g) de la LCSP- en la adjudicación de un contrato para explotación de un bar a la esposa del Alcalde, titular del órgano de contratación *“sin que resulte suficiente para obviar la concurrencia de esta circunstancia que determina la prohibición de contratar, que su esposo se hubiera abstenido antes de que se reuniera la mesa de contratación, máxime cuando (...) todavía explotaba el bar-cafetería y hace su declaración responsable de que no concurre en ella ninguna de las causas de prohibición recogidas en el citado art. 60 el 15 de abril, antes de la abstención de su esposo, el cual además había aprobado, vigente el contrato con ella, las cláusulas administrativas particulares entre las que se encuentra: la experiencia en el sector de la hostelería como empresario mediante contrato en el sector público de similares características al contrato administrativo especial objeto del pliego, siendo los dos puntos otorgados por este criterio de adjudicación los determinantes para que resultara adjudicataria su esposa (...) Es evidente, por ello, que no puede sostenerse que no ha habido favoritismo o, al menos*



*sospecha fundada de que lo ha habido, ni se puede sostener con seriedad que el Alcalde no sabía que su esposa, que estaba regentando el bar cuando se aprueban las cláusulas administrativas particulares, pretendía su continuación mediante la nueva contratación”.*

Diversos informes de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado se han referido a la interpretación de lo que debía entenderse por conflicto de intereses, sobre todo antes de que el propio texto legal ofreciera una definición legal, teniendo en cuenta que ese concepto se incluía ya en las Directivas aprobadas por la Unión Europea de directa aplicación en nuestro país. Entre ellos puede recordarse el informe 31/15, de 13 de julio de 2017, que responde a una consulta de un Ayuntamiento sobre cómo debe interpretarse el requisito de que se produzca un conflicto de intereses con el titular del órgano de contratación o con los titulares de los órganos en que se hubiere delegado la facultad para contratar o los que ejerzan la sustitución del primero. Señala el informe *“si la Directiva menciona esta cuestión no es por otra razón que la salvaguarda de la pureza y la transparencia del procedimiento de selección del contratista, evitando que se pueda adjudicar un contrato de forma directa o encubierta a una persona que guarde una relación con el responsable de la decisión de adjudicación que pueda afectar a su objetividad”*. Y entiende que *“mientras en los casos en que la prohibición deriva de la posición de una misma persona en el órgano de contratación y en la empresa potencialmente licitadora es indiscutible la existencia del conflicto de interés, en el caso de los parientes puede no existir el mismo en determinados casos, lo que exige hacer un análisis ad hoc para determinar si existe un impedimento insalvable para la objetividad del órgano de contratación. Por eso, en estos supuestos el legislador obliga al órgano competente a añadir una tarea más, esto es, la de determinar si existe el conflicto de intereses”*.

A la hora de realizar ese examen debe tener en cuenta si el titular o miembro del órgano de contratación ha participado en el desarrollo del procedimiento de licitación e influido o podido influir en el resultado del mismo, teniendo directa o indirectamente un interés -financiero, económico o personal- que pudiera parecer que compromete su imparcialidad e independencia en el contexto del procedimiento de licitación. De ser así se origina la imposibilidad de actuar válidamente por parte del licitador.

Por tanto ninguno de los argumentos que V.I. expone son relevantes a la hora de considerar que no ha existido un conflicto de interés determinante de una prohibición para contratar con el Ayuntamiento en que está incurso la adjudicataria de tales contratos, aunque sea *“el único supermercado que se encuentra abierto en la localidad”* y aunque se logren otros efectos que puedan ser considerados como beneficiosos: mayor economía en el gasto, proteger el medio ambiente, realizar compras de proximidad para lograr un servicio más ágil y eficiente, o incrementar la actividad comercial del municipio. No



aporta prueba alguna de que el contrato se haya suscrito con la empresa que ofreció una mejor oferta económica, ni de los criterios seguidos en la selección del contratista, entre los cuales eventualmente podrían incluirse el ofrecer un precio más bajo, los relacionados con la protección del medio ambiente u otros de carácter social, como contribuir al mantenimiento de una actividad comercial en el propio municipio en beneficio de toda la colectividad, o la elección de un servicio más ágil y eficiente; ni tampoco aporta prueba alguna sobre lo que es relevante, es decir, que esa Alcaldía no tenía, ni podía tener, influencia alguna en la adjudicación del contrato. No basta, pues, alegar en abstracto que se han conseguido unos objetivos para eliminar la existencia de un conflicto de intereses.

Para negar la existencia de un conflicto de interés es necesario probar que no ha existido una situación de riesgo o puesta en duda de la transparencia y objetividad del procedimiento de contratación. No existirá riesgo de conflicto entre el interés público y el privado si la Alcaldía no tenía ni podía tener ninguna influencia en el procedimiento de selección del contratista ni en la decisión de adjudicar el contrato al establecimiento del que es titular una persona incluida en el ámbito de las prohibiciones para contratar, lo cual no ha sucedido en este caso, por tanto el contrato no se ajusta a la legalidad, resultando nulo.

La contraposición de intereses no queda eliminada por el hecho de que el negocio esté ubicado en la localidad. La finalidad de un contrato público no puede ser la que V.I. señala en su informe, comprar en los negocios locales, el objetivo primero de la contratación es la satisfacción de las necesidades públicas de la entidad contratante, por lo que ha de ser ésta la que determine cuáles son sus necesidades y los productos o prestaciones que las satisfacen. Precisamente por ello antes de llevar a cabo la contratación de los suministros el órgano de contratación ha de valorar su necesidad y emitir un informe que justifique la necesidad del contrato y el procedimiento que ha de seguir para adjudicarlo.

Tampoco aporta ningún dato que permita conocer cuál era el valor estimado de los contratos, ni el precio satisfecho por los alimentos adquiridos y destinados al comedor social, nada indica tampoco sobre el procedimiento que se ha seguido para su adjudicación. Solo afirma que *“el suministro de víveres se lleva a cabo de forma personalizada y prácticamente diaria por parte del personal del centro”* se trata de *“gastos menores no previsibles con antelación ya que los productos se adquieren según las necesidades diarias/semanales de los usuarios y las existencias en el mercado”*.

Con ello parece querer indicar que se realizan sucesivos contratos menores de suministros diarios o semanales que se realizan siempre en el mismo establecimiento por estar ubicado en la localidad, pero no puede olvidarse que tales suministros conllevan un



gasto público y, en tanto ello es así, no pueden realizarse al margen de las normas y los procedimientos de contratación. Por otra parte tanto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa como la jurisprudencia se han pronunciado acerca de la proscripción de previsiones en los pliegos que pudieran impedir la participación en las licitaciones o la obtención de ventajas injustificadas en la valoración de las ofertas, si estas circunstancias se fundan únicamente en razones de arraigo territorial.

El artículo 28 LCSP aplicable a todos los contratos, dispone con carácter general que las *“entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, cuando se adjudique por un procedimiento abierto, restringido o negociado sin publicidad, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación”*. En concordancia con lo anterior, el artículo 63.3 a) de la LCSP prevé, como contenido necesario del expediente a publicar en el perfil de contratante, entre otros, la memoria justificativa del contrato.

La posibilidad de acudir al procedimiento de los contratos menores exige que el valor estimado sea inferior a 15.000 € en el caso de los contratos de suministro y su duración no supere un año (art. 118 y 29.8 LCSP). También en los contratos menores se exige la emisión de un informe del órgano de contratación que habrá de justificar motivadamente la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales del contrato menor.

Siendo la finalidad del contrato menor la satisfacción rápida de necesidades que, por su escasa cuantía y duración temporal, han de adjudicarse a través de un procedimiento ágil y sencillo, la utilización de la contratación menor es más propia de la satisfacción de necesidades puntuales que periódicas.

La utilización de esta figura para celebrar sucesivos contratos menores de suministros traspasando su cuantía máxima o el plazo temporal de un año podría constituir un supuesto de fraccionamiento irregular del objeto del contrato.

En cuanto a la publicación en la sede electrónica de la información sobre los contratos debe ajustarse a las normas previstas en el artículo 63.4 de la LCSP y 8.1 a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, incluso ha de publicarse la información relativa a los contratos menores al menos trimestralmente.



En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

**- Debe considerar el Pleno el inicio del procedimiento de revisión de oficio de los contratos de suministro de productos de alimentación con destino al comedor del Centro municipal XXX por concurrir en el adjudicatario una causa de prohibición para contratar.**

**- En sucesivas contrataciones debe tener en cuenta esa Alcaldía que corresponde al órgano de contratación prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de contratación con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores.**

**- Debe ese Ayuntamiento publicar en la sede electrónica la información relativa a los contratos que haya suscrito, incluidos los contratos menores.**

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López