**Informe 28/93, de 22 de diciembre de 1993. "Posible contratación de obras de limpieza y rehabilitación de edificios públicos, sin precio ni contraprestación por la Administración."**

Clasificación de los informes: 2.1.1. Contratos de obras. 21.11. Otras cuestiones.

## ANTECEDENTES

1 - Por el Director General de Administración y Servicios del entonces Ministerio de Obras Públicas y Transportes se dirige, en 21 de mayo de 1993, al Director General del Patrimonio del Estado del Ministerio de Economía y Hacienda escrito del siguiente tenor literal:

> *"Se ha recibido en esta Dirección General una propuesta de la Empresa Asistencia Técnica Investigación y Control S.A. (ASTINCO, S.A.), para la realización de obras de limpieza y rehabilitación de fachadas en inmuebles ocupados por servicios del Departamento. Estas obras se realizarían por cuenta de ASTINCO, S.A., sin gasto alguno para la Administración, bajo el patrocinio de empresas anunciadoras que contratarían directamente con esta Sociedad.*
>
> *Con carácter previo a la consideración de los términos y condiciones en que pudiera formalizarse un contrato de estas características, esta Dirección General estima necesario conocer el juicio de ese Centro Directivo sobre la oportunidad de autorizar la utilización de instalaciones para obras en edificios de dominio público, ocupados por servicios del Departamento, para la colocación de anuncios publicitarios mediante la contraprestación que representa el importe total del gasto de la obra, que aportaría la Empresa gestora de la publicidad.*
>
> *Igualmente, le ruego su información sobre la posible existencia de precedentes en relación con actuaciones de esta naturaleza que, al parecer, se vienen produciendo en el ámbito de la Administración Local, en obras realizadas en inmuebles de dominio público afectados a otros Organos de la Administración del Estado."*

2 - La Dirección General del Patrimonio del Estado da traslado a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa del anterior escrito, realizando, a su vez, las siguientes consideraciones:

"Se adjunta escrito del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente en el que manifiesta interés en conocer el criterio de esta Dirección General sobre la posible contratación de obras de limpieza y rehabilitación de edificios públicos ocupados por servicios de ese Departamento, cuyo coste de ejecución sería nulo para la Administración del Estado al permitirse la colocación de anuncios publicitarios por una segunda empresa -gestora de la publicidad-, que asumiría dicho coste total como contraprestación a la publicidad autorizada.

Tras ser estudiada la consulta por el Grupo de Apoyo de la Junta Coordinadora de Edificios Administrativos, que consideró no era competencia de dicho órgano pronunciarse sobre el particular, esta Subdirección considera que el planteamiento del asunto debe ser conocido e informado con carácter general por ese Organo consultivo, dada su clara y primordial incidencia en el régimen contractual que, dentro la vigente normativa, resulta aplicable a las peculiares circunstancias de ejecución de las obras y régimen económico del contrato, que, tal como se plantea, podría ser contrario al principio presupuestario de no afectación de ingresos a gastos.

Complementariamente a lo anteriormente expresado y por lo que afecta al ejercicio de las competencias demaniales de administración y conservación, que a cada Ministerio corresponde ejercer respecto a los edificios que le son afectados esta Subdirección General entiende que, la autorización administrativa que, en su caso, podría requerir la colocación de anuncios publicitarios y que el correspondiente pliego de cláusulas deberá prever, habría de tener en cuenta las características arquitectónicas y función representativa propia de este tipo de edificios públicos, lo

que conlleva un conocimiento previo y conformidad por parte de cada Departamento a los elementos estéticos y contenido del mensaje publicitario.

Asimismo deberá quedar prevista la posible responsabilidad de la empresa en caso de incumplimiento de los términos de la autorización, así como el plazo de duración de la misma."

**CONSIDERACIONES**

1ª.- La cuestión básica que se suscita en el presente expediente es la de determinar si resulta jurídicamente factible la celebración por la Administración de un contrato de obras en el que el contratista no recibe prestación económica de la Administración, sino de un tercero que satisface una determinada cantidad por la colocación de anuncios publicitarios en la obra.

Así delimitada la cuestión suscitada, resulta competencia de esta Junta Consultiva examinar exclusivamente los aspectos contractuales de tal cuestión, sin entrar a conocer, por tanto, de los restantes extremos apuntados en el escrito de la Dirección General de Administración y Servicios del entonces Ministerio de Obras Públicas y Transportes, cuales son los criterios de oportunidad de autorizar la colocación de anuncios publicitarios en las obras de edificios de dominio público y la existencia de precedentes, en el ámbito de la Administración Local, en relación con actuaciones de esta naturaleza.

2ª.- Desde el punto de vista estrictamente contractual dos son las objeciones fundamentales que pueden oponerse a la fórmula objeto de consulta, las cuales impiden que en este caso pueda justificarse dicha fórmula en el principio de libertad de pactos, dado que si bien de los artículos 3 y 14 de la Ley de Contratos del Estado se desprende que la Administración pueda celebrar los contratos e introducir en los pliegos de cláusulas administrativas particulares los pactos y condiciones que estime conveniente, definidores de los derechos y obligaciones que asumirán las partes en el contrato, ello queda condicionado a que dichos contratos, pactos y condiciones no sean contrarios al ordenamiento jurídico.

Así, en primer lugar, el contrato en la fórmula propuesta, aparece en contradicción con el artículo 12 de la Ley de Contratos del Estado expresivo de que "los contratos tendrán siempre un precio cierto, que se expresará en moneda nacional y se abonará al empresario en función de la importancia real de la prestación efectuada y de conformidad con lo convenido". En el supuesto que se somete a consulta -contratos de obras de limpieza y rehabilitación de edificios públicos- la exigencia del artículo 12 de la Ley de Contratos del Estado debe operar con toda rigurosidad, observándose por el contrario que la Administración no paga ningún precio al contratista, sino que éste se compensa económicamente -no se sabe si en su beneficio o en su perjuicio, aunque debe suponerse lo primero- con las cantidades que le abona un tercero, ajeno a la relación contractual -agencia de publicidad- con el beneficio que, a su vez, obtiene por la colocación de anuncios publicitarios. Ello supone una distorsión de la figura del contrato de obras en uno de sus elementos esenciales el pago del precio, que obliga a concluir que la fórmula propuesta se encuentra en contradicción con el articulo 12 de la Ley de Contratos del Estado.

En segundo lugar, además, con la fórmula propuesta se está infringiendo el principio presupuestario de no afectación de ingresos a gastos proclamado por el artículo 60 de la Ley General Presupuestaria, Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, porque, en definitiva, lo que se pretende y se consigue es que los ingresos procedentes de la colocación de anuncios publicitarios, se destinen a financiar el contrato de obras de limpieza y rehabilitación de edificios públicos.

3ª.- Desde el punto de vista jurídico contractual, la única solución posible que debe sustituir a la fórmula propuesta consiste, a juicio de esta Junta Consultiva, en independizar las figuras que, por tener distinta naturaleza, deben existir independientemente en el campo jurídico y así, en el presente caso, la figura del contrato de obras para la limpieza y rehabilitación de edificios públicos debe instrumentarse como un verdadero contrato de obras con la obligación de la Administración de satisfacer el precio del contrato al contratista, sin perjuicio de los ingresos que, con independencia, la Administración pueda obtener de la colocación de anuncios publicitarios, que, sin ser competencia de esta Junta pronunciarse sobre ello, deberán articularse mediante la fórmula jurídica correcta, con toda probabilidad cánones, tasas o precios públicos que, con independencia de los impuestos, constituyen los ingresos públicos de la Administración.

**CONCLUSION**

Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que no resulta ajustada a la legislación de contratos del Estado la fórmula propuesta por la Dirección General de Administración y Servicios del entonces Ministerio de Obras Públicas y Transportes y que jurídicamente la citada fórmula ha de descomponerse en un contrato de obras de limpieza y rehabilitación de edificios públicos, abonando su precio la Administración al contratista y en la obtención de ingresos por la colocación de anuncios publicitarios, a la que habrá que aplicar las normas específicas propias de la publicidad realizada por particulares en edificios públicos y de las cantidades, que por este concepto, deben ser satisfechas a la Administración.