

**Informe al proyecto de Decreto del Consell por el cual se regulará la coordinación interadministrativa, la colaboración financiera en materia de servicios sociales y la coordinación de los equipos profesionales de servicios sociales de atención primaria.**

Solicitado informe al referido proyecto de Decreto del Consell, se considera lo siguiente:

**Primero.-** El presente informe se emite en cumplimiento de lo establecido en los artículos 43.1, letra e), de la Ley del Consell y 5.2, letra a), de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat. Tiene, por tanto, carácter preceptivo.

Consta el texto remitido de un Preámbulo en su parte expositiva; y de cuarenta artículos estructurados en cuatro títulos, más siete disposiciones adicionales, cinco transitorias y dos finales, en su parte dispositiva,

Junto con el proyecto sometido a informe, se remite copia de los siguientes documentos:

- Informe de 1 de marzo de 2019 sobre la consulta pública del art. 133.1 de la Ley 39/2015.
- Informe de 31 de octubre de 2019 sobre las alegaciones presentadas por las entidades locales de la Comunitat Valenciana al proyecto de Decreto, aunque hace referencia a las Consellerias de Presidencia, y Hacienda y Modelo Económico.
- Resolución de iniciación de procedimiento de elaboración y aprobación del futuro Decreto, adoptada el 1 de marzo de 2019.
- Informe justificativo de necesidad y oportunidad del proyecto, suscrito el 19 de septiembre de 2019 por la Dir. Gral de Gestión y Organización del Sistema.
- Memoria económica también suscrita el 20 de diciembre de 2019 por la Dir. Gral de Gestión y Organización del Sistema.
- Informe sobre impacto de género, de 19 de septiembre de 2019.
- Informe previo sobre el impacto en la infancia, la familia y la adolescencia, también de 19 de septiembre de 2019.
- Informe sobre las alegaciones presentadas por las entidades locales de la Comunitat Valenciana al proyecto, de fecha 30 de septiembre de 2019.
- Certificación de, de 6 de noviembre de 2019, del informe favorable al proyecto de la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias.
- Informe de no repercusión en programas informáticos, de 12 de marzo de 2019.

## **ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT**

- Oficio de 20 de diciembre de 2019 por el cual se remite el proyecto a la Dir. Gral. de Presupuestos de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, a efectos de la emisión del informe preceptivo previsto en el artículo 26 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público y de Subvenciones.

Sobre lo anterior, debe señalarse que debiera constar este último informe citado pues, de conformidad con el art. 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, el informe de esta Abogacía es el último trámite a realizar en la elaboración de los reglamentos, antes de la remisión, en su caso, al Consell Jurídic Consultiu.

En aplicación de lo establecido en el art. 10.4 de la Ley 10/1994 de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, el proyecto deberá ser remitido a su informe y así está previsto, con carácter previo a la aprobación del proyecto.

Por último, deberá ser practicado el trámite establecido en el art. 54 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

**Segundo.-** Desarrollando la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana, el objeto de la disposición proyectada, tal y como en su art. 1 explica, es regular: la coordinación interadministrativa en materia de servicios sociales entre la Generalitat y las entidades locales de la Comunitat Valenciana, la colaboración interadministrativa para la provisión de servicios sociales con arreglo a la planificación estratégica de la Generalitat, la colaboración financiera con las entidades locales a través del contrato-programa, y los equipos profesionales de servicios sociales de Atención Primaria de carácter básico.

Así, después de referirse en su Título Preliminar al objeto y ámbito de aplicación de la norma; en su Título I regula el denominado Órgano de Coordinación y Colaboración Interadministrativa en Servicios Sociales previsto en el art. 49 de la Ley 3/2019; en su Título II las fórmulas de colaboración financiera entre las administraciones públicas de la Comunitat, como directo desarrollo de las previsiones contenidas en el art. 110 de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, en especial detallando el contenido, objeto, y evaluación y seguimiento, y reglas de financiación del contrato-programa sobre las bases de lo en ese artículo dispuesto; en el Título III las reglas de coordinación de los equipos profesionales de servicios sociales e atención primaria de carácter básico y las funciones de los equipos de intervención social, unidades de igualdad, y de apoyo jurídico y administrativo, según la dispuesta triple composición de los equipos profesionales de cada zona básica de servicios sociales en el art. 64 de la citada Ley 3/2019, y crea la comisión técnica de valoración y seguimiento de ayudas y la de intervención social, ambas de ámbito zonal.

No se formula reparo jurídico respecto a esta parte sustantiva de la norma en preparación.

**Tercero.-** Respecto a las Disposiciones Adicionales, merece un detenido examen y mención la Disposición Adicional Sexta.

## **ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT**

En ella se prevén unas reglas para la subrogación en los contratos administrativos suscritos por entidades locales para la gestión de servicios sociales incursos en traspasos de servicios a la Comunitat Valenciana. Debe puntualizarse que ahí la referencia correcta es “Generalitat” y no “Comunitat Valenciana”.

Tal supuesto de subrogación no está recogido expresamente en la legislación de Contratos del Sector Público.

Afronta esta Disposición Adicional la problemática relativa a qué ocurre con un contrato público en un supuesto de asunción por una entidad distinta de las competencias en virtud de las cuales el órgano administrativo contratante lo pudo adjudicar.

La legislación sobre contratos públicos no aborda esta importante cuestión de la extinción, sustitución o sucesión del poder adjudicador. En concreto, la cuestión se circunscribe a la reestructuración de la atribución del ejercicio competencial sobre una determinada materia a consecuencia de un cambio normativo, de forma que, a partir de una determinada fecha, la Administración que suscribió un contrato administrativo que se halla en vigor y ejecutándose pierde la competencia sobre el servicio que se está prestando mediante ese contrato y, en esa fecha, otra Administración asume la competencia.

En efecto, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, no prevé la novación subjetiva de la parte contratante, que es la Administración que licitó y adjudicó el contrato, sólo prevé la sucesión en la persona del contratista en su art. 98 y la cesión de los contratos por parte de los adjudicatarios y cumpliendo una serie de requisitos en el art. 214.

Tampoco la contempla como causa de extinción o resolución de los contratos en el art. 211 de la LCSP no estando prevista como causa de resolución expresa esta circunstancia unilateral de la Administración contratante.

Desde el enfoque del contratista se regula la continuidad de los contratos administrativos con subrogación de la nueva entidad en los derechos y obligaciones que de aquéllos dimanen. Esa es la regla en los supuestos referidos al cambio –por sustitución o sucesión- de contratista: se prevé, en todos los casos, que dicha sustitución conlleve la subrogación del contratista sustituto respecto de todas las obligaciones y derechos dimanantes del contrato asumidos por el contratista sustituido. Sólo se prevé que no se lleve a efecto si tal nueva entidad no reúne las condiciones de solvencia necesarias, y contempla expresamente este concreto caso de imposibilidad de llevar a cabo la subrogación como un supuesto de resolución contractual por culpa del adjudicatario según el art. 211.1.a).

En definitiva, la LCSP ha optado por la continuidad de los contratos públicos cuando se sustituye un contratista por otro, pero nada dice sobre qué sucede si se quiere sustituir la Administración contratante, aunque tampoco contiene ninguna regla contradictoria con la aplicación a ello de dicho principio de continuidad de los contratos públicos.

Así, en el caso que nos ocupa, en lugar de sustituir al contratista lo que se sustituye es la entidad contratante, y esa solución no se prevé en la LCSP.

## **ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT**

Pero siempre que queden respetados los principios básicos establecidos en la propia LCSP sobre los límites de la modificación de los contratos en cuanto al objeto de los mismos, pudiera parecer lógico pensar que debe aplicarse el principio de continuidad de los contratos subrogándose el nuevo ente que ha asumido la competencia en la materia a que se refiera la contratación en la posición jurídica de la Administración que los hubiera celebrado.

En el art. 203 y siguientes de la LCSP se regulan las modificaciones del contrato, pero como una prerrogativa o facultad unilateral de la Administración, imponiendo límites y garantizando los derechos del contratista, pero en ningún caso se ocupa ni de las modificaciones por mutuo acuerdo entre las partes ni de la novación contractual subjetiva por subrogación de otra Administración en la posición de la Administración contratante. Ello también porque la novación contractual subjetiva no es, en puridad, algo que la LCSP incluye dentro de su regulación relativa a modificaciones.

Así, según el art. 203 de la LCSP, sin perjuicio de los supuestos previstos respecto a la sucesión en la persona del contratista, cesión del contrato, revisión de precios y ampliación del plazo de ejecución, los contratos administrativos solo podrán ser modificados por razones de interés público en los casos y en la forma previstos en los arts. 203 a 207 y de acuerdo con el procedimiento regulado en el artículo 191, con las particularidades previstas en el artículo 207, de forma que los contratos administrativos celebrados por los órganos de contratación solo podrán modificarse durante su vigencia cuando así se haya previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, en los términos y condiciones establecidos en el artículo 204; o excepcionalmente, cuando sea necesario realizar una modificación que no esté prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares, siempre y cuando se cumplan las condiciones que establece el artículo 205 referido a las modificaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares: prestaciones adicionales, circunstancias imprevisibles y modificaciones no sustanciales.

En cualesquiera otros supuestos, dispone el art. 203 que si fuese necesario que un contrato en vigor se ejecutase en forma distinta a la pactada, deberá procederse a su resolución y a la celebración de otro bajo las condiciones pertinentes, en su caso previa convocatoria y sustanciación de una nueva licitación pública de conformidad con lo establecido en esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 213 respecto de la obligación del contratista de adoptar medidas que resulten necesarias por razones de seguridad, servicio público o posible ruina.

Así, la novación subjetiva de la parte contratante que la LCSP no contempla no cabría jamás hacerla por la vía de la estricta casuística y regulación de las modificaciones contractuales.

Pero no es eso lo que se pretende.

El entronque competencial y fundamentador de lo que pretende esta Disposición Adicional Sexta no se apoya en la normativa sobre contratos del sector público, materia respecto a la que, por otra parte, se carece de competencia autonómica para legislar.

Su fundamentación se halla en el ejercicio de competencias organizativas, y de desarrollo y aplicación de la legislación sectorial de competencia autonómica, en este caso, basada en la distribución competencial entre la Generalitat y las entidades locales que efectúa la Ley 3/2019, y

## ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

cuya efectiva entrada en vigor originará un traspaso de diversas competencias de las entidades locales hacia la Generalitat.

Como ya se ha dicho, la regulación de la incidencia sobre contratos públicos en vigor de las reestructuraciones competenciales entre administraciones no podrá encontrarse en la legislación sobre contratos públicos. De ello se han de ocupar las normas específicas que en cada ocasión se aprueben para la fusión o reestructuración de que se trate, como ha ocurrido en el ordenamiento jurídico español en otras ocasiones.

Y respecto a ello, el antecedente más lejano, pero también esencial, es el caso de las transferencias de servicios a las Comunidades Autónomas, donde esta cuestión se ha producido masivamente. La regulación general de la solución jurídica que ha de darse está contemplada de un modo claro y conciso en el artículo 21.1 de la Ley 12/1983, del Proceso autonómico: "*1. Los Reales Decretos de transferencia determinarán las concesiones y los contratos administrativos afectados por el traspaso, produciéndose la subrogación en los derechos y deberes de la Administración estatal en relación con los mismos por la Administración de la Comunidad Autónoma correspondiente*". Y, en efecto, los Reales Decretos de transferencia recogen expresamente el principio de subrogación de la nueva Administración competente en los derechos y deberes contractuales que tuviera contraídos la anterior.

Aunque recogido en esta Ley específica, hay doctrina que, analizando la cuestión, considera que la regla tiene el carácter de principio general, de posible aplicación a supuestos análogos de sucesión competencial entre entidades públicas.

Por otra parte, tales previsiones sobre subrogación contractual de una administración a otra se contienen en diversos estatutos de autonomía de varias comunidades autónomas.

En cuanto a la legislación sobre régimen local, también tiene incorporado el principio general de la subrogación en los derechos y deberes cuando se producen supuestos de sustitución o sucesión de órganos o entidades.

Así, aunque falta de regulación la propia legislación de contratos públicos, esta figura de la subrogación en contratos públicos entre administraciones a consecuencia de reorganizaciones equipotenciales no es extraña a nuestro Derecho.

Y lo cierto es que, más allá de lo expuesto, hay recientes ejemplos en normativa autonómica española de regulación y aplicación de este mecanismo de subrogación contractual entre administraciones.

Por ejemplo y sin ánimo exhaustivo, el Decreto 193/2019, de 10 de septiembre, de la Generalitat de Catalunya, por el que se aprueba la distribución y el traspaso de las competencias, las actividades y los servicios del Consejo Comarcal del Barcelonès y de los organismos, entidades y empresas vinculados o dependientes, según el cual y sobre la base de la Ley 1/2019, de 15 de febrero, de supresión del Consejo Comarcal del Barcelonès, la distribución y traspaso de competencias, actividades y servicios conlleva la subrogación por parte de las administraciones correspondientes en las relaciones jurídicas, de derecho público y privado, establecidas por el

## ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

Consejo Comarcal del Barcelonès y por los organismos, entidades y empresas vinculados o dependientes afectados.

Y, en especial, debe observarse que esta proyectada Disposición Adicional Sexta está redactada en términos idénticos al art. 9 de la Ley 1/2014, de 25 de julio, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, referido a la "Subrogación en los contratos suscritos por las Entidades Locales para la gestión de servicios públicos incursos en traspasos de competencias y servicios a la Comunidad de Madrid".

Por último, y siguiendo con el examen de la disposición proyectada, respecto a las Disposiciones Transitorias y Finales, tampoco se opone reparo jurídico.

### **Cuarta.-** Observaciones de técnica normativa.

La estructura y forma del proyecto cumple, en lo esencial, con lo establecido, sin carácter normativo, por el Título II del Decreto 24/2009; si bien, queremos recordar que, por aplicación de lo establecido en el artículo 32.2 del Decreto 24/2018, se deberá incluir una disposición derogatoria, con la siguiente cláusula de salvaguardia: "*Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto*".

Valencia, 27 de enero de 2020  
El Abogado de la Generalitat  
Carlos Torres Gimeno

