

Expte 780.528/18

As/ Encomienda a Mercazaragoza estudios previos contratación obra dos nuevos mercados públicos

Esta propuesta fue aprobada en la Sesión del Goblemo de Zaragoza, de de de de de de 20.00 I.C. de Zaragoza, a de de 20.00 El Titular del Órgano de Apoyo al Gobierno

A GOBIERNO DE ZARAGOZA

Fdo.: Fernando Benedicto Armengol

ANTECEDENTES DE HECHO

1°) El Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza en sesión de fecha 5-12-17 convocada para debatir el Estado de la Ciudad aprobó una moción en la que se instaba al Gobierno de Zaragoza a crear el Plan de Mercados Siglo XXI consistente en la construcción de 5 mercados detallistas en Zaragoza en un periodo de 10 años y localizados en diferentes Barrios de la ciudad.

El documento sobre el que se amparaba este acuerdo mencionaba 5 posibles áreas geográficas en las que ubicar dichos mercados (con mayor o menor precisión). Se han avanzado actuaciones sobre dos mercados cuyos emplazamientos aparecían reflejados de forma concreta: "Estación del Norte", cubriendo la zona del Arrabal y "En el eje de Parque Venecia cubriendo la zona de Venecia-La Paz-Torrero".

2°) Por lo que se refiere al emplazamiento de Parque Venecia, cuyo plano de parcela se une al texto de reglas de funcionamiento de la encomienda, a través de acuerdo plenario de 20-7-11 fue constituido un derecho de superficie sobre la parcela a favor de Mercazaragoza por plazo de 50 años para su destino a la implantación de un nuevo mercado minorista y galería comercial, con supermercado de proximidad" (sic).

En un principio, y en la medida en que las actuaciones objeto de encomienda resultan ser previas a las disposiciones relativas a la determinación de la propiedad sobre lo edificado y las fórmulas de gestión sobre los espacios acondicionados, en nada debe impedir la continuación de tal derecho y su compatibilidad con los cometidos encargados a través de la presente encomienda. Mas bien vienen a anticipar las actuaciones que el superficiario hubiere debido emprender en el transcurso del tiempo desde la constitución del derecho de superficie y que, en sintonía con los deseos municipales reflejados en los acuerdos adoptados desde entonces, vienen a cumplir con la serie de trámites relevantes y necesarios para llevar a cumplido efecto el objetivo del derecho de superficie. Derecho real, éste, que se contemplaba en su momento en el justificativo del acuerdo que lo constituyó, art. 120 Ley 3/ 2009 de Urbanismo de Aragón, y hoy en el art. 13 del Real Decreto legislativo estatal 7/2015, (TRLS y RU) y 113 del Decreto Legislativo Aragón 1/2014, de 8 de Julio, y que consiste en la facultad otorgada al superficiario para construir en suelo ajeno siendo éste el propietario de lo edificado.

Las actuaciones encomendadas son previas a la construcción, y de imperativo normativo/contractual, habiendo Mercazaragoza prestado su aceptación a este texto según correo electrónico de fecha de 18 de Julio (doc 5)

- 3°) Por lo que se refiere a Estación del Norte, las referencias a la construcción de un equipamiento/mercado en la parcela de 6.545 m2 con esta generalizada denominación de "Estación del Norte" ya parten del Plan Director de la Estación del Norte y que se contienen con idéntico objetivo en la documentación obrante en el expediente por el que aprobó la moción relatada en el punto 1) anterior al hablar del mercado de la zona "Arrabal" (en planta soterrada).
- 4°) A la vista del perfil general de operación y negocio jurídico que sirvió de amparo a la propuesta de resolución del acuerdo plenario de 5-12-17 que habla de "concursos para la concesión administrativa del suelo público por un tiempo determinado, en torno a 20 años, a la cadena explotadora del supermercado a cambio de la construcción del inmueble y la entrega del mercado tradicional a este Ayuntamiento para su gestión y explotación...", parece, en principio, que este modelo negocial puede tener cabida en el actual contrato de concesión de obra del regulado en los arts 247 y ss LCSP.

No obstante, como primer cometido de la encomienda se efectúa un primer encargo: la justificación de la solución contractual escogida.

5°) El Ayuntamiento de Zaragoza ya goza de antecedentes a la hora de acometer cometidos en materia de mercados: el mantenimiento de los mercados municipales viene siendo encomendado a la sociedad pública municipal Mercazaragoza SA desde 2010, como medio propio y servicio técnico del mismo.

No obstante, y aunque reforzada esta técnica de intervención y delegación por otras encomiendas posteriores que han posibilitado por ejemplo la rehabilitación del Mercado Central, este tipo de instrumentos han venido siendo muy cuestionados por la Asesoría Jurídica y fiscal de la Sociedad municipal, particularmente una vez aparecido en la LCSP, arts 32 y 33, la regulación de los requisitos que ACUMULADAMENTE se deben reunir para posibilitar este mecanismo de la encomienda a medio propio.

Dentro de la figura genérica de las encomiendas de gestión se distinguen las encomiendas interadministrativas (antiguo art. 15 Ley 30/92 y actual art. 11/215, de 1 de octubre, LRJSP), y las reguladas en la LCSP arts 32 y 33 (anteriormente art 24 TRLCSP), que vienen a pronunciarse acerca de los requisitos que deben reunir estas encomiendas, para ser consideradas como tales y cuyo objeto se centra en relaciones de contenido contractual a cambio de una retribución bajo forma de tarifas,. En el presente supuesto, salvo el cometido de la gestión del procedimiento contractual referido en el punto 5°, letra e) que parece acomodarse más bien a la encomienda interadministrativa por la función de "auctoritas" que comporta pero al que se le desea dar un tratamiento conjunto al lado de las prestaciones contractuales, los encargos suscitados encajan en las encomiendas de contenido contractual: "los poderes adjudicadores podrán organizarse ejecutando de manera directa prestaciones propias de los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obras y concesión de servicios.... valiéndose de otra persona jurídica distinta a ellos....".

Fdo.: Fernando Benedicto Armengol

Zaragoza

SERVICIO JURIDICO DE MERCADOS

Bajo cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos que se informan a continuación.

5.1.- Que el poder adjudicador ejerza sobre el ente destinatario del encargo un control, directo o indirecto, análogo al que ostentaría sobre sus propios servicios o unidades.

En algún otro expediente anterior relativo a otras encomiendas a Mercazaragoza ya se venía a fundamentar el cumplimiento de este requisito aduciendo el informe de la Abogacía del Estado número 62/09, de 27 de Mayo, que recogiendo la doctrina sentada por la ss TJCE de 19-4-07, Asemfo- Tragsa C-295/05, y 13-11-2008, Coditel-Brabante C-324/07, ya venía a sostener que, en la medida en que las decisiones societarias son acordadas por un Consejo de Administración compuesto por representantes de la Corporación Local y Mercasa (en nuestro caso, con titularidad del 51 y 49%, respectivamente), la Entidad Local ejercía sobre dicha Sociedad un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios, pudiéndole atribuir encargos de ejecución obligatoria.

Argumento éste que, por poder no ser considerado suficiente, vendría reforzado por:

- los antecedentes insertos en los expedientes de constitución de la entonces sociedad mixta Mercazaragoza que aprobaron tanto la municipalización sin monopolio de los servicios de matadero y mercado de mayorista de carnes (acuerdo de 12-11-81, expte 30.563/79),
- como la municipalización en régimen de monopolio del Servicio de Mercados Centrales Mayoristas, otorgando este Servicio a la entonces Empresa Mixta Mercazaragoza SA (Resolución Ministerio Gobernación número 535 de 22-2-73).
- En definitiva el acuerdo plenario del Ayuntamiento de Zaragoza de 26-7-17 que, resolviendo el contrato de gestión indirecta a favor de Mercazaragoza SA aprobó su funcionamiento a través de la gestión directa, adoptándose este acuerdo por iniciativa de Mercazaragoza SA, y tratándose de intermediación de una forma societaria para el ejercicio del servicio de forma directa (art. 85-ter 27/85 y art. 209 LALA)
- 5.2.- Que más del 80% de las actividades del ente destinatario del encargo se lleven a cabo en el ejercicio de los cometidos que le han sido conferidos por el poder adjudicador (promedio del volumen global de negocios en los tres ejercicios anteriores).

No obstante y para una mayor concreción, se acompañan los datos que la Memoria económica unida al expediente de gestión directa (expte 1158614/14) aparecían reflejados sobre el % de cifra de negocio (ejercicio 2015) de cada una de las áreas comerciales:

	% s/cifra negocios	
Matadero (1)	70,2 %	
Mercado Frutas y Verduras (1)	10,3 %	
Mercado Pescados (1)	3,8 %	
Zac y C. Negocios	13,3 %	
Mercados Detallistas (1)	2,5 %	

(1) municipalizado/gestión directa.

- 5.3.- Que la totalidad de su capital o patrimonio sea de titularidad o aportación pública. Resulta manifiestamente conocido que el 51% del capital social de Mercazaragoza lo ostenta el Ayuntamiento de Zaragoza, residiendo el otro 49% en poder de MERCASA, empresa pública estatal dependiente del SEPI
- 5.4.- Que la condición de medio y servicio técnico esté reconocida expresamente por los Estatutos del encomendado

Por acuerdo plenario de 26-3-10 fue aprobada, como Junta General, la modificación de los Estatutos Sociales para adaptarlos a la nueva condición de sociedad integramente pública, dando nueva redacción a su art. 2, c) que quedó redactado de la siguiente forma:

c) Mejorar en todos los órdenes el ciclo de comercialización de los productos alimenticios, incluyendo la construcción, implantación, remodelación y gestión de Mercados Municipales, en los que podrán desarrollarse también otras actividades comerciales que supongan un apoyo y fomento al pequeño comercio y un factor de dinamización y vertebración de la vida comercial y social en su entorno. La sociedad ostenta, para la ejecución de estas acciones, la condición de medio instrumental propio y servicio técnico del Ayuntamiento de Zaragoza. En consecuencia podrá, dentro del ámbito de tales acciones, recibir encomiendas de gestión o ser adjudicataria de contratos por parte de dicho Ayuntamiento, en los términos de lo establecido por la normativa reguladora de los contratos del sector público. El acto de encomienda o adjudicación precisará el régimen y condiciones de los mismos".

Estimando igualmente cumplido el siguiente requisito que exige en este apartado el art. 32, 2, d), 2ª LCSP por lo que se refiere a la verificación por el Ayuntamiento de que el medio propio "cuenta con medios personales y materiales apropiados par la realización de los encargos de conformidad con su objeto social", ya que la mayor parte de los servicios encomendados van dirigidos al socio MERCASA, experto en este tipo de estudios y capaz para ellos, y elaborador de los presupuestos económicos que sirven de base financiera para esta encomienda, quien ha fijado un porcentaje de subcontratación en los mismos ascendente a XXXX, a pesar de que el art. 32,7 b) que, tras fijar el límite de subcontratación en un 50%, viene a sentar que "no será de aplicación....... a aquellos en que la misma (la gestión del servicio público) se atribuya a una sociedad de derecho privado cuyo capital sea, en su totalidad, de titularidad pública"

Esta propuesta fue aprebada en la Sesión del Gobierno de Zaragoza, de de de de de de 20. L.C. de Zaragoza, a de de 20. L.C. de Zaragoza, a de de 20. L.C.

El Titular del Órgano de Apoyo al Gobierno



5.5.- Tarifa retributiva:

El art 32.1, tras enmarcar la facultad de encargar prestaciones propias de los contratos por parte de los poderes adjudicadores a sus medios propios excluyéndolas a su vez de su regulación (art 6,3), exige que se establezca una compensación tarifaria por sus trabajos.

Sobre este aspecto de la posible retribución al encomendado no se han localizado otros antecedentes que los relativos a la posibilidad de aplicar un % en concepto de gastos directos en la encomienda a Mercazaragoza para la gestión integral de los Mercados San Vicente de Paúl y Central de 2010.

Dice así el nº 2 ("justificación de gastos") del apartado II (condiciones económicas) de los Anexos para la gestión encomendada por cada mercado:

"Mercazaragoza podrá aplicar a gastos indirectos, siempre y cuando la imputación a la actividad se realice en la parte que corresponda de acuerdo con principios y normas de contabilidad general admitidas y, en todo caso, en la medida en que tales costes correspondan al período en que efectivamente se realice la actividad. El importe total de los gastos a los que se refiere este apartado no superará el 14% del total del resto de los gastos de gestión y no será necesaria su justificación documental, aunque en el Presupuesto anual se deberá justificar los conceptos incluidos en dicho porcentaje".

Como se ve, pues, no existen unas tarifas como tales, aplicables a las posibles encomiendas a Mercazaragoza.

Todo ello, teniendo en cuenta que, por un lado el TRLCSP menciona que esas posibles tarifas deben estar "aprobadas" y que, por otro, existe una petición de Mercazaragoza sobre tales "tarifas" que incluye conceptos no contemplados en la única encomienda hasta ahora elaborada.

La posibilidad de retribuir la actividad del ente encomendado ya se ha dicho que viene ya no solo admitida como tal sino exigida como condición, por el art. 32 LCSP.

La normativa contractual no establece un régimen de determinación de esas tarifas ni la forma de su cálculo. Normalmente suele ser resuelta esta deficiencia en la normativa reguladora de los distintos entes instrumentales que incorporan, con diferentes cálculos, estas tarifas adecuándolas normalmente a los costes reales de las prestaciones realizadas.

Ahora bien, en la normativa y regulación de la sociedad Municipal Mercazaragoza SA no se ha encontrado referencia alguna en este sentido salvo la mención incluida en el apartado c) del art. 2 de sus Estatutos al referirse a que "el acto de encomienda o adjudicación precisará el régimen y condiciones de los mismos". Por otro lado estas tarifas y su previa determinación son aplicables para el supuesto de que las prestaciones objeto de la encomienda sean ejecutadas con recursos propios del ente instrumental y, por lo tanto, "los costes reales se hacen depender de la estructura de costes directos e indirectos de cada ente instrumental", circunstancia que no se da cuando las actividades son subcontratadas.

Parece lógico admitir como gasto asociado a la encomienda la "facturación del porcentaje de

gastos corporativos" para ser adicionados a los costes reales incurridos directamente en la prestación de terceros. (infomre 2/2008, de 27 de octubre, de la Junta Consultiva de Andalucía).

En otras ocasiones ha sido inadmitida la inclusión en el régimen tarifario o retribución de los medios propios el beneficio industrial por considerar que no encaja en la lógica y la coherencia jurídica y económica propia de las encomiendas (informe del Tribunal de Cuentas nº 1003 y resolución Junta Consultiva Cataluña 13/2015).

Por la razón de la inexistencia de una tarifas previamente fijadas para remunerar la actividad del medio propio, se suele admitir que esta remuneración pueda determinarse de acuerdo con el procedimiento específico previsto en la misma a tales efectos (art. 2, c) Estatutos Mercazaragoza). Remuneración que, en el ámbito de la Administración del Estado, ya fue motivo de un tratamiento específico a través del acuerdo del Consejo de Ministros de 6-6-2008 por el que se dieron instrucciones para la atribución de la condición de medio propio y servicio técnico a sociedades mercantiles estatales cuyo capital corresponda en su integridad a la Administración General del Estado o a la Sociedad Estatal de participaciones industriales, en el que, como criterio general, venía a establecerse una relación directa entre las tarifas y los costes reales de las prestaciones realizadas, "teniendo en cuenta para su cálculo los costes directos y los indirectos, y márgenes razonables, acordes con el importe de aquellas prestaciones, para atender desviaciones o imprevistos de rentabilidad". (Circular IGAE 4/2015, de 20 de Mayo, pág 23), añadiendo que, "estos márgenes figurarán como partida independiente del resto de la tarifa".

En este sentido, al no existir un criterio uniforme en el porcentaje de gastos generales y corporativos repercutidos al coste de las actividades (que el informe de Fiscalización de las encomiendas contractuales de la C.A. de Aragón de 2013, emitido por el Tribunal de Cuentas de Aragón, las sitúa entre el 2% y el 20%; pág. 9), se ha solicitado a la Dirección de Mercazaragoza propuesta de tarifas y, a través de comunicación de fecha 18 de Julio de 2018 realiza una petición de coste retributivo del 14%.

Dentro de ese porcentaje no aparece incluida una magnitud económica compensatoria del nuevo régimen de tratamiento del IVA en las encomiendas establecido por la Ley 28/2014, de 27 de Noviembre, modificando la Ley del IVA de 1992 (en adelante LIVA).

La mencionada Ley modifica el artículo 7, apartado 8, LIVA que contempla las operaciones no sujetas al impuesto:

" No estarán sujetas al impuesto los servicios prestados en virtud de encomiendas de gestión por los entes, organismos y entidades del sector público que ostenten, de conformidad con lo establecido en los arts. 4.1,n) y 24.6 del TRLSP la condición de medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración Pública encomendante y de los poderes adjudicadores del mismo.

Asimismo, no estarán sujetos al impuesto los servicios prestados por cualquiera entes, organismos o entidades del sector público, en los términos a que se refiere el art. 3.1 TRLCSP, a favor de las Administraciones Públicas de las que dependan o de otra integramente dependiente de éstas, cuando dichas Administraciones Públicas ostenten la titularidad integra de los mismos"

Por lo tanto, con efectos desde 2015, los servicios prestados en virtud de encomiendas de gestión no

El Titular del Órgano de Apoyo al Gobierno

Fdo.: Fernando Benedicto Armengol

se encuentran sujetos a IVA, lo que produce la no deducibilidad, para los propios medios personificados, de las cuotas soportadas por los bienes y servicios adquiridos par realizar tales encomiendas.

Este nuevo marco normativo, ha supuesto para Mercazaragoza, recogiendo la expresión que utiliza para este nuevo fenómeno la Circular 4/2015, de 20 de mayo de la IGAE sobre diversos aspectos relacionados con las encomiendas de gestión contractuales, una alteración "de la ecuación de los costes de ejecución de las encomiendas de servicios". Esta misma Circular es la que, cuando la encomienda conllevara servicios subcontratadados (como en el presente caso) que implicara un IVA soportado, "los distintos medios propios deben justificar adecuadamente el incremento de costes que, en su caso, les vaya a suponer la modificación del art. 7-8 LIVA antes de proceder a la adaptación y aprobación, en su caso, de las nuevas tarifas o a la modificación de las existentes".

Ahora bien, al tratarse de IVA no deducible con carácter general, la misma Ley modificatoria de LIVA (Ley 28/14) incorporó el nº 5 al art. 93 de la Ley, que permite deducir parte de IVA en base a un "criterio razonable". Criterio que no ha sido fijado todavía por la Sociedad Municipal en razón a la comprobación que necesita efectuar del peso que representa el volumen económico de las/s encomienda/s que le encargue el Ayuntamiento en comparación con el volumen económico general del resto de actividades de la Sociedad.

Esta es la razón, según se nos ha comentado, de que en este primer momento la repercusión que puede representar el IVA no deducible en la economía de la Sociedad no venga incorporado inicialmente en el 14% propuesto.

Por otro lado, puede no merecer inconveniente mayor su precisión posterior, mediante acuerdo modificatorio o más preciso, ya que por un lado el grado de su cuantificación dependerá de la comparación mencionada que no se conocerá hasta final de ejercicio, y por otro, lo avanzado del ejercicio en cuanto a su ejecución presupuestaria, impediría la disposición dineraria en este ejercicio.

Esta consideración ya viene expuesta, y admitida, por la Circular IGAE 4/2015 (pags. 21 a 23) que, tras admitir que la repercusión de la modificación LIVA es aplicable tanto para las nuevas encomiendas como para las suscritas con anterioridad, viene a razonar que "la determinación de las tarifas exige un análisis la contabilidad analítica o de costes, su comparación con los mercados y la aplicación de procedimiento de cálculo cuyos resultados, como consecuencia de los principios que rigen la contabilidad de las empresas, entre ellos, el principio de empresa en funcionamiento y los distintos factores a considerar, pueden variar a lo largo de la vigencia de la encomienda".

A la vista de todo lo anterior, parece razonable en base a los antecedentes de la encomienda de 2010, aunque parcamente justificado, la propuesta realizada por Mercazaragoza respecto de su margen retributivo (14%) y que deberá aprobarse con carácter simultáneo a la encomienda, al no existir cuerpo documental que haya fijado las tarifas previamente.

6) Las reglas a que debe atenerse la presente encomienda se contiene, juntamente con sus antecedentes, en Documento anejo al expediente.

> Esta propuesta rue apropada en la Sesión Gobierno de Zaragoza, de I.C. de Zaragoza, a L

El Titular del Órgano de Apoyo al Gobierno

En base a todo lo anterior, y con el visto de la Intervención General, se propone la adopción por el Gobierno de Zaragoza, órgano municipal en quien se residencia la aprobación de las encomiendas de gestión por el art. 14, 1, ñ) Ley 10/2017, de 30 de Noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón, el siguiente acuerdo:

PRIMERO.- Encomendar a Mercazaragoza en su condición de medio propio de este Ayuntamiento las actuaciones que se enumeran en el anejo del presente acuerdo bajo el título de Reglas de Funcionamiento. Todos ellas relativas a las actuaciones preparatorias necesarias para la construcción de dos nuevos mercados en parcelas de Parque Venecia y Estación del Norte.

SEGUNDO: La presente encomienda, de acuerdo con los presupuestos presentados por los ejecutores del encargo, se financiará con la dotación económica incluida en las partidas del Presupuesto Municipal 2018:

produciéndose las transferencias dinerarias de acuerdo con lo que establecen las Reglas de Funcionamiento (RC,S 305104 Y 305105).

TERCERO: Aprobar como tarifas retributivas específicas para la presente encomienda, el 14 % sobre los servicios efectivamente prestados y justificados, debiéndose en el plazo de los 6 meses siguientes al presente acuerdo analizar por parte de Mercazaragoza la repercusión adicional que representa a la Sociedad municipal la no deducibilidad del IVA en las prestaciones objeto de la encomienda con la finalidad de efectuar las oportunas regularizaciones, en su caso.

CUARTO: Notificar el presente acuerdo a Mercazagoza, Intervención General, MERCASA y Juntas de Distrito afectadas.

I.C de Zaragoza, a 23 de julio de 2018

EL JEFE DEL SERVICIO JURÍDICO DE MERCADOS

Fdo.: Ramiro Pardo Berges

CONFORME

El Coordinador General de Orbanismo

y Sostenibilidad

Fdo.: Miguel Ángel Abadía Iguacén

El Titular del Órgano de Apoyo al Gobierno

Fdo.: Fernando Benedicto Armengol