



Lehiaren
Euskal Agintaritza
Autoridad Vasca
de la Competencia

Informe sobre determinados negocios jurídicos suscritos entre el Ayuntamiento de Bilbao y la Fundación Metròpoli

Proyecto AVC nº 92-PROM-(2017)

Sumario:

I. Antecedentes y objeto del informe	2
II. Delimitación de la figura del convenio frente a la de contrato en la contratación pública	3
III. Análisis de los negocios jurídicos celebrados por el Ayuntamiento de Bilbao y sus entidades dependientes en relación con diversos proyectos de remodelación de la ciudad	7
1. Sujetos de los negocios estudiados.....	7
A. Entidades públicas intervinientes.....	7
B. La Fundación Metròpoli y Cities Lab.....	8
2. Análisis de los negocios jurídicos	10
A. PROMOBISA/Bilbao Next.....	10
a. Diagnóstico del Proyecto de Ciudad de Bilbao	10
b. Impulso al posicionamiento internacional de la Ciudad de Bilbao	12
c. Contratos menores	15
B. Ayuntamiento de Bilbao	16
C. BILBAO EKINTZA	19
IV. Conclusiones	20

Pleno

Dña. María Pilar Canedo Arrillaga, Presidente

Dña. Natividad Goñi Urriza, Vocal

D. Rafael Iturriaga Nieva, Vocal

Secretario: Dña. Natividad Goñi

El Pleno del Consejo Vasco de la Competencia (en adelante CVC), en su reunión del 30 de mayo de 2017, con la composición arriba indicada, ha decidido emitir el presente informe en relación con la compatibilidad con la normativa de competencia de las relaciones jurídicas mantenidas entre el Ayuntamiento de Bilbao y la Fundación Metròpoli.



I. Antecedentes y objeto del informe

1. La Autoridad Vasca de la Competencia (en adelante, AVC) recibió una solicitud para analizar, desde la perspectiva de competencia, los convenios suscritos por distintas entidades públicas: el Ayuntamiento de Bilbao y PROMOBISA con la Fundación Metrópoli.

Las administraciones deben proveerse de bienes y servicios para poder acometer sus funciones y en el ejercicio de sus poderes deben respetar el ordenamiento jurídico –incluida la normativa de competencia- y realizar un uso eficiente de los recursos públicos.

La denominación de esos negocios jurídicos como convenios ha tenido como consecuencia que no se aplique Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP) y que, en consecuencia, se haya limitado la concurrencia y transparencia en los procesos de selección de los prestadores de los servicios¹.

Procede analizar si la decisión de las administraciones de no aplicar esa regulación a los mencionados negocios jurídicos ha podido limitar la competencia de forma contraria al interés general.

2. El presente informe se emite en virtud de la competencia que la Ley 1/2012 de la AVC atribuye a este organismo en su artículo 3.3.e), referida a “dirigir a las administraciones públicas propuestas conducentes al mantenimiento o al restablecimiento de la competencia en los mercados”².

¹ Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, BOE nº 276, de 16 de noviembre de 2011; modificado por Ley 17/2012, de 27 de diciembre, BOE-A-2012-15651; por Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, BOE-A-2013-2030; por Ley 8/2013, de 26 de junio, BOE-A-2013-6938; por Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, BOE-A-2013-7063; por Ley 10/2013, de 24 de julio, BOE-A-2013-8083; por Ley 11/2013, de 26 de julio, BOE-A-2013-8187; por Ley 14/2013, de 27 de septiembre, BOE-A-2013-10074; por Ley 20/2013, de 9 de diciembre, BOE-A-2013-12888; por Ley 25/2013, de 27 de diciembre, BOE-A-2013-13722; por Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, BOE-A-2014-747; por Ley 13/2014, de 14 de julio, BOE-A-2014-7468, por Ley 2/2015, de 30 de marzo, BOE-A-2015-3443; por Ley 25/2015, de 28 de julio, BOE-A-2015-8469; por Ley 31/2015, de 9 de septiembre, BOE-A-2015-9735; por Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, BOE-A-2015-9801, y por Ley 40/2015, de 1 de octubre, BOE-A-2015-10566. Texto consolidado: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-17887>.

² Ley vasca 1/2012, de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia, BOPV nº 29, de 9 de febrero de 2012.



II. Delimitación de la figura del convenio frente a la de contrato en la contratación pública

3. El aprovisionamiento público genera una actividad económica imprescindible para que los servicios públicos funcionen. La variedad de ámbitos en que actúa la administración hace que su acción afecte a todos los mercados.

La eficiencia en la contratación tiene una afectación directa en los niveles de bienestar de los ciudadanos dado que cuando existe competencia en los procesos de selección se genera un incentivo a la mejora en la calidad del servicio prestado y de reducción del precio que es positivo en sí mismo y que además permite liberar dinero público para la prestación de otros servicios a la ciudadanía.

Además de manera indirecta, mejora la productividad de la economía y fortalece la calidad de las empresas e industrias favoreciendo que éstas puedan competir en otras economías³.

El desarrollo tecnológico amplía las posibilidades asociadas al desarrollo de procedimientos eficientes de contratación pública, la transparencia en las decisiones públicas y la lucha contra las restricciones a la competencia. Incluso la toma de decisiones requiere un análisis objetivo de las restricciones yendo mucho más allá de que las actuaciones de la administración tengan encaje formal en los textos legales.

4. El artículo 1 del TRLCSP establece los principios inspiradores sobre los que debe basarse cualquier contratación pública, independientemente de cuál sea el procedimiento de adjudicación empleado. Entre dichos principios destacan los de igualdad de oportunidades entre los licitadores, transparencia en los procesos y salvaguarda de la libre competencia.

Sin embargo la legislación de contratación establece una separación material entre convenios y contratos que tiene profundas implicaciones en las exigencias normativas de uno y otro⁴.

El artículo 4 del TRLCSP excluye, con carácter general, los **convenios**, de su ámbito de aplicación, sin llegar a definirlos.

³ OECD PUBLIC GOVERNANCE COMMITTEE. *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*. Accesible en <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>

⁴ Art.12.4 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. DOUE L 94-65, de 28 de marzo de 2014 y artículos 47 y stes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015.



5. Dado que el TRLCSP no realiza una definición de convenio, para ello se ha recurrido tradicionalmente a la identificación de sus características esenciales⁵.

Los convenios de colaboración exigen la confluencia de dos o más sujetos **con competencias** o **funciones** concurrentes, complementarias o que, al menos, persigan unos **finés comunes** cuya consecución se articula mediante la **puesta en conjunto de medios** personales, materiales o de ambos.

La existencia de un convenio supone la existencia de un objetivo común entre las partes que colaboran para su consecución y el convenio es el instrumento jurídico por el que se otorga cobertura formal a esa colaboración⁶.

El convenio, que se formaliza por escrito, exige por tanto una posición de igualdad entre las partes.

Reiterada es la jurisprudencia del TJUE ha determinado que para que sea posible realizar un convenio debe existir una “misión de servicio público común” a ambas entidades y no simple onerosidad (contraprestación, servicio a cambio de un precio u otro servicio)⁷.

⁵ La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC) dedica un artículo a los convenios de colaboración, pero el mismo se refiere a los convenios de colaboración en general celebrados entre entidades del sector público “Artículo 6. Convenios de colaboración; 1. La Administración General y los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma podrán celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias. (...)”. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Texto consolidado <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-26318> (Esta Ley, actualmente derogada estaba en vigor cuando se suscribieron los convenios)

⁶ Véase en este sentido el MAS VILLARROEL, Luciano J. y SANZ GANDASEGUI, Francisco. *Dictamen nº 6/07, de 23 de abril de 2007*. ABOGACÍA DEL ESTADO. Accesible en http://www.boe.es/buscar/anales_abogacia/ANALES_07_0006.pdf. En él se realiza un pormenorizado análisis sobre las diferencias existentes entre los convenios de colaboración y contratos a efectos del artículo 3.1.c) del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP) vigente en el año 2000.

⁷ Véanse las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 6 de octubre de 2015, Asunto C-203/14, Consorci Sanitari del Maresme (ECLI:EU:C:2015:664), 13 de junio de 2013, Asunto C-386/11, petición de decisión prejudicial planteada por el Oberlandesgericht Düsseldorf – Alemania) – Piepenbrock Dienstleistungen GmbH & Co. KG / Kreis Düren (ECLI:EU:C:2013:385); de 19 de diciembre de 2012, Asunto C-159/11, Azienda Sanitaria Locale di Lecce, Università de Salento / Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce y otros (ECLI:EU:C:2012:817), y Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de junio de 2009, Asunto C-480/06, Comisión de las Comunidades Europeas / República Federal de Alemania (ECLI:EU:C:2009:357). Véase igualmente el artículo 2.1.10 y el considerando 31 de la Directiva 2014/24 y el “Documento de trabajo de los servicios de la Comisión relativo a la aplicación de la normativa sobre contratación pública de la UE a las relaciones entre poderes adjudicadores (cooperación dentro del sector público)”, SEC (2011) 1169 final, de 4 de octubre de 2011.



En la misma línea la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJ) define los convenios como se recoge a continuación⁸:

“Son convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común.”

La LRJ excluye de la calificación de convenio a los protocolos generales de actuación o instrumentos similares que comporten meras declaraciones de intención para actuar con un objetivo común, siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles y, en sintonía con el TRLCSP, estipula que no podrán tener por objeto prestaciones que resulten propias de los contratos.

Además la LRJ exige que para la suscripción convenios se acredite una mejora en la eficiencia de la gestión pública; la utilización conjunta de medios y servicios públicos; la realización de actividades de utilidad pública y el cumplimiento con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera⁹.

6. El término **contrato** designa también un acuerdo de voluntades entre dos personas. Sin embargo en este caso una de las partes se obliga a cumplir algo determinado -el objeto de su prestación- a cambio normalmente de un precio. Existe por tanto dos características fundamentales en los contratos: el carácter **sinagmático** y la **onerosidad** del negocio¹⁰.

En los contratos no existe concurrencia de competencias o funciones ni tampoco identidad del fin; cada parte busca la satisfacción de sus propios intereses.

En concreto, los contratos de servicios son definidos por el artículo 10 del TRLCSP como “aquéllos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes

⁸ Artículo 47 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015. Corrección de errores BOE nº 306, de 23 de diciembre de 2015.

⁹ Artículo 48 LRJ.

¹⁰ JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA COMUNIDAD DE ARAGÓN. *Informe 5/2015, de 12 de mayo, Posibilidad de realizar obras de electrificación por convenio cuando se trate de prestaciones que constituyen el objeto de un contrato.* Accesible en

http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/OrganosConsultivos/JuntaConsultivaContratacionAdministrativa/Areas/02_Informes_Actuaciones/INFORME_5_2015_COMARCA%20MAESTRAZGO.pdf.



en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro”.

7. La comparativa de las dos figuras nos lleva a concluir que en ambas confluye un acuerdo de voluntades que generan obligaciones para las partes. Sin embargo en el convenio prevalece la idea de colaboración mutua para para la consecución de fines concurrentes mientras que en el contrato los intereses son contrapuestos o, al menos, diferentes y prevalece la idea de onerosidad¹¹.

No cabe plantear la existencia de un convenio si el negocio jurídico a suscribir supone simplemente la prestación de un servicio a cambio del pago de una cantidad de dinero.

La jurisprudencia es taxativa sobre el hecho de que la mera denominación de un negocio jurídico como convenio no le otorga esa naturaleza ni impide la aplicación de la normativa de contratación pública. Para determinar la aplicación de la normativa de contratos debe atenderse a su naturaleza y no a la forma que nominalmente adopten los acuerdos¹².

El Tribunal Supremo ha aclarado que¹³:

“la problemática relativa a los convenios de colaboración celebrados por la Administración es ciertamente complicada a causa, sobre todo, de la ausencia de una definición legal de los mismos, e incluso de un concepto doctrinal netamente perfilado sobre su naturaleza”. El alto Tribunal reconoce la aceptación de la existencia de convenios entre entes públicos y privados. Sin embargo aclara expresamente el Tribunal que “cuando se trata de los denominados convenios de colaboración que celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado para la satisfacción de un interés público (artículo 3.1.d) de la Ley 13/95 y de su Texto Refundido de 16 de junio de 2000) la doctrina jurisprudencial entiende que han de someterse a los principios de publicidad, competitividad e igualdad de oportunidades que inspiran tales disposiciones y que el artículo 11 consagra de una manera explícita (Sentencias de 17 de octubre de 2000, 12 de enero de 2001 y 20 de diciembre de 2002), siempre que el objeto de los mismos coincida con el de los contratos regulados en dichas Leyes o en normas administrativas de carácter especial, como con respecto a la encomienda de gestión –sea de carácter material o de prestación de servicios – recuerda el artículo 15 de la Ley de 26 de noviembre de 1992.”

Sigue manteniendo el Tribunal que,

“no ha de ser la denominación que las partes intervinientes otorguen al negocio objeto de controversia la que determine el régimen jurídico que ha de regularlo, sino la real

¹¹ Véase en este sentido el citado Dictamen 6/07 de la Abogacía del Estado.

¹² SSTs de 6 de febrero de 1989 y de 21 de noviembre de 1992.

¹³ STS, Sala 3ª, de lo Contencioso-Administrativo, de 18 de febrero de 2004 (6693/2001).



naturaleza del mismo la que ha de imponer o permitir prescindir de los principios mencionados”.

III. Análisis de los negocios jurídicos celebrados por el Ayuntamiento de Bilbao y sus entidades dependientes en relación con diversos proyectos de remodelación de la ciudad

1. Sujetos de los negocios estudiados

A. Entidades públicas intervinientes

8. El Ayuntamiento de Bilbao, como todo poder adjudicador, está sometido a la normativa de contratación y a la de competencia.

9. La sociedad de promoción y desarrollo de Bilbao, S.A, (PROMOBISA) es sociedad anónima fundada en 1989. Su capital es municipal. Desde 2010 se denomina BILBAO NEXT, S.A.U (Bilbao Next). Se trata de un poder adjudicador¹⁴.

Su objeto social es:

“la promoción, desarrollo y potenciación de las actividades económicas y sociales que contribuyan directa e indirectamente a impulsar el desenvolvimiento del sistema productivo del ámbito territorial de Bilbao, potenciando todo tipo de iniciativas generadoras de riqueza y actividad económica, cultural y de empleo y siempre que los intereses generales de la Villa resulten beneficiados por la actividad.”

BILBAO EKINTZA se crea en 2011, como Entidad Pública Empresarial Local (EPEL), por el Ayuntamiento, por la cesión de activos y pasivos de tres sociedades públicas entre las que está Bilbao Next¹⁵.

Su objetivo es desarrollar de forma directa y descentralizada las competencias municipales en materia de promoción económica, promoción de Bilbao como

¹⁴ Su Consejo de Administración aprobó el 7 de octubre de 2008 sus instrucciones internas de contratación que regulan los procedimientos de contratación que debe seguir la entidad.

¹⁵ Las otras dos son BILBAO TURISMO, S.A.U. y LAN EKINTZA-BILBAO, S.A.U. Las EPEL son entes de carácter público que se rigen por el derecho privado, creados para la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación. Artículo 53 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. BOE nº 90, de 15 de abril de 1997. Modificada en numerosas ocasiones la última por Ley 34/1998 de 7 de octubre, BOE-A-1998-23284; por Ley 20/1998 de 1 de julio, BOE-A-1998-15583.



destino turístico, planes de empleo, formación, ocupación e integración de desempleados al mundo laboral¹⁶.

Su actividad de aprovisionamiento debe cumplir con los principios de libre competencia y eficiencia en el gasto público además de con la legislación en materia de contratos del sector público (artículo 27 de sus Estatutos). Además deben respetar los criterios generales que establezca el Ayuntamiento para las S.A.U., Organismos Autónomos Locales y Entidades Públicas Empresariales¹⁷.

B. La Fundación Metròpoli y Cities Lab

10. La Fundación Metròpoli para la Innovación y Diseño del Territorio se constituye el 12 de febrero de 1997 y se inscribe en el Registro de Fundaciones.

Se define como una “organización privada de naturaleza fundacional y carácter predominantemente cultural sin ánimo de lucro que, por voluntad de sus creadores, tiene afectado de forma permanente su patrimonio a la realización de los fines de interés general propios de la institución” (artículo 1 de sus estatutos). Según sus estatutos, su **objetivo** es contribuir a la innovación y al desarrollo de las ciudades y los territorios (artículo 6 de los Estatutos).

11. La Fundación está sometida a la regulación establecida en la normativa sobre fundaciones¹⁸. Esta normativa define a las fundaciones como “las organizaciones constituidas sin fin de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general.”

¹⁶ Estatutos publicados en el BOB nº 127, de 5 de julio de 2011.

¹⁷ Véase BILBAO EKINTZA, *Instrucciones internas de contratación de Bilbao Ekintza, e.p.e.l. Para los contratos no sujetos a regulación armonizada*. 21 de noviembre de 2011, Accesibles en http://www.bilbao.net/cs/Satellite?pagename=LanEkintza/Page/LKZ_PTPaginaGenerica&c=Page&cid=1279108900350&locale=3000001694.

¹⁸ Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones. BOE nº 310, de 27 de diciembre de 2002. Modificada por Ley 40/2015, de 1 de octubre BOE-A-2015-10566; por Ley 26/2013, de 27 de diciembre, BOE-A-2013-13723; por Ley 10/2014, de 26 de junio, BOE-A-2014-6726, por Ley 26/2013, de 27 de diciembre, BOE-A-2013-13723; por Ley 47/2003, de 26 de noviembre BOE-A-2003-21614. Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de fundaciones de competencia estatal. BOE nº. 279, de 22 de noviembre de 2005. “En ningún caso podrán constituirse fundaciones con la finalidad principal de destinar sus prestaciones al fundador o a los patronos, a sus cónyuges o personas ligadas con análoga relación de afectividad, o a sus parientes hasta el cuarto grado inclusive, así como a personas jurídicas singularizadas que no persigan fines de interés general” (art. 3.1).



En virtud de esta normativa (artículo 23 del Reglamento) se entiende que las fundaciones pueden desarrollar “actividades propias” y “mercantiles”.

Se entiende por actividad propia la realizada por la fundación para el cumplimiento de sus fines, sin ánimo de lucro, con independencia de que la prestación o servicio se otorgue de forma gratuita o mediante contraprestación.

Las fundaciones podrán, además, desarrollar directamente actividades mercantiles “cuando realicen la ordenación por cuenta propia de medios de producción y de recursos humanos, o de uno de ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios para obtener lucro, siempre que su objeto esté relacionado con los fines fundacionales o sean complementarias o accesorias de aquéllas, con sometimiento a las normas reguladoras de defensa de la competencia”.

El precepto establece que las fundaciones podrán realizar cualquier actividad mercantil mediante la participación en sociedades.

12. En virtud de la misma normativa, la fundación debe destinar a la realización de los fines fundacionales al menos, el 70% del importe de su resultado contable.

El análisis de las cuentas depositadas por la Fundación correspondientes a los ejercicios 2010, 2011, 2012 y 2013 refleja los siguientes resultados:

En el ejercicio **2010** las ventas e ingresos de la actividad **mercantil** ascienden a 983.223,97€ que proceden, principalmente, de servicios de asesoramiento urbanístico (982.008,59€) y de la venta de libros. Se contabilizan como **ingresos referidos a actividades propias** los obtenidos por convenios de colaboración por importe de 1.110.000€ que sin embargo se corresponden con el Convenio Agencia Zero Alicante 579.000€, Convenio Murcia 231.000€, Convenio Elche 300.000€. La fundación refleja como actividad mercantil supone por tanto el 45,93% sobre el total de ingresos o 47% sobre ingresos de la actividad propia + actividad mercantil.

En el ejercicio **2011** las ventas e ingresos de la actividad denominada **mercantil** ascienden a 1.190.078,74€, que proceden principalmente de servicios de asesoramiento urbanístico (1.187.543,94€). Se contabilizan como ingresos **referidos a actividades propias** los obtenidos por convenios de colaboración por importe de 362.000 € (Elche ciudad 200.000€ y Bilbao Next 162.000€). La actividad que denominan mercantil supone por tanto un 73,78% sobre el **total** de ingresos o 77% sobre ingresos de la actividad propia + actividad mercantil.

En el ejercicio **2012** las ventas e ingresos de la actividad **mercantil** ascienden a 1.825.878,53€, cuya procedencia es: venta de libros 868,50€; venta de



energía paneles fotovoltaicos 967,08€; realización de proyectos de investigación 1.824.042,95€. Precisamente este año, primero en que la fundación debe adaptarse al nuevo plan contable que exige mayor precisión en la contabilización de las actividades atendiendo a su naturaleza, **no se contabilizan ingresos por actividad propia**¹⁹.

Por tanto, la actividad mercantil supone un 93,83% sobre el total de ingresos o un **100% sobre los ingresos relativos a la actividad propia y mercantil**.

En el ejercicio **2013** las ventas e ingresos de la actividad **mercantil** ascienden a 820.816,25€. Su procedencia es la siguiente: venta de libros 573,75€; venta de energía paneles fotovoltaicos 708,04€ y realización de proyectos de investigación 819.533,46€.

La actividad mercantil supone por tanto un 58,86% sobre el total de ingresos o un **100% sobre los ingresos de la actividad propia y mercantil**.

13. De cuanto antecede, cabe concluir que la inmensa mayoría de los ingresos procedentes de las actividades realizadas por la Fundación en estos cuatro ejercicios provienen de actuaciones de carácter mercantil.

14. Cities Lab, S.L es una empresa, activa desde 1990, tiene por **objeto** social la “investigación, formación, asesoramiento y realización de trabajos profesionales relacionados con el ordenamiento del territorio, el urbanismo, la arquitectura y diseño y redacción de proyectos de investigación.”

Su administrador único coincide con el presidente de la Fundación Metròpoli, es coincidente asimismo su objeto con las actividades llevadas a cabo por la Fundación.

2. Análisis de los negocios jurídicos

A. PROMOBISA/Bilbao Next

a. Diagnóstico del Proyecto de Ciudad de Bilbao

15. En marzo de 2010 PROMOBISA adjudica a la Fundación Metròpoli la realización del Diagnóstico estratégico del proyecto ciudad de Bilbao. El importe de adjudicación es de 300.000 € y tiene una duración de 7 meses.

¹⁹ Plan General de Contabilidad de pequeñas y medianas entidades sin fines lucrativos de acuerdo con los criterios aprobados por el Real Decreto 1491/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y el modelo de plan de actuación de las entidades sin fines lucrativos. BOE nº 283, de 24 de noviembre de 2011.



PROMOBISA justifica la selección de la Fundación basándose en que se trata de una entidad sin ánimo de lucro y que es la “propietaria de la metodología Proyectos *Cities*”²⁰. Además manifiesta que considera que es la entidad más adecuada por su “experiencia y conocimiento” y “haber colaborado en proyectos anteriores”.

El contenido está determinado por “la oferta de servicios presentada por la Fundación Metròpoli, a la que se da carácter contractual”.

PROMOBISA determina los criterios, líneas orientadoras y cantidades económicas para su financiación.

A tenor de lo firmado, la Fundación Metròpoli facilita el acceso a su “red de experiencia”, la “cesión exclusiva e indefinida de transferencia tecnológica” al desarrollo del proyecto y el desarrollo de los trabajos con los siguientes contenidos:

- exploración directa de la ciudad,
- estudio de planes y proyectos en marcha,
- estudios de contexto territorial,
- estudios de liderazgo urbano de Bilbao,
- cartografía crítica, estudios de accesibilidad relacional,
- perfiles diferenciados de barrios y distritos,
- estudios de estructura e imagen urbana,
- *expert advisory* panel, foro y cauce de participación institucional, diagnóstico estratégico y,
- participación en eventos de presentación y difusión de los resultados de la iniciativa.

La contratación se realiza al amparo del artículo 10 de las instrucciones de contratación que prevén “que la comisión de contratación es competente para autorizar procedimientos de contratación específicos en función de las características del contrato”²¹.

²⁰ REGISTRO GENERAL DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL. Certificados del Registro General de la Propiedad Intelectual: Fecha de efectos de 12 de enero de 2000: Clase de obra científica, Título Proyecto-Cities. Foro-Ciudad. Autor Vegara Gómez, Alfonso Antonio. Número de RPI M-8946; Fecha de efectos de 12 de enero de 2000: Clase de obra científica, Título Proyecto-Cities. Referencias Metodológicas. Autor Vegara Gómez, Alfonso Antonio. Número de RPI M-89463.

²¹ El artículo 10 de las Instrucciones de contratación señala que la Comisión de Contratación tendrá las siguientes funciones: -elevar propuesta al Presidente de pliegos y adjudicaciones de obra cuyo valor estimado sea superior a 300.000 euros y a 100.000 euros para el resto de contratos; -ser preceptivamente informada de contrataciones de obras de valor estimado superior a 50.000 y a 18.000 euros;- autorizar procedimientos de contratación específicos en función de las características del contrato.



16. Este negocio se ha calificado por PROMOBISA como “convenio”.

Las obligaciones de PROMOBISA consisten en aportar los criterios, líneas orientadoras y cantidades económicas para su financiación. Estas funciones son las propias de cualquier contrato.

El hecho de que la Fundación fuera la propietaria de la metodología Proyectos *Cities* no puede considerarse argumento suficiente para eliminar el proceso concurrencial en la selección del prestador del servicio.

Además, la sociedad pública basa su competencia para la celebración del negocio jurídico en el artículo 10 de las instrucciones de contratación, lo que lleva a concluir que el mismo tiene contenido contractual.

Por todo ello debe concluirse que este negocio jurídico tiene contenido contractual y que en el procedimiento de selección de la prestataria no se garantizaron los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad y no discriminación.

En el mismo sentido, el TVCP informó que “en la adjudicación se incumplió el artículo 175.a) de la LCSP ya que no quedaron acreditadas las razones artísticas, técnicas o de derechos de exclusividad que justificaran que el adjudicatario fuera el único empresario al que pudiera encomendarse la ejecución del contrato”²².

b. Impulso al posicionamiento internacional de la Ciudad de Bilbao

17. En febrero de 2011 el Director General y el Presidente del Consejo de Administración de BILBAO NEXT proponen celebrar con la con la Fundación Metrópoli un “convenio de colaboración empresarial en actividades de interés general según lo estipulado en el artículo 25 de la Ley de Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo”²³. Se

²² TRIBUNAL VASCO DE CUENTAS PÚBLICAS. *Informe Ayuntamiento de Bilbao, 2010*, 8 de noviembre de 2012. BOPV nº 29 de 11 de febrero de 2013.

El órgano fiscalizador concluyó, respecto a la adjudicación directa realizada por Bilbao Next, S.A. [PROMOBISA] a favor de la Fundación Metrópoli, lo siguiente: “Bilbao Next, S.A. adjudicó en 2010 directamente por 300.000 euros la realización de un diagnóstico estratégico del proyecto ciudad de Bilbao. En esta adjudicación se incumplió el artículo 175.a) de la LCSP ya que no quedaron acreditadas las razones artísticas, técnicas o de derechos de exclusividad que justificaran que el adjudicatario fuera el único empresario al que pudiera encomendarse la ejecución del contrato.

²³ Ley 49/2002 de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin fines lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo, BOE nº 307, de 24 de diciembre de 2002, se modifica los arts. 19 y 20 y se añade la disposición transitoria 5, por ley 27/2014, de 27 de noviembre, BOE-A-2014-12328; por ley 34/2011, de 4 de octubre, BOE-A-2011-15624; por ley 14/2011, de 1 de junio, BOE-A-2011-9617; por Ley 35/2006, de 28 de noviembre, BOE-A-2006-20764; por Ley 4/2006, de 29 de marzo, BOE-A-2006-5692; por Ley 22/2005, de 18 de noviembre, BOE-A-



celebra el 1 de marzo bajo la denominación de “donación”²⁴. La cuantía es de 162.000€.

Como fundamentos de selección de la fundación, Bilbao Next señala que:

- es una entidad sin ánimo de lucro,
- es propietaria de la metodología seleccionada,
- han colaborado satisfactoriamente en proyectos anteriores como la participación en la Exposición internacional de Shanghai 2010, premio Lee Kuan Yew y desarrollo del libro 25 proyectos 25 años.

El objeto sería el impulso al posicionamiento internacional de la ciudad de Bilbao, “según criterios inspirados en la filosofía de los Territorios Inteligentes desarrollada por Fundación Metròpoli”. El proyecto buscaría investigar actividades en torno al ámbito del “Arte, Tecnología y Diseño”.

- Bilbao Next se compromete a:

“aportar a la Fundación Metròpoli una aportación económica de 162.000 euros, en concepto de donación (no sujetos a IVA) para el cumplimiento de los fines de la Fundación Metròpoli que se consideran sinérgicos y positivos para las estrategias de posicionamiento internacional de Bilbao y de difusión de las iniciativas urbanas de Bilbao en diferentes foros internacionales”.

-La fundación se compromete a:

- realizar los trabajos de investigación y programas que impulsen a la ciudad, entre ellos el “*World Design Capital*” a partir de las orientaciones aportadas por el Ayuntamiento y de la experiencia previa de fundación.

En la tramitación del expediente se señala que:

“los resultados de este trabajo podrán ser utilizados internamente por la Fundación Metròpoli como parte de otras investigaciones que lleva a cabo, así como para su difusión o exposición pública siempre que se reconozca que la propiedad del estudio es del Ayuntamiento de Bilbao y cuente con autorización previa de éste para dichas acciones de comunicación.”

18. Bilbao Next pretende justificar la forma jurídica empleada por la ausencia de ánimo de lucro de la fundación y por ser la propietaria de la metodología seleccionada.

2005-19003; por Ley 4/2004, de 29 de diciembre, BOE-A-2004-21831; por Ley 62/2003, de 30 de diciembre, BOE-A-2003-23936; por Ley 46/2003, de 25 de noviembre, BOE-A-2003-21539.

²⁴ El régimen jurídico aplicable a las donaciones, como disposiciones gratuitas de fondos públicos, está recogido en la Ley General de Subvenciones que requiere la aplicación de los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación. Concepto de subvención. Artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. BOE nº 276, de 18 de noviembre de 2003 modificada en numerosas ocasiones, la última por Ley 40/2015, de 1 de octubre, BOE-A-2015-10566.



Tal como ha quedado acreditado, la fundación dedica a actividades mercantiles la práctica totalidad de su actividad en el periodo 2010-2013 y contabiliza como actividades propias contratos semejantes a los que se analizan en este informe. Por ello esta justificación no resulta aceptable.

De las obligaciones de ambas partes se deduce que la Fundación Metròpoli se compromete a realizar un servicio a cambio de recibir una cuantía de dinero que es denominada “donación”.

Del negocio jurídico se deduce también que la propiedad del estudio objeto del convenio corresponde al Ayuntamiento de Bilbao.

Por ello, teniendo en cuenta que concurren las características de onerosidad y aprovisionamiento y la esencia contractual del negocio, la elección de la figura del convenio no está justificada.

En el caso de que se hubiese optado por la figura del contrato debería, en primer lugar, haberse analizado si en el mismo estaban presentes los requisitos técnicos y artísticos que hubieran podido justificar la aplicación de la regulación contenida en el artículo 170 d) del TRLCSP. En este caso, la argumentación de que no se ha permitido la obligada concurrencia porque la Fundación sería la única capaz de ejecutar el contrato por ser la propietaria de la metodología seleccionada, debería haberse expuesto de manera suficientemente razonada, motivación que no se ha realizado.

19. Por todo ello debe concluirse que la naturaleza jurídica de la relación no es subvencional sino contractual y, por consiguiente, el aprovisionamiento por parte del Ayuntamiento de estos servicios debería haber respetado los principios de publicidad, transparencia y competitividad contenidos en el TRLCSP sin que se haya acreditado que la única empresa capaz de llevar a cabo el contrato sea la citada Fundación.

El art. 27.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales establece que²⁵:

“Serán nulos los acuerdos de subvenciones que obedezcan a mera liberalidad”.

Además, la jurisprudencia ha negado la posibilidad de envolver en actos de liberalidad aquellos premios que constituyen manifestaciones de la actividad de fomento de la administración, negando tajantemente cualquier *animus donandi* en su otorgamiento.

Tal y como se dice en la STS de 9 de junio de 1988:

²⁵ Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, BOE núm. 196, de 15 julio 1955.



“es de sentido común, por pertenecer a la naturaleza de las cosas, la incompatibilidad existente entre la misión encomendada a la Administración de gestora de los intereses generales de la sociedad, y la realización de actos de liberalidad, con el consiguiente traspaso de fondos públicos a patrimonios de los particulares.”

Igualmente afirma el TS que²⁶:

“impensable en el ámbito de la Administración, por contrario a sus fines y a sus orígenes, al menos en actos de liberalidad pura.”

c. Contratos menores

20. En el año 2011 BILBAO NEXT adjudica a la Fundación Metrópoli dos contratos menores sin solicitar ninguna otra oferta.

El primero de ellos referido al “apoyo presentación candidatura *World Design Capital*”. El contrato se firma el 20 de junio de 2011. Su objeto es “la regulación de la prestación de servicios de Fundación Metrópoli a Bilbao Next para la elaboración de materiales de difusión y preparación de la rueda de prensa y la visita del jurado de la convocatoria de la Capital Mundial del Diseño”. Los servicios se deben realizar durante junio y julio de 2011 y el precio asciende a 10.000€ “estimativamente”.

El segundo se refiere al montaje de la escultura de *Shangai* en el Museo Marítimo. Su objeto es “la regulación de la prestación de servicios de Fundación Metrópoli a Bilbao Next para la correcta instalación de la escultura Piel de Luz en el Museo Marítimo Ría de Bilbao”. La prestación debe realizarse en julio de 2011 y el precio asciende a 2.250€.

21. La mera existencia de una entidad que ostenta el derecho en exclusiva a operar una determinada metodología no puede justificar una adjudicación directa de los contratos, salvo que se hubiera acreditado que la misma resulta imprescindible para ejecutar el servicio contratado.

El artículo 1 del TRLCSP señala que las contrataciones públicas deben regirse por una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, a la adquisición de bienes y a la contratación de servicios mediante **la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer**, situando este requisito al mismo nivel que los principios rectores de la contratación pública²⁷. Esta justificación de las necesidades por la que se contrata con

²⁶ STS 27 de mayo de 1977.

²⁷ El TS ha interpretado la expresión «justifique debidamente» en el sentido de que va más allá de lo que ordinariamente se entiende como el deber de «motivar» determinadas actuaciones de la administración; y ello, no solo porque el precepto habla de «justificar» y no de «motivar o motivación», sino porque a dicho verbo le acompaña el adverbio debidamente, lo que indica que no basta con que se haga explícita referencia a que se dan los supuestos de hecho de la



terceros es un mandato para toda la contratación pública. Es por ello por lo que en el capítulo titulado «racionalidad y consistencia de la contratación del sector público» se incorpora el artículo 22.1 (capítulo 1, título I, del libro primero del TRLCSP):

«Los entes, organismos y 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, **deben ser determinadas con precisión**, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación.»

El artículo 202.1 del TRLCSP con el título de "Justificación del contrato y determinación del precio", dispone que:

"Al expediente de contratación deberá incorporarse un informe del servicio interesado en la celebración del contrato, en el que se justifique debidamente la insuficiencia, la falta de adecuación o la conveniencia de no ampliación de los medios personales y materiales con que cuenta la Administración para cubrir las necesidades que se trata de satisfacer a través del contrato".

El TS ha interpretado la expresión "justifique debidamente" en el sentido de que va más allá de lo que ordinariamente se entiende como el deber de "motivar" determinadas actuaciones de la administración; y ello, no solo porque el precepto habla de "justificar" y no de "motivar o motivación", sino porque a dicho verbo le acompaña el adverbio debidamente, lo que indica que no basta con una mera referencia explícita a los supuestos de hecho de la norma, sino que además es preciso que tales supuestos de hecho queden acreditados de manera suficiente (STS de 3 de noviembre de 2011).

B. Ayuntamiento de Bilbao

22. El 11 de mayo de 2012 se suscribe el Convenio de Colaboración entre el Ayuntamiento de Bilbao y la Fundación Metròpoli para desarrollar dos Proyectos. Tiene una duración de 14 meses y la aportación económica municipal es de 563.000€²⁸.

norma, sino que además es preciso que tales supuestos de hecho queden acreditados de manera suficiente (STS de 3 de noviembre de 2011) .

²⁸ El 8 de julio de 2013 se amplía la vigencia del Convenio prolongándolo 5 meses más. Su fecha de finalización es, por tanto, el 11 de diciembre de 2013. Esta ampliación se motiva por la administración por el hecho de haber incrementado los mecanismos de participación que conllevaron una dilación en el tiempo, que no se había previsto cuando se planificó inicialmente la duración total del convenio.



Mediante el mismo el Ayuntamiento encarga a la Fundación Metr poli el desarrollo de los siguientes proyectos:

- “1. **Corazones de Barrio**. Bilbao Ciudad Completa. Se trata de un estudio para la activación de algunos de los barrios de Bilbao y su relación con la ciudad.
2. **Sabino Arana A-8 Geroa**. Se trata del estudio sobre el futuro del ámbito urbano de Sabino Arana, la Autopista A-8 a su entrada a Bilbao y los barrios afectados por este ámbito, en concreto, el barrio de Rekalde y el barrio de Basurto.”

El  rea de Obras y Servicios del Ayuntamiento de Bilbao se compromete a:

- “1. Aportar criterios y líneas orientadoras a lo largo del desarrollo de las investigaciones.
2. Aportar la información técnica disponible en el Ayuntamiento de Bilbao en relación al objeto de la investigación.
3. Aportar a la Fundación Metr poli las cantidades económicas establecidas para este trabajo, en los términos expresados en el presente convenio.
4. Impulsar el respaldo institucional a las conclusiones de esta investigación urbana una vez consensuadas entre el Ayuntamiento y la Fundación Metr poli.

La Fundación Metr poli se compromete a:

- “1. Apoyo al desarrollo de esta iniciativa, facilitando el acceso a la Red de Excelencia (ciudades, instituciones, universidades y expertos internacionales) de la Fundación.
2. Coordinación y desarrollo de las investigaciones denominadas “CORAZONES DE BARRIO” y “SABINO ARANA A-8 GEROA” con la metodología, orientación, contenido y enfoque definidos en el Anexo I del presente Convenio.
3. Participación en Eventos de presentación y difusión de los resultados de esta iniciativa.”

El régimen de extinción se ajustará a lo dispuesto en la legislación aplicable y en la legislación de contratos; respecto a la jurisdicción competente señala que su naturaleza es administrativa y se registrará e interpretar  para lo no previsto en ella “se atenderá a lo establecido en la legislación que regula la contratación de los entes locales.”

23. La estipulación primera del convenio señala que el Ayuntamiento “encarga” a una fundación la elaboración y desarrollo de dos estudios y la difusión de los mismos.

Analizados los compromisos de las partes debe inferirse su contenido contractual. El Ayuntamiento realiza una aportación económica contra la prestación de unos servicios que se ejecutan de acuerdo a unas directrices otorgadas por quien contrata.

El convenio establece que el régimen de extinción se ajustará a lo dispuesto en la legislación aplicable y en la legislación de contratos. Respecto a la



jurisdicción competente se establece que el negocio se registrará e interpretará de acuerdo “a lo establecido en la legislación que regula la contratación de los entes locales.”

24. La Administración explica su opción por la vía del convenio en dos hechos.

Que el negocio jurídico celebrado es más complejo que un contrato por exceso en su contenido. De acuerdo con la argumentación empleada por el consistorio el negocio jurídico incluye no solo la realización de un estudio sino también las labores de difusión del y las de proyectar la imagen internacional de la ciudad de Bilbao.

Que analizadas diferentes opciones el Ayuntamiento ha considerado a “la fundación metrópoli como la única entidad capacitada para asumir esta responsabilidad y llevar a cabo las tareas necesarias para culminar con éxito los resultados esperados” y “proporcionar al ayuntamiento la promoción y la difusión pretendida para la ciudad de Bilbao”.

El primer argumento no puede ser asumido dado que aunque el contrato abarca más de un servicio, cabe la posibilidad de realizar una contratación abierta en que se incluyan todos los requisitos deseados por el Ayuntamiento.

El segundo argumento que supone que la Fundación contratada es la única capacitada para prestar el servicio tampoco se contradice con la realización de una contratación abierta que permite a cualquier entidad realizar ofertas y a la Administración elegir la óptima, respetando el procedimiento concurrencial.

Incluso en el hipotético escenario de que el resultado de la selección hubiese sido el mismo, es muy previsible que la fundación, confrontada con sus competidoras, hubiese realizado ofertas mejores en condiciones de calidad y precio, lo cual siempre es deseable para el interés general²⁹.

25. Todo lo que antecede nos lleva a concluir que el objeto de esta relación jurídica se corresponde con el de los contratos de servicios incluidos en el Título Preliminar del TRLCSP.

A estas mismas conclusiones llega el Tribunal Vasco de Cuentas (TVCP) que afirma³⁰:

“Las prestaciones objeto de convenio son propias de un contrato administrativo, sujetas a la aplicación del TRLCSP y por tanto se ha incumplido lo dispuesto en el artículo 142

²⁹ A este respecto sirva de ejemplo alguna licitación a la que se ha presentado la fundación y que ha resultado adjudicataria, como en la Formulación del Proyecto estratégico denominado “Coruña Futura” o en la de “Servicios de planificación urbana y arquitectura para la Redacción del Master Plan del Sector Elcano en Quart de Poblet-Manises (Valencia)”.

³⁰ TRIBUNAL VASCO DE CUENTAS *Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Bilbao 2013*, pág. 59. Accesible en <http://www.txostenak.es/pdf/7710bilbao2013prt.pdf>.



del TRLCSP respecto a la publicidad exigible a las convocatorias de las licitaciones para la adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas.”

C. BILBAO EKINTZA

26. BILBAO EKINTZA adjudica un total de dos contratos menores a la Fundación Metròpoli y seis contratos también menores a *Cities Lab*.

En el año 2012 se suscribe un primer contrato con la Fundación Metròpoli que tiene como objetivo la prestación de diversos servicios con ocasión de la celebración del *Stand World Cities Summit EXPO 2012* en Singapur. El importe es de 8.975 €. El contrato incluye:

- asistencia técnica para el diseño del stand,
- contratación de una consultora que apoye al equipo en el diseño y
- composición del stand.

En mayo de 2012, se suscribe un segundo contrato con la Fundación Metròpoli que tiene como objetivo la Elaboración del documento “Trayectoria de Bilbao-*The Story of Bilbao*”. Su cuantía asciende a 10.925€.

Este contrato requirió una “ampliación” y ajustes al proyecto “*The Story of Bilbao*” (primer contrato con *Cities Lab S.L.*) que se formaliza el 3 de mayo de 2013. Su importe es de 3.640€.

En diciembre de 2012 se suscribe un nuevo contrato (el segundo contrato con *Cities Lab*) por 15.000 €. Tiene por objeto la Elaboración documentación Presentación *Bilbao Art District 2013*. Se trata de un trabajo para crear un *power point* sobre el Distrito de las Artes de Bilbao. El contenido implicaría formalizar el concepto, aportar referencias internacionales y explorar oportunidades de implantación que deberá ser completado con un proyecto denominado “Bilbao Distrito de las Artes”.

En mayo de 2013 se suscribe otro contrato de asistencia técnica (tercer contrato con *Cities Lab*) para la elaboración de la Presentación de “ART+TECH+DESIGN” cuyo objeto es la realización de una presentación y un documento gráfico con contenidos. Se solicita presupuesto solo a *Cities Lab* como “empresa reputada en temas relacionados con desarrollo de ciudades” y se paga la cantidad de 6.090€.

Con objeto de la celebración del *World Cities Summit*, programa foros de alcaldes, que se celebró en Bilbao los días 13,14 y 15 de junio de 2013 se realizan dos contratos (cuarto y quinto contrato con *Cities Lab*).

El cuarto contrato denominado Diseño “*Bilbao Show Case*” tiene como objetivo “contratar servicios a diferentes proveedores en el ámbito de la Comunicación y el marketing”. Se contrata en concreto la asistencia técnica para el espacio



expositivo (visita, diseño de stand, elaboración de planos, elaboración de contenidos para el stand). El importe es de 2.110,00 €.

El quinto contrato denominado Dossier de empresas Vascas de innovación “*Urban Solutions*” manifiesta igualmente tener el objetivo de “contratar servicios a diferentes proveedores en el ámbito de la Comunicación y el marketing”. En este caso se contrata una propuesta de diseño, marca y logo, de portada, índice de contenidos, ilustraciones, generación de documento en formato digital e impresa. El importe es de 7.980,00 €.

En el año 2014 se celebra el sexto contrato con *Cities Lab* referido al *Stand World Cities SUMMIT EXPO 2014* en Singapur con objeto de “Diseño del Stand” por una cuantía de 8.750,50 €.

27. BILBAO EKINTZA adjudica (en los años 2012, 2013 y 2014) directamente un total de ocho contratos menores, dos a la Fundación Metropoli y seis a la empresa *Cities Lab*.

Ambas entidades tienen a A.V.G., como presidente y administrador único, respectivamente.

Las cuantías contratadas son:

Año	Cuantía
2012	34.900 €
2013	19.820 €
2014	8.750 €
TOTAL	63.470€

Dentro del objeto social de *Cities Lab* no se contemplan las actividades solicitadas.

Un análisis en conjunto de todo el entramado contractual llevado a cabo y la suma total de la cuantía -1.475.000€- de dinero público entregado a un operador económico sin previo proceso en el que se haya garantizado la libre competencia debe llevarnos a concluir que existe un amplio margen de mejora de respeto a la competencia en estos procesos de contratación. Esta mejora redundará sin duda en ventajas para la ciudadanía³¹.

IV. Conclusiones

PRIMERA.- La normativa de contratación pone a disposición de las administraciones una variedad suficiente de herramientas para conseguir la

³¹ Véase COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA. *Guía sobre Contratación Pública y Competencia*. Madrid, 27 de abril de 2010. Accesible en https://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Guias_y_recomendaciones/GUIA_CONTRATACION_v4.pdf.



necesaria eficiencia en la contratación y garantizar igualdad de oportunidades en los operadores.

Los principios de publicidad y concurrencia son esenciales para conseguir esos beneficios en aras del interés general. Las administraciones deben evitar rigurosamente el recurso a formas de contratación inadecuadas con el fin de eludir el respeto a esos principios.

SEGUNDA.- Que el Ayuntamiento haya optado por vincularse a la Fundación Metrópoli por distintas vías alternativas a la contratación para obtener de ella contraprestaciones propias de un contrato ha supuesto una limitación de la competencia y una ventaja para esta entidad a la que no se encuentra justificación.

TERCERA.- La alegación basada en que esta entidad carece de ánimo de lucro se contradice con la acreditada actividad mercantil de la Fundación, la concurrencia de onerosidad en los negocios jurídicos en los que participa y el contenido de los servicios de aprovisionamiento que presta a la Administración.

CUARTA.- El argumento empleado por el Ayuntamiento en virtud del cual la Fundación es la única entidad capaz de prestar los servicios requeridos carece de fundamento teniendo en cuenta el contenido material de los negocios jurídicos.

Una adecuada garantía del interés general hubiera exigido la apertura de un proceso de contratación en que, garantizando la igualdad de oportunidades, hubiesen podido presentarse diversas empresas en competencia. Esto hubiera permitido obtener las ventajas para los ciudadanos en mejoras de ofertas en calidad y precio.