



INFORME 3/1999, de 30 d'abril de 1999.

**CONTRACTE DE SERVEIS. PRÒRROGUES. QÜESTIONS PROCEDIMENTALS.
FIANÇA. CLASSIFICACIÓ. REVISIÓ DE TARIFES.**

ANTECEDENTS

La secretària general tècnica de la Conselleria de Presidència presenta una sol·licitud d'informe sobre els dubtes que, al seu torn, li planteja la Unitat Administrativa de Contractació sobre la tramitació general dels expedients de pròrroga dels contractes de serveis.

Concretament l'escrit de sol·licitud diu el següent: "*S'han plantejat dubtes en la Unitat Administrativa de Contractació de la Conselleria de Presidència sobre la tramitació en general dels expedients de pròrroga dels contractes de serveis realitzats com a contractes retribuïts per unitat de temps, és a dir, quan no es tracta d'un servei pel qual se sol·licita un servei concret i determinat, amb un termini concret d'execució, sinó que pot continuar en el temps, simplement si s'hi aplica el càlcul dels honoraris o de les tarifes prevists, o com ho determini el Plec de clàusules administratives, revisades, si n'és el cas, com es preveu en el Plec.*"

S'han anat plantejant dubtes sobre:

- *si s'ha de tornar alguna documentació administrativa;*
- *si supera amb la pròrroga els 20 milions, si s'hauria de demanar la classificació si abans no fos necessària;*
- *si s'ha d'ampliar la fiança definitiva;*
- *si la revisió de les tarifes amb l'IPC previst en el Plec es considera una vertadera revisió de preus i si s'ha de tramitar per expedient separat;*
- *si és suficient que la decisió de prorrogar per part de l'Administració i la conformitat de l'empresa sigui dintre del termini d'execució del contracte, o si també és necessari que es fiscalitzi dintre d'aquest termini;*
- *els documents que serien necessaris per fiscalitzar un expedient de pròrroga, lògicament quan suposés un augment de la despesa. ¿És necessari fer, quan són expedients anticipats de despesa, i quan ja s'han aprovat els pressupostos, una adjudicació definitiva o simplement una aprovació de la despesa?"*

I després continua l'escrit, on comenta la necessitat d'una solució, per part de la Junta, a les qüestions, i que acaba amb altra pregunta, que ve relacionada amb els temes plantejats, del tenor següent:

"També han suposat problemes els expedients d'assegurances de vehicles, quan el parc cobert pel contracte ha sofert altes i baixes i, per tant, el preu de l'any següent que es prorroga queda afectat per l'IPC i també per aquestes alteracions. Una solució seria considerar aquestes altes i baixes com a modificacions del contracte, però suposa un gran impediment pràctic, per a la tramitació d'aquest tipus d'expedients, ja que podria suposar la remissió a fiscalització de diversos modificats cada any, amb la posterior complicació de l'expedient.

Quina solució seria l'adequada a aquest tipus de contractes que inclouen un inventari concret de béns, quan la pròrroga del contracte serveix també per a regularitzar i posar al dia aquest inventari?"

PRESSUPÒSITS D'ADMISSIBILITAT

1r) La sol·licitud d'informe la fa la secretaria general tècnica de la Conselleria de Presidència, qui té legitimació per a això, d'acord amb l'article 12.1 del Decret 20/1997, de 7 de febrer (BOCAIB núm. 24 de 25-2-1997), i amb l'article 15.1 del Reglament d'organització i funcionament de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la CAIB (BOCAIB núm. 133, de 25-10-1997).

2n) A la sol·licitud s'acompanya un informe jurídic sobre la qüestió plantejada, emès pel Servei Jurídic de la Conselleria, que compleix el que dicta l'apartat 3 de l'article 16 del Reglament esmentat.

3r) La documentació que s'aporta és suficient per a poder emetre l'informe de sol·licitud, atès que es compleixen tots els requisits previs d'admissió.

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

Primera.- En relació amb la pregunta: *"si s'ha de tornar a demanar alguna documentació administrativa"*.

Atès el raonament que conté l'informe 2/98, de 25 de març de 1998, d'aquesta Junta Consultiva de Contractació Administrativa, respecte del fet que *"no estam davant una adjudicació stricto sensu, sinó davant l'aplicació d'una de les clàusules d'un contracte ja adjudicat"*, s'ha de respondre negativament a la pregunta formulada, pel fet que ja a la fase d'adjudicació del contracte els licitadors han hagut de presentar les proposicions acompanyades, en sobre a part, dels documents a què fa referència l'article 80 de la LCAP o amb les ofertes, per part de les empreses capacitades en el procediment negociat, a què es contreu l'article 93 d'aquesta Llei.

És a dir, que en cap cas la circumstància de prorrogar-se el contracte, ha de generar l'obligació de presentació de nova documentació.

Segona.- Respecte de la pregunta de "*si se superen amb la pròrroga els 20 milions si s'hauria de demanar classificació si abans no va ser necessària*".

L'article 25,1 de la LCAP diu que serà requisit indispensable que l'empresari hagi obtingut la classificació corresponent per a contractar l'execució de contractes de serveis als quals fa referència l'article 197.3, per pressupost igual o superior a 20 000 000 ptes.

Sens dubte, aquí no estam davant una contractació de l'execució d'un contracte de serveis, sinó davant una pròrroga, és dir, ja ha existit una adjudicació, ja s'ha perfeccionat el contracte, i ja s'ha vengut desenvolupant l'execució del contracte i estam en una fase posterior a l'assenyalada per exigir-se la classificació.

En altres paraules: el moment procedimental d'exigència de l'acreditació de la solvència tècnica o professional (article 15.1 de la LCAP) ja s'ha produït amb anterioritat, durant la tramitació de l'expedient de contractació, i és de suposar que quan l'empresa presentà la proposició econòmica, s'hi acompanyaren els documents acreditatius d'aquesta solvència (article 80.2.b de la LCAP), i resta aquella acreditada de manera fefaent per a poder contractar l'empresari amb l'Administració. I en la fase posterior a l'adjudicació del contracte, la LCAP no s'ocupa del requisit de la classificació empresarial, doncs malgrat el supòsit que aquesta hagués estat exigida, ni tan sols considera la seva pèrdua posterior causa de resolució d'aquell.

Tercera.- Pel que fa a la pregunta sobre si en el cas de pròrroga "*s'ha d'ampliar la fiança definitiva*"

En aquest punt s'ha de fer constar que la LCAP regula, a l'article 43, el reajustament de garanties i, en conseqüència, l'ampliació de la definitiva, si n'és el cas, el reajustament de les quals es produirà únicament quan, a conseqüència de la modificació del contracte, n'experimenti variació el valor, sense que aquest precepte admeti, per altra part, cap altra causa determinant del reajustament de garanties.

Per tant, en no tractar-se una pròrroga d'una modificació del contracte sinó de l'aplicació del que s'hi preveu, no precedirà variar la garantia definitiva; en aquest supòsit, ampliar-la, deixant de banda l'específic cas que, a més de la pròrroga hi hagués una modificació real dels béns objecte del contracte, la qual cosa suposaria una modificació d'aquest, i només llavors, en raó d'aquesta, entraria en joc el reajustament de garanties en els termes expressats, a part el fet de motivar aquesta circumstància la tramitació bé d'un expedient de pròrroga i modificació del contracte original, bé de dos expedients separats, en la forma i amb l'abast que determina l'article 102, en relació amb el 55, de la LCAP.

Quarta.- Sobre la pregunta relativa a "*si la revisió de les tarifes amb l'IPC prevista en el plec es considera una vertadera revisió de preus i si s'ha de tramitar per expedient separat*".

Aquí, realment es plantegen dues qüestions, que es contesten tot seguit:

L'article 25.2 del Reial decret 390/1996, d'1 de març, de desplegament parcial de la LCAP, en relació amb l'article 105 d'aquest darrera, en els contractes de serveis (que, en aquesta matèria, el precepte distingeix dels d'obres i de subministrament de fabricació), disposa que quan resulti procedent la revisió de preus, es dura a terme mitjançant l'aplicació dels

índexs o fórmules de caire oficial que determini l'òrgan de contractació en el plec de clàusules administratives particulars, en el qual, a més, es consignarà el mètode o sistema per a l'aplicació concreta d'aquests índexs o fórmules de caire oficial.

L'informe 45/96, de 22 de juliol de 1996, de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa del Ministeri d'Economia i Hisenda, considera que el que ha fet la nova regulació de la matèria ha estat establir un sistema distint, les exigències del qual són que la revisió de preus es basi en fórmules o índexs de caire oficial que determini l'òrgan de contractació en el plec de clàusules administratives particulars, amb la qual cosa es demostra la intenció del legislador d'implantar un sistema més flexible que l'establert per als contractes d'obres i de subministrament fabricació (legislat pel mateix article 105 de la LCAP, i no altera el sistema de la legislació anterior per a aquests contractes específics), l'exigència única del qual – que es tracti de fórmules o índexs de caire oficial- deixa en llibertat l'òrgan de contractació per a elegir la que consideri més adequada a la natura i a l'objecte del contracte, *"d'entre ells i com més significatiu, l'índex de preus al consum"*.

Atès això, la revisió de tarifes amb l'IPC és una revisió de preus prevista com tal per la LCAP, que haurà de preveure's en els corresponents plecs de clàusules administratives particulars (art. 104.3).

Pel que fa a la pregunta següent, també continguda a la consulta de si aquesta revisió s'ha de tramitar en expedient separat, coincidim amb la resposta donada en el corresponent informe jurídic acompanyat a l'escrit de consulta, en el sentit que no necessàriament s'ha de fer un expedient independent i separat, sinó que res no impedeix que es tramitin conjuntament la pròrroga i la revisió de preus, ni tampoc el contrari.

Cinquena.- En relació amb la pregunta sobre *"si és suficient que la decisió de prorrogar per part de l'Administració i la conformitat de l'empresa siguin dins del termini d'execució del contracte, o si també es necessari que es fiscalitzi dins aquest termini"*.

La pròrroga del contracte de serveis no es produeix per un acte unilateral de decisió de l'Administració de continuar-ne la durada inicialment pactada i la prestació subsegüent de la conformitat de l'empresa, sinó que aquesta s'ha de preveure en el contracte per acord mutu de les parts i la plasmació com a pacte contractual ha de tenir lloc abans de l'acabament d'aquest, com ho imposa l'article 199,1. de la LCAP.

En efecte, en l'aplicació connexa dels articles 199,1. i 50,1. i 5. de la LCAP, el document que hauria de reflectir la possibilitat que les parts contractants prorroguin la vigència del contracte seria el plec de clàusules administratives particulars de l'expedient de contractació, pel fet que, efectivament, aquest ha d'incloure els pactes i les condicions definidores dels drets i les obligacions que assumiran les parts del contracte (article 50,1. de la LCAP) i perquè, en definitiva, els contractes s'han d'ajustar al contingut dels plecs particulars (art. 50,5. de la LCAP).

Això vol dir que en les pròrrogues es produeixen dos estadis; el primer, en forma de previsió de realització de l'atorgament de la durada del contracte; i el segon, de plasmació pràctica de l'acord mutu abans del seu acabament.

Respecte de la pregunta de si és necessari que la Intervenció fiscalitzi la despesa originada per la pròrroga del contracte dins del termini d'execució, consideram que, òbviament, en ser l'acord de pròrroga un acte de contingut econòmic relatiu als contractes, s'ha de fiscalitzar prèviament en els termes que determinin les normes pressupostàries

corresponents que a la nostra comunitat són constituïdes essencialment per la Llei de finances (articles 86. a) i 90.1).

Sisena.- En relació amb la pregunta que diu: *"els documents que serien necessaris per fiscalitzar un expedient de pròrroga, lògicament quan suposàs un augment de la despesa, ¿és necessari fer, quan són expedients anticipats de despesa, i quan ja s'han aprovat els pressuposts, una adjudicació definitiva o simplement una aprovació de la despesa?"*.

En un expedient de tramitació anticipada de despesa, si hi ha pròrroga del contracte i ja s'han aprovat els pressuposts de la CAIB, atès que ja s'ha produït l'adjudicació definitiva del contracte, ja no és pertinent fer-la, amb la qual cosa els tràmits suficients per materialitzar la pròrroga serien la fiscalització de l'acte administratiu que té contingut econòmic i l'aprovació de la despesa per part de l'òrgan competent, tot això d'acord amb el que disposen els articles 11 i 68 de la LCAP, i s'haurien de formalitzar documentalment els acord i termes relatius a l'execució de la pròrroga.

I això, sempre que es compleixin les condicions següents, en aplicació del que preveu l'article 70 de la LCAP:

- a. Que el plec de clàusules administratives particulars sotmeti l'adjudicació del contracte a la condició suspensiva d'existència de crèdit adequat i suficient per finançar les obligacions derivades del contracte en l'exercici corresponent.
- b. Que el compromís de crèdit corresponent es dugui a terme amb les limitacions determinades en les normes pressupostàries de l'Administració de les Illes Balears.

Setena.- Sobre la pregunta *"¿Quina solució seria l'adequada per a tot aquest tipus de contractes, que inclouen un inventari concret de béns, quan la pròrroga del contracte serveix també per regularitzar i posar al dia aquest inventari?"*

En principi, la formulació de la pregunta pot induir a equivocacions pel fet que n'interessa una solució adequada *"quan la pròrroga del contracte serveix també per regularitzar i posar al dia l'inventari"*, i hem de partir de l'afirmació que en cap cas les pròrrogues d'un contracte *"serveixen"* per regularitzar un inventari. Atès que una cosa és la pròrroga i una altra, molt diferent, la regularització d'un inventari, que serà possible en la mesura que sigui prevista en els plecs de clàusules administratives particulars.

També a la pregunta s'apunta una possible solució (vegeu els antecedents d'aquest informe) que seria la de considerar les altes i baixes de l'inventari com a modificacions del contracte, malgrat la mateixa interpel·lant no la qualifica com la més adequada pels problemes de gestió que implica en ser nombroses aquestes variacions en els expedients que esmenta d'assegurances de vehicles.

Des de la funció orientadora que aquesta Junta té encomanada, se suggereix que en aquest casos de contractes de serveis, amb possibilitat de pròrroga prevista en els plecs, i en els quals es determina un inventari de béns o situacions sobre els quals versí la prestació del servei, i es fixa un preu unitari per cada bé o situació, es fixi també un pressupost màxim o el nombre d'unitats fins al qual es consideri objecte del contracte, sobrepasat el qual, ja sigui en la vigència del contracte o en qualsevol de les pròrrogues, serà necessària una nova licitació per al proper període, i se substanciaran els excessos del límit en l'exercici en qüestió mitjançant la utilització de les modificacions contractuals, si

es compleixen els requisits de l'art. 102 de la LCAP.

CONCLUSIONS

Primera: A les pròrrogues dels contractes de serveis, per formalitzar-les, no s'ha de reclamar del contractista nova documentació administrativa, per què ja l'ha haguda d'aportar en el tràmit procedimental oportú de l'expedient de contractació.

Segona: Malgrat que el pressupost de la pròrroga superi els 20 000 000 ptes. i si quan l'empresari contractà amb l'Administració no era exigible la classificació empresarial, no se l'hi pot exigir per formalitzar aquesta pròrroga.

Tercera: Si no hi ha modificació del contracte i sí únicament pròrroga d'aquest, no és procedent el reajustament de garanties.

Quarta: La revisió de tarifes d'un contracte de serveis retribuïts per unitat de temps, quant a l'índex de preus al consum (IPC), prevista al plec de clàusules administratives particulars, es considera una vertadera revisió de preus i aquesta es pot tramitar conjuntament o separadament amb l'expedient de pròrroga.

Cinquena: La materialització o tramitació de la pròrroga acordada s'ha de produir abans de l'acabament del contracte i la fiscalització de la despesa que aquesta origini haurà de tenir lloc en els termes de les normes pressupostàries de la CAIB (Lei de finances).

Sisena: Als expedients de tramitació anticipada de despesa, i quan ja s'han aprovat els pressuposts, no és necessària una nova adjudicació, sinó simplement una aprovació de la despesa, havent-la fiscalitzada prèviament en els termes establerts en les normes pressupostàries.