

## **INFORME 3/1999, de 30 de Abril de 1999**

### **CONTRATO DE SERVICIOS. PRÓRROGAS. CUESTIONES PROCEDIMENTALES. FIANZA. CLASIFICACIÓN. REVISIÓN DE TARIFAS.**

#### **ANTECEDENTES**

La Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia presenta una solicitud de informe sobre las dudas que, a su vez, le plantea su Unidad Administrativa de Contratación sobre la tramitación en general de los expedientes de prórroga de los contratos de servicios.

Concretamente dice el escrito de solicitud lo siguiente: *"Se han planteado dudas en la Unidad Administrativa de contratación de la Conselleria de Presidencia sobre la tramitación en general de los expedientes de prórroga de los contratos de servicios, concebidos como contratos retribuidos por unidad de tiempo, es decir, cuando no se trata de un servicio por el cual se encarga un servicio concreto y determinado, con un plazo concreto de ejecución, sino que puede continuar en el tiempo, simplemente si se aplica el cálculo de los honorarios o de las tarifas previstas, o como lo determine el Pliego de Cláusulas Administrativas, revisadas, en su caso, como se prevé en el Pliego.*

*Se han ido planteando dudas sobre:*

- Si se ha de volver a pedir alguna documentación administrativa;*
- Si supera con la prórroga los 20 millones, si se debería pedir la clasificación si antes no fue necesaria;*
- Si se ha de ampliar la fianza definitiva.*
- Si la revisión de las tarifas con el IPC previsto en el Pliego se considera una verdadera revisión de precios y si se ha de tramitar por expediente separado;*
- Si es suficiente que la decisión de prorrogar por parte de la Administración y la conformidad de la empresa sea dentro del plazo de ejecución del contrato, o si también es necesario que se fiscalice dentro de este plazo;*
- Los documentos que serían necesarios para fiscalizar un expediente de prórroga, lógicamente cuando supusiese un aumento del gasto. ¿Es necesario hacer, cuando son expedientes anticipados de gasto, y cuando ya se han aprobado los presupuestos una adjudicación definitiva o simplemente una aprobación del gasto?"*

Y después continúa el escrito comentando la necesidad de una solución a las cuestiones por parte de la Junta, finalizando con otra pregunta, relacionada con los temas planteados, del tenor siguiente:

*"También han supuesto problemas los expedientes de seguros de vehículos, cuando el parque cubierto por el contrato ha sufrido altas y bajas y, por lo tanto, el precio del año siguiente, que se prorroga queda afectado por el IPC y también por estas alteraciones. Una solución sería considerar estas altas y bajas como modificaciones del contrato, pero supone un gran impedimento práctico, para la tramitación de este tipo de expedientes, ya que podría suponer el envío a fiscalización de diversos modificados cada año, con la consiguiente complicación de la gestión. Qué solución sería la adecuada para este tipo de contratos, que incluyen un inventario concreto de bienes, cuando la prórroga del contrato sirve también para regularizar y poner al día este inventario".*

#### **PRESUPUESTOS DE ADMISIBILIDAD**

1º) La solicitud de informe viene efectuada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, quien tiene legitimación para ello conforme al art. 12.1 del Decreto 20/1997, de 7 de febrero (BOCAIB nº 24 de 25-2-1997), y al art. 15.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la CAIB (BOCAIB nº 133, de 25-10-1997).

2º) A la solicitud se acompaña un informe Jurídico sobre la cuestión planteada, emitido por el Servicio Jurídico de la Consejería, cumpliendo lo preceptuado en el apartado 3 del art. 16 del Reglamento citado.

3º) La documentación aportada es suficiente para poder emitir el informe solicitado, reuniéndose todos los requisitos previos de admisión.

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA-** En relación con la pregunta: *"Si se ha de volver a pedir alguna documentación administrativa"*.

En base al razonamiento contenido en el informe 2/98, de 25 de marzo de 1998, de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa, respecto del hecho de que *"no estamos ante una adjudicación "stricto sensu", sino ante la aplicación de una de las cláusulas de un contrato ya adjudicado"*, se ha de responder negativamente a la pregunta formulada, por cuanto ya en la fase de adjudicación del contrato, han debido presentarse por parte de los licitadores las proposiciones acompañadas, en sobre aparte, de los documentos a que se refiere el artículo 80 de la LCAP o con las ofertas, por parte de las empresas capacitadas en el procedimiento negociado, a que se contrae el artículo 93 de la misma Ley.

Es decir, que en absoluto la circunstancia de prorrogarse el contrato, debe generar la obligación de presentación de nueva documentación.

**SEGUNDA-** Respecto de la pregunta de *"si se supera con la prórroga los 20 millones, si se debería pedir clasificación si antes no fue necesaria"*.

El artículo 25,1. de la LCAP dice que será requisito indispensable que el empresario haya obtenido previamente la correspondiente clasificación para contratar la ejecución de contratos de servicios a los que se refiere el artículo 197.3, por presupuesto igual o superior a 20.000.000 de Ptas.

Sin embargo, aquí no estamos ante una contratación de la ejecución de un contrato de servicios, sino ante una prórroga, es decir, ya ha existido una adjudicación, ya se ha perfeccionado el contrato, y ya se ha venido desarrollando la ejecución del contrato y estamos en una fase posterior a la señalada para exigirse la clasificación.

En otras palabras: el momento procedimental de exigencia de la acreditación de la solvencia técnica o profesional (artículo 15,1. de la LCAP) ya se ha producido con anterioridad, durante la tramitación del expediente de contratación, y es de suponer que cuando se presentó, por parte de la empresa, la proposición económica, se acompañaron los documentos acreditativos de dicha solvencia (artículo 80.2.b) de la LCAP), quedando aquélla fehacientemente acreditada para poder contratar el empresario con la Administración. Y en la fase posterior a la adjudicación del contrato, la LCAP no

se ocupa del requisito de la clasificación empresarial, pues aún en el caso de haber sido la misma exigida, ni siquiera considera su pérdida posterior causa de resolución de aquél.

**TERCERA-** En cuanto a la pregunta sobre si en el caso de prórroga "*se ha de ampliar la fianza definitiva*".

En este punto debe hacerse constar que la LCAP regula, en su artículo 43, el reajuste de garantías y, en consecuencia, la ampliación de la definitiva, en su caso, cuyo reajuste se dará únicamente cuando, a consecuencia de la modificación del contrato, experimente variación el valor del mismo, sin que admita este precepto, por otra parte, ninguna otra causa determinante del reajuste de garantías.

Por tanto, no tratándose una prórroga de una modificación del contrato sino de la aplicación de lo previsto en el mismo, no procederá variar la garantía definitiva; en este supuesto, ampliarla, dejando a salvo el específico caso de que, además de la prórroga se diera una real modificación de los bienes objeto del contrato, lo cual supondría una modificación del mismo, y sólo entonces, en razón de ésta, entraría en juego el reajuste de garantías en los términos expresados, aparte el hecho de motivar esta circunstancia la tramitación bien de un expediente de prórroga y modificación del contrato original, bien de dos expedientes separados, en la forma y con el alcance determinados en el artículo 102, en relación con el 55, de la LCAP.

**CUARTA-** Sobre la pregunta concerniente a "*si la revisión de las tarifas con el IPC prevista en el pliego se considera una verdadera revisión de precios y si se ha de tramitar por expediente separado*".

Aquí, realmente se plantean dos cuestiones, que se contestan seguidamente:

El artículo 25,2. del Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la LCAP, en relación con el artículo 105 de esta última, en los contratos de servicios (que, en esta materia, el precepto distingue de los de obras y de suministro de fabricación), dispone que cuando resulte procedente la revisión de precios, se lleve a cabo mediante la aplicación de los índices o fórmulas de carácter oficial que determine el órgano de contratación en el pliego de cláusulas administrativas particulares, en el que, además, se consignará el método o sistema para la aplicación concreta de los referidos índices o fórmulas de carácter oficial.

El informe 45/96, de 22 de julio de 1996, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Ministerio de Economía y Hacienda, considera que lo que ha hecho la nueva regulación de la materia ha sido establecer un sistema distinto, cuyas exigencias son que la revisión de precios se base en fórmulas o índices de carácter oficial que determine el órgano de contratación en el pliego de cláusulas administrativas particulares, con lo que se demuestra la intención del legislador de implantar un sistema más flexible que el establecido para los contratos de obras y de suministro fabricación (regulado por el propio artículo 105 de la LCAP, no alterando el sistema de la legislación anterior para estos específicos contratos), cuya única exigencia – la de que se trate de fórmulas o índices de carácter oficial- deja en libertad al órgano de contratación para elegir la que considere más adecuada a la naturaleza y objeto del contrato "entre ellos y como más significativo, el índice de precios al consumo".

Así pues, la revisión de tarifas con el IPC es una revisión de precios contemplada como tal por la LCAP, que deberá preverse en los correspondientes pliegos de cláusulas administrativas particulares (art. 104.3). En cuanto a la siguiente pregunta, también contenida en la consulta de si esta revisión se ha de tramitar en expediente separado, coincidimos con la respuesta dada en el correspondiente informe jurídico acompañado al escrito de consulta, en el sentido de que no necesariamente se ha de hacer un expediente independiente y separado, sino que, nada impide que se tramiten conjuntamente la prórroga y la revisión de precios, ni tampoco lo contrario.

**QUINTA-** En relación con la pregunta acerca de *"si es suficiente que la decisión de prorrogar por parte de la Administración y la conformidad de la empresa sean dentro del plazo de ejecución del contrato, o si también es necesario que se fiscalice dentro de ese plazo"*.

La prórroga del contrato de servicios no se produce por un acto unilateral de decisión de la Administración de continuar la duración del mismo inicialmente pactada y la prestación subsiguiente de la conformidad de la empresa, sino que la misma se debe prever en el contrato por mutuo acuerdo de las partes y su plasmación como pacto contractual debe tener lugar antes de la finalización del mismo, como impone el artículo 199,1. de la LCAP.

En efecto, en la aplicación conexas de los artículos 199,1. y 50,1. y 5. de la LCAP, el documento que debería reflejar la posibilidad de que las partes contratantes prorroguen la vigencia del contrato, sería el pliego de cláusulas administrativas particulares del expediente de contratación, por cuanto efectivamente éste debe incluir los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones que van a asumir las partes del contrato (artículo 50,1. de la LCAP) y porque, en definitiva, los contratos deben ajustarse al contenido de los pliegos particulares (artículo 50,5. de la LCAP).

Quiere ello decir que en las prórrogas se dan dos estadios; uno primero, en forma de previsión de realización del otorgamiento de la duración del contrato; Y un segundo, de plasmación práctica del acuerdo mutuo antes de su finalización.

Respecto de la pregunta de si es necesario que se fiscalice por parte de la Intervención el gasto originado por la prórroga del contrato dentro de su plazo de ejecución, consideramos que obviamente, al ser el acuerdo de prórroga un acto de contenido económico relativo a los contratos, debe fiscalizarse previamente en los términos que determinen las normas presupuestarias correspondientes que, en nuestra Comunidad vienen constituidas esencialmente por la Ley de Finanzas (artículos 86.a) y 90.1).

**SEXTA.-** En relación con la pregunta que reza: *"los documentos que serían necesarios para fiscalizar un expediente de prórroga, lógicamente cuando supusiera un aumento del gasto ¿Es necesario hacer, cuando son expedientes anticipados de gasto, y cuando ya se han aprobado los presupuestos, una adjudicación definitiva o simplemente una aprobación del gasto?"*.

En un expediente de tramitación anticipada de gasto, si existe prórroga del contrato y ya han sido aprobados los presupuestos de la CAIB, puesto que ya se ha producido la adjudicación definitiva del contrato, no procede ya realizarla, con lo cual los trámites suficientes para materializar la prórroga serían, la fiscalización del acto administrativo que tiene contenido económico y la

aprobación del gasto por parte del órgano competente, ello conforme a lo dispuesto en los artículos 11 y 68 de la LCAP, debiendo formalizarse documentalmente los acuerdos y términos relativos a la ejecución de la prórroga.

Y ello, siempre que se den las condiciones siguientes, en aplicación de lo previsto en el artículo 70 de la LCAP:

**a)** Que el pliego de cláusulas administrativas particulares someta la adjudicación del contrato a la condición suspensiva de existencia de crédito adecuado y suficiente para financiar las obligaciones derivadas del contrato en el ejercicio correspondiente.

**b)** Que el compromiso de crédito correspondiente se lleve a efecto con las limitaciones determinadas en las normas presupuestarias de la Administración de la CAIB.

**SEPTIMA.-** Sobre la pregunta "*¿Qué solución sería la adecuada para todo este tipo de contratos, que incluyen un inventario concreto de bienes, cuando la prórroga del contrato sirve también para regularizar y poner al día este inventario?*".

En principio, la formulación de la pregunta puede inducir a equívocos en tanto que se interesa una solución adecuada "*cuando la prórroga del contrato sirve también para regularizar y poner al día el inventario*", y hemos de partir de la afirmación de que en ningún caso las prórrogas de un contrato "*sirven*" para regularizar inventario alguno. Pues una cosa es la prórroga y otra, muy distinta, la regularización de un inventario que será posible en la medida que esté prevista en los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

También en la propia pregunta se apunta una posible solución (ver los antecedentes de este informe) cual sería la de considerar las altas y bajas del inventario como modificaciones del contrato, aunque la misma interpelante no la califica como la más adecuada por los problemas de gestión que implica al ser numerosas estas variaciones en los expedientes que cita de seguros de vehículos.

Desde la función orientadora que esta Junta tiene encomendada se sugiere que en estos casos de contratos de servicios, con posibilidad de prórroga prevista en sus pliegos, y en los que se determina un inventario de bienes o situaciones sobre los que verse la prestación del servicio, fijando un precio unitario por cada bien o situación, se fije también un presupuesto tope o número de unidades hasta el que se considere objeto del contrato, sobrepasado el cual, ya sea en la vigencia del contrato o en la de cualquiera de sus prórrogas, se hará precisa una nueva licitación para el próximo período, sustanciándose los excesos del tope en el ejercicio en cuestión mediante la utilización de las modificaciones contractuales, si se cumplen los requisitos del art. 102 de la LCAP.

## **CONCLUSIONES**

1- En las prórrogas de los contratos de servicios no se debe recabar del contratista para su formalización nueva documentación administrativa, por haber tenido que ser ya aportada en el trámite procedimental oportuno del expediente de contratación.

**2-** Aunque el presupuesto de la prórroga supere los 20.000.000 de Ptas. y si cuando el empresario contrató con la Administración no era exigible la clasificación empresarial, no se le puede exigir ésta para formalizar dicha prórroga.

**3-** Si no existe modificación del contrato y sí únicamente prórroga del mismo, no procede el reajuste de garantías.

**4-** La revisión de tarifas de un contrato de servicios retribuidos por unidad de tiempo, en razón del Índice de Precios al Consumo (IPC) prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares, se considera una verdadera revisión de precios y la misma puede tramitarse conjunta o separadamente con el expediente de prórroga.

**5-** La materialización o tramitación de la prórroga acordada, debe producirse antes de la finalización del contrato y la fiscalización del gasto que la misma origine debe tener lugar en los términos de las normas presupuestarias de la CAIB (Ley de Finanzas).

**6-** En los expedientes de tramitación anticipada de gasto, y cuando ya se han aprobado los presupuestos, no es necesario una nueva adjudicación, sino simplemente una aprobación del gasto, previa fiscalización en los términos establecidos en las normas presupuestarias.