

Sc. Comisión Consultiva.

## **Informe 8/2007, de 24 de mayo sobre cuestiones relativas a la fijación del presupuesto y a la prórroga de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios.**

### **I.- ANTECEDENTES.**

El Interventor General de la Junta de Andalucía dirige escrito a esta Comisión Consultiva de Contratación Administrativa en petición de informe con el siguiente texto:

“Frecuentemente vienen siendo objeto de consultas verbales a esta Intervención General, por parte de las distintas Intervenciones, diversas cuestiones relacionadas con la tramitación de contratos de consultoría y asistencia o de servicios, cuya adjudicación tendrá lugar mediante el procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía (artículo 210, h) del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en adelante TRLCAP), en aquellos supuestos en que el presupuesto de licitación se fija casi al límite de la cuantía legalmente establecida para ello.

Dicha problemática se agudiza por la constatación de que la gran mayoría de los contratos adjudicados mediante dicho procedimiento son objeto de prórroga y de que los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares utilizados son pliegos de modelos tipo, por lo cual han sido informados por el Gabinete Jurídico sin que se conozca, en consecuencia, el presupuesto de licitación.

Las cuestiones que se formulan pueden agruparse, fundamentalmente, en las siguientes:

1. Si resulta admisible la tramitación de los mencionados tipos de contratos mediante el citado procedimiento de adjudicación con previsión de prórroga de los mismos, cuya efectividad supondrá que, finalmente, el valor real total del contrato, es decir, el importe total de las prestaciones (sumando el correspondiente a la ejecución inicial y el del período de prórroga), supere ampliamente la cuantía legalmente establecida y que legitima para acudir a dicho procedimiento de adjudicación.

2. Si en caso de que pueda preverse la prórroga, por no existir precepto legal alguno que se pueda alegar como impedimento para ello, es procedente concertar prórrogas de estos contratos que excedan el límite de la cuantía que permite acudir al procedimiento negociado sin publicidad; o, por el contrato, resultaría inadmisibles, al entenderse que ello supondría la constatación de un fraccionamiento indebido del contrato, en cuanto a su período de ejecución, con objeto de disminuir su cuantía y eludir así los requisitos de publicidad, el procedimiento o la forma de adjudicación que corresponda (artículo 68.2 del TRLCAP).



Teniendo en cuenta el alcance que un pronunciamiento sobre dicha materia tendría en general, respecto a todos los órganos de contratación de la Junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos, y puesto que nos encontramos ante una cuestión estrictamente jurídica en materia contractual, considera procedente esta Intervención General elevar consulta sobre el particular a esa Comisión Consultiva de Contratación Administrativa, al amparo de lo establecido en el artículo 11.1 del Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la organización y funciones de ese órgano colegiado.”

## II. INFORME.

1.- La primera cuestión objeto de consulta se concreta en dilucidar las incidencias que, en cuanto a su importe, las prórrogas de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios pueden tener en la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad previsto para el supuesto en que el presupuesto sea inferior a 30.050,61 euros, de acuerdo con el artículo 210 h) del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, (TRLCAP).

La cuestión planteada requiere analizar las disposiciones que regulan la fijación del presupuesto base de licitación, de la cuantía o del valor estimado de estos contratos, según la diversa terminología utilizada por la legislación de contratos, en cuanto a la integración del importe de las prestaciones realizadas durante la prórroga, y por lo tanto si dicho importe ha de tenerse en cuenta en el cálculo para saber si el contrato en cuestión supera el límite antes indicado.

En general, los pliegos de cláusulas administrativas particulares deben contener el presupuesto base de licitación por exigirlo así el artículo 67.2 c) del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, (RgLCAP).

La fijación de este presupuesto viene regulada en su artículo 195 al determinar la cuantía de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios, estableciendo, entre otras, las siguientes reglas:

- Que para determinar el valor del contrato se incluirá en todo caso el valor total de la remuneración a percibir por el contratista.
- Que en los contratos en que no se especifique su presupuesto base de licitación y sean de duración determinada, el valor del contrato será el importe total de las prestaciones durante ese período, incluidas sus posibles prórrogas.

Sólo en este último caso, cuando no se pueda concretar el presupuesto base de licitación, prevé el RgLCAP que se incluirá como valor estimado del contrato el importe de las prestaciones que se realicen durante la prórroga.



Por su parte, el artículo 198.1 del TRLCAP distingue dentro de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios de tracto sucesivo, el plazo inicial de vigencia del contrato, y el posterior derivado de las posibles prórrogas que pacten las partes antes de su finalización.

Igualmente, en el artículo 68.1º del TRLCAP se dispone que “el expediente deberá abarcar la totalidad del objeto del contrato”, y en su apartado 2, “No podrá fraccionarse un contrato con objeto de disminuir la cuantía del mismo y eludir los requisitos de publicidad, el procedimiento o la forma de adjudicación que corresponda.”

Así pues, en los procedimientos de adjudicación de los contratos de consultoría, asistencia o servicios de tracto sucesivo, el objeto del contrato viene determinado por un conjunto de prestaciones a realizar por el contratista durante un determinado período de tiempo, por un precio máximo, preestablecido de antemano por la Administración, de forma vinculante para ambas partes, pero sin que forme parte del contenido obligacional del mismo la previsión de posibles prórrogas o modificaciones del contrato, que constituyen tan solo meras expectativas admitidas por el pliego y que requieren además, en el caso de las prórrogas, un posterior nuevo acuerdo expreso de ambas partes, por lo que no forman parte del objeto inicial del contrato, ni son objeto de presupuestación ni de compromiso jurídico-económico en el momento de la adjudicación del contrato.

Por todo lo expuesto, cabe concluir que, salvo en el caso que de acuerdo con el artículo 195 del RgLCAP el importe de las prestaciones correspondientes a la prórroga haya de integrarse en el presupuesto, no existe impedimento legal alguno para la tramitación de estos contratos por el procedimiento negociado sin publicidad previsto en el artículo 210 h) del TRLCAP, aún cuando, al sumarse al importe inicial del contrato, el de las posibles prórrogas, se supere el límite de 30.050,61 €, ya que la previsión de las mismas no incide en la determinación de las normas de publicidad y de procedimiento a tener en cuenta en la adjudicación.

**2.-** La segunda cuestión planteada se refiere a la posible colisión entre la prórroga del contrato y el fraccionamiento de su objeto.

Sobre el alcance de la prórroga de los contratos conviene traer aquí algunas consideraciones contenidas en el Informe 7/2007, de 18 de abril, de esta Comisión Consultiva:

*“Por lo tanto, la cláusula previsor de la prórroga tiene la finalidad de constituirse en cláusula habilitante, con los límites temporales legales indicados, para cuando surja la necesidad de continuar el servicio, razón por la cual resulta difícilmente exigible a la Administración que pormenore en el pliego el número de prórrogas que concertará o la duración de cada una de ellas.*”



*Al no poder saber la Administración con exactitud en el momento de elaborar el pliego del contrato si el mismo será objeto de prórroga o no, y su concreción temporal, sólo debe señalarse su posibilidad en el pliego sin necesidad de fijar el plazo concreto, y llegada la hora de su tramitación, acudir a la referida posibilidad, fijando, ahora sí, su duración y, por consiguiente, la posibilidad de ulterior prórroga respetando los límites temporales legalmente establecidos, por ser el momento en el que se conoce el grado de ejecución del contrato y su eventual duración.*

*No obstante ello no impide que la propia Administración pueda limitarse, reduciendo en el pliego la duración de la prórroga por debajo del máximo legal permitido, o incluso distribuir la misma en varios periodos.”*

La supuesta intencionalidad del fraccionamiento del objeto del contrato, ya desde el inicio del expediente de contratación con la elaboración de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, se aviene mal con el criterio de que la necesidad de la prórroga se ponga de manifiesto durante la ejecución del contrato.

No se puede interpretar que todo contrato cuyo importe, incluido el de la prórroga, exceda del importe fijado en el artículo 210 h) del TRLCAP incurra en un fraccionamiento prohibido del objeto del contrato según establece el artículo 68.2 del TRLCAP, y ello porque la prórroga es una eventualidad legalmente prevista tanto en el Derecho comunitario como en el interno.

La interpretación contraria abocaría a la mayoría de los contratos a considerarlos incursos en la citada prohibición por el mero hecho de hacer uso de la previsión legal de la prórroga.

Lo anterior no obsta para que la necesidad de la utilización efectiva de la prórroga, como eventualidad que determina la prolongación en el tiempo de la realización del objeto del contrato, deba quedar suficientemente justificada en el expediente de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 del TRLCAP al disponer que, “El objeto de los contratos deberá ser determinado y *su necesidad para los fines del servicio público correspondiente se justificará en el expediente de contratación*”, no bastando la simple previsión en el pliego, y ello porque la prórroga no es el plazo en el que normalmente se haya de realizar la prestación objeto del contrato, sino que como indica el artículo 9.1 de la Directiva 2004/18/CE se trata de una situación eventual.

### III.- CONCLUSIÓN.

1.- Salvo en el caso que, de acuerdo con el artículo 195 del RgLCAP el importe de las prestaciones correspondientes a la prórroga haya de integrarse en el presupuesto, no existe impedimento legal alguno para la tramitación de los contratos de consultoría y de asistencia y los de servicios mediante procedimiento negociado sin publicidad, previsto en el artículo 210 h) del TRLCAP, aún cuando al sumarse al importe inicial del contrato el de las eventuales prórrogas se supere el límite de 30.050,61 €.



2.- No se puede interpretar que todo contrato cuyo importe, incluido el de la prórroga, exceda del importe fijado en el artículo 210 h) del TRLCAP incurra en un fraccionamiento prohibido del objeto del contrato según establece el artículo 68.2 del TRLCAP, y ello porque la prórroga es una eventualidad legalmente prevista tanto en el Derecho comunitario como en el interno, sin perjuicio de que la necesidad de la utilización efectiva de la prórroga deba quedar suficientemente justificada en el expediente, no bastando la simple previsión en el pliego.

Es todo cuanto se ha de informar”.

