

Informe 11/93, de 12 de julio. "Modificación producida en un contrato de asistencia por aceptación del órgano de contratación de propuestas de actuaciones del contratista no reflejadas en el pliego de cláusulas administrativas particulares ni en el pliego de prescripciones técnicas."

Clasificación de los informes: 11.2. Pliegos de cláusulas administrativas particulares. 11.4. Pliegos de prescripciones técnicas. 17.2. Modificación. 24.9. Modificación del contrato de consultoría y de servicios.

ANTECEDENTES

1 - Procedente de la Dirección General de la Guardia Civil del Ministerio del Interior y firmado por el Director General tiene entrada en la Secretaría de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa escrito del siguiente tenor literal:

"En el segundo semestre de 1992 esta Dirección General inició el proceso de contratación de los servicios de cafetería y comedor de sus distintas Unidades y dependencias, habiéndose adjudicado los de la sede de la Dirección (Cafeterías de Madrid, S.A. del Grupo Manila), Academia de Guardias de la Guardia Civil (Administración de Servicios Hoteleros, S.A. del Grupo Husa) y las Academias Centro de Promoción de El Escorial, Escuela de Adiestramientos Especiales y complejo de Valdemoro (Hotelma, S.A.), que son los más significativos atendiendo al número de usuarios.

En los expedientes de adjudicación de estos servicios en las Academias, los adjudicatarios incluyeron en sus ofertas el ofrecimiento de efectuar inversiones en las instalaciones a fin de mejorar la calidad del servicio. Dichas inversiones eran imprescindibles para dotar de una estructura adecuada a las citadas instalaciones de forma que fuera posible la actividad industrial, toda vez que la falta de especialización de esta Dirección en la materia y en ocasiones la antigüedad y estado de conservación de los medios con los que hasta la adjudicación venían prestándose habían dado lugar a una situación en que, si bien la prestación de los servicios era posible con medios propios mediante un empleo intensivo de mano de obra no era, ciertamente, la más idónea desde un punto de vista empresarial.

Este ofrecimiento fue aceptado por la Dirección por tres motivos; el primero, por su absoluta necesidad, el segundo por la falta de créditos presupuestarios con que financiar la inversión y el tercero por razones de eficacia al estimar que era mejor la adaptación de las instalaciones fuese realizada por empresas especializadas. Por otra parte, dicho ofrecimiento conllevaba la amortización de la inversión, con cargo a los contratistas, en un período de cuatro años a razón del 25% anual, siendo propósito de esta Dirección incluir en los pliegos de cláusulas administrativas de las siguientes adjudicaciones, que se realizarán por el procedimiento de concurso, la obligación para los futuros adjudicatarios de abonar a los anteriores la parte de inversión no amortizada.

Todo lo anterior aparece recogido en las Propuestas de adjudicación que, previa su fiscalización reglamentaria, fueron aprobadas por esta Dirección General.

En lo que se refiere a las Academias ubicadas en la Comunidad Autónoma de Madrid -Academia de Promoción de El Escorial, Escuela de Adiestramientos Especiales y Complejo de Valdemoro- la empresa adjudicataria comunicó en 9-12-92 las actuaciones que a su juicio eran precisas para la prestación del servicio, cuyo presupuesto ascendió a 36.552.768 pts. Una vez estudiada pormenorizadamente la conveniencia de dichas actuaciones, la Jefatura de los Servicios de Apoyo de esta Dirección formuló propuesta para la aprobación de las inversiones, que fue remitida a la Intervención-Delegada en fecha 4-1-1993. En dicha propuesta se hacía constar que se procedería a la comprobación material de la inversión y a la adecuación de su importe a los precios normales del mercado.

La intervención-delegada en 26-1-1993 emite informe del que se transcriben literalmente sus consideraciones:

"PRIMERO. Que en el caso en que se haya efectuado la adjudicación a la empresa HOTELMA, con aceptación de todos los términos de su propuesta, se habrá actuado excediéndose de las previsiones del expediente informado.

SEGUNDO. En el caso de que, el 15 de enero, se haya efectuado la inversión indicada; esta Intervención, se encontraría ante una actuación firme y definitiva, sobre la que no procedería pronunciamiento alguno de carácter previo a la misma.

TERCERO. Que no se justifica la amortización anual prevista; siendo el procedimiento normal, el de escala decreciente, en vez de porcentaje fijo.

CUARTO. En el Caso de que la Asesoría Jurídica, no se haya pronunciado sobre la inversión y promesa de compensación propuesta, debe solicitarse el preceptivo informe.

QUINTO. Dada la indeterminación de los hechos causales que, en su caso, habrán de dar eficacia a la oferta planteada; esta Intervención-Delegada, estima que no es competente para emitir el informe solicitado el cual, previa aclaración de los extremos planteados, podrá ser recabado de la Administración del Estado de acuerdo con cuanto establece el R.D. 1124/78 de 15 de mayo (B.O.E. de 1 de junio de 1978).

Lo que, con devolución del expediente recibido somete a V.E. para su consideración y efectos".

En cuanto a la Academia de Guardias de la Guardia Civil, la situación es similar a la anteriormente descrita, si bien no ha llegado a tramitarse la propuesta de aprobación de las inversiones, cuyo importe estimado asciende a 41.248.518 pts., sin IVA.

Por otra parte, el adjudicatario de los servicios que nos ocupan en la sede de la Dirección General en cuya oferta inicial no se recogía un ofrecimiento similar, está actualmente interesado en acometer este tipo de actuaciones, con el mismo régimen de amortización y, previsiblemente, en las adjudicaciones correspondientes a otras Unidades o dependencias, se presentará esta misma situación.

A la vista de lo anterior, considerando la importancia que para la Dirección General de la Guardia Civil tiene que el proceso de adjudicación de los referidos servicios a empresas privadas se desarrolle con normalidad, tanto por poder recuperar para su servicio peculiar el personal que actualmente los presta, como para homologar los usos en esta materia a los existentes en los demás ámbitos de la Administración y, por otra parte, poder abandonar la realización de los servicios que, si bien no son de su competencia en muchos supuestos son esenciales para el normal desenvolvimiento de su actividad y atendiendo a que la inexistencia de créditos presupuestarios impide la ejecución de las inversiones por medios propios, y a los efectos de lo que dispone el artículo 17 del Decreto 315/1971, de 18 de febrero, se plantea a esa Junta Consultiva de Contratación Administrativa consulta sobre los siguientes extremos:

- Aprobación de la ejecución de las inversiones. Se interesa informe acerca de, si una vez definidas las inversiones y su importe, el acuerdo para su ejecución ha de ser previamente informado por la Intervención General o por su Delegada en el Departamento.

- Recepción de las inversiones. Se interesa informe acerca de si es precisa la asistencia de representante de la Intervención General, así como si son necesarias otras actuaciones administrativas específicas para estos supuestos.

- Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares. Se interesa informe sobre la forma de incluir en los Pliegos de Cláusulas destinadas a recoger la obligación por parte de los adjudicatarios de abonar al anterior el importe de la inversión no amortizada, a razón del 25% anual, u otro porcentaje que se pudiera acordar.

- Legislación aplicable. Se interesa informe acerca de la posibilidad de contratar los referidos servicios bajo la figura de "gestión de servicio público" en lugar de "asistencia técnica" y, en caso afirmativo, si es posible la contratación por períodos superiores al año y la pertinencia, en su caso, de la necesidad de clasificación.

- Posibilidad de prórroga del contrato de los servicios en las Academias y Centros de Enseñanza ubicados en Madrid, que finaliza en 15-11-93, hasta el 15 de julio de 1994 en que termina el período lectivo, al objeto de hacer coincidir los períodos de contratación con los de impartición de clases. En caso afirmativo, sería preciso determinar si se mantiene el 25% de amortización por el período total de duración del contrato o si se incrementa dicho porcentaje en función del tiempo total contratado, y si los precios de los servicios a satisfacer por los usuarios pueden incrementarse en porcentajes no superiores al I.P.C.

Adjunto se remite documentación referente a los extremos mencionados".

2 - Conforme se indica en el anterior escrito, al mismo se acompaña la siguiente documentación:

A) Expediente para la adjudicación del servicio de cafetería y comedor en la Academia de Guardias de la Guardia Civil situada en las localidades de Ubeda y Baeza (Jaén) del que, a los efectos del presente informe, conviene destacar los siguientes extremos:

a) el pliego de cláusulas administrativas particulares, en el cual se establece que el contratista tendrá a su cargo el mantenimiento, reparación y reposición de las instalaciones, utensilio y menaje deteriorado y que el adjudicatario no podrá efectuar obra alguna que modifique las actuales instalaciones, ni sustitución de aparatos, sin la autorización de la Dirección General de la Guardia Civil, entendiéndose que éstas no podrán realizarse sin estar concedidas expresamente por la misma (cláusula vigésimo octava apartados J y K) y que la proposición de cada ofertante podrá contener cuantas soluciones distintas considere oportuno en relación con el objeto del contrato, dentro de los límites señalados en el presente pliego (cláusula décimo sexta).

b) propuesta económica presentada por "Administración de Servicios Hoteleros, S.A." en la que se hace constar que la Empresa "tiene previsto efectuar una inversión aproximada de 40 millones, efectuando la amortización en 4 años a razón de un 25% anual" añadiendo que "si nuestra prestación del servicio se extinguiere por cualquier causa, la parte pendiente de amortizar nos será abonada por la Academia o bien por la nueva Empresa concesionaria si la hubiese".

c) propuesta de adjudicación en favor de "Administración de Servicios Hoteleros, S.A, aprobada en sus propios términos por el Director General de la Guardia Civil, en fecha 14 de septiembre de 1992, en la que se consigna que "Administración de Servicios Hoteleros, S.A..... se compromete a realizar una inversión de 40 millones de pesetas en los medios suplementarios necesarios para la prestación del servicio que se amortizarían en cuatro años" y que es propósito de la Jefatura de los Servicios de Apoyo "proponer que los pliegos de cláusulas administrativas particulares que rigen la contratación de los servicios en períodos sucesivos, se incluya la obligación a los futuros adjudicatarios de abonar a "Administración de Servicios Hoteleros, S.A.", en caso de que se aceptase la presente propuesta, la parte de la inversión no amortizada".

d) informe de la Intervención Delegada de la Intervención General de la Administración del Estado, fechado el 16 de septiembre de 1992, en el que, respecto a la propuesta de adjudicación, manifiesta no tener objeción que formular a la misma.

e) documento de formalización del contrato suscrito entre el Director de la Guardia Civil y el representante de "Administración de Servicios Hoteleros, S.A." para la prestación del servicio de cafetería y comedor en las Academias de Ubeda y Baeza por período comprendido entre el 14 de septiembre de 1992 y el 15 de septiembre de 1993, ambos inclusive, en el que no se contiene cláusula alguna referente a las inversiones y su amortización, con una simple remisión, respecto a éstas circunstancias, a la propuesta y adjudicación del contrato.

f) carta dirigida al Jefe de los Servicios de Apoyo de la Dirección General de la Guardia Civil "Administración de Servicios Hoteleros, S.A.", fechada en 15 de diciembre de 1992, en el que se consignan presupuestos de maquinaria y material por importe de 41.248.518 pesetas, que sería necesario instalar para dar un mejor y mayor servicio en la Academia de Guardias de la Guardia Civil en Ubeda y Baeza.

B) Expediente para la adjudicación del servicio de cafetería y comedor en la Academia de Promoción de El Escorial, en la Escuela de Adiestramientos Especiales de Guadarrama y en el Complejo de Valdemoro, del que, también a los efectos del presente informe, hay que destacar los siguientes extremos:

a) el pliego de cláusulas administrativas particulares, en el que el contenido de las cláusulas vigésimo octava, apartados J y K y décimo sexta es idéntico al del pliego reseñado en el apartado A a) anterior.

b) propuesta económica presentada por "Hotelma, S.A." en la que hace constar que "considera necesario la instalación de tres cadenas de autoservicio en el Centro de Valdemoro", que "una vez diseñadas se facilitará su costo y forma de pago", que siendo las instalaciones de varios años atrás "Hotelma, S.A. se compromete a mantener en funcionamiento esas instalaciones y a reparar las posibles averías ocasionadas solo por su uso" y que "así mismo se compromete a reponer las roturas de vajillas y utensilios".

c) propuesta de adjudicación en favor de "Hotelma, S.A.", aprobada en sus propios términos por el Director General de la Guardia Civil, en fecha 14 de noviembre de 1992, en la que se consigna que "Hotelma, S.A..... ofrece, asimismo, suplementar los medios materiales existentes en los Centros mediante una inversión estimada en diez millones de pesetas, a amortizar en cuatro años por cuartas partes por el propio adjudicatario" y que "los sucesivos adjudicatarios se harán cargo de la parte pendiente de amortizar por las anteriores, en la misma forma y cuantía anual" concluyendo con la afirmación de que "la realidad de dicha inversión y su importe será debidamente comprobada por esta Jefatura".

d) informe de la Intervención Delegada de la Intervención General de la Administración del Estado, fechado el 20 de noviembre de 1992 en el que, respecto a la propuesta de adjudicación, manifiesta no tener objeción que formular a la misma.

e) documento de formalización del contrato suscrito entre el Director de la Guardia Civil y el representante de "Hotelma, S.A. para la prestación del servicio de cafetería y comedor en la Academia de Promoción de El Escorial, Escuela de Adiestramientos Especiales de Guadarrama y Complejo de Valdemoro por el período comprendido entre el 15 de noviembre de 1992 y el 14 de noviembre de 1993, ambos inclusive, en el que no se contiene cláusula alguna referente a las inversiones y su amortización y sí una simple remisión a la propuesta y adjudicación del contrato.

f) carta fechada el 9 de diciembre de 1992 del representante de "Hotelma S.A." proponiendo instalar cadenas de autoservicio en los comedores del Centro de Guardias Jóvenes "Duque de Ahumada" de Valdemoro, un sistema eficaz de extracción de humos en el Centro de El Escorial y la adquisición de diverso material relacionado con el servicio, con un presupuesto total de 31.785.016 pesetas sin inclusión del IVA, indicando que los gastos serán de cuenta de la Empresa, con una amortización del veinticinco por ciento anual, entendiéndose que la propia Empresa será compensada con la cuantía de las amortizaciones que queden pendientes hasta cumplir los cuatro años.

g) propuesta del Jefe de los Servicios de Apoyo de la Dirección General de la Guardia Civil de autorización, previo informe de la Intervención Delegada, de inversiones por importe de 36.552.768 pesetas (la cifra propuesta por la Empresa incrementada en el 15% de IVA), señalándose en la propia propuesta que el importe de la inversión, una vez comprobado y adecuado a los precios normales de mercado, se amortizará en 4 años a razón del 25% anual.

h) escrito de la Intervención Delegada en el Ministerio del Interior de la Intervención General de la Administración del Estado, fechado en 26 de enero de 1993, cuyas consideraciones, agrupadas en cinco apartados, han sido transcritas en el escrito de consulta dirigido a esta Junta por el Director General de la Guardia Civil y figuran, por tanto, en el apartado 1 de los antecedentes que se están exponiendo.

CONSIDERACIONES

1 - En el escrito que se dirige a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa por el Director General de la Guardia Civil se concreta la consulta en una serie de extremos determinados consistentes en lo relativo a los trámites para la aprobación de la ejecución de las inversiones, a la recepción de las inversiones, a la forma de incluir en los pliegos las cláusulas destinadas a recoger obligaciones de los futuros adjudicatarios, a la naturaleza de este tipo de contratos y a la posibilidad de prórroga de los mismos.

Antes de proceder a la exposición de los criterios de esta Junta sobre los extremos que se someten a consulta y para concretar la delimitación de tales criterios conviene realizar dos consideraciones previas. La primera es la de que, según el artículo 11 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa es un órgano consultivo "en materia de contratación administrativa", por lo que excede de su competencia pronunciarse sobre extremos que, o no tienen relación, o la tienen indirecta con la contratación administrativa y que, en todo caso, no constituyen propiamente cuestiones de contratación, cual sucede, en el presente caso, con el primer extremo consultado -necesidad o no del informe de la Intervención para la aprobación de la ejecución de inversiones. La segunda consideración que, también con carácter previo, debe realizarse es la de que, para una ordenación más sistemática de las cuestiones suscitadas y para su resolución se va a estructurar el presente informe en diversos apartados, dentro de los que, aunque no por el orden formulado, se tratará de dar contestación a cada una de dichas cuestiones. Así, en primer lugar, se analizarán los dos contratos celebrados, recogiendo las especialidades de cada uno de ellos para, a continuación, determinar los efectos de los contratos ya celebrados, concluyendo con el examen de las posibilidades futuras en orden a la contratación de los servicios de cafetería y comedor en las dependencias de la Guardia Civil.

2 - Los contratos celebrados entre la Dirección General de la Guardia Civil con "Administración de Servicios Hoteleros S.A." para la prestación del servicio de cafetería y comedor en la Academia de Guardias de la Guardia Civil situada en las localidades de Ubeda y Baeza y con "Hotelma S.A." para la prestación del mismo servicio en la Academia de Promoción de El Escorial, en la Escuela de Adiestramientos Especiales de Guadarrama y en el Complejo de Valdemoro han sido adjudicados por contratación directa al amparo del Decreto 1005/1974, de 4 de abril, regulador de los contratos de asistencia que celebren la Administración del Estado y sus Organismos autónomos con empresas consultoras o de servicios. Con ello se quiere resaltar que, cualesquiera que sean los criterios de esta Junta en cuanto a la naturaleza y régimen jurídico de este tipo de contratos, que podrán tomarse en consideración en relación con futuros contratos, los ya celebrados se rigen por el citado Decreto 1005/1974, de 4 de abril, y subsidiariamente por las restantes normas sobre contratación administrativa, tal como resulta expresamente de la cláusula trigésimoprimera de los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares.

Todas las cuestiones que se suscitan en el presente informe derivan de la circunstancia de que en la adjudicación del contrato se incluyen cláusulas imponiendo al adjudicatario la obligación de realizar determinadas inversiones y la amortización de las mismas en un plazo de cuatro años, configurándose la amortización como una obligación de los futuros adjudicatarios frente a los actuales, es decir, frente a "Administración de Servicios Hoteleros S.A." y "Hotelma S.A.", por lo que la primera cuestión que hay que dilucidar es la de la legalidad y corrección jurídica de tales cláusulas, la cual debe ser resuelta de conformidad con el régimen jurídico aplicable a los contratos celebrados.

Los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares no contienen indicación alguna en relación con la obligación de inversiones y su amortización, sino que por el contrario parten del principio de que el mantenimiento, reparación y reposición de instalaciones, utensilio y menaje son de cuenta del adjudicatario, que no podrá realizar obras sin estar concedidas expresamente. Ni siquiera esta posibilidad -la de inversiones amortizables- puede tener encaje en

la cláusula decimosexta del pliego, pues difícilmente puede calificarse de solución distinta a lo que debe ser objeto de diferente contrato del celebrado, es decir, obras y suministros que constituyen fundamentalmente el objeto de las inversiones previstas.

Por tanto hay que concluir que las cláusulas sobre la realización de inversiones por el adjudicatario y la amortización de las mismas no tienen su fundamento en el pliego de cláusulas administrativas particulares y, en consecuencia, no debieron ser incluidas en el contrato. Sin embargo, tampoco conviene olvidar que la perfección de los contratos administrativos se produce por la adjudicación definitiva (artículo 31 de la Ley de Contratos del Estado) y que la Administración puede concertar los contratos, pactos o condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración y "deberá cumplirlos a tenor de los mismos" (artículo 3 de la Ley de Contratos del Estado) o, como quizá más gráficamente resulta del artículo 1258 del Código Civil "los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento" y obligan "al cumplimiento de lo expresamente pactado".

De ello deriva la importante consecuencia de que para determinar el alcance de las obligaciones de las partes hay que acudir a los términos en que se realizó la adjudicación, sin que, a tales efectos, tenga trascendencia la circunstancia, de que en el documento de formalización de los contratos, de fecha posterior a la adjudicación, no se recoja fielmente el contenido de la misma, dado que, como se ha indicado, la perfección del contrato y los derechos y obligaciones de las partes surgen de la adjudicación y no de la formalización del contrato.

3 - En el expediente para la adjudicación del servicio de cafetería y comedor en la Academia de Guardias de la Guardia Civil situada en las localidades de Ubeda y Baeza (Jaén), la adjudicación del contrato fechada en 14 de septiembre de 1992 consigna que "la Administración de Servicios Hoteleros S.A.... se compromete a realizar una inversión de 40 millones de pesetas en los medios suplementarios necesarios para la prestación del servicio que se amortizarían en cuatro años".

La correcta interpretación del acto de adjudicación, cuya propuesta no suscitó objeción por parte de la Intervención Delegada de la Intervención General de la Administración del Estado, en fecha 16 de septiembre de 1992, permite sostener que "Administración de Servicios Hoteleros S.A." se compromete a realizar una inversión de 40 millones de pesetas y que la Dirección General de la Guardia Civil se compromete a amortizarla en cuatro años.

En este sentido y no en otro hay que interpretar la cláusula de la adjudicación según la cual es propósito de la Jefatura de los Servicios de Apoyo "proponer que los pliegos de cláusulas administrativas particulares que rigen la contratación de los servicios en períodos sucesivos, se incluya la obligación a los futuros adjudicatarios de abonar a "Administración de Servicios Hoteleros S.A." la parte de la inversión no amortizada, pues no hay que olvidar que el contrato que ahora se examina es un contrato entre la Dirección General de la Guardia Civil y "Administración de Servicios Hoteleros S.A." que no puede vincular en el futuro a terceros, en los que, además, concurre la circunstancia de ser inciertos en su misma existencia, resultando obvio que si la Dirección General de la Guardia Civil no asume su compromiso o los futuros adjudicatarios los suyos, "Administración de Servicios Hoteleros S.A." deberá dirigir sus reclamaciones a la Dirección General de la Guardia Civil por incumplimiento de sus obligaciones derivadas del contrato celebrado.

En resumen puede afirmarse que, del contrato celebrado surge para "Administración de Servicios Hoteleros S.A." la obligación de realizar inversiones por importe de 40 millones de pesetas en la Academia de Guardias de la Guardia Civil situada en las localidades de Ubeda y Baeza (Jaén) y para la Dirección de la Guardia Civil la obligación de amortizarlos en cuatro años, siendo indiferente, desde el punto de vista del contrato, si los fondos necesarios para la

amortización sucesiva, excluyendo la cuarta parte, que ha debido ser objeto de amortización en el plazo de duración del contrato vigente, se obtienen como incremento del canon de futuros contratos o por cualquier otro procedimiento, pero sin que sea lícito trasladar una obligación de la Dirección General de la Guardia Civil, que deriva del propio contrato celebrado, a un hipotético futuro adjudicatario de un potencial contrato a celebrar.

Por lo demás hay que resaltar que las obligaciones derivadas del contrato se limitan a 40 millones de pesetas en las localidades de Ubeda y Baeza, por lo que a dicha cifra deberá reducirse la de 41.248.518 pesetas que se consigna en los presupuestos elaborados por "Administración de Servicios Hoteleros S.A." en fecha 15 de diciembre de 1992.

4 - Análogas consideraciones hay que realizar en relación con el expediente para la adjudicación del servicio de cafetería y comedor en la Academia de Promoción de El Escorial, en la Escuela de Adiestramientos Especiales de Guadarrama y en el Complejo de Valdemoro, pues en la adjudicación definitiva realizada en favor de "Hotelma S.A.", en 14 de noviembre de 1992, se consigna que la empresa adjudicataria "ofrece, asimismo, suplementar los medios materiales existentes en los Centros mediante una inversión estimada en diez millones de pesetas, a amortizar en cuatro años por cuartas partes por el propio adjudicatario", pues la correcta interpretación de la cláusula transcrita de la adjudicación, cuya propuesta tampoco suscitó objeción alguna de la Intervención Delegada en 20 de noviembre de 1992, permite sostener que "Hotelma S.A." se compromete a realizar una inversión estimada en diez millones de pesetas y que la Dirección General de la Guardia Civil se compromete a amortizarla en cuatro años, pues, aunque puede inducir a confusión la expresión de amortización "por el propio adjudicatario", no puede tener otro sentido que el referirse a la cuarta parte de la inversión amortizable durante el período de vigencia del actual contrato y a la parte de la cláusula que se refiere a que "los sucesivos adjudicatarios se harán cargo de la parte pendiente de amortizar por los anteriores, en la misma forma y cuantía anual" procede oponerle las mismas objeciones anteriormente señaladas en cuanto a la imposibilidad de trasladar una obligación de la Dirección General de la Guardia Civil a hipotéticos futuros adjudicatarios de potenciales contratos.

Por lo demás hay que resaltar que las inversiones, en la adjudicación, se limitan a una cantidad estimada de diez millones de pesetas, por lo que a dicha cifra deberá reducirse la de 31.785.016, sin inclusión del IVA que figura en la carta fechada el 9 de diciembre de 1992, pues, como se ha indicado, la obligación de amortización deriva de la adjudicación definitiva y a sus términos estrictos debe estarse.

5 - Para terminar con el análisis de los efectos de los contratos celebrados entre la Dirección General de Guardia Civil y "Administración de Servicios Hoteleros S.A." y "Hotelma S.A.", procede contestar a algunas cuestiones concretas suscitadas y realizar una consideración de tipo más general.

En primer lugar, se suscita la cuestión de si existe posibilidad de prórroga hasta el 15 de julio de 1994 del contrato de los servicios en las Academias y Centros de Enseñanza ubicados en Madrid, si se mantiene la amortización del 25% y si los precios pueden ser incrementados en porcentajes no superiores al IPC.

Este extremo que parece referirse al contrato celebrado con "Hotelma S.A." para Academias y Centros situados en Madrid provincia, no en Madrid capital, debe ser resuelto con arreglo a las normas del Decreto 1005/1974, de 4 de abril, conforme al cual se celebró el contrato y en concreto sujetándose al contenido de sus artículos 5 y 6. En este sentido puede sostenerse la posibilidad de prórroga de este contrato hasta 1 de julio de 1994, por mutuo acuerdo de las partes antes de expirar su vigencia, si bien en este caso deberán continuar las mismas condiciones del contrato

prorrogado, lo que especialmente se predica de los precios y de las condiciones de amortización de las inversiones.

En segundo lugar se consulta expresamente si para la recepción de la inversiones es precisa la asistencia de representante de la Intervención General o si son necesarias otras actuaciones administrativas específicas. Esta Junta entiende que, siendo las inversiones una obligación derivada del contrato celebrado, su recepción debe llevarse a cabo aplicando las normas que la vigente legislación de contratos del Estado dedica al contrato de obras, según resulta del artículo 1 del Decreto 1005/1974, de 4 de abril, y, en concreto, entender, conforme a los artículos 54 y 55 de la Ley de Contratos del Estado que la asistencia de la Intervención a la recepción de las inversiones es simplemente potestativa, debiendo previamente darle cuenta del acto por si estima procedente asistir, sin que, desde el punto de vista contractual, existan otras actuaciones administrativas específicas que deban llevarse a cabo.

Consideración de carácter general con que debe concluirse este apartado es la de que las soluciones propugnadas pudieran haber sido distintas si los contratos adjudicados a "Administración de Servicios Hoteleros S.A." y "Hotelma S.A." no hubieren sido adjudicados, por motivos de seguridad, por contratación directa, pues el asumir la realización de inversiones hubiera sido un elemento distorsionador de la libre competencia, en perjuicio de otros licitadores, si la adjudicación se hubiera realizado por el sistema de concurso. íntimamente relacionado con lo anterior también hay que destacar que las soluciones propugnadas -realización de las inversiones y amortización por la Dirección General de la Guardia Civil en plazo de cuatro años- han de mantenerse con independencia de la vigencia de los contratos celebrados, pues, en todo caso, por vía de indemnización de daños y perjuicios habría que compensar al adjudicatario de las inversiones realizadas.

6 - Como uno de los aspectos más relevantes del presente informe se somete a consulta de esta Junta Consultiva la posibilidad de contratar los servicios de cafetería y comedor bajo la figura de "gestión de servicio público" en lugar de "asistencia técnica" y caso afirmativo, si es posible la contratación por períodos superiores al año y la pertinencia en su caso, de la necesidad de clasificación.

En este extremo esta Junta Consultiva se remite íntegramente al contenido de su informe de 10 de julio de 1991 (Expediente 14/91) en el que sentaba las conclusiones de que los contratos que celebra la Administración para la prestación de servicios denominados de cafetería y comedor, en los que no se abona precio por la misma, no son contratos regulados por el Decreto 1005/1974, de 4 de abril, rigiéndose, en cuanto a su preparación y adjudicación, por analogía, por las normas de la legislación de contratos del Estado relativas a los restantes contratos administrativos, entre ellas las del citado Decreto 1005/1974, de 4 de abril, pero excluyendo las normas incompatibles con su naturaleza, como puede ser la de exigencia de clasificación y, en general las que presuponen la existencia de un precio en el contrato. Dichas conclusiones se basaron en la especial naturaleza jurídica de estos contratos, los diversos criterios jurídicos en cuanto a su exacta calificación y los consagrados por la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 30 de enero de 1991, por la que se modifican determinadas normas de la Orden de 24 de noviembre de 1982, sobre clasificación de empresas consultoras y de servicios y, sobre todo, en los expuestos en el Acuerdo de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre aplicación de la normativa anterior, de 10 de mayo de 1991, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 18 de junio de 1991.

Haciendo aplicación de los anteriores criterios, resulta evidente que, a diferencia de los contratos celebrados que lo han sido bajo el régimen del Decreto 1005/1974, de 4 de abril, por disponer así los pliegos de cláusulas administrativas particulares, para futuros contratos se pueden aplicar por analogía las normas de los restantes contratos administrativos, entre ellas las

del contrato de gestión de servicios públicos para lo relativo a la duración del contrato y a la posibilidad de modificar los precios a percibir por el adjudicatario e, incluso, también por analogía, las normas del Decreto 1005/1974, de 4 de abril, sin que entre las mismas puedan tener aplicación analógica los preceptos que hacen referencia a la exigencia de clasificación, pues, como indicaba el citado informe de esta Junta de 10 de julio de 1991, la Orden de 10 de mayo de 1991, ha dejado sin contenido el subgrupo 4 del grupo III de la Orden de 24 de noviembre de 1982 que se denominaba "Servicios de comedor y cafetería".

También en relación con futuros contratos para la prestación de estos servicios en los Centros de la Guardia Civil hay que retomar la cuestión relativa a la amortización de las inversiones realizadas o a realizar por los actuales adjudicatarios, insistiendo en que no resulta jurídicamente posible establecer una vinculación entre el posible futuro adjudicatario y los actuales, dado que la obligación de abonar las inversiones realizadas por "Administración de Servicios Hoteleros S.A." y "Hotelma S.A." en virtud de la adjudicación de los respectivos contratos, incumbe a la Dirección General de la Guardia Civil, que es la que debe responder efectivamente de que el abono se realiza, sin perjuicio de poder compensar su importe por el mecanismo del incremento del canon del contrato, por la consignación de una obligación directa de los futuros adjudicatarios de satisfacer en las anualidades que se determinen, el importe de las inversiones a la Administración o por otro procedimiento que se estime procedente, pero sin que la Administración, desligándose de sus obligaciones contractuales, pueda limitarse a establecer un vínculo jurídico obligacional entre "Administración de Servicios Hoteleros, S.A." y "Hotelma, S.A.", por una parte y, por otra, los futuros adjudicatarios de contratos para la prestación de los servicios de cafetería y comedor en Centros de la Guardia Civil.

CONCLUSIONES

Por todo lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, prescindiendo de cuestiones que no guardan relación directa con la contratación administrativa, cual es la relativa a aprobación de inversiones, entiende:

1º. - Que en los contratos adjudicados, en 14 de septiembre y 14 de noviembre de 1992, a "Administración de Servicios Hoteleros, S.A." y "Hotelma, S.A.", para la prestación de los servicios de cafetería y comedor en Centros de la Guardia Civil, existe el compromiso de los adjudicatarios de realizar inversiones, por importe respectivo de 40 y 10 millones y la obligación correlativa de la Dirección General de la Guardia Civil de abonar su importe o proceder a su amortización, según se expresa en los contratos, en el plazo de cuatro años.

2º. - Que dichos contratos, al haberse celebrado bajo el régimen jurídico del Decreto 1.005/1974, de 4 de abril, son susceptibles de prórroga, sin alteración de condiciones económicas, resultando aplicable a la recepción, supletoriamente, las normas sobre contratos de obras.

3º. - Que para futuros contratos para la prestación de los mencionados servicios pueden utilizarse, analógicamente, las normas de la legislación de contratos del Estado relativas a los restantes contratos administrativos, incluidas las del Decreto 1005/1974, de 4 de abril, sin que esta aplicación analógica pueda extenderse a la exigencia de la clasificación.

4º.- Que la obligación que pesa sobre la Dirección General de la Guardia Civil de pagar el importe de las inversiones realizadas por las empresas adjudicatarias, o amortizarlas según la terminología empleada en los contratos en la parte pendiente que no lo haya sido durante la vigencia de los actuales contratos, no puede ser trasladada a posibles futuros adjudicatarios de contratos de este tipo, sin perjuicio de la posibilidad de la Dirección General de la Guardia Civil de compensar su obligación de abono por diversos procedimientos.