

Informe 23/98, de 11 de noviembre de 1998. "Intervención de la Mesa de contratación en la negociación con la empresas adjudicatarias de un contrato marco y duración de las prórrogas en contratos de servicios".

5.1. Conceptos generales.

ANTECEDENTES

Por el Presidente del Cabildo Insular de Fuerteventura se dirige a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito:

De conformidad con el Real Decreto 30/1991, se eleva la siguiente consulta a ese órgano sobre la aplicación de los artículos 183.f) y 199 de la Ley 13/1995, de 18 de Mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas:

Primera consulta:

Este Cabildo desea seleccionar a un máximo de tres empresas para la ejecución de un contrato marco de suministro de material informático. Dicho contrato se adjudicará con sujeción a los principios básicos que informan la Ley 13/95. El art. 183.f) de la Ley 13/95 establece la posibilidad de acudir al procedimiento negociado en las adjudicaciones derivadas de un acuerdo o contrato marco.

Se nos plantea la siguiente duda:

¿Es preciso que en la negociación con la/las empresa/s adjudicatarias del contrato marco intervenga la Mesa de Contratación de conformidad con lo establecido en los artículos 82 y 93 de la Ley 13/95?

Segunda Consulta:

Este Cabildo tiene suscrito diversos contratos con empresas de servicios. En los Pliegos de Condiciones y los respectivos contratos se establece que Ala duración del contrato será de un año si bien podrá prorrogarse de conformidad con el artículo 199 de la Ley 13/95, de 18 de Mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

La aplicación de la citada Cláusula suscita las siguientes dudas:

a) ¿Permite la Cláusula citada prorrogar el contrato hasta el límite de seis años previsto en el artículo 199 de la Ley 13/95?. En caso de respuesta negativa.

b) ¿Qué relación debe existir en aplicación del artículo 199, entre la duración inicial del contrato y el número de prórrogas del mismo?, es decir, ¿los contratos de duración inferior a cuatro años qué número de prórrogas admiten?.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. Se plantean en el escrito de consulta del Presidente del Cabildo Insular de Tenerife dos cuestiones netamente diferenciadas, que ni siquiera guardan relación la una con la otra y que, por tanto, tienen que ser examinadas y resueltas con absoluta independencia. La primera cuestión consiste en determinar cual sea la intervención de la Mesa de contratación en los acuerdos o contratos marco -en la negociación con la empresa o empresas adjudicatarias del contrato marco se dice en el escrito de consulta- y la segunda cuestión consiste en determinar la duración de las prórrogas en los contratos de servicios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 199 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

2. La resolución de la primera cuestión suscitada ha de partir de las consideraciones generales que deben hacerse en relación con la figura de los acuerdos o contratos marco para, a continuación, examinar las posibilidades de intervención Mesa de contratación en su adjudicación.

La figura del acuerdo o contrato marco se incorpora con carácter general a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en el artículo 183 como consecuencia de la disposición que esta figura dedica la Directiva 93/38/CEE, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones, sin perjuicio del antecedente más remoto que suponen los denominados concursos para la determinación de tipo que deben considerarse una modalidad de los acuerdos y contratos marco y que ya recogía el artículo 87.6 de la Ley de Contratos del Estado para los contratos de suministro, aunque ahora el artículo 211 apartado f) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas extiende también esta figura a los contratos de servicios.

De la escueta regulación de los acuerdos o contratos marco en la Directiva 93/38/CEE (artículos 1.5, 5, 14.9 y 20.2 i) y de las también escuetas referencias a los citados preceptos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, se puede deducir el régimen jurídico de los acuerdos o contratos marco, siendo su característica fundamental la existencia de dos procedimientos distintos, aunque íntimamente enlazados, que son el propio acuerdo o contrato marco y las adjudicaciones directas derivadas del propio acuerdo o contrato marco. El acuerdo o contrato marco, se adjudica normalmente por concurso, aunque no debe excluirse su adjudicación por procedimiento negociado si su cuantía lo permite (inferior a 2.000.000 de pesetas según el artículo 183 i) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aunque es difícil admitir este supuesto si se tiene en cuenta que el artículo 14.9 de la Directiva 93/38/CEE, regla aplicable en defecto de otra más específica de la legislación española, establece que la base para el cálculo del valor de un acuerdo marco será el valor máximo -estimado de la totalidad de los contratos previstos para el período fijado. Por el contrario las adjudicaciones directas derivadas de un acuerdo o contrato marco ya adjudicado se realizan por procedimiento negociado sin publicidad, sin que por la especificidad del supuesto y su conexión con el contrato previamente adjudicado, las adjudicaciones directas tengan que someterse a un verdadero expediente de adjudicación, pudiendo aplicarse sin dificultad las normas pertinentes que respecto al Servicio Central de Suministros y concursos para la determinación de tipo se contienen en el Decreto 3186/1968, Decreto 3392/1973, de 21 de diciembre y Orden de 17 de abril de 1984.

Hechas estas consideraciones sobre la figura del acuerdo o contrato marco es fácil precisar la intervención de la Mesa de Contratación, reiterando, sobre todo, criterios expuestos por esta Junta en sus informes de 30 de mayo de 1996 (Expediente 26/96) y de 11 de junio de 1998 (Expediente 9/98), sobre la necesidad de conciliar la preceptiva intervención de la Mesa de contratación en el procedimiento negociado con la necesaria flexibilidad que este último ha de tener en su tramitación.

Si el acuerdo o contrato marco se adjudica por concurso, como debe ser la regla general, la intervención de la Mesa no debe suscitar dificultad alguna al presentar las mismas características que en cualquier adjudicación por concurso.

Si excepcionalmente por considerar que el importe del acuerdo o contrato marco es inferior a 2.000.000 de pesetas, computado tal importe aplicando la regla del artículo 14.9 de la Directiva 93/38/CEE, reiterando criterios anteriores de esta Junta ha de sostenerse que la Mesa de contratación no interviene en las negociaciones características del procedimiento negociado, sino que su función se limita a elevar propuesta de adjudicación al órgano de contratación en cualquier momento, aunque sea inmediato, anterior a la adjudicación.

Finalmente debe sostenerse que en las adjudicaciones directas derivadas de un acuerdo o contrato marco, es decir, en el procedimiento negociado sin publicidad a que se refiere el

artículo 183 f) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, por sus características especiales y su vinculación al acuerdo o contrato marco adjudicado, debe prescindirse de la propuesta de la Mesa de contratación al venir predeterminadas las adjudicaciones directas de conformidad con la previa del acuerdo o contrato marco.

3. La cuestión suscitada en cuanto a la duración de las prórrogas en contratos de servicios, al amparo del artículo 199.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, ha de ser resuelta sobre la base de la interpretación de dicho artículo, sin que pueda ser la meramente literal dada la falta de previsión que se observa en este extremo, al establecer que "los contratos de consultoría y asistencia y los de servicios no podrán tener un plazo de vigencia superior a cuatro años... si bien podrá preverse en el mismo contrato su modificación y su prórroga por mutuo acuerdo de las partes antes de la finalización de aquél, sin que la duración total del contrato, incluidas las prórrogas, pueda exceder de seis años".

La primera consideración que debe hacerse es la de que la prórroga debe estar prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares, pues así lo exige el artículo 199.1 de la Ley y, aunque no lo diga expresamente, también la duración de la prórroga, por ser aquella un elemento constitutivo de ésta, con lo que, al ser el pliego de cláusulas administrativas particulares el definidor de los derechos y obligaciones de las partes, debe concluirse que si no prevé la prórroga y su duración, ni una ni otra podrán tener aplicación. Con ello la cuestión planteada se reconduce a determinar qué precisiones debe contener el pliego de cláusulas administrativas particulares en cuanto a la duración de la prórroga en los contratos de servicios, siempre que -insistimos- haya de consignarse en el pliego la posibilidad de prórroga y su duración para que este extremo produzca sus peculiares efectos.

Sentado lo anterior y ante el silencio del artículo 199.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas sobre el extremo concreto de la duración de las prórrogas en los contratos de servicios, esta Junta Consultiva entiende que debe sostenerse que las prórrogas no podrán tener una duración superior al plazo de duración pactado para el contrato por los siguientes argumentos:

En primer lugar, por un criterio derivado de la consideración de la prórroga como un elemento complementario y no esencial del contrato, que puede existir sin prórrogas, por lo que parece lógico sostener que el elemento accidental y complementario no pueda tener una duración superior a la del contrato principal.

En segundo lugar, por un criterio derivado de los antecedentes normativos del artículo 199.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, constituidos por el artículo 5 del Decreto 1005/1974, de 4 de abril, en el que se fijaba el plazo de máxima duración del contrato en un año, con la misma posibilidad de prever su prórroga, sin que esta última posibilidad pudiera alterar el criterio restrictivo en cuanto a la duración de los contratos regulados por el Decreto 1005/1974, de 4 de abril.

Por último por un criterio reflejado en el propio artículo 199.1 para el supuesto que el contrato se pacte por el plazo máximo de cuatro años, en cuyo supuesto la prórroga, por expresa dicción del artículo 199, no podrá exceder de dos años, es decir, de la duración máxima del contrato, incluidas las prórrogas, de seis años.

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende:

1. Que la intervención de las Mesas de contratación en la adjudicación de acuerdos o contratos marco es distinta según se realice por concurso o por procedimiento negociado, siendo en el primer supuesto la que se produce en todos los supuestos de adjudicación por concurso y en el segundo -la adjudicación por procedimiento negociado siempre que la

cuantía del acuerdo o contrato marco sea inferior a 2.000.000 de pesetas- se limita a formular propuesta de adjudicación al órgano de contratación en cualquier momento, aunque sea inmediato, anterior a dicha adjudicación.

2. Que las adjudicaciones directas derivadas de un acuerdo o contrato marco previamente adjudicado, por sus especiales características y derivación de este último, no requieren intervención de la Mesa de contratación.

3. Que las prórrogas y su duración en los contratos de servicios a que se refiere el artículo 199.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas deben fijarse en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, debiendo utilizarse el criterio de que la duración de la prórroga no debe exceder de la del propio contrato, por los argumentos interpretativos expuestos en el apartado 3 de este informe.