

INFORME 10/02, DE 31 DE OCTUBRE DE 2002
CONTRATOS DE SERVICIOS Y DE CONSULTORIA Y ASISTENCIA.
DURACIÓN. PRÓRROGAS.

ANTECEDENTES

Por el Secretario General Técnico de la Consejería de Bienestar Social se remite a esta Junta Consultiva, solicitud de informe del Instituto Balear de Asuntos Sociales, en los siguientes términos:

“El artículo 198.1 del R.D. Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, establece lo siguiente:

Los contratos de consultoría y asistencia y los de servicios no podrán tener un plazo de vigencia superior a dos años con las condiciones y límites establecidos en las respectivas normas presupuestarias de las Administraciones Públicas, 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 cuatro años, ni éstas puedan ser concertadas aislada o conjuntamente por un plazo superior al fijado originariamente.

De la lectura del presente artículo parece que caben dos interpretaciones:

- 1) La primera de ellas haría referencia a que, sea cual sea el plazo de vigencia inicial del contrato, éste se podría prorrogar cuantas veces fuera necesario, hasta un plazo máximo de cuatro años.*
- 2) En cambio, la segunda interpretación parece que establece tres límites; el primero de ellos es que el plazo de vigencia inicial del contrato no puede ser en ningún caso superior a dos años. El segundo límite haría referencia a que la duración total del contrato, incluidas las prórrogas, no pueda exceder de cuatro años, lo cual a su vez parece lógico, de acuerdo con lo que establece el primer límite. Por último, el tercer límite, parece que hace referencia a que las prórrogas no pueden superar, aislada o conjuntamente, el plazo fijado originariamente. Si esto es así, parece que si el primer contrato tiene una duración de un año, sólo se podrá prorrogar por el mismo período de tiempo, bien a través de otra prórroga de un año, o bien, a través de diversas prórrogas que en ningún caso podrían superar el año inicial. Siguiendo con la misma interpretación, siempre que el contrato inicial tenga una duración inferior a dos años, jamás se podrá llegar a través de las prórrogas, al límite máximo de 4 años.*

Solicito que se emita un informe especificando cuál de las dos opciones es la correcta”.

PRESUPUESTOS DE ADMISIBILIDAD

1 Se eleva la petición de la Entidad Autónoma IBAS (Institut Balear de Asuntos Sociales) por el Secretario General Técnico de la Consejería a la que dicha Entidad está adscrita, siguiendo el cauce establecido en el art. 15.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Junta Consultiva (aprobado por Acuerdo de 10 de octubre de 1997, BOIB de 25-10-1997).

2 Se acompaña el informe jurídico preceptivo según el art. 15 del citado Reglamento, cumpliéndose así todos los requisitos para la emisión del informe solicitado.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. La cuestión que se plantea en la consulta es la duración que pueden tener las prórrogas en los contratos de consultoría y asistencia y en los de servicios.

Estos contratos, generalmente, dan cobertura a necesidades permanentes de las Administraciones (por ej. limpieza, mantenimiento, transportes...) y el aspecto de su duración deviene en elemento esencial que ha de conciliar la eficiencia procedimental y económica que han de perseguir las Administraciones con los principios de concurrencia e igualdad inspiradores de la contratación administrativa.

La primitiva regulación contenida en el Decreto 1005/1974, de 4 de abril, (art. 5) fijaba un plazo de duración de estos contratos de hasta 1 año, si bien permitía su prórroga por mutuo acuerdo, no indicándose límite expreso en cuanto al número de prórrogas, lo que en la práctica devenía en indefinidas.

La Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, (art. 199), vino a ampliar el plazo de duración de estos contratos hasta los 4 años, continuado con la posibilidad de prorrogarlos por mutuo acuerdo, pero ya fijando, de forma expresa, un límite a la duración total del contrato, incluidas las prórrogas, de 6 años.

La reforma producida en la Ley 13/1995, por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, en aras de *“favorecer la concurrencia en estos contratos”* como dice su exposición de motivos, redujo el plazo de duración contractual a 2 años,

continuando igual la posibilidad de prórrogas por mutuo acuerdo, si bien limitando ahora el tiempo total de duración del contrato, incluidas sus prórrogas, a 4 años.

Sin embargo la Ley 53/1999 introdujo un nuevo límite, no contemplado en las anteriores regulaciones de estos contratos, consistente en que las prórrogas no podrán *“ser concertadas, aislada o conjuntamente, por un plazo superior al fijado originariamente”*.

El juego de esta doble limitación pretende evitar que contratos de tiempo reducido, por el juego de las prórrogas, puedan alcanzar el tope previsto, hurtando al mercado el verdadero alcance económico de unas ofertas contractuales que en principio pudieran aparecer anunciadas como poco apetecibles. Así como que pueda eludirse el cumplimiento de normas (por ejemplo las de clasificación) por la fijación en fraude de Ley de los plazos iniciales.

SEGUNDA El texto refundido de la LCAP, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, recoge en el art. 198.1, literalmente, el apartado 1 del art. 199 de la Ley 13/1995, en la versión dada por la Ley 53/1999, no haciendo uso de la facultad, concedida por la disposición final única, punto 2, de esta Ley, de *“regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos”*, habida cuenta de la meridiana claridad expositiva de la norma en lo que al límite del plazo originario para las prórrogas se refiere.

Claridad de redacción que, incluso, ha sido mantenida en el nuevo apartado 5 que se ha añadido al art. 198 del texto refundido de la LCAP, por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, donde se excepcional de la regla general de duración de estos contratos a los *“de servicios para la gestión de los sistemas de información”* y a otros de telecomunicación, aunque se sigue diciendo literalmente para las prórrogas que no pueden *“ser concertadas aislada o conjuntamente por un plazo superior al fijado originariamente”*

Por tanto, sólo cabe la segunda interpretación que el propio interpellante realiza en su escrito de petición y que por su acertada y didáctica redacción no importa repetir ni alterar, teniéndola aquí por reproducida.

Tal interpretación es la adecuada aplicando al precepto analizado (el art. 198, apart. 1) los criterios hermenéuticos que sobre interpretación de las leyes establece el artículo 3.1 del Código Civil. El elemento gramatical *“sentido propio de sus palabras”* no puede ser más claro y preciso cuando se dice que el

contrato “...no podrá tener un plazo de vigencia superior a dos años” que “la duración total del contrato, incluidas las prórrogas” no podrá exceder de cuatro años, y que las prórrogas no pueden “...ser concertadas aislada o conjuntamente por un plazo superior al fijado originariamente”. El resto de elementos interpretativos como son el contexto, antecedentes históricos y legislativos, realidad social del tiempo en que se va a explicar la norma y elemento teológico, su espíritu y finalidad confirman asimismo la interpretación de la Ley con la que se ha querido favorecer la concurrencia y aumentar la transparencia y objetividad en los procedimientos de adjudicación en la contratación administrativa, pues así lo dice de forma explícita la exposición de motivos de la Ley 53/1999, que fue la que definió la situación jurídica diferenciándola de la preexistente.

TERCERA Aunque la pregunta formulada se limita a plantear el tema de la duración del contrato con referencia exclusiva a las posibles prórrogas, se estima oportuno señalar, por un lado, que el artículo 198 contiene cuatro apartados más donde se recogen otras tantas excepciones a la regla general establecida en el apartado primero y, por otro lado, que dicho primer apartado también habla de la posible “*modificación*” de la duración del contrato, que es cuestión distinta a su prórroga.

En este punto conviene aclarar que el plazo inicial pactado mediante la utilización del instituto jurídico de la modificación, podría ser reducido o ampliado (en éste último caso si se fijó por período inferior al máximo previsto de dos años y siempre que no se haya iniciado ninguna prórroga); pero esta circunstancia no puede variar el límite definido como “*plazo originario*” para las posibles prórrogas que siempre estarán condicionadas a él, aunque fuese modificado, pues así se deduce de la interpretación que debe darse al precepto conforme se ha razonado en la consideración jurídica precedente.

CONCLUSIÓN

La regla general contenida en el art. 198, apartado 1, de la LCAP, sobre duración de los contratos de consultoría y asistencia y de los servicios, establece que éstos contratos no pueden tener un plazo de vigencia superior a dos años y que pueden ser prorrogados con los requisitos que señala el propio precepto (previsión, mutuo acuerdo y antelación), si bien las prórrogas tienen un doble límite: por una parte, que no se puede totalizar una duración superior a cuatro años entre plazo inicial y prórrogas, y, por otra, que las prórrogas no podrán superar el plazo originario del contrato, ya sean consideradas de forma aislada o conjunta.