

INFORME 2/1998, DE 13 DE FEBRERO, SOBRE LA CONSIDERACIÓN DE MODIFICACIÓN CONTRACTUAL DE LAS PRÓRROGAS DE LOS CONTRATOS DE CONSULTORÍA Y ASISTENCIA Y DE SERVICIOS, REGULADAS EN EL ARTÍCULO 199 DE LA LEY DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

ANTECEDENTES

Por el Secretario General Técnico de la Consejería de Educación y Cultura se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito:

De conformidad con lo solicitado por el Jefe del Servicio de Contratación de esta Consejería mediante escrito de fecha 9 de enero de 1998, cuya copia se adjunta; y conforme a lo previsto en el artículo 11 del Decreto 4/196, de 18 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Orgánico y Funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, se solicita informe acerca de lo siguiente:

Si las prórrogas previstas por mutuo acuerdo de las partes en los pliegos de cláusulas administrativas particulares por los que se rigen los contratos de Consultorías y Asistencias y Servicios constituyen o no modificaciones del contrato en sentido estricto.

Al escrito anterior se acompaña el escrito del Servicio de Contratación del siguiente tenor:

Recientemente se ha suscitado (...) una discrepancia acerca de las comunicaciones al Registro de Contratos y, en su caso, al Tribunal de Cuentas, de las prórrogas de los contratos de Consultorías, Asistencias y Servicios, al entender (...) que dichas prórrogas constituyen una modificación de los mismos y que, por tanto, deben ser comunicadas a los citados organismos como tales modificaciones.

La regulación de las citadas prórrogas viene determinada en el apartado 1º del artículo 199 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, según el cual el plazo contractual de vigencia inicialmente pactado, antes de la finalización de aquel, puede ser modificado o prorrogado por mutuo acuerdo de las partes, siempre que en dicho contrato se prevea dicha modificación o prórroga.

Por este Servicio se ha venido interpretando el mencionado precepto en el sentido de que, mientras que la naturaleza del contrato de obras tiende al cumplimiento exacto, en el caso de las Consultorías, Asistencias y Servicios, el principio de continuidad y

regularidad del Servicio condiciona ciertamente la cuestión del plazo de forma que la prórroga únicamente supone una ampliación de éste.

Por otra parte, al preverse la prórroga en los pliegos de cláusulas administrativas particulares por los que se ha de regir el contrato, dicha posibilidad es conocida de antemano por todos los licitadores del contrato, quienes han podido formular sus propuestas teniendo en cuenta tal posibilidad de prórroga, la cual, aceptada por el rematante, no significa una novación del contrato sino, simplemente, la aplicación normal de una de sus cláusulas y, por tanto, la prórroga, en ningún caso puede constituir una novación o modificación de las obligaciones del contrato.

Por todo ello, ruego a V.I. se sirva formular consulta a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en los términos siguientes: "Si las prórrogas previstas por mutuo acuerdo de las partes en los pliegos de cláusulas administrativas particulares por los que se rigen los contratos de Consultorías y Asistencias y Servicios constituyen o no modificaciones del contrato en sentido estricto.

CONSIDERACIONES

1.- La única cuestión que se suscita en el presente expediente y que se somete a la consideración de esta Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa consiste en determinar si la prórroga regulada en el artículo 199.1 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), referida a los contratos de consultoría, asistencia y de servicios, debe ser conceptuada como modificación de dichos contratos.

Como resulta del escrito del Servicio de Contratación de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Cultura, la consulta se produce por una circunstancia más formal que sustantiva. Su origen está en el modo de cumplimentar la información que sobre dicha prórroga debe trasladarse al Registro de Contratos y al Tribunal de Cuentas, a través de los documentos normalizados establecidos a tal efecto.

2.- La LCAP regula las modificaciones contractuales unilaterales, es decir, las que por razones de interés público, debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas al programar el contrato, introduce la Administración en uso de las prerrogativas que ostenta. Así se desprende de los artículos 102 (regulación general de las modificaciones de los contratos), 146 (modificación de los contratos de obras), 164 (modificación de los contratos de gestión de los servicios públicos), 190 (modificación de los contratos de suministros) y 213 (modificación de los contratos de consultoría, asistencia y servicios, y trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración). Por el contrario la

LCAP no dedica ningún precepto específico a las modificaciones convencionales o por mutuo acuerdo; si lo hace es al regular otras circunstancias que pueden darse en la ejecución de los contratos. Sin embargo no debe ponerse en duda que por el principio de libertad de pactos, consagrado en el artículo 4 de la LCAP y por la aplicación supletoria del Código Civil, artículo 1.255, las partes, Administración y contratista, pueden eventualmente modificar los contratos administrativos por mutuo acuerdo. En este marco debe encuadrarse la prórroga regulada en el artículo 199.1 de la LCAP. Sin perjuicio de lo expuesto, la libertad de pactos en la contratación administrativa tiene unos límites mayores que en la contratación privada, mientras que en ésta los límites a la voluntad de las partes son, fundamentalmente, la moral y el orden público, en la contratación administrativa, siguiendo el artículo 4 de la LCAP los límites son el interés público, los principios de buena administración y el ordenamiento jurídico. Estos criterios ya han sido expuestos por la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, según Dictamen emitido, en 13 de diciembre de 1996, a instancia de la Intervención General.

3.- No cabe poner en duda que la prórroga de los contratos de consultoría, asistencia y de servicios, regulada en el artículo 199.1 de la LCAP, aunque tal prórroga haya sido prevista en el correspondiente Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, circunstancia que es la que habilita para que tal prórroga sea posible, supone una variación de los términos en que se formalizó el contrato al alterarse el plazo, elemento esencial de aquél, sin perjuicio de que también afecte a las prestaciones y al precio. Desde este punto de vista, cuando se alcance el mutuo acuerdo sobre la prórroga, en la que siempre deberá tenerse en cuenta el interés público, se estará ante una modificación convencional.

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende:

Que la prórroga de los contratos de consultoría, asistencia y de servicios, regulada por el artículo 199.1 de la LCAP, supone una modificación de los términos en que se celebró el contrato, si bien se trata de una modificación convencional o por mutuo acuerdo de las partes a la que no resultarán de aplicación todos los preceptos que la LCAP dedica a las modificaciones contractuales que la Administración puede imponer unilateralmente al contratista, por razones de interés público y basadas en necesidades nuevas o causas imprevistas al programar el contrato.