



INFORME 7/2015, DE 29 DE DICIEMBRE, SOBRE DURACIÓN DE CONTRATOS BASADOS EN UN ACUERDO MARCO.

ANTECEDENTES

El Secretario General Técnico de la Consejería de Políticas Sociales y Familia ha remitido escrito dirigido a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en los siguientes términos:

Con el objetivo de conseguir una homogeneización de las condiciones de prestación del servicio de atención a personas mayores dependientes y garantizar la igualdad en la prestación a los usuarios, se tramitó por esta Consejería el ACUERDO MARCO DEL SERVICIO PÚBLICO DE ATENCIÓN RESIDENCIAL A PERSONAS MAYORES DEPENDIENTES, MODALIDAD FINANCIACIÓN TOTAL. AÑO 2013.

Mediante Orden 950/2013, de 8 de julio, de la Consejería de Asuntos Sociales, resultaron adjudicatarios del citado Acuerdo Marco 125 Centros Residenciales formalizándose con los mismos el correspondiente documento contractual el día 22 de julio de 2013.

Este Acuerdo Marco tenía una vigencia de dos años (con posibilidad de dos años más de prórroga) que se extendía desde el 1 de agosto 2013 hasta el 31 de julio de 2015.

Mediante Orden 1.981/2014 de 9 de septiembre, de la Consejería de Asuntos Sociales y Familia, se prorrogó el citado Acuerdo Marco hasta el 31 de diciembre de 2015.

Al amparo de este acuerdo Marco están en vigor actualmente 169 contratos derivados cuya vigencia finaliza el 31 de diciembre de 2015. Por ello, la Consejería de Políticas Sociales y Familia tiene la intención de tramitar y adjudicar los contratos derivados para el año 2016, que tendrán una vigencia desde el 1 de enero hasta el 31 diciembre de 2016.

Se plantea la cuestión de si es necesario aprobar una prórroga del Acuerdo Marco para extender su vigencia durante el año 2016 y dar cobertura a los contratos derivados o, de si por el contrario, es innecesaria esta prórroga ya que estos contratos estarían adjudicados antes del 31 de diciembre de este año y, por tanto, con el Acuerdo Marco todavía en vigor.

En este sentido, el vigente TRLCSP no establece nada sobre la duración de los contratos que se puedan celebrar con base a un acuerdo marco, únicamente se refiere a la duración de este último, estableciendo en su artículo 196.3 que la duración no podrá exceder de cuatro años, salvo casos excepcionales, debidamente justificados.

No obstante, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa ha tenido oportunidad de pronunciarse a este respecto en su informe 36/10, de 28 de octubre de 2011, donde literalmente establece que: “El acuerdo marco determina la adjudicación de los contratos posteriores que se basen en él, delimitando los criterios para ello (ex artículo 182, apartados 3 y 4) y las partes que van a poder intervenir en los mismos (ex artículo 182.1). La finalidad que se trata de cumplir con el acuerdo marco es la de “fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos que pretendan adjudicar durante un periodo determinado, siempre que el recurso a estos instrumentos no se efectúe de forma abusiva o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada”, conforme el artículo 180.1. Por tanto, el plazo de duración del acuerdo marco corresponde al período determinado durante el cual se van a adjudicar los contratos que se basen en ese acuerdo marco. Es decir, la duración del acuerdo marco determina el plazo durante el que se pueden adjudicar los contratos marcos posteriores, basados en él, pero no delimita la duración de esos contratos. Por tal motivo, puede entenderse que la duración de los contratos posteriores puede ser superior a la del acuerdo marco”.

Este mismo informe en el punto 4 de sus conclusiones señala: “4. El plazo de vigencia del acuerdo marco establecido por la LCSP delimita el plazo durante el que pueden adjudicarse los contratos marco, pero no la duración de éstos, por lo que tal duración puede exceder de la duración del acuerdo marco inicial.”

Por lo tanto, se entiende desde esta Consejería que no sería necesario prorrogar la vigencia del Acuerdo Marco, ya que los contratos basados en el mismo, se adjudicarán estando éste todavía vigente, independientemente que su ejecución comience el día 1 de enero de 2016. Se entiende, en consonancia con lo establecido por la JCCA, que lo fundamental para determinar si un contrato derivado está amparado por un acuerdo marco es el momento de la adjudicación de aquél con independencia de su plazo de ejecución.

Parece que el Borrador del Anteproyecto de la nueva Ley de contratos del Sector Público asume la línea interpretativa del JCCA y en su artículo 217.3 establece lo siguiente:

“3. La duración de los contratos basados en un acuerdo marco será independiente de la duración del acuerdo marco, y se regirá por lo previsto en el artículo 29 de la presente Ley, relativo al plazo de duración de los contratos y de ejecución de la prestación, así como por los pliegos reguladores del acuerdo marco.

Solo podrán adjudicarse contratos basados en un acuerdo marco durante la vigencia del acuerdo marco. La fecha relevante para entender que se ha cumplido este requisito será:

a) En el caso de contratos basados que para su adjudicación, de acuerdo con el artículo 219 requieran la celebración de una licitación, la fecha de envío a los adjudicatarios del acuerdo marco de las invitaciones para participar en la licitación.

b) En el caso de contratos basados cuya adjudicación no requiera la celebración de licitación, la fecha relevante será la de la adjudicación del contrato basado.”

No obstante lo expuesto, e independientemente de la línea argumental manifestada en esta consulta, se somete a su consideración la necesidad o no de prorrogar el ACUERDO MARCO DEL SERVICIO PÚBLICO DE ATENCIÓN RESIDENCIAL A PERSONAS MAYORES DEPENDIENTES, MODALIDAD FINANCIACIÓN TOTAL. AÑO 2013, para poder adjudicar los contratos derivados para 2016.

CONSIDERACIONES

1.- La consulta de carácter general se concreta en si resulta preciso prorrogar un acuerdo marco para poder ejecutar contratos basados en él por un plazo superior al de finalización del acuerdo marco.

2.- Los artículos 196 a 198 de la Ley de Contratos del Sector Público, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP), regulan los acuerdos marco como uno de los sistemas de racionalización técnica de la contratación. En concreto, el artículo 196.3 determina su duración, estableciendo que no podrá exceder de cuatro años, salvo en casos excepcionales, debidamente justificados. Sin embargo, no establece nada respecto al plazo de ejecución de los contratos basados en un acuerdo marco, que sí aparece contemplado, como se indica en la solicitud de informe, en el borrador del anteproyecto de la nueva Ley de Contratos del Sector

Público, actualmente en tramitación, que dispone la independencia de la duración de los contratos basados en un acuerdo marco con respecto a éste, siempre que se adjudiquen durante la vigencia del acuerdo marco, y su sujeción a las reglas generales sobre el plazo de duración de los contratos y de ejecución de la prestación, recogidos actualmente en el artículo 23 del TRLCSP, que establece, entre otros requisitos, la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las prestaciones del contrato.

3.- La Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, en plazo de transposición hasta el 18 de abril de 2016, aún cuando sigue sin regular expresamente en el artículo 33, correspondiente a los acuerdos marco, la duración de los contratos basados en un acuerdo marco, sí se pronuncia en el considerando 62, aclarando que, mientras que los contratos basados en un acuerdo marco se adjudiquen antes del final de la validez del propio acuerdo marco, no es necesario que la duración de los contratos individuales basados en un acuerdo marco coincida con la duración de dicho acuerdo marco, sino que puede ser más corto o largo, según proceda. En particular, se debe autorizar a establecer la duración de contratos individuales basados en un acuerdo marco teniendo en cuenta factores como el tiempo necesario para su ejecución, por ejemplo, cuando se incluya el mantenimiento del equipo con una duración de vida esperada mayor de cuatro años o cuando sea precisa una amplia formación del personal que ejecute el contrato.

4.- Asimismo, cabe citar el Acuerdo 12/2010, de 21 de diciembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, sobre la Inscripción en el Registro de Contratos de la Comunidad de Madrid de los Acuerdos Marco y de los contratos basados en un Acuerdo Marco, que, en su consideración 4, indicaba que la contratación derivada exige que todas las previsiones estén reguladas en el pliego regulador del acuerdo marco, que deberá, a su vez, precisar también con detalle la mecánica de licitación, incluidos los criterios de valoración de ofertas, la adjudicación y la ejecución de los contratos basados en él. Igualmente, la consideración 5 recogía que ni la Ley ni la Directiva precisan si los contratos derivados pueden tener un plazo de ejecución que supere el establecido para el acuerdo marco. No obstante, se entiende que no podrán celebrarse contratos basados en acuerdos marco no vigentes, pero sí puede darse el caso de que el contrato derivado finalice con posterioridad a haber concluido el plazo de duración del acuerdo marco.

Con posterioridad, en igual sentido, como se cita en la solicitud de informe, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, en su Informe 36/10, de 28 de octubre de 2011. “Consulta sobre la forma de tramitar un expediente de contratación

relativo al servicio de agencia de viajes y su relación con un acuerdo marco”, concluye que el plazo de vigencia del acuerdo marco establecido por la LCSP delimita el plazo durante el que pueden adjudicarse los contratos marco, pero no su duración, por lo que ésta puede exceder de la duración del acuerdo marco.

Igualmente, la Dirección General de Mercado Interior y Servicios de la Comisión Europea, en la "Nota explicativa-Acuerdos marco-Directiva clásica" (Documento CC 2005/03 de 14 de julio de 2005), expresa su opinión al respecto, señalando que es posible utilizar el acuerdo marco hasta el final “incluso si la ejecución de un contrato específico, basado en el acuerdo marco tendría lugar después de la expiración del acuerdo marco en sí”.

5.- Por tanto, los contratos basados en un acuerdo marco se sujetan a las reglas generales sobre el plazo de duración de los contratos, pudiendo extender su vigencia más allá de la del citado acuerdo, siempre que se adjudiquen durante la vigencia del acuerdo marco, por lo que, en el supuesto objeto de consulta, no resultaría precisa la prórroga del acuerdo marco, si los contratos se adjudican durante la vigencia de éste. No obstante, habrá de tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 23 del TRLCSP acerca de la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las prestaciones del contrato.

CONCLUSIONES

1.- El TRLCSP no regula el plazo de ejecución de los contratos basados en un acuerdo marco, que sí aparece contemplado en el considerando 62 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, y en el borrador del anteproyecto de la nueva Ley de Contratos del Sector Público, que disponen la independencia de la duración de los contratos basados en un acuerdo marco con respecto a éste, siempre que se adjudiquen durante la vigencia del acuerdo marco, y su sujeción a las reglas generales sobre el plazo de duración de los contratos y de ejecución de la prestación.

2.- En el supuesto objeto de consulta, no resulta, por tanto, precisa la prórroga del acuerdo marco, si los contratos se adjudican durante la vigencia de éste. No obstante, con carácter general se ha de tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 23 del TRLCSP acerca de la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las prestaciones del contrato.