



ÁREA DE GOBIERNO DE ECONOMÍA, HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DECRETO DE 6 DE MAYO DE 2013 DE LA DELEGADA DEL ÁREA DE GOBIERNO DE ECONOMÍA, HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA POR EL QUE SE APRUEBA LA INSTRUCCIÓN 5/2013 SOBRE CRITERIOS DE TRAMITACIÓN DE LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ACTIVIDAD POR PRECIOS UNITARIOS SUPEDITADOS A LAS NECESIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN Y DE LOS ACUERDOS MARCO.

Con fecha 14 de febrero de 2013, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda y Administración Pública, emitió informe con referencia 17/12, resolviendo determinados aspectos relativos a los acuerdos marco y a los contratos de servicios de actividad.

Dicho informe se emite a solicitud del Ayuntamiento de Madrid al objeto de clarificar determinadas cuestiones que se venían planteando en el Ayuntamiento en relación con la tramitación de los Acuerdos Marco y de la revisión de determinado tipo de contratos de servicios de actividad en orden a ajustar sus prestaciones a las necesidades reales de la Administración.

En concreto, la consulta plantea, por una parte, si en los contratos de servicios de actividad, en los que el contratista se obliga a prestar servicios de forma sucesiva y por precios unitarios, no estando determinada la cuantía total de las prestaciones por estar subordinadas a las necesidades de la Administración, un posible decremento o incremento en el crédito presupuestario con el que se abonará el precio de los servicios realizados, debe considerarse una modificación de contrato, rigiéndose en este caso por el régimen de modificación de los contratos establecidos por la normativa de contratación, o si por el contrario se considera que sólo afectaría al expediente de gasto, siéndole de aplicación las normas presupuestarias que regulen esta materia.

De otra parte, se plantea consulta en relación a la naturaleza y alcance del valor estimado de los acuerdos marco, y la posibilidad de que los contratos derivados de aquel superen en su conjunto el importe establecido como valor máximo estimado del acuerdo marco.

Respecto a ambas cuestiones la Junta se pronuncia en el siguiente sentido:

1. En los contratos de servicios de actividad en los que el contratista se obliga a prestar servicios de forma sucesiva y por precios unitarios, en los que no está determinada la cuantía total de las prestaciones, al no haberse comprometido las partes a la realización de un número total de servicios ni al abono del precio total de contrato, un posible decremento en la prestación como consecuencia de las menores necesidades de la Administración, da lugar simplemente a una modificación del expediente de gasto, no considerándose una modificación del contrato.



ÁREA DE GOBIERNO DE ECONOMÍA, HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2. El valor estimado de los acuerdos marco a que se refiere el artículo 88.8 del TRLCSP no constituye el límite cuantitativo para los contratos que se puedan hacer derivados de ese acuerdo marco.

3. (...) Aunque se hubiera sobrepasado el importe del valor estimado de un acuerdo marco, siempre que no hubiera transcurrido su plazo de duración, no habrá que modificarlo, ya que la operatividad de este concepto se ha agotado con la celebración del acuerdo marco. En consecuencia, en este supuesto, no procede modificar el acuerdo marco revisando al alza o a la baja su valor estimado, entendiéndose todo ello sin perjuicio de la responsabilidad de los órganos de contratación en la fijación lo más exacta posible de ese valor estimado.

A la vista de las conclusiones del informe cabe determinar, en cuanto a la primera de las cuestiones planteadas, que los posibles decrementos del crédito presupuestario en aquellos expedientes en los que la cuantía total de las prestaciones no esté determinada, por estar supeditada a las necesidades de la Administración, estando los precios del contrato determinados por precios unitarios, son meros ajustes presupuestarios que deberán tramitarse a través del correspondiente expediente de gasto, sin que constituyan un supuesto de modificación contractual regulado en los artículos 105 y siguientes del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP).

Ahora bien, debe tenerse en cuenta, para una adecuada aplicación de las previsiones del informe de la Junta Consultiva, las consideraciones jurídicas que en el mismo se recogen en relación con el tipo y naturaleza de los contratos a los que resulta de aplicación. En concreto, circunscribe su aplicación a un tipo determinado de contratos de prestación de servicios de actividad en los que *“se fija la prestación de forma estimativa, en función de las necesidades del órgano de contratación, lo cual solo puede hacerse de forma excepcional en los casos en que así lo exija la naturaleza de la prestación”*.

Por tanto de las consideraciones de la Junta cabe extraer dos conclusiones. De una parte, parece ineludible dado el carácter excepcional que le atribuye la Junta Consultiva a este tipo de contratos, que se justifique adecuadamente por los centros gestores la utilización de estos supuestos en función de la naturaleza de la prestación, partiendo de la consideración de que suponen una excepción a los principios de necesidad e idoneidad del objeto del contrato y eficiencia de la contratación consagrados en el artículo 22 del TRLCSP y de determinación del objeto del contrato establecido en el artículo 86 del citado texto legal.

Y de otra parte, la inclusión por los centros directivos que promuevan el contrato, de una valoración económica efectuada en función de las necesidades estimadas que determinará el procedimiento de adjudicación del contrato.

En cuanto a la tramitación de los acuerdos marco, la Junta Consultiva parte en sus consideraciones jurídicas de la configuración legal de los acuerdos marco como sistema de *racionalización técnica de la contratación administrativa, que no constituye ni un supuesto de contrato especial, ni de un procedimiento de contratación ni de un procedimiento de adjudicación*. Esta distinción



ÁREA DE GOBIERNO DE ECONOMÍA, HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

es esencial para la adecuada definición de los supuestos de aplicación de esta técnica contractual así como para su correcta tramitación.

En este sentido, la Junta Consultiva en su informe, después de definir las principales características de los acuerdos marco, insiste en su naturaleza de contrato normativo o precontrato, por lo que las referencias o previsiones contenidas en el mismo deben entenderse hechas a los contratos basados en el acuerdo marco. A partir de esta premisa, concluye que el acuerdo marco no tiene presupuesto ni crédito por lo que los hipotéticos ajustes en las previsiones del valor estimado no pueden suponer ajuste presupuestario alguno vinculado al mismo, aunque sí, las previsiones presupuestarias vinculadas a los contratos derivados del acuerdo marco.

Asimismo y en cuanto al valor estimado, concluye la Junta que el límite del artículo 88.8 del TRLCSP no constituye límite cuantitativo que deben cumplir los acuerdos marco, ya que el concepto de valor estimado no opera en la fase de ejecución del contrato, sino en la fase de preparación y adjudicación, en cuanto umbral de la publicidad comunitaria.

No obstante, el informe incluye unas cautelas en cuanto a la obligación y responsabilidad de los órganos de contratación en relación con la adecuada determinación del valor estimado de los acuerdos marco en orden a garantizar el cumplimiento de las normas de Derecho comunitario y de la legislación contractual y a su régimen, así como las actuaciones que deberían adoptarse por el órgano de contratación en los supuestos en que el valor estimado del acuerdo marco fuera manifiestamente desproporcionado del importe de sus contratos derivados.

Todas estas cuestiones señaladas por la Junta Consultiva, unidas a la especial naturaleza y estructura del acuerdo marco, la especial cautela que la ley exige en su aplicación de modo que no restrinja ni obstaculice la competencia, así como su limitada regulación en la legislación contractual, determinan en la práctica una cierta complejidad en la utilización de esta técnica de racionalización.

En otro orden de cosas, cabe destacar el análisis que el informe de la Junta hace del concepto de presupuesto del contrato como límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación. Su finalidad, según señala la Junta, es concretar el importe máximo de gasto inicial previsto del contrato y atender a su cobertura con el correspondiente crédito que ha de existir en cuantía suficiente. La consecuencia de lo anterior es que el presupuesto máximo ha de fijarse necesariamente en todos los contratos que impliquen gasto, pero no en aquellos en los que no concurre tal circunstancia como ocurre en los acuerdos marco.

Por tanto, no existirá presupuesto máximo en los acuerdos marco, pero sí en los contratos de servicios de actividad en los que la cuantía de sus prestaciones esté supeditada a las necesidades del órgano de contratación y se adjudiquen por precio unitario. En este último supuesto las minoraciones de las necesidades del órgano de contratación requerirán, como ya se ha señalado, el correspondiente ajuste presupuestario a través del correspondiente expediente de gasto, que se regirá por las correspondientes normas presupuestarias.



ÁREA DE GOBIERNO DE ECONOMÍA, HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Respecto a los acuerdos marco, la Junta Consultiva señala en sus consideraciones jurídicas, en coherencia con el concepto de presupuesto del contrato antes indicado, que el acuerdo marco no tiene presupuesto de gasto al no implicar obligación económica alguna, sin perjuicio de las estimaciones que se contengan en el expediente a efectos de justificar la celebración de un acuerdo marco para satisfacer ciertas necesidades públicas y someterlo o no al régimen de los contratos sujetos a regulación armonizada.

Dichas estimaciones de gasto deben coherenciarse, asimismo, con los compromisos y obligaciones derivadas para el Ayuntamiento de Madrid del cumplimiento del Plan de Ajuste 2012-2022 aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid, por Acuerdo adoptado el 28 de marzo de 2012, que impone, entre otras, la obligación de información trimestral sobre la ejecución del Plan de Ajuste y el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Ello exige articular, en relación con los acuerdos marco, mecanismos de gestión presupuestaria que permitan cuantificar las estimaciones de gasto.

De todo lo expuesto cabe concluir la conveniencia de elaborar unas instrucciones que aborden de manera conjunta los aspectos contractuales y presupuestarios derivados de la aplicación práctica de las conclusiones contenidas en el informe de la Junta Consultiva, de forma que se garantice la adecuada tramitación de los expedientes, definan el expediente de gasto que se debe tramitar en el caso de ajustes presupuestarios derivados de una revisión de las necesidades del órgano de contratación, siempre por reducción de las mismas, y posibiliten el adecuado cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Plan de Ajuste 2012-2022 aprobado por el Ayuntamiento de Madrid.

En virtud de todo lo anterior, y en uso de las facultades atribuidas por el apartado 4.1 del artículo 4 del Acuerdo de 24 de enero de 2013 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de delegación de competencias específicas en los órganos superiores y directivos de las Áreas de Gobierno y de los Distritos, en relación con la coordinación de la contratación, así como lo previsto en el artículo 58.1 del Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid en relación con el artículo 4 del Acuerdo de 17 de enero de 2013 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, en lo relativo al órgano de gestión presupuestaria y en la disposición final segunda de las Bases de Ejecución del Presupuesto General del Ayuntamiento de Madrid para 2013,

DISPONGO

Primero: Aprobar la Instrucción 5/2013 sobre criterios de tramitación de los contratos de prestación de servicios de actividad por precios unitarios supeditados a las necesidades de la Administración y de los acuerdos marco.

Segundo: El presente Decreto surtirá efectos desde la fecha de la firma, sin perjuicio de su publicación en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid.



ÁREA DE GOBIERNO DE ECONOMÍA, HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los pliegos de cláusulas administrativas particulares de acuerdos marco que a la entrada en vigor de este Decreto no hayan sido aprobados por el órgano de contratación, deberán adaptar su contenido a lo previsto en el apartado 2 de la instrucción que se aprueba.

Transitoriamente, aquellos acuerdos marco cuyos pliegos de cláusulas administrativas particulares que a la entrada en vigor de este Decreto hayan sido aprobados, deberán ajustar su tramitación y la de sus derivados a lo previsto en el apartado 3 de la instrucción que se aprueba.

Madrid, 6 de mayo de 2013

LA DELEGADA DEL ÁREA DE GOBIERNO DE
ECONOMÍA, HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Concepción Dancausa Treviño



ÁREA DE GOBIERNO DE ECONOMÍA, HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

INSTRUCCIÓN 5/2013 SOBRE CRITERIOS DE TRAMITACIÓN DE LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ACTIVIDAD POR PRECIOS UNITARIOS SUPEDITADOS A LAS NECESIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN Y DE LOS ACUERDOS MARCO.

I.- Reajustes a la baja en los contratos de servicios de actividad en los que el contratista presta el servicio de forma sucesiva y por precios unitarios, y la cuantía de las prestaciones no está determinada por estar supeditada a las necesidades de la Administración.

I.1.- Aspectos contractuales.

I.1.1 Cuando la naturaleza de la prestación así lo requiera, los órganos de contratación podrán celebrar contratos de servicios de actividad en los que el contratista se obliga a prestar servicios de forma sucesiva y por precio unitario sin que la cuantía total de las prestaciones esté determinada por estar supeditada a las necesidades de la Administración.

I.1.2 La celebración de este tipo de contratos tiene carácter excepcional en tanto que suponen una excepción a la exigencia de que el objeto del contrato sea cierto y determinado prevista en el artículo 86 del TRLCSP en relación con el artículo 2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de Administraciones Públicas, así como una alteración de los principios de necesidad e idoneidad del objeto del contrato y eficiencia de la contratación consagrado en el artículo 22 del mismo texto. Por tanto, el centro directivo que promueva el contrato, deberá de motivar adecuadamente en la memoria de necesidad del contrato, en relación con la naturaleza de las prestaciones que constituyan su objeto, la imposibilidad de cuantificar su extensión.

I.1.3 Dado que estos contratos implican directa e inmediatamente gasto para la Administración, deberá establecerse un presupuesto máximo estimado al objeto de concretar el máximo gasto previsto del contrato y atender a su cobertura con el correspondiente crédito que ha de existir en cuantía suficiente, estimación que deberá justificarse en el correspondiente estudio económico del contrato.

I.1.4 La minoración del presupuesto inicialmente previsto como consecuencia de una nueva estimación por la Administración de menores necesidades de las inicialmente previstas, dará lugar simplemente a un ajuste por minoración del expediente de gasto, no considerándose una modificación de contrato, ya que la Administración no adquiere ninguna obligación ni el contratista ningún derecho respecto a la cuantía total del contrato, al no imponerse la obligación de adquirir o pedir un número determinado de unidades.

I.1.5 No obstante lo anterior, cualquier otra alteración de los términos del contrato que afecte al precio unitario, al objeto o a los derechos y obligaciones asumidas por las partes, exigirá la previa tramitación del correspondiente expediente de modificación contractual en los términos previstos en el Título V del Libro I del texto refundido de la Ley de Contratos de Sector Público.



ÁREA DE GOBIERNO DE ECONOMÍA, HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.2.- Aspectos relativos al expediente de gasto.

1.2.1 En la Memoria Económica que se incorpore al expediente de contratación de los contratos de servicios de actividad en los que el contratista se obliga a prestar servicios de forma sucesiva y por precio unitario, deberá recogerse la cuantificación de las estimaciones efectuadas por el centro directivo promotor del contrato para determinar el presupuesto máximo estimado del mismo, tramitándose el documento contable de Autorización (A) de gasto por dicho importe máximo, así como el documento Disposición (D) por el de su adjudicación.

1.2.2 Cuando se estime motivadamente la existencia de menores necesidades de la Administración, conforme a lo señalado en el apartado 1.1 anterior, que conlleven una minoración del presupuesto inicialmente previsto en el contrato, bien como consecuencia del tiempo transcurrido desde la celebración del contrato o bien por la concurrencia de circunstancias sobrevenidas a la celebración de éste, el órgano de contratación tramitará el correspondiente documento de Anulación de Autorización-Disposición (AD/) de gasto de ejercicio corriente con el fin de adecuar el expediente de gasto a las menores necesidades de la Administración.

A tal efecto, el expediente deberá incluir, al menos, el correspondiente informe técnico y de carácter económico, que fundamente la menor necesidad y que motive la minoración respecto del presupuesto inicial y su valoración, así como de la suficiencia del importe de crédito que queda en fase "D" para hacer frente a todas las obligaciones comprometidas.

En todo caso, se tramitará el correspondiente documento de Anulación de Autorización-Disposición (AD/), en los supuestos de finalización de la ejecución del contrato con anterioridad a la finalización de la ejecución del ejercicio presupuestario, por el importe sobrante, para lo cual deberá incluirse el correspondiente informe técnico mediante el que se acredite que se han cumplido todas las obligaciones relativas a la ejecución de este contrato (revisiones de precios, etc.).

2.- Tramitación de los acuerdos marco.

2.1.- Aspectos contractuales.

2.1.1 La celebración de un acuerdo marco, no implica obligación económica alguna para la Administración, por lo que al no existir un gasto directo derivado del mismo, no procede la determinación en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de un presupuesto total asociado al mismo.

2.1.2 Sin perjuicio de lo anterior, los pliegos de cláusulas administrativas particulares incluirán como presupuesto de licitación del acuerdo marco los precios unitarios que regirán en los correspondientes contratos basados en aquel, así como el valor máximo estimado del acuerdo marco previsto en el artículo 88.8 del TRLCSP y que operará sólo a efectos de publicidad y determinación de su sometimiento o no al régimen de los contratos sujetos a regulación armonizada y en su caso, para el régimen de recursos.



ÁREA DE GOBIERNO DE ECONOMÍA, HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1.3 El cálculo del valor estimado del acuerdo marco se determinará conforme a las normas previstas en el citado artículo 88.8 del TRLCSP. A estos efectos, la estimación por el órgano de contratación del valor del conjunto de contratos que se prevé celebrar durante la duración del acuerdo marco, deberá efectuarse de la forma más exacta posible mediante la realización de una memoria económica suficientemente detallada, teniendo en cuenta el necesario cumplimiento de la normas de publicidad y los umbrales de sometimiento al derecho comunitario, ya que una estimación intencionadamente baja de dicho valor al objeto de eludir la aplicación de las normas del derecho comunitario o la legislación contractual, podría implicar, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37 del TRLCSP, la nulidad del contrato.

2.1.4 El valor estimado del acuerdo marco no supone un límite cuantitativo para los contratos que, basados en el mismo, celebre el órgano de contratación. Consecuentemente, si el importe de las necesidades estimadas por el órgano de contratación, y que se concretan en los correspondientes contratos derivados, superasen dicho valor estimado, este incremento no constituye una modificación del acuerdo marco, por lo que no se tendrá que tramitar un expediente de modificación para revisar al alza o a la baja su valor estimado ni resolverlo ya que el concepto de valor estimado no opera en la fase de ejecución del contrato.

2.1.5 Cuando el importe de los contratos adjudicados derivados del acuerdo marco fuera manifiestamente desproporcionado respecto del valor inicial del acuerdo marco, el órgano de contratación deberá valorar la necesidad de resolver el acuerdo marco.

2.1.6 El plazo de duración del acuerdo marco constituye un límite temporal máximo para la adjudicación de contratos basados en aquel, de forma que, sólo se podrán celebrar contratos derivados dentro del plazo de vigencia del acuerdo marco.

2.1.7 La adjudicación de los contratos basados en el acuerdo marco deberá ajustarse al procedimiento establecido en el artículo 198 del TRLCSP, y requerirá la previa consignación presupuestaria del crédito necesario para cubrir el gasto asumido en el correspondiente contrato. Los contratos basados en el acuerdo marco se perfeccionan con su formalización, por tanto, será requisito ineludible su formalización antes del inicio de la ejecución del contrato.

2.2.- Expediente de gasto de los contratos basados en un acuerdo marco.

2.2.1 No se tramitará documento contable para la celebración de un acuerdo marco dado que éste no implica obligación económica directa para la Administración.

No obstante, previo a su celebración el acuerdo marco será remitido a la Dirección General de Presupuestos y a la Dirección General de Sector Público, en su caso, del Área de Gobierno de Economía, Hacienda y Administración Pública, órgano que emitirá informe en aquellos supuestos en los que la vigencia del mismo se inicie en el ejercicio siguiente al de su celebración o se extienda a más de un ejercicio presupuestario.

En todo caso, la Intervención General emitirá informe de los acuerdos marco con carácter



ÁREA DE GOBIERNO DE ECONOMÍA, HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

previo a su celebración.

2.2.2 En la adjudicación de los contratos basados en un acuerdo marco se acumularán las fases de Autorización-Disposición (AD) de gasto en los supuestos previstos en las Bases de Ejecución del Presupuesto General vigente.

Deberá incorporarse en el expediente una Memoria Económica en la que se justifique el importe del contrato derivado y que incluya además como antecedentes, el gasto acumulado de anteriores contratos derivados ya tramitados. En el caso de que se produzca una desviación respecto del valor estimado del acuerdo marco deberá además especificarse las circunstancias que motivan la misma, con el suficiente grado de detalle que permita apreciar la excepcionalidad de la desviación.

2.2.3 No obstante, en los contratos basados en un acuerdo marco que se refieran a adquisiciones de material no inventariable de gestión centralizada, y en los términos previstos en las Bases de Ejecución del Presupuesto General vigente, se podrán acumular las fases de Autorización-Disposición y Reconocimiento de la Obligación (ADO), salvo que por razón de la cuantía corresponda a la Junta de Gobierno la autorización del gasto, en cuyo caso se tramitarán separadamente las fases de autorización, disposición y reconocimiento de la obligación.

3. Periodo transitorio de los acuerdos marco en tramitación.

3.1 La tramitación de los acuerdos marco cuyos pliegos de cláusulas administrativas particulares hayan sido aprobados por el órgano de contratación con anterioridad a la entrada en vigor de esta instrucción, y la de sus derivados, deberá ajustarse a las previsiones contenidas en el apartado 2, sin que deba adaptarse el contenido de los pliegos aprobados.

3.2 Expediente de Gasto.

En aquellos acuerdos marco cuya celebración haya sido tramitada con un documento de Autorización del Gasto (A), se realizarán antes del 31 de mayo de 2013 las siguientes actuaciones:

3.2.1 El importe del crédito no comprometido respecto del autorizado (saldo de A) será objeto de anulación mediante el correspondiente documento de Anulación de Autorización (A/).

3.2.2 Los contratos basados en un acuerdo marco que se hayan adjudicado con la tramitación del correspondiente documento de Disposición (D) de gasto, conservarán el expediente de gasto así tramitado hasta la finalización de su plazo de ejecución.

3.3 En todo caso, en los supuestos señalados en los puntos 3.1 y 3.2, serán de aplicación la presente instrucción en relación con lo previsto en los puntos 2.1.4, 2.1.5, 2.1.6 y 2.1.7.