

INFORME QUE SE EMITE SOBRE LA POSIBILIDAD DE PRÓRROGA DEL CONTRATO DE “SERVICIO DE COLABORACIÓN PARA LA GESTIÓN TRIBUTARIA Y RECAUDADORA DE TRIBUTOS Y OTROS INGRESOS DE DERECHO PÚBLICO DEL AYUNTAMIENTO DE CALVIÀ” (EXPEDIENTE 70/2009 DEL SERVICIO DE CONTRATACIÓN).

Vista la petición verbal de informe realizada por el Alcalde de la Corporación, a raíz de la Resolución nº 144/2016 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales por la que se estima parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto contra el acuerdo de 4.12.15 adoptado por la Junta de Gobierno Local por la que se adjudica la licitación del procedimiento de contratación del “Servicio de colaboración para la gestión tributaria y recaudadora de tributos y otros ingresos de derecho público del Ayuntamiento de Calvià”, anulando íntegramente el procedimiento de licitación por vicios de nulidad de pleno derecho en los criterios de adjudicación y al amparo de lo dispuesto en el art. 3.a) del Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, se tiene a bien informar lo que se deducirá de los siguientes

ANTECEDENTES

- 1.- En fecha 2 de noviembre de 2.009 fue adjudicado a la entidad mercantil “Balear de Datos y Procesos S.A.U.” el contrato administrativo para el “Servicio de colaboración para la gestión tributaria y recaudadora de tributos y otros ingresos de derecho público del Ayuntamiento de Calvià” (Expediente 70/2009 del Servicio de Contratación).
- 2.- La duración prevista del contrato era de 3 años prorrogables por otros 3 años, siendo la fecha de finalización de dicho contrato el día 31 de diciembre de 2.015.
- 3.- En fecha 24 de noviembre de 2.014 -esto es, con más de un año de antelación a la fecha de terminación de aquel contrato- se procedió al inicio del expediente de contratación del mismo servicio, de acuerdo con el procedimiento regulado en el Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. El expediente para la nueva adjudicación del contrato se ha seguido con el número 126/2014.
- 4.- En fecha 4 de diciembre de 2.015 y en el seno del expediente de contratación 126/2014, la Junta de Gobierno Local de este Ajuntament de Calvià acuerda la adjudicación del contrato a la entidad mercantil “Balear de Datos y Procesos S.A.U.” por ser la oferta económicamente más ventajosa.
- 5.- Dicho contrato debía entrar en vigor en fecha 1 de enero del año en curso.

6.- En fecha 23 de diciembre de 2.015 -último día del plazo para la presentación del recurso especial en materia de contratación-, por parte de una de las empresas licitadoras -la mercantil "Servicio de Colaboración Integral S.L."- se anunció la interposición de recurso especial en materia de contratación, lo que obligó a la suspensión de la tramitación del expediente de contratación de conformidad con lo previsto en el artículo 45 del RDLegislativo 3/2011 de 14 de noviembre.

7.- En sesión extraordinaria y urgente de fecha 30 de diciembre de 2.015 la Junta de Gobierno Local del Ajuntament de Calvià declaró suspendida la tramitación del expediente del contrato del Servicio de colaboración para la gestión tributaria y recaudadora de tributos y otros ingresos de derecho público (expediente núm. 126/14) con efectos del día 23 de diciembre de 2.015 al haberse interpuesto el antes referido recurso especial en materia de contratación administrativa por la mercantil Servicios de Colaboración Integral S.L.

8.- En fecha 29/12/2015 se emitió informe municipal en el que en razón del interés público del servicio, se solicitó la ampliación del expediente de contratación 70/2009 por un período máximo de cuatro meses o hasta que se resolviera el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad S.C.I. S.L.

9.- En fecha 30/12/2015 el Alcalde y el representante de la que había sido adjudicataria del contrato en el expediente 70/2009, la mercantil "Balear de Datos y Procesos S.A.U." -que también había resultado la adjudicataria del expediente 126/2014- firmaron un contrato de ampliación en los términos referidos en el anterior informe.

10.- Por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 12/01/2016 se ratificó el informe emitido por los Servicios Económicos Municipales de la misma fecha, para impugnación del recurso especial, acordándose su remisión al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

11.- En fecha 14/01/2016 por el TACRC se resolvió mantener la suspensión del expediente de contratación 126/2014 hasta la resolución del recurso.

12.- En fecha 12/02/2016 por el TACRC, en el expediente 1313/2015 C.A. Illes Balears 88/2015, se dictó la Resolución 144/2016 por la que se dio respuesta al recurso especial en materia de contratación planteado por la mercantil Servicios de Colaboración Integral S.L. en el sentido de estimarlo parcialmente por lo que se anuló íntegramente el procedimiento de licitación por considerar que concurren vicios de nulidad de pleno derecho a los que se refieren los fundamentos de la resolución dictada.

13.- Se interesa por la Alcaldía-presidencia que se informe sobre la posibilidad de acordar una nueva prórroga del contrato tramitado bajo el número de expediente 70/09, hasta que se tramite un nuevo contrato y sea posible su adjudicación.

A estos antecedentes le corresponden los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1.- DE LA TIPOLOGÍA CONTRACTUAL.

El contrato que se pretende ampliar se encuentra calificado como contrato de Servicios, de conformidad con el art. 10 de la Ley de Contratos del Sector Público (normativa que era de aplicación en el momento en que se aprobó el expediente de referencia, conforme a la Disposición Transitoria primera del Real Decreto Legislativo 3/2011 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público), que establece que “Son contratos de servicios aquéllos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o suministro. A efectos de aplicación de esta Ley, los contratos de servicios se dividen en las categorías enumeradas en el anexo II”.

De conformidad con los Pliegos que rigieron en la licitación de referencia, el contrato se encuadró dentro de la categoría número 11 “Servicios de consultores de dirección y servicios conexos” (publicación anuncio DOUE), todo ello sin perjuicio de su evidente relación con la categoría número 9 “Servicios de contabilidad, auditoría y teneduría de cuentas”.

La normativa vigente (Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público) se regula en los mismos términos en el artículo 10 y en el anexo II.

En este sentido hay que señalar que la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de abril, de Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local supuso la asunción por parte de las Administraciones del Servicio de Recaudación al no poderse realizar mediante gestión indirecta funciones que implicaran el ejercicio de autoridad (en este supuesto, “funciones de agentes ejecutivos”). Todo ello sin perjuicio de que, en aplicación de la Disposición Transitoria novena de dicha Real Decreto, se prorrogaran los contratos vigentes en el momento de aprobación de la norma. Este es el supuesto concreto en el que se encontraba el Ajuntament de Calvià que prorrogó sucesivamente ese contrato hasta su completa extinción. En dicho momento se licitó el contrato de servicios objeto del presente informe.

A mayor abundamiento hay que señalar que el Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas recoge dentro de las clasificaciones para los contratos de Servicios (Sistema de acreditación de la solvencia vigente en el momento en que se licitó este contrato) la clasificación “Grupo L, Subgrupo 2. Servicios de Gestión de Cobros”.

Asimismo hay que señalar que las Juntas Consultivas se han pronunciado en repetidas ocasiones en el sentido de calificar los contratos de prestaciones de servicios auxiliares para el ejercicio de actividades recaudatorias como contratos de servicios. Se pueden

señalar, entre otros, el Informe de la Junta Consultiva de Contratación del Estado 8/04, de 12 de marzo de 2004 que indica que:

“2. En cuanto a la segunda cuestión planteada la posibilidad de contratar con una empresa de colaboración las tareas de asistencia en el ejercicio de la función recaudatoria a un recaudador funcionario, cuya plaza pretende ser creada, la respuesta afirmativa se basa en la posibilidad general que tienen las Administraciones Públicas de celebrar contratos de servicios con empresas particulares en los que la realización de su objeto sea de carácter técnico, económico, industrial, comercial o cualquier otro de naturaleza análoga o complementarias para el funcionamiento de la Administración, como señalan las letras a) y b) del artículo 196.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas siendo indudable que estos servicios que se pretende contratar no están incursos en la prohibición del apartado del mismo artículo 196 en cuanto no implican ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos. A mayor abundamiento debe señalarse que el artículo 37 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, al establecer los grupos y subgrupos de actividades por especialidades de aplicación para la clasificación de empresas incluye en el grupo L Servicios administrativos, el subgrupo 2 que titula servicios de gestión de cobros, definiéndose en el anexo II como trabajos incluidos en este subgrupo la gestión de cobros de recibos correspondientes a impuestos o servicios de la Administración Pública.

3. Lo que ha quedado indicado en el apartado anterior resuelve la cuestión planteada en tercer lugar, pues es evidente que la modalidad contractual en la que debe enmarcarse el contrato es la de contratos de servicios regulados en el Título IV del Libro II de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y de su Reglamento, contratos en los que, de igualarse o superarse la cuantía de 120.202,42 euros fijada en el artículo 25 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, resultará exigible clasificación, precisamente en el grupo L, subgrupo 2, de los fijados en el artículo 37 del Reglamento”.

Otro Informe en el que se analiza esta calificación es el Informe 52/09, de 26 de febrero de 2010 de la misma Junta, que indica lo siguiente:

“2. En lo que respecta a la primera pregunta conviene en primer lugar recordar que el artículo 277.1 de la Ley de Contratos del Sector Público prohíbe que sean objeto de un contrato de servicios todos aquéllos que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos. La razón de ser de esta limitación legal es evidente: la reserva a los funcionarios públicos del “ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas” (artículo 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril).

Por su parte la Disposición Adicional 2ª del Estatuto Básico del Empleado Público y el



artículo 92.2 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, reserva exclusivamente a funcionarios con habilitación de carácter estatal las funciones públicas “que impliquen ejercicio de autoridad” y el “asesoramiento legal preceptivo”, entre otras. El artículo 92.2 de la citada Ley 7/1985 finaliza reservando al “personal sujeto al Estatuto funcional” todas aquéllas funciones públicas que, “en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios 2 para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”.

Sin perjuicio de la aplicación del criterio general expresado en el Estatuto Básico del Empleado Público y en la citada Ley 7/1985, a efectos de determinar si una actividad puede ser objeto de contratación o está reservada a funcionarios públicos, procede acudir a la legislación tributaria. En este sentido la Ley General Tributaria (Ley 58/2003, de 17 de diciembre), a la cual se remite el artículo 12 del TR de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo), en su artículo 142 lista las facultades de inspección de los tributos y las refiere a los funcionarios públicos que, establece, tendrán la consideración de agentes de la autoridad y deberán acreditar su condición. Concretamente este precepto se refiere a las siguientes actuaciones inspectoras: el examen de los documentos, bases de datos informatizadas, archivos informáticos, etc que lista el precepto; la entrada en determinados establecimientos o lugares; y el requerimiento de obligados tributarios para que se personen ante la inspección.

Es evidente que todas ellas son funciones públicas que ponen de manifiesto la soberanía de la Administración. Es más, en ellas subyace una potestad jurídica de carácter exorbitante que, en último término, puede dar lugar a la imposición de una sanción, y de todos es sabido que la doctrina unánimemente entiende que la potestad sancionadora implica el ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos (Informe de esta Junta Consultiva nº 2/2006 de 24 de marzo).

Cabe concluir que el ejercicio de las facultades de inspección de los tributos queda reservado a los funcionarios públicos por el artículo 142 de la Ley General Tributaria y por ser susceptible, cuando dé lugar a una sanción, de considerarse una concreción del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

3. Lo anterior, entiende esta Junta Consultiva, no obsta para que las Administraciones Públicas puedan contratar servicios de asistencia y apoyo administrativo y técnico a los funcionarios que ejerciten estas facultades, siempre y cuando tengan un contenido económico, esto es, impliquen prestaciones susceptibles de valoración económica. Dicho en otras palabras: si bien ese ejercicio de facultades de inspección queda reservado a los funcionarios públicos, no así los servicios que prestan apoyo o asisten a estos últimos.

4. La Junta Consultiva ya señaló en su informe nº 2/2006, de 24 de marzo, que la determinación de que actividades implican el ejercicio de actividades inherentes a los poderes públicos “exige el análisis pormenorizado y concreto de las actividades desde el



momento en que puede identificarse el núcleo que realmente constituirá ejercicio de autoridad de aquéllos aspectos que no lo sean y, por tener un contenido económico, puedan ser objeto de contratación”.

La consulta concretamente se refiere en primer lugar a la “posibilidad de que el contratista efectúe comunicaciones, informes, visitas y actuaciones conforme a las disposiciones legales vigentes en materia tributaria y otras de aplicación, bajo la supervisión de inspectores municipales”. Asumiendo que estas actividades se desarrollen en el curso de un procedimiento de inspección, como parece ser el caso, esta Junta Consultiva entiende que en la medida en que tengan encaje en el artículo 142 de la Ley General Tributaria, como también parece ser el caso, no podrán ser objeto de un contrato de servicios. La supervisión de los inspectores municipales no es en ningún caso suficiente para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 142 de la Ley General Tributaria. Deben ser los inspectores municipales quienes realicen estas actividades directa y personalmente. El contratista únicamente podrá prestarles servicios de asistencia y apoyo administrativo y técnico que faciliten la realización de estas actividades, pero no colaborar directamente en su ejecución ni sustituir a los inspectores municipales.

La segunda actividad que lista la consulta se refiere a la posibilidad de que el contratista colabore “en la incorporación a los expedientes de inspección de todos aquellos documentos que formen la prueba”. Esta Junta Consultiva entiende que si esta actuación es de carácter meramente administrativo o si consiste en servicios informáticos que den apoyo y asistan a los inspectores municipales en la labor de recopilar, organizar y archivar la información y documentación que integra los expedientes de inspección, en ese caso entiende esta Junta Consultiva que esos servicios podrían ser objeto de un contrato de servicios. Si, por el contrario, esa labor de incorporación va más allá e implica, por ejemplo, la obtención de esa información o alguna actividad reservada a los funcionarios públicos por la Ley General Tributaria o por implicar ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos, en ese caso no sería posible su contratación.

Por último, “la realización de actuaciones preparatorias o de comprobación, o prueba de hechos o circunstancias con trascendencia tributaria”. Entiende esta Junta Consultiva que la intervención del contratista debe ser, una vez más, de mero apoyo y asistencia administrativa y técnica. Su realización quedaría reservada a los funcionarios públicos dado que estas actividades preparatorias de una eventual sanción son expresión del ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública.

5. Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, conviene reflexionar sobre el hecho de que el precio a pagar en el contrato de servicios que se plantea en la consulta consista en “un porcentaje máximo del 23% (IVA incluido) del importe efectivamente cobrado (principal, intereses y sanciones) correspondientes a los expedientes fruto de la colaboración en la inspección, comprobación, investigación, realizados por el adjudicatario, que tenga su origen en la instrucción de los expedientes inspectores que se realicen durante la vigencia del contrato, así como de los expedientes de comprobación e investigación que se lleven



a cabo a instancia del contratista” (cláusula cuarta del Pliego de cláusulas administrativas particulares). Dado que esta es la única forma de retribución del contratista es de suponer que el Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid estima que los servicios objeto del contrato supondrán un incremento en sus ingresos en concepto de principal, intereses y sanciones.

La cuestión que cabe plantearse es si unos servicios meramente de apoyo y asistencia administrativa y técnica, pueden agilizar las actividades de los inspectores municipales hasta el punto de que éstas resulten más productivas en términos de incremento de los ingresos, incremento que se estima será tan sustancial como para retribuir a una empresa de manera que le resulte rentable prestar los servicios objeto del contrato. En este sentido esta Junta Consultiva no puede sino considerar esta forma de retribución un indicio de que el Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid pretende definitivamente dar participación directa al contratista en el ejercicio de las facultades de inspección que la Ley General Tributaria reserva a los funcionarios públicos, participación que como se ha expuesto está prohibida por el artículo 277.1 de la Ley de Contratos del Sector Público.

En otro orden de cosas nótese que, de acuerdo con el artículo 75.2 de la Ley de Contratos del Sector Público, el IVA debe indicarse como partida independiente.

6. La segunda cuestión se refiere a la “posibilidad de que la retribución del contratista consista, única y exclusivamente, en un porcentaje sobre el importe efectivamente cobrado (principal, intereses y sanciones)” en los expedientes fruto de la colaboración entre el Ayuntamiento y el contratista “o si, por el contrario, la retribución debe consistir en un precio cierto y determinado.”

Como ya adelantó el Consejo de Estado antes de que el legislador introdujera el actual artículo 75.4 de la Ley de Contratos del Sector Público, si bien los contratos administrativos han de tener un precio cierto, como por otra parte exige el actual artículo 75.1 de la Ley de Contratos del Sector Público y exigía antes el ya derogado artículo 14 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, “precio cierto no es precio fijo, pues con referencia a aquél lo que ha dispuesto la legislación (administrativa o civil) es la certeza de la concurrencia del precio, no de sus contingencias” (dictamen del Consejo de Estado de 4 de marzo de 1993). Así el principio del precio cierto admite un precio sujeto a variaciones, aunque determinable en todo caso.

Ahora bien, estas variaciones deben introducirse respetando lo dispuesto en el artículo 75.4 de la Ley de Contratos del Sector Público. El mismo dispone que los contratos, cuando su naturaleza y objeto lo permitan, podrán incluir cláusulas de variación de precios en función del cumplimiento de determinados objetivos de plazos o de rendimiento. En el caso que nos ocupa la cuantía del precio dependerá del cumplimiento del objetivo de incrementar la recaudación del Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid, objetivo que queda perfectamente definido. Adicionalmente el artículo 75.4 de la Ley de Contratos del Sector Público exige que se determine con precisión los supuestos en que

se producirán estas variaciones y las reglas para su determinación. El supuesto es, una vez más, el incremento en la recaudación y la regla para la determinación del montante del precio es tan claro como aplicar un porcentaje sobre ese incremento.

Cabe concluir que esta Junta Consultiva entiende que la formulación del precio en los términos que plantea la consulta es conforme con el artículo 75.4 de la Ley de Contratos del Sector Público, resultando un precio determinable que cumple con el principio del precio cierto. Todo ello 4 sin perjuicio, claro está, de las consideraciones realizadas en el apartado primero del presente informe respecto del objeto del contrato que se plantea.

CONCLUSIONES

1. El ejercicio de las facultades de inspección de los tributos queda reservado a los funcionarios públicos por el artículo 142 de la Ley General Tributaria y por ser susceptible cuando dé lugar a una sanción, de considerarse una concreción del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública. Ello no obsta para que las Administraciones Públicas puedan contratar servicios de asistencia y apoyo administrativo y técnico a los funcionarios que ejerciten estas facultades, siempre y cuando tengan un contenido económico, esto es, impliquen prestaciones susceptibles de valoración económica.

2. Sí es posible retribuir al contratista única y exclusivamente con un porcentaje sobre el importe efectivamente cobrado (principal, intereses y sanciones), en los expedientes fruto de la colaboración entre el Ayuntamiento y el contratista”.

Este informe, asimismo delimita claramente este contrato como de Servicios, sin que se pueda considerar como contrato de Gestión de Servicios Públicos por no poderse acudir a esta figura para actividades que impliquen el ejercicio de autoridad. Además este Informe declara la posibilidad de que el adjudicatario perciba parte o el íntegro de sus ingresos en forma de porcentaje sobre los cobros recibidos. Este aspecto es esencial puesto que diluye una de las diferenciaciones clásicas entre el contrato de Servicios y el de Gestión de Servicios Públicos que es el de la traslación del riesgo económico al concesionario, puesto que permite vincular los honorarios del contratista de Servicios a la ejecución del contrato.

Por otro lado, hay que señalar que el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales tuvo ocasión de pronunciarse sobre esta materia en el procedimiento Recurso nº 713/2014 C.A. Illes Balears 053/2014. Resolución nº 777/2014”. En dicha Resolución se estimaba un recurso interpuesto por un interesado contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que regirán la “Contratación administrativa especial de asistencia técnica y colaboración en la gestión recaudadora municipal, en la gestión administrativa y de recaudación de multas de tráfico, y en la gestión de otras notificaciones municipales”, convocado por el Ayuntamiento de Mahón, y ordenaba “la retroacción del procedimiento al momento de la redacción de los pliegos, a fin de que los



mismos queden redactados en los términos expuestos en esta resolución”. En su fundamento jurídico sexto señala lo siguiente:

“De cuanto ha quedado expuesto, en relación con la verdadera naturaleza que presenta -al margen de su denominación formal- el contrato sometido a examen, podemos concluir que su determinación exacta es una tarea que presenta cierta complejidad por la pluralidad de prestaciones cuyo objeto comprende. Ahora bien, esto no es óbice, para que podamos concluir que no nos encontramos en presencia de un contrato administrativo especial, y si de un contrato mixto, entre cuyas prestaciones se encuentran, entre otras, las propias del contrato de servicios de asesoramiento tributario y las del contrato de servicios administrativos de gestión de cobros de recibos correspondientes a impuestos o servicios de la Administración Pública.

En relación con las demás prestaciones que podría comprender el contrato, como la de gestión de otras notificaciones municipales, deberá el órgano de contratación cuando proceda a la rectificación de los pliegos en el sentido ahora expuesto en esta resolución, calificar las mismas de la forma más adecuada y conforme a la normativa que le es de aplicación, debiendo también proceder a determinar cuál es la prestación de mayor importancia desde un punto de vista económico, a fin de así determinar las normas que deben observarse en la adjudicación del contrato.”

Y en su fundamento jurídico séptimo somete el contrato al régimen de publicidad establecido para los contratos de Servicios.

Por todo lo anterior, el contrato debe calificarse de Servicios.

2.- DEL PLAZO DE DURACIÓN DEL CONTRATO Y DE LA POSIBILIDAD DE PRÓRROGA DEL MISMO.

El artículo 23 de la Ley de Contratos del Sector Público (mismo contenido que el vigente art. 23 TRLCSP) establecía que:

“ARTÍCULO 23. PLAZO DE DURACIÓN DE LOS CONTRATOS.

1. Sin perjuicio de las normas especiales aplicables a determinados contratos, la duración de los contratos del sector público deberá establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas.

2. El contrato podrá prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante el periodo de duración de éstas y que la concurrencia para su adjudicación haya sido realizada teniendo en cuenta la duración máxima del contrato, incluidos los periodos de prórroga.

La prórroga se acordará por el órgano de contratación y será obligatoria para el empresario, salvo que el contrato expresamente prevea lo contrario, sin que pueda producirse por el consentimiento tácito de las partes.

3. Los contratos menores definidos en el art. 122.3 no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga”.

Respecto a los contratos de Servicios, el art. 279 LCSP (actual 303 TRCLSP, en los mismos términos) establecía que:

“ARTÍCULO 279. DURACIÓN

1. Los contratos de servicios no podrán tener un plazo de vigencia superior a cuatro 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 prórroga por mutuo acuerdo de las partes antes de la finalización de aquél, siempre que la duración total del contrato, incluidas las prórrogas, no exceda de seis años, y que las prórrogas no superen, aislada o conjuntamente, el plazo fijado originariamente. La celebración de contratos de servicios de duración superior a la señalada podrá ser autorizada excepcionalmente por el Consejo de Ministros o por el órgano autonómico competente de forma singular, para contratos determinados, o de forma genérica, para ciertas categorías.

2. No obstante lo dispuesto anteriormente, los contratos regulados en este Título que sean complementarios de contratos de obras o de suministro podrán tener un plazo superior de vigencia que, en ningún caso, excederá del plazo de duración del contrato principal, salvo en los contratos que comprenden trabajos relacionados con la liquidación del contrato principal, cuyo plazo final excederá al del mismo en el tiempo necesario para realizarlos. La iniciación del contrato complementario a que se refiere este apartado quedará en suspenso, salvo causa justificada derivada de su objeto y contenido, hasta que comience la ejecución del correspondiente contrato de obras.

Solamente tendrán el concepto de contratos complementarios aquellos cuyo objeto se considere necesario para la correcta realización de la prestación o prestaciones objeto del contrato principal.

3. Los contratos para la defensa jurídica y judicial de la Administración tendrán la duración precisa para atender adecuadamente sus necesidades.

4. Los contratos de servicios que tengan por objeto la asistencia a la dirección de obra o la gestión integrada de proyectos tendrán una duración igual a la del contrato de obras al que están vinculados más el plazo estimado para proceder a la liquidación de las obras”.



El cuadro de características técnicas del contrato recogido en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (Expte. 70/09) estableció como plazo de ejecución del contrato el siguiente:

“C. DURACIÓN DEL CONTRATO. PLAZO DE EJECUCIÓN

Duración del contrato: 3 años
Plazo de ejecución total: En caso de efectuarse las prórrogas previstas, hasta un total de 6 años.
Plazos de ejecución parciales:
Fecha de inicio del servicio: Desde el 1 de enero de 2.010, o la fecha prevista en el contrato correspondiente”.

El contrato inició su prestación en la fecha prevista (1 de enero de 2.010) y fue prorrogado en los términos previstos en el mismo cuadro de características (letra D):

“D. ADMISIÓN DE PRÓRROGA DEL CONTRATO

- NO
 SÍ

Condiciones en las que la prórroga se llevará a cabo (plazo, preaviso, etc.): El contrato podrá ser prorrogado por anualidades, hasta un máximo de tres prórrogas, mediante acuerdo expreso del órgano de contratación y conformidad del adjudicatario, salvo denuncia de cualquiera de las partes, por escrito y con una antelación mínima de seis meses a la finalización del plazo inicial o prórroga en vigor”.

La prestación del contrato finalizaba el 31 de diciembre de 2.015. Se debe señalar que la Junta de Gobierno Local, en la misma sesión en la que se acordó la última prórroga posible, aprobó la convocatoria de la nueva licitación del contrato así como los Pliegos que debían regirla.

Como se ha expuesto anteriormente, el 23 de diciembre de 2.015 -último día del plazo para la presentación del recurso especial en materia de contratación-, por parte de una de las empresas licitadoras -la mercantil “Servicio de Colaboración Integral S.L.”- se anunció la interposición de recurso especial en materia de contratación contra la adjudicación del nuevo contrato del Servicio, lo que obligó a la suspensión de la tramitación del expediente de contratación de conformidad con lo previsto en el artículo 45 del RDLegislativo 3/2011 de 14 de noviembre.

En sesión extraordinaria y urgente de fecha 30 de diciembre de 2.015 la Junta de Gobierno Local del Ajuntament de Calvià declaró suspendida la tramitación del expediente del contrato del Servicio de colaboración para la gestión tributaria y recaudadora de tributos y otros ingresos de derecho público (expediente núm. 126/14) con efectos del día 23 de diciembre de 2.015 al haberse interpuesto el antes referido recurso especial en materia de contratación administrativa por la mercantil Servicios de Colaboración Integral S.L.

Como consecuencia de lo anterior, en la misma sesión de la Junta de Gobierno Local se acordó lo siguiente:

“PRIMERO: Ampliar el plazo de duración del contrato del “Servicio de colaboración para la gestión tributaria y recaudadora de tributos y otros ingresos de derecho público del Ayuntamiento de Calvià” Exp:70/09, adjudicado a la entidad BALEAR DE DATOS Y PROCESOS, S.A. UNIPERSONAL con CIF A07305451, desde el día 1 de enero de 2016 hasta que se pueda formalizar el nuevo contrato Exp:126/14 cuya tramitación ha quedado suspendida por interposición de recurso especial en materia de contratación, o como máximo de 4 meses (desde el 1 de Enero de 2016 hasta el 30 de abril de 2016), todo ello en base al informe emitido por los Servicios Económicos Municipales de fecha de 29 de diciembre de 2015”.

En fecha 12/02/2016 por el TACRC, en el expediente 1313/2015 C.A. Illes Balears 88/2015, se dictó la Resolución 144/2016 por la que se dio respuesta al recurso especial en materia de contratación planteado por la mercantil Servicios de Colaboración Integral S.L. en el sentido de estimarlo parcialmente por lo que se anuló íntegramente el procedimiento de licitación por considerar que concurren vicios de nulidad de pleno derecho a los que se refieren los fundamentos de la resolución dictada.

Visto lo anterior procede valorar la procedencia o no de realizar una nueva ampliación del contrato del “Servicio de colaboración para la gestión tributaria y recaudadora de tributos y otros ingresos de derecho público del Ayuntamiento de Calvià” Exp:70/09, en tanto se tramita la nueva licitación del contrato o se adoptan las medidas que se estimen pertinentes para la prestación del Servicio con medios propios municipales o mediante encomienda con otra Administración.

A la vista de la normativa anteriormente expuesto, y teniendo en cuenta los motivos que esgrime el Tribunal Central de Recursos Contractuales para determinar la nulidad del Pliego del contrato 126/14 (establecimiento en los criterios de adjudicación de ventajas que suponen un beneficio exclusivo del licitador que en la actualidad está prestando el servicio), el que suscribe entiende que no se puede realizar una nueva ampliación del plazo del contrato. Todo ello por los siguientes motivos:

1.- Por un lado, el art. 279 LCSP establece un plazo máximo de duración de los contratos de seis años (prórrogas incluidas). Dicho plazo ya fue superado con la ampliación acordada en fecha 30 de diciembre de 2015, sin que persistan los motivos de interés general que motivaron las mismas (la futura formalización del contrato licitado). Nos encontramos ante una situación distinta, la de iniciar un nuevo procedimiento.



En este sentido, en estos momentos el acto de adjudicación de la nueva licitación que fue objeto de impugnación y que motivó esa prórroga ya no goza de la presunción de validez de los actos administrativos (art. 57 LRJ-PAC); sin perjuicio de la posible impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

No se debe olvidar que fue una medida de carácter provisional que se adoptó atendiendo a las circunstancias concretas que acaecían en dicho momento y la premura de plazos ante la que se encontraba la Administración, a la vista de que el recurso especial en materia de contratación se interpuso una semana antes de que finalizara el contrato.

A día de hoy, las circunstancias son distintas: se ha declarado la nulidad del procedimiento y el contrato prorrogado puede mantener su vigencia hasta el 30 de abril (plazo máximo alternativo fijado en el acuerdo de prórroga) que es un periodo más amplio de plazo para adoptar las medidas que puedan proceder.

2.- Por otro lado, hay que señalar que no se puede acudir al procedimiento excepcional previsto en el propio art. 279.1 LCSP – 303 TRLCSP de “La celebración de contratos de servicios de duración superior a la señalada podrá ser autorizada excepcionalmente por el Consejo de Ministros o por el órgano autonómico competente de forma singular, para contratos determinados, o de forma genérica, para ciertas categorías”, por cuanto la Junta Consultiva de Contratación de la Junta de Andalucía, en su informe 6/2014, de 11 de julio determinó que “Las Entidades Locales no tienen la facultad que otorga el artículo 303.1 TRLCSP al Consejo de Ministros o al órgano autonómico competente para autorizar excepcionalmente la celebración de contratos de servicios de duración superior a la señalada en dicho apartado”.

3.- Asimismo, tampoco resulta de aplicación la prórroga excepcional que posibilita el art. 128.1.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1.955 por cuanto no nos encontramos ante una Gestión Indirecta del Servicio, sino ante un contrato de Servicios regulado por el art. 10 LCSP, tal como se ha expuesto anteriormente.

4.- La realidad indica que este tipo de situaciones, en las que finaliza un contrato sin posibilidad de prórroga y aún no se ha adjudicado el nuevo procedimiento, se dan con bastante frecuencia en las Administraciones Públicas españolas, hasta el punto que en el nuevo texto de la Ley de Contratos del Sector Público (derivado de la trasposición de la Directiva Comunitaria 2014/24/UE), el legislador ha incorporado un nuevo supuesto de prórroga excepcional para este tipo de contratos, en los términos siguientes (art. 29.4):

“No obstante lo establecido en los apartados anteriores, cuando al vencimiento de un contrato no se hubiera formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de la prestación a realizar por el contratista como consecuencia de incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidas en el



procedimiento de adjudicación y existan razones de interés público para no interrumpir la prestación, se podrá prorrogar el contrato originario hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un periodo máximo de nueve meses, sin modificar las restantes condiciones del contrato, siempre que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario”.

La prórroga acordada el 30 de diciembre de 2.015 encajaría perfectamente en este futuro supuesto, pero no es tan claro que en estos momentos se pudiera acudir a dicho artículo por cuanto al haberse declarado la nulidad del procedimiento de licitación, no se cumpliría con el requisito de antelación en la publicación del anuncio.

Por todo lo anterior, el que suscribe entiende que en las actuales condiciones y circunstancias no procede la prórroga del contrato, expte. 70/2009, durante el tiempo indispensable para licitar un nuevo procedimiento y hasta la adjudicación del mismo; por los motivos expuestos en el presente informe.

Lo que se informa según mi leal saber y entender, sin perjuicio de otras opiniones mejor fundadas y de las medidas provisionales que se puedan adoptar para la satisfacción del interés general.

Calvià, a 7 de marzo de 2.016.
El Secretario accidental,

Fdo.: Juan Castañer Alemany.

