



**Informe 4/2014, de 27 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya (Comisión Permanente)**

**Asunto: Interpretación de los términos importe y duración del contrato a los cuales hace referencia la disposición adicional segunda, apartado 1 del Texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por el Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.**

**ANTECEDENTES**

I. El alcalde del Ayuntamiento de Premià de Mar ha solicitado el informe de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre diversas cuestiones en relación con la disposición adicional segunda del Texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por el Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

En concreto, el escrito de consulta hace referencia al hecho de que "esta disposición utiliza el término 'importe' sin especificar si se corresponde con 'el presupuesto base de licitación' o con el de 'valor estimado del contrato', lo mismo se puede decir de la expresión de los contratos 'de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años', sin especificar si el término 'duración' incluye las eventuales prórrogas del contrato" y plantea, literalmente, las cuestiones siguientes:

- 1. ¿Los entes locales, a la hora de determinar el órgano competente para ejercer las funciones de órgano de contratación, deben tener en cuenta el presupuesto base de licitación o el valor estimado del contrato?*
- 2. ¿Los entes locales, a la hora de determinar el órgano competente para ejercer las funciones de órgano de contratación, deben tener en cuenta el plazo de ejecución del contrato o también deben tener en cuenta las prórrogas?*
- 3. Si fuera el caso de que el importe al cual hace referencia la disposición adicional segunda del TRLCSP es el de valor estimado del contrato. ¿En relación con el artículo 110.1 del TRLCSP debe autorizarse la totalidad de este importe para no incurrir en nulidad de derecho administrativo?*

II. El artículo 4.9 del Decreto 376/1996, de 2 de diciembre, de reestructuración de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya, establece que esta Junta informa sobre las cuestiones que, en materia de contratación, le sometan las entidades que integran la Administración local. Por otra parte, el artículo 11.4 del mismo Decreto atribuye a la Comisión Permanente la aprobación de los informes correspondientes.



## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. Las cuestiones planteadas por el Ayuntamiento de Premià de Mar surgen, según se señala en el escrito de consulta, de la dicción literal del apartado 1 de la disposición adicional segunda del Texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por el Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (de ahora en adelante, TRLCSP).

Esta disposición adicional, relativa a las normas específicas de la contratación de las entidades locales determina, en sus apartados 1 y 2, las competencias que, como órgano de contratación, corresponden a los Alcaldes o Alcaldesas y a los Presidentes o Presidentas y al Pleno de las Entidades locales de régimen organizativo común<sup>1</sup>, en los términos siguientes:

*1. Corresponden a los Alcaldes y a los Presidentes de las Entidades locales las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos de obras, de suministro, de servicios, de gestión de servicios públicos, los contratos administrativos especiales, y los contratos privados cuando su importe no supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, la cuantía de seis millones de euros, incluidos los de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada.*

*Asimismo corresponde a los Alcaldes y a los Presidentes de las Entidades locales la adjudicación de concesiones sobre los bienes de las mismas y la adquisición de bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación patrimonial cuando su valor no supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto ni el importe de tres millones de euros, así como la enajenación del patrimonio, cuando su valor no supere el porcentaje ni la cuantía indicados.*

*2. Corresponden al Pleno las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos no mencionados en el apartado anterior que suscriba la Entidad local.*

(...).

Hasta la aprobación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público (de ahora en adelante, LCSP), el régimen de competencias en el ámbito local se regulaba en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, y en el Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, y se efectuaba en función del presupuesto de la contratación, de su valor sobre el porcentaje de recursos ordinarios y de su duración.

---

<sup>1</sup> La misma disposición adicional segunda establece particularidades para los municipios de menos de 5.000 habitantes y para los municipios que tienen la consideración de gran población.



Posteriormente, la LCSP pasó a regular el régimen de competencias en materia de contratación pública en el ámbito local -en los apartados 1 y 2 de la disposición adicional segunda, y en los mismos términos en que lo hacen los mismos apartados de la misma disposición adicional del TRLCSP vigente- y derogó, en consecuencia, los artículos de aquellas normas en los cuales se regulaba esta materia (disposición derogatoria única, apartados *b* y *c* de la LCSP).

En Cataluña, las competencias que como órgano de contratación corresponden al Pleno y al Alcalde o Alcaldesa de las Entidades locales se determinan en los artículos 52 y 53 del Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril<sup>2</sup>.

En cualquier caso, tanto el TRLCSP como esta norma catalana atribuyen las citadas competencias a los Alcaldes o Alcaldesas, a los Presidentes o Presidentas, y al Pleno de las Entidades locales, en función de los mismos límites cuantitativos y temporales. Además, en ambos textos normativos, estos límites se establecen en función de los conceptos "importe" y "duración", cuya interpretación es, justamente, la que motiva las cuestiones objeto de este informe.

Por lo tanto, y de acuerdo con este escenario, procede analizar el alcance y la interpretación de los conceptos "importe" y "duración", con el fin de dar respuesta a estas cuestiones.

**II.** En la primera de las cuestiones planteadas se solicita la opinión de esta Junta Consultiva sobre cuál es la interpretación que debe darse al término "importe" que se contiene en el apartado 1 de la disposición adicional segunda del TRLCSP y, específicamente, si debe entenderse que éste se corresponde con el concepto presupuesto base de licitación o con el de valor estimado del contrato.

Para resolver esta cuestión debe recordarse que el TRLCSP -y antes la LCSP-, con carácter general, se refiere al precio, al valor estimado del contrato y al presupuesto de licitación para referirse a los aspectos cuantitativos de los contratos, pero que, conjuntamente con estos términos incluye otros, entre los cuales se encuentran, como más frecuentes, los de cuantía, importe o valor íntegro.

Estos conceptos y, específicamente, el de "importe", no se definen en el TRLCSP, como tampoco se hacía anteriormente en la LCSP, ni en el Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas (de ahora adelante, TRLCAP).

---

<sup>2</sup> Sobre la vigencia de la normativa autonómica de régimen local respecto de la legislación básica estatal en materia de contratación pública, se ha pronunciado esta Junta Consultiva en los informes 4/2009, de 28 de mayo, 7/2006, de 20 de noviembre, y 6/2006, de 20 de noviembre, entre otros, y, más recientemente, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón en el Informe 14/2013, de 26 de junio.



Sin embargo, esta Junta Consultiva de Contratación, así como la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, ya se ha pronunciado en diversas ocasiones<sup>3</sup> sobre el alcance y la interpretación que debe darse a los diferentes términos utilizados tanto en la LCSP como en el TRLCSP para referirse a aspectos cuantitativos de los contratos. De acuerdo con estos pronunciamientos, la determinación del significado concreto de los términos "cuantía", "importe" y "valor íntegro", entre otros, debe hacerse en función del contexto en que se incluyan y, como norma general, deben identificarse con el término que, en función de la fase en que se encuentre el contrato, indique el valor de éste de acuerdo con la Ley. Así, en la fase de preparación de los contratos debe entenderse que hacen referencia, preferentemente, a los términos "valor estimado" del contrato y "presupuesto de licitación" -los cuales sirven de base para celebrar la licitación pública y para determinar el precio futuro del contrato-, y en la fase de ejecución al término "precio" del contrato -el cual queda fijado con la adjudicación y se corresponde con la cuantía íntegra que percibirá el adjudicatario por la ejecución del contrato.

Esta interpretación es de difícil aplicación al supuesto objeto de consulta, ya que las funciones que el TRLCSP atribuye a los órganos de contratación en general, y a los de las entidades locales en particular, se extienden tanto a la fase de preparación y de adjudicación de los contratos, como a la fase de ejecución. Por este motivo, la correcta interpretación de la disposición adicional segunda, apartado 1, del TRLCSP, plantea la conveniencia de determinar la funcionalidad de los conceptos "presupuesto" y "valor estimado del contrato", partiendo de las previsiones de la normativa en materia de contratación pública sobre estos conceptos.

El concepto de "presupuesto" no se define en el TRLCSP, pero sí que se regula, específicamente para el contrato de obras, en el Reglamento general de la Ley de contratos de las administraciones públicas, aprobado por el Real decreto 1098/2001, de 12 de octubre<sup>4</sup>, en el que, también, se establece que es uno de los contenidos necesarios de los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos (artículo 67).

---

<sup>3</sup> Informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya 1/2012, de 30 de marzo, y 17/2009, de 21 de diciembre, e informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado 41/2010, de 28 de octubre, 26/2008, de 2 de diciembre, y 43/2008, de 28 de julio, entre otros.

<sup>4</sup> El artículo 131 de este Reglamento dispone que el presupuesto base de licitación del contrato de obras se obtiene incrementando el de ejecución -que es el resultado obtenido de la suma de los productos del número de cada unidad de obra por su precio unitario y de las partidas alzadas- en los conceptos de gastos generales de estructura que inciden sobre el contrato y de beneficio industrial. Con respecto a los contratos de suministro y de servicios, los artículos 189 y 195 del mismo texto reglamentario, respectivamente, regulan la determinación de su "cuantía".



En cualquier caso, como ya es sabido<sup>5</sup>, el presupuesto base de licitación determina la cuantía a la cual las empresas licitadoras se ajustarán -igualándola o mejorándola- en su oferta; el importe de las eventuales garantías que tienen que presentar los licitadores; el importe máximo de las penalidades que deben imponerse en caso de ejecución defectuosa o de demora; y el límite para obligar a subcontratar con terceros. Asimismo, también garantiza la existencia de cobertura presupuestaria suficiente para hacer frente a la obligación que derivará del contrato que se licita y que permite efectuar una estimación correcta del importe del contrato -atendiendo al precio general del mercado-, a fin de que la retribución del contratista consista en un precio adecuado para el efectivo cumplimiento de las prestaciones objeto del contrato.

En el ámbito de la Administración de la Generalitat de Catalunya, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 16/2008, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y financieras, la determinación del límite económico a partir del cual los órganos de contratación requerirán la autorización previa del Gobierno para contratar se efectúa en función del presupuesto de los contratos.

Por su parte, el concepto de "valor estimado del contrato" proviene de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministros y de servicios<sup>6</sup>. Este concepto se introdujo por primera vez en nuestro derecho interno por la LCSP y se mantiene actualmente en el vigente TRLCSP, el artículo 88 del cual dispone que el valor estimado de los contratos vendrá determinado por el importe total, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, pagadero según las estimaciones del órgano de contratación, y que para su cálculo deberán tenerse en cuenta el importe de las posibles prórrogas, de las modificaciones contractuales previstas, de cualquier forma de opción eventual y de las primas o pagos que se tenga previsto efectuar a candidatos y licitadores.

El valor estimado del contrato en el TRLCSP se utiliza, fundamentalmente, para distinguir los contratos que se encuentran sujetos a regulación armonizada de aquéllos que no lo están y para determinar el régimen de publicidad y el procedimiento de adjudicación que debe seguirse para la adjudicación. Además, actualmente, también sirve para determinar la clasificación exigible para determinados contratos<sup>7</sup>.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 317 del TRLCSP -incluido en el título relativo a los órganos competentes en materia de contratación-, en el ámbito de la Administración

---

<sup>5</sup> Por haberlo puesto de manifiesto diversas juntas consultivas de contratación administrativa -, por ejemplo esta Junta Consultiva, en el Informe 17/2009, de 21 de diciembre, y la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, en el Informe 31/07, de 5 de julio.

<sup>6</sup> El artículo 9 de esta Directiva regula una serie de normas para calcular el valor de los contratos públicos incluidos en su ámbito de aplicación objetivo.

<sup>7</sup> Si bien el artículo 54 de la LCSP determinaba los supuestos en que era exigible la clasificación empresarial en función de los conceptos de importe y de presupuesto de los contratos, estos términos fueron sustituidos por el de valor estimado del contrato en el artículo 65 del vigente TRLCSP.



general del Estado el valor estimado del contrato es el que determina el límite económico a partir del cual los órganos de contratación requerirán la autorización previa del Gobierno para contratar.

En relación con esta previsión -que difiere de la contenida en la normativa catalana, en la cual, cómo se ha visto, se efectúa esta determinación en función del presupuesto-, hay que señalar que el artículo 12 del anterior TRLCAP determinaba el límite a partir del cual se requería la autorización previa del Gobierno en función del presupuesto del contrato y que fue con la aprobación de la LCSP que se sustituyó este concepto -manteniendo las mismas cuantías.

Este cambio de conceptos es significativo a efectos de la cuestión que se analiza, si se tiene en cuenta que el término económico utilizado en sede de órganos competentes en materia de contratación de la Administración general del Estado fue modificado por el legislador en la LCSP para hacer referencia expresa al valor estimado del contrato, mientras que en relación con estos mismos órganos en el ámbito local no se incluyó este concepto, manteniéndose el término "importe" de la normativa anterior. Así, de este tratamiento legislativo diferenciado se podría presumir la voluntad del legislador de no referirse al valor estimado del contrato con respecto al ámbito local.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, en el Informe 28/2009, de 1 de febrero de 2010, interpretó que el artículo 76 de la LCSP -actual artículo 88 del TRLCSP- tenía por objeto establecer el método para calcular el valor estimado de los contratos públicos, de los acuerdos marco y de los sistemas dinámicos de adquisición, a efectos de determinar aquellos que están por encima de los umbrales que determinan la aplicación de las normas comunitarias en materia de contratación pública y, en consecuencia, que este artículo debía entenderse siempre en relación con esta funcionalidad y no extenderlo más allá de lo que resultaba razonable en función de esta circunstancia.

Este mismo criterio lo mantuvo en el Informe 38/2010, de 24 de noviembre de 2010, justamente, en relación con la determinación de las competencias como órgano de contratación en el ámbito de las entidades locales en aplicación de la disposición adicional segunda de la LCSP. En este Informe se afirmó que el artículo relativo al valor estimado del contrato tenía como finalidad concretar qué contratos estaban sometidos a regulación armonizada y que esta norma no trascendía a otros efectos, más allá de determinar el régimen de publicidad y el procedimiento de adjudicación, de manera que se concluyó que no se tenían que integrar en el concepto "importe" las posibles prórrogas del contrato. La motivación de esta afirmación pivota, una vez más, en la finalidad de la norma europea de la cual trae causa el concepto de "valor estimado del contrato" y en el hecho de que no existe certeza que las posibles prórrogas se acaben acordando.

Posteriormente, en el Informe 41/2010, de 28 de octubre de 2011, aquella misma Junta Consultiva afirmó que en el concepto "presupuesto" utilizado a efectos de la determinación de la exigencia de clasificación empresarial en determinados contratos debían considerarse incluidas las posibles prórrogas u otras opciones eventuales,



replanteando, cuando menos, aparentemente los argumentos mantenidos hasta el momento.

En definitiva, de acuerdo con la funcionalidad del concepto "presupuesto" y a la del "valor estimado del contrato" contenida en los informes a los cuales se acaba de hacer referencia, y teniendo en cuenta la literalidad de la disposición adicional que se analiza, se puede entender que el término "importe" utilizado en el apartado 1 de esta disposición equivale al presupuesto del contrato. En cualquier caso, resultaría del todo conveniente que la futura norma que debe transponer la nueva Directiva de contratación pública<sup>8</sup>, unificara estos conceptos, para facilitar y garantizar la aplicación correcta e igual de la norma.

III. La segunda de las cuestiones a qué hace referencia el escrito de consulta plantea si para determinar las competencias, como órganos de contratación, de los Alcaldes o Alcaldesas y de los Presidentes o Presidentas de las Entidades locales, de acuerdo con el apartado 1 de la disposición adicional segunda del TRLCSP, debe tenerse en cuenta sólo el plazo de ejecución del contrato o también deben considerarse las posibles prórrogas.

De acuerdo con el artículo 23 del TRLCSP, la duración de los contratos del sector público deberá establecerse, con carácter general, teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia su realización; y los contratos pueden prever una o varias prórrogas, las cuales se acordaran por el órgano de contratación y serán obligatorias para el contratista, salvo que el contrato prevea expresamente lo contrario, sin que puedan producirse por consentimiento tácito de las partes.

Asimismo, además de esta previsión general sobre el plazo de duración de los contratos del sector público, el mismo TRLCSP establece normas específicas aplicables a determinados contratos, respecto de las cuales es ilustrativo los términos en que se refiere a la "duración" de los contratos, a efectos de determinar si deben entenderse incluidas en este concepto las eventuales prórrogas. Es el caso, por ejemplo, de los contratos de gestión de servicios públicos, respecto de los cuales se prevén los periodos máximos de "su duración y la de las prórrogas de qué puede ser objeto" y se alude al "plazo total, incluidas las prórrogas" (artículo 278); y de los contratos de servicios, respecto de los cuales también se dispone "la duración total del contrato, incluidas las prórrogas" (artículo 303). De hecho, el artículo 23 del TRLCSP, cuando regula la duración de los contratos, distingue entre la duración del contrato, la posibilidad de prórroga del contrato, y "la duración máxima del contrato, incluidos los periodos de prórroga". También el artículo 26 del TRLCSP, establece, como contenido mínimo de los contratos, "la duración del contrato (...) así como la de la prórroga o prórrogas, si están previstas". De la literalidad de estos preceptos se podría interpretar

---

<sup>8</sup> Directiva de contratación pública aprobada por el Parlamento Europeo, el 15 de enero de 2014, y por el Consejo Europeo, el 11 febrero de 2014, y pendiente de publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.



que el carácter eventual de las prórrogas de los contratos determina la opción del legislador de no considerarlas incluidas en el concepto de duración y, por eso, de mencionarlas expresamente y adicionalmente a éste.

Por lo tanto, de conformidad con el marco normativo vigente, los contratos establecen una prestación determinada por un tiempo concreto, sin perjuicio que el órgano de contratación pueda acordar la prórroga cuando lo considere conveniente, si esta posibilidad se encuentra prevista en la documentación que sirve de base a la adjudicación del contrato. Es en este sentido que, dado que las prórrogas de los contratos tienen carácter eventual, de manera que no existe la certeza de que se produzcan, se puede entender que no deben considerarse incluidas en el término "duración" del contrato ni, por lo tanto, tenerse en cuenta a efectos de la determinación de la competencia, como órgano de contratación, que corresponden a los Alcaldes o las Alcaldesas y a los Presidentes o las Presidentas de las Entidades locales de régimen organizativo común.

Esta línea argumental es la mantenida por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado<sup>9</sup>, la cual ha afirmado que en los contratos que se declaren prorrogables la opción de prórroga sólo tiene efecto sobre la apreciación de si el contrato está sometido a las prescripciones de la Directiva 2004/18/CE y consecuentemente a los contratos sometidos a regulación armonizada, y que debe considerarse "el importe incrementado con el IVA de la prestación concertada y sin incluir la opción de prórroga, para determinar el órgano competente entre los supuestos establecidas en los apartados 1 y 2 de la Disposición adicional segunda de la Ley".

Adicionalmente, conviene también recordar que es necesaria la existencia de crédito adecuado y suficiente para hacer frente a los gastos derivados del contrato correspondiente y que ésta se garantiza con la aprobación del presupuesto, el cual no incluye el coste de las posibles prórrogas que se puedan acordar, sin perjuicio de la necesidad de su revisión.

Finalmente, teniendo en cuenta los términos en que se formula la tercera de las cuestiones planteadas, y vista la interpretación efectuada en la consideración jurídica anterior en relación con el concepto "importe" recogido en el apartado 1 de la disposición adicional segunda del TRLCSP, no procede su análisis.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa formula las siguientes

## **CONCLUSIONES**

1. El concepto de importe a qué hace referencia el apartado 1 de la disposición adicional segunda del Texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por el Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, se puede

---

<sup>9</sup> Informes 28/2009, de 1 de febrero de 2010 y 38/2010, de 24 de noviembre de 2010, ya mencionados.



entender referido, de acuerdo con el marco normativo vigente, al presupuesto del contrato.

2. Las prórrogas de los contratos que, eventualmente, se puedan acordar no deben computarse a efectos de determinar el órgano de contratación de las entidades locales de régimen organizativo común, de acuerdo con el apartado 1 de la disposición adicional segunda del Texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por el Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

**Barcelona, 27 de febrero de 2014**