

Informe 14/2016, de 20 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asunto: Régimen de los contratos de servicios jurídicos.

I. ANTECEDENTES

La Presidenta de la empresa pública de la Comunidad Autónoma de Aragón Plataforma Logística de Zaragoza S.A. (PLAZA), con fecha 28 de junio de 2016 y fecha de Registro de 29 de junio, solicita informe a la presidencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en relación con los contratos de servicios, cuya prestación consiste en «servicios jurídicos» conforme a la categoría 21 de servicios del Anexo 11 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP). La consulta, literalmente, dice así:

«Plataforma Logística de Zaragoza S.A. (PLAZA) es una empresa de la Comunidad Autónoma de Aragón (conforme al art. 83 del Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón) que, a efectos de su contratación, tiene la consideración de poder adjudicador no Administración pública.

Para el desenvolvimiento de su actividad, esta empresa formalizó en junio de 2014 un contrato para la prestación de servicios jurídicos con un determinado despacho de abogados, conviniendo un precio de 300.000 euros.

Con arreglo a la normativa vigente en el momento de formalizarse ese contrato, los servicios jurídicos se encontraban recogidos en la categoría 21 del Anexo 11 del 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 (TRLCSP), de lo cual resulta que el régimen jurídico de dichos contratos debía acomodarse a lo siguiente:

- *La adjudicación de dichos contratos, cualquiera que fuera su importe, no se encontraba sujeta a regulación armonizada (art. 16 TRLCSP), por lo que siendo licitados por un poder adjudicador no administración pública, habría de estarse a lo que dispone el art. 191 TRLCSP y lo que estableciesen sus*

Instrucciones internas de contratación.

- *No obstante lo anterior, la licitación de estos contratos, cuando superase los 207.000 euros (o nuevos umbrales económicos), debía respetar lo dispuesto en el art. 117 TRLCSP para la definición y establecimiento de prescripciones técnicas, siendo igualmente de aplicación lo previsto en los artículos 118 a 120 TRLCSP (Condiciones especiales de ejecución del contrato obligaciones relativas a la fiscalidad, protección del medio ambiente, empleo y condiciones laborales e información sobre las condiciones de subrogación en contratos de trabajo (art. 137 TRLCSP))*
- *Además, conforme a lo dispuesto en el art. 137 TRLCSP, «Si la celebración del contrato era necesaria para atender una necesidad inaplazable. o si resulta preciso acelerar la adjudicación por razones de interés público, el órgano de contratación podía declarar urgente su tramitación, motivándolo debidamente en la documentación preparatoria. En este caso resultaría de aplicación lo previsto en el artículo 112.2.b) TRLCSP sobre reducción de plazos». De conformidad con lo dispuesto en el art. 154.3 TRLCSP, «En el caso de contratos de servicios comprendidos en las categorías 17 a 27 del Anexo 11 y de cuantía igual o superior a 207.000 euros, el órgano de contratación comunicará la adjudicación a la Comisión Europea, indicando si estima procedente su publicación». Estos contratos podían ser objeto de recurso especial en materia de contratación pública, cuando su valor estimado fuese superior a 100.000 euros (art. 40.1.b TRLCSP y art. 21 Ley 3/201 L de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón).*

Conforme a lo dispuesto en el artículo 3.2 del Reglamento de organización y funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 81/2006, de 4 de abril, se solicita de la Junta Consultiva la emisión de un Informe sobre las siguientes cuestiones:

Primera: *Sobre las exigencias mínimas de publicidad de los contratos de servicios jurídicos. Entendiendo PLAZA que este tipo de contrato en ningún caso tienen la consideración de contrato sujeto a regulación armonizada, según se deduce del artículo 16 del TRLCSP, cuando sean celebrados por un poder adjudicador no administración pública. Y concretamente ¿qué consecuencias se derivan de la omisión de la publicidad en el perfil de contratante -y la que puedan disciplinar las Instrucciones internas de contratación-a las que se refiere el art. 191.c TRLCSP? ¿Afectaría de algún modo a contratos ya adjudicados y ejecutados?*

Segunda: *Sobre la duración y el alcance de los contratos de servicios jurídicos. En relación con los contratos para la defensa jurídica y judicial, dispone el art. 303 TRLCSP que «tendrán la duración precisa para atender adecuadamente sus necesidades». El Informe 30/12, de 7 del Estado, mayo de 2012, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, relativo a la «Calificación jurídica de los contratos entre el Ayuntamiento y un abogado» señala la improcedencia de contratar los servicios de defensa jurídica y judicial y jurídica «juicio a juicio» con el mismo abogado, ya que «existe una unidad en la necesidad que se satisface con este contrato, una sola prestación y un solo servicio a cumplir, como es la defensa jurídica del Ayuntamiento, por lo que apreciar que cada juicio puede constituir un objeto supondría una ruptura no justificada del objeto del contrato... Debemos considerar aquí que existe una unidad de carácter funcional que sería la defensa genérica del Ayuntamiento en juicio (excluyendo aquellos procesos jurisdiccionales en los que la*

representación corresponda a los abogados de la compañía aseguradora del Consistorio), lo que exige celebrar un único contrato de defensa judicial del Ayuntamiento y no uno por cada juicio que se celebre»,

A la vista de lo anterior la cuestión es si resultaría compatible con lo preceptuado en el art. 303.3 TRLCSP y lo interpretado por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado una cláusula del contrato que restringiese la duración y alcance del contrato de servicios jurídicos únicamente a:

a) la tramitación de una de las fases del procedimiento judicial -por ejemplo, en el ámbito penal, las diligencias previas, o la fase de instrucción, o la fase de juicio oral-, o bien

b) al procedimiento principal excluyendo los posteriores recursos de apelación o eventualmente casación, o bien

c) a determinados procedimientos, y no a otros en la misma o distinta jurisdicción, aun cuando todos ellos guarden relación con unos mismos hechos, actos o negocios jurídicos,

o si por el contrario dichas formas de proceder supondrían un fraccionamiento indebido del objeto del contrato.

Tercera. - *Sobre las posibilidades de modificación del contrato.*

En el caso de aceptarse la posibilidad de limitación del objeto del contrato de servicios con arreglo a alguna de las tres fórmulas señaladas en el apartado anterior, surge la duda de cómo articular la prolongación de la relación contractual (a otras fases del procedimiento; para la tramitación de los eventuales recursos, o para extender la relación contractual a procedimientos conexos) con el mismo contratista, pactando un nuevo plazo y una nueva retribución a percibir. Para ello:

a) ¿Cabría en ese caso una modificación del contrato para extender su objeto a nuevas fases del procedimiento o para incluir los recursos posteriores contra la Sentencia del procedimiento de instancia, o para incluir en el objeto del contrato otros procedimientos con los que el inicial o iniciales guarden relación fáctica o jurídica, con el consiguiente incremento de precio y plazo? ¿Qué límites habrían de observarse en tal caso? ¿Sería suficiente para habilitar esa modificación una cláusula del contrato por la cual el contratista advertirá con antelación suficiente de la proximidad del agotamiento del presupuesto del contrato a fin de hacer posible, si concurren las circunstancias que lo justifiquen, la tramitación de su ampliación?

b) ¿Deberían ser esos nuevos servicios jurídicos objeto de una nueva licitación? En este caso, podría adjudicarse al mismo contratista por considerar que se trata de una prestación complementaria de la inicial? ¿Existiría algún límite en ese segundo caso?

Cuarta. - *Consecuencias del no envío del anuncio de adjudicación a la Comisión Europea.*

Tal y como anteriormente se ha señalado, el art. 154.3 TRLCSP (que trae causa de lo dispuesto en el art. 35.4 de la Directiva 2004/18, aplicable a los contratos de servicios de las categorías 17 a 27 del Anexo 11 por expresa disposición del artículo 21 de la Directiva), la adjudicación de contratos de servicios comprendidos en las categorías 17 a 27 del Anexo 11 y de cuantía igual o superior a 207.000 euros, debe ser comunicada por el órgano de contratación a la Comisión europea, indicando si estima procedente su publicación.

A la vista de tal obligación ¿qué consecuencias tendría la omisión de esa comunicación a la Comisión europea?

Quinta.- *Sobre la obligación de pago de prestaciones efectuadas por el contratista antes de formalizar el contrato, así como una vez finalizado el mismo.*

En el caso de que, antes de la formalización, y aun de la adjudicación, el contratista hubiese iniciado la ejecución de un contrato de servicios, ¿tendría el contratista derecho al abono de los mismos?

Asimismo, finalizado el contrato suscrito, por haberse cumplido su objeto y agotado su presupuesto, el contratista hubiese continuado prestando servicios jurídicos en interés y beneficio de la entidad contratante ¿tendría el contratista derecho al abono de los mismos?

Sexta: *Sobre el efecto directo del artículo 10.d 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 concreto sobre si los contenidos de la citada Directiva todavía no incorporados al ordenamiento jurídico español, y ello aun cuando el pasado 18 de abril finalizó el plazo establecido para su transposición, ¿puede entenderse que se dan las condiciones para que produzca efecto directo, y en consecuencia, entender que la contratación de esos servicios jurídicos se encuentra en este momento excluida del ámbito de aplicación de la normativa sobre contratación pública? ¿Podrían adjudicarse ahora esos servicios jurídicos al margen de lo que disponen el TRLCSP o las Instrucciones internas de contratación (en el caso de los poderes adjudicadores no administración pública)?»*

El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 20 de julio de 2016, acuerda informar lo siguiente:

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. Competencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón y legitimación para solicitarle informe.

Como criterio general, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.1 y 2 del Reglamento de organización y funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, a esta Junta Consultiva de Contratación no le corresponde informar expedientes concretos de contratación, ni suplir las funciones que a otros órganos atribuye la legislación de contratos del Sector Público. Por ello, la función consultiva y de

asesoramiento de la Junta Consultiva ni puede ni debe sustituir las facultades de informe que la legislación de contratación pública atribuye a otros órganos específicos y determinados, en particular, a los servicios jurídicos encargados de asesorar a los órganos de contratación.

De esta forma, el objeto del presente informe se circunscribe exclusivamente al análisis del régimen aplicable a los contratos de servicios jurídicos, sin efectuar ninguna calificación ni pronunciamiento respecto de los específicos contratos de servicios jurídicos que hubiera celebrado con anterioridad la entidad solicitante del informe, por no ser competencia de esta Junta. Se analizan expresamente, por su interés, la incidencia que sobre los contratos de servicios jurídicos produce el efecto directo de la Directiva 2014/24/UE una vez vencido el plazo de transposición sin que ésta haya tenido lugar, ya que la citada Directiva incluye importantes novedades al respecto.

La Presidenta de la empresa pública de la Comunidad Autónoma de Aragón Plataforma Logística de Zaragoza S.A. (PLAZA), ostenta legitimación activa para la solicitud de este informe, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 e) del mencionado Reglamento.

II. Régimen Jurídico del contrato de servicios jurídicos. Novedades introducidas por la Directiva 2014/24/UE.

El TRLCSP clasifica como una categoría de contratos los relativos a «servicios jurídicos». En concreto, se incluyen en la categoría 21 del Anexo II, con códigos de referencia CPV del 79100000-5 a 79140000-7. Dichos contratos no tienen la consideración de «sujetos a regulación armonizada» conforme a lo dispuesto en el art. 16 TRLCSP, por lo que, en su celebración, deben ajustarse al régimen previsto para dichos contratos en el TRLCSP, completado, en su caso, por lo que dispongan las Instrucciones internas de contratación, en el caso de contratos celebrados por un poder adjudicador que no tenga la consideración de Administración Pública.

El régimen diseñado en el TRLCSP ha de completarse ahora con las disposiciones de las nuevas Directivas en materia de contratación pública aprobadas el 26 de febrero de 2014 -Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre adjudicación de contratos de concesión y sobre contratación pública, respectivamente-, cuyo plazo de transposición expiró el día 18 de abril de 2016. En dicha fecha los Estados miembros debían tener en vigor sus normas internas de incorporación de las Directivas, lo que no ha sucedido en el caso de España, salvo modificaciones puntuales. El incumplimiento del plazo de transposición, como ya se advirtió en nuestro Informe 17/2015, implica el efecto directo de aquellos preceptos que resulten claros, precisos, e incondicionados, tal y como se ha determinado por la jurisprudencia del TJUE.

La Directiva 2014/24/UE incorpora novedades en cuanto al régimen de los contratos de servicios en general, y también en cuanto al régimen aplicable a los contratos de servicios jurídicos, en particular.

Así, en relación con los contratos de servicios, desaparece su clasificación en 27 categorías, y con ello la dualidad de regímenes jurídicos en función de que el contrato lo fuera de las categorías 1 a 16 o 17 a 27. De ello cabe deducir, ya en el plano nacional, que la categoría de «contrato de servicios sujeto a regulación armonizada» a la que se refiere el art. 16 TRLCSP queda uniformizada desde el punto de vista objetivo, subsistiendo alguna diferencia si atendemos al umbral económico del contrato, como luego se dirá. Hasta ahora sólo estaban sujetos a una regulación armonizada los contratos de servicios comprendidos en las categorías 1 a 16 del anexo II del TRCLSP que superasen un determinado umbral económico, pero en ningún caso los de las categorías 17 a 27, estando los contratos de servicios jurídicos comprendidos en la categoría 21.

Al analizar el régimen particular de los contratos de servicios jurídicos previsto en la Directiva es donde apreciamos novedades importantes. Y es que este tipo de contratos únicamente quedarán sujetos a la Directiva cuando concurren dos

condiciones. La primera, que el importe del contrato supere los umbrales económicos fijados en el artículo 4 de la Directiva 2014/24/UE. Y la segunda, que el objeto del contrato no haya sido objeto de una exclusión expresa conforme a lo dispuesto en los artículos 7 a 17 de la citada Directiva.

En este sentido, el artículo 4 de la Directiva sitúa en 750 000 euros el umbral económico de sometimiento a las disposiciones de la Directiva para los servicios sociales y los servicios específicos recogidos en el anexo XIV, - *entre los que se encuentran los contratos de servicios jurídicos en la medida en que no estén excluidos en virtud del artículo 10, letra d)* - y de 135 000 o 209 000 €, en el resto de contratos de servicios, en función del poder adjudicador.

Una de las novedades que introduce la Directiva 2014/24/UE es precisamente la exclusión de su ámbito de aplicación de determinados servicios jurídicos. En concreto, el artículo 10 d) de la Directiva, que regula determinadas «exclusiones específicas relativas a los contratos de servicios» dispone la inaplicación de la misma a aquellos contratos públicos de servicios para:

«d) cualquiera de los siguientes servicios jurídicos:

i) representación legal de un cliente por un abogado, en el sentido del artículo 1 de la Directiva 77/249/CEE del Consejo (25) en:

— un arbitraje o una conciliación celebrada en un Estado miembro, un tercer país o ante una instancia internacional de conciliación o arbitraje, o

— un procedimiento judicial ante los órganos jurisdiccionales o las autoridades públicas de un Estado miembro, un tercer país o ante órganos jurisdiccionales o instituciones internacionales,

ii) asesoramiento jurídico prestado como preparación de uno de los procedimientos mencionados en el inciso i) de la presente letra, o cuando haya una indicación concreta y una alta probabilidad de que el asunto sobre el que se asesora será objeto de dichos procedimientos, siempre que el asesoramiento lo preste un abogado en el sentido del artículo 1 de la Directiva 77/249/CEE,

iii) servicios de certificación y autenticación de documentos que deban ser prestados por un notario,

iv) servicios jurídicos prestados por administradores, tutores u otros servicios jurídicos cuyos proveedores sean designados por un órgano jurisdiccional en el Estado miembro en cuestión o designados por ley para desempeñar funciones específicas bajo la supervisión de dichos órganos jurisdiccionales,

v) otros servicios jurídicos que en el Estado miembro de que se trate estén relacionados, incluso de forma ocasional, con el ejercicio del poder público».

La Directiva 77/249/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1977, a la que se refiere la nueva Directiva 2014/24/UE, esta dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los abogados. Y por ello el Considerando 25 de la Directiva 2014/24/UE, justifica la exclusión a la que se refiere el art. 10.d en los siguientes términos:

«Determinados servicios jurídicos son facilitados por proveedores de servicios nombrados por un tribunal o un órgano jurisdiccional de un Estado miembro, implican la representación de clientes en un proceso judicial por abogados, deben ser prestados por notarios o guardar relación con el ejercicio de una autoridad oficial. Dichos servicios jurídicos son prestados normalmente por organismos o personas nombrados o seleccionados mediante un procedimiento que no puede regirse por las normas de adjudicación de los contratos, como ocurre por ejemplo, en algunos Estados miembros, con el nombramiento del ministerio fiscal. Por consiguiente, estos servicios jurídicos deben quedar excluidos del ámbito de aplicación de la presente Directiva.»

Sobre la aplicación directa del artículo 10 de la Directiva, hay que recordar lo ya señalado anteriormente con carácter general para cualquier precepto: su contenido debe ser claro, preciso e incondicionado, es decir, que no requiera previamente de ningún acto de concreción para ser aplicado, tal y como se explica, entre otros, en el Informe 17/2015 de 3 de diciembre de esta Junta.

En este sentido, el artículo 10 d) de la Directiva 2014/24/UE, puede considerarse un precepto claro y preciso respecto de la exclusión del ámbito de la regulación de la Directiva de los trabajos servicios jurídicos de defensa mediante abogado, por lo que cumpliría con tales requisitos para su aplicación directa.

Sin embargo, dado que conforme a la jurisprudencia del TJUE existe prohibición del efecto directo vertical descendente, los poderes adjudicadores no pueden ampararse en una norma de la Directiva no transpuesta, en perjuicio de los particulares o alterar su propio estatus jurídico. De esta forma, en tanto la mencionada exclusión no sea incorporada a nuestro ordenamiento jurídico, por transposición expresa de la Directiva por el legislador nacional, no puede

aplicarse directamente la previsión de la Directiva, pues no existe desplazamiento normativo.

Ese es expresamente el criterio mantenido en el Documento de Estudio de los Tribunales Administrativos de Contratación Pública presentado y aprobado el 1 de marzo de 2016, sobre los efectos jurídicos de las directivas de contratación pública ante el vencimiento del plazo de transposición.

«...y, sobre todo, no cabe el efecto directo “vertical descendente”, es decir, los poderes públicos no pueden ampararse en una norma de la Directiva no transpuesta en perjuicio de los particulares. En este sentido, la jurisprudencia del TJUE entiende que el carácter obligatorio de la Directiva es el fundamento del efecto directo y dicho carácter solo existe respecto del Estado destinatario de la misma, por lo que es una norma que no puede crear, por sí sola, obligaciones a cargo de un particular ni puede alegarse contra él; se trata de “evitar que el Estado pueda sacar partido de su incumplimiento del Derecho de la Unión”. A estos efectos, los poderes adjudicadores deben considerarse como “Estado”.

Consecuentemente, los poderes adjudicadores no pueden acogerse al efecto directo de los preceptos no transpuestos de la Directiva que les permiten, por ejemplo, exceptuar de la licitación con publicidad y concurrencia ciertos tipos de contratos (Artículo 10.d) de la Directiva 2014/24, de contratación pública, referida a ciertos servicios jurídicos, por ejemplo».

Y en este sentido también se acaba de pronunciar recientemente el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, en el Acuerdo 53/2016, de 31 de mayo de 2016.

Por otra parte, en cuanto a los contratos de servicios jurídicos no excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva, por no tener encaje en ninguno de los supuestos señalados en el art. 10 d), habría que distinguir aquellos mencionados en el Anexo XIV de la Directiva (Códigos CPV 79100000-5 a 79140000-7 y 75231100-5), al que remite el art. 74 de la misma, para los cuales está prevista la aplicación de un régimen «simplificado» (según indica el Considerando 116 de la Directiva) definido en el Capítulo I del Título III de la Directiva 2014/24/UE. No obstante, los artículos 74 y siguientes de la Directiva no resultan de aplicación directa, por lo que resulta precisa su transposición al Derecho nacional. Para el resto de contratos de servicios jurídicos –no

excluidos ni sometidos al régimen de los arts. 74 y siguientes, resultará de aplicación el régimen general previsto para los contratos de servicios.

En consecuencia, en tanto no se incorporen las novedades que introduce la Directiva 2014/24/UE, los contratos que tengan por objeto servicios jurídicos incluidos en el ámbito de aplicación del TRLCSP deben respetar las reglas y procedimientos de esta norma, sin que pueda considerarse que, en ausencia de transposición formal, dichos contratos están excluidos o sometidos a ningún régimen especial.

III. La publicidad de los contratos de servicios jurídicos.

Los contratos de servicios jurídicos, en tanto no sean considerados negocios jurídicos excluidos del ámbito de aplicación de la normativa de contratos públicos, quedan sujetos a las prescripciones del TRLCSP que les resulten de aplicación, y en todo caso, a los principios generales que enuncia el art. 1 de dicho texto legal.

Entre esos principios hemos de destacar los de publicidad y transparencia de los procedimientos de adjudicación, por tratarse de las principales herramientas a través de las cuales conseguir el objetivo de una gestión eficiente de los recursos públicos, a la vez que sirven para garantizar una igualdad de trato efectiva entre todos los potenciales licitadores. Además, una adecuada publicidad de las distintas actuaciones que integran el procedimiento permite, a través de los mecanismos de recurso, el control de los órganos de contratación.

Del TRLCSP cabe deducir diferentes obligaciones de publicidad para los contratos públicos, resultando aplicables igualmente a los contratos de servicios jurídicos. En cualquier caso, la publicidad del procedimiento, para ser correcta, debe generar una competencia y concurrencia reales, en beneficio de todo licitador real o potencial, tal y como ha advertido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en las sentencias de 15 de octubre de 2009, *Acosef*, y de 16

de septiembre de 2013, *Comisión contra Reino de España*, conclusión aplicable con carácter general a cualquier procedimiento de licitación pública.

La publicidad de las licitaciones en el perfil de contratante es la primera obligación que cabe deducir del TRLCSP, si bien existen supuestos en los que se permite la licitación sin publicidad. A este medio de publicidad se remite en particular la publicidad de las licitaciones de las entidades que tienen la consideración de poder adjudicador pero no ostentan la condición de Administración Pública a efectos del TRLCSP.

Complementando la obligación anterior, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, introdujo la obligación de publicar, en la Plataforma de Contratos del Sector Público, toda licitación pública de cualquier poder adjudicador, sea o no estatal, de manera que, cualquier operador económico, con independencia de su procedencia, pueda conocer cuál es el objeto de la licitación y decidir si resulta de su interés o no. Esta obligación es de alcance general para todos los poderes adjudicadores sean, o no, Administración Pública y con indiferencia del importe del contrato.

Por otra parte, como ya hemos señalado, la «desclasificación» de los contratos de servicios en dos grupos que se deduce de la nueva Directiva de contratos públicos provoca en el plano nacional que los mismos puedan ser considerados «sujetos a regulación armonizada» cuando superen los umbrales fijados a tal efecto por el Derecho europeo. Y consecuentemente, la publicidad de esas licitaciones debe adaptarse al régimen previsto para tales contratos. Por lo tanto, ya no es suficiente con la publicidad obligatoria en el Perfil de Contratante y en la Plataforma de Contratos del Sector Público, tal y como lo era hasta ahora, sino que además, si el contrato se considera «de regulación armonizada» atendiendo a su valor estimado, se deberá efectuar también una publicidad en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) con carácter obligatorio desde el 18 de abril de 2016.

Pero no solo la publicidad de la licitación de los contratos de servicios jurídicos se ve afectada por el cambio anterior. Los cambios también se proyectan, como a continuación veremos, sobre el trámite de formalización del contrato. Por su parte, la publicación de la adjudicación de los contratos resulta obligatoria, si bien se publica únicamente en el perfil de contratante, a los efectos de abrir el plazo de interposición del recurso especial si procede.

La publicidad del resultado de un procedimiento de adjudicación pivota en el TRLCSP sobre la publicación del anuncio de formalización del contrato, toda vez que es el acto que supone la perfección del mismo. En Derecho europeo se habla genéricamente de «celebración» del contrato, aunque expresamente se distingue un anuncio de adjudicación. La Directiva 2014/24/UE exige en el artículo 50 el envío al DOUE de un anuncio de adjudicación una vez celebrado el contrato, anuncio que en el caso español se contempla en el artículo 154 TRLCSP como publicidad de la formalización.

Pero el artículo 154 TRLCSP se ha visto afectado por el efecto directo de la Directiva 2014/24/UE. Como indica la Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación del Estado, de 15 de marzo de 2016: *«por efecto directo de los artículos 50.1 y 75.2, primer inciso Directiva 2014/24/UE, el plazo para publicar el anuncio de formalización a que se refiere el artículo 154 del TRLCSP será en el caso de contratos de servicios sujetos a regulación armonizada, de 30 días a contar desde la formalización »*.

Asimismo, cabría entender que ha quedado sin efecto su apartado 3, que hasta el momento de la aplicación directa de la Directiva 2014/24 se refería a la comunicación a la Comisión Europea de la adjudicación de los contratos de servicios de las categorías 17 a 27 que no estaban sujetos a regulación armonizada. Esta comunicación desaparece en la Directiva 2014/24/UE, al quedar sin efecto la clasificación en contratos de servicios según estuvieran o no sujetos a regulación armonizada, y perderse, en gran medida, la finalidad de dicha comunicación, pues como explicaba el Considerando 19 de la Directiva 2004/18/CE:

«En lo que respecta a los contratos públicos de servicios, la aplicación íntegra de la presente Directiva debe limitarse durante un período transitorio a los contratos en los que sus disposiciones permitan realizar todas las posibilidades de crecimiento de los intercambios fuera de las fronteras. Deben vigilarse durante el período transitorio los contratos de los demás servicios, antes de que se adopte una decisión sobre la aplicación íntegra de la presente Directiva. A este respecto, es conveniente determinar el mecanismo de esa vigilancia. Dicho mecanismo debe permitir al mismo tiempo que los interesados tengan acceso a la información en la materia».

IV. Duración y alcance de los contratos de servicios jurídicos.-

La duración máxima de los contratos de servicios se encuentra limitada, con carácter general, en el TRLCSP. Con carácter general, los contratos de servicios no pueden tener un plazo de vigencia superior a cuatro años, aunque podrá preverse en el propio pliego su prórroga, por mutuo acuerdo de las partes, en todo caso antes de la finalización de aquél. En tales supuestos, la duración total del contrato, incluidas las prórrogas, no podrá exceder de seis años, y las prórrogas no superarán, aislada o conjuntamente, el plazo fijado originariamente.

No obstante lo anterior, en algunas ocasiones, los contratos de servicios pueden tener una duración superior. El TRLCSP contempla varios supuestos. Así por ejemplo, para los contratos de servicios que son complementarios de contratos de obras o de suministro, se permite que puedan tener un plazo superior de vigencia, el cual, en ningún caso, podrá exceder del plazo de duración del contrato principal del que traen causa, 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.

En este mismo sentido, establece el artículo 303.3 del TRLCSP que, dentro de los contratos de servicios jurídicos, los contratos para la defensa jurídica y judicial de la Administración, tendrán la duración precisa para atender adecuadamente sus necesidades.

La dificultad para determinar la duración de estos contratos viene dada, de una parte, por la complejidad de definir el alcance de las «necesidades» de defensa

jurídica y judicial, y por otra, por la limitación que supone la prohibición de fraccionamiento del objeto del contrato.

Con carácter general, la duración de los contratos del Sector Público debe establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia su realización, así como a la necesidad de que el expediente se refiera a la totalidad de su objeto.

Con el objetivo de conjugar la justificación de la celebración del contrato y el límite que supone la prohibición de fraccionamiento de los mismos, el objeto de los contratos del Sector Público deberá incluir todas las prestaciones y los aspectos que sean necesarios para satisfacer las necesidades del poder adjudicador. Por ese motivo resulta trascendental la determinación previa y precisa de la naturaleza y la extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, dando cumplimiento a la obligación impuesta por el artículo 22 del TRLCSP. Es decir, los contratos de servicios jurídicos del sector público deben integrar todas las prestaciones que sean precisas para alcanzar su fin.

De esta forma, para evitar posibles fraccionamientos del objeto del contrato, además de definir el objeto del contrato como prestaciones que sean susceptibles de un aprovechamiento individualizado, se deberá tener cuenta también la vertiente temporal de la prestación, así como la posible incidencia que la división o el fraccionamiento del contrato podrían tener sobre los principios (y obligaciones) de publicidad de la licitación y concurrencia.

V. Modificación del contrato de servicios jurídicos.-

La modificación de los contratos de servicios jurídicos no difiere de la modificación de cualquier otro contrato público, quedando sometida, por tanto, al régimen jurídico y limitaciones que señalan los artículos 105 a 108 TRLCSP.

En relación con los límites que condicionan la posibilidad de modificación de los contratos públicos, esta Junta ya se ha manifestado en numerosos informes respecto del ejercicio restrictivo de esta potestad, como por ejemplo en los Informes 23/2011 de 12 de septiembre, 1/2014 de 22 de enero, o el Informe 8/2016 de 20 de abril, entre otros, a cuya doctrina y conclusiones nos remitimos.

Al margen de la connotación de imprevisibilidad necesaria, conforme a la definición incluida en el Acuerdo 76/2015 TACPA, únicamente sería posible la modificación del contrato de servicios jurídicos, en el caso de que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 TRLCSP, se hubiera previsto en los pliegos o en el anuncio de licitación, la posibilidad de que el contrato de servicios pudiera ser modificado.

En caso de que se prevea la posibilidad de modificar el contrato, esta condición se deberá tener en cuenta para el cálculo del valor estimado del contrato, de modo que su valor estimado incluirá el importe correspondiente a la totalidad de las modificaciones previstas, lo que afectará, entre otras, a las reglas de publicidad aplicables, tal y como ha indicado ya esta Junta por ejemplo en el Informe 13/2014, de 7 de mayo.

Además, estas modificaciones deberán tramitarse siempre con anterioridad a la realización de las prestaciones de servicios que sean la causa de la modificación.

En el supuesto de que no se hubiera previsto la posibilidad de modificación del contrato en la documentación de la licitación, solo cabría la posibilidad excepcional de aplicar una causa de modificación legal, de las establecidas en el artículo 107 TRLCSP. Y si con estas no se puede preservar la correcta ejecución del contrato lo procedente es resolver el contrato y de manera subsiguiente –o aún coetánea- convocar para ello el correspondiente procedimiento de licitación, tal y como ya señaló esta Junta en su Informe 1/2014, de 22 de enero.

La cuestión general que se plantea en la consulta respecto a modificar un contrato de servicios jurídicos para extender su objeto a las nuevas fases que se vayan sucediendo en un mismo procedimiento, o bien para incluir los recursos posteriores contra la sentencia del procedimiento de cada instancia, como ya se ha indicado anteriormente, no parece tener cabida ni tan siquiera dentro del concepto de “*imprevisibilidad*”, que se requiere como condición para aplicar el *ius variandi* al contrato, pues parece obvio que, desde el momento en el que se determina la necesidad de una asistencia jurídica, al menos respecto de cada procedimiento judicial, el objeto del contrato será necesario en todas las fases de su procedimiento, incluidos en su caso los eventuales recursos.

III. CONCLUSIONES

I. En tanto no se incorporen las novedades que introduce la Directiva 2014/24/UE, los contratos que tengan por objeto servicios jurídicos incluidos en el ámbito de aplicación del TRLCSP deben respetar las reglas y procedimientos de esta norma, sin que pueda considerarse que, en ausencia de transposición formal, dichos contratos están excluidos o sometidos a ningún régimen especial.

II. La nueva regulación contenida en la Directiva 2104/24/UE, ha extendido la condición de contrato sujeto a regulación armonizada, a cualquier contrato de servicios, no excluido, que supere los umbrales determinados por la Directiva. Para el caso de los servicios jurídicos, salvo que sean contratos excluidos, este umbral es de 750 000 €.

III. En los contratos de servicios jurídicos que celebren los poderes adjudicadores, se mantiene la obligación de publicar la licitación en el Perfil de Contratante y en la Plataforma de Contratos del Sector Público –salvo los supuestos legales de dispensa- así como la adjudicación y formalización de los

mismos. En el caso de que los contratos deban considerarse «sujetos a regulación armonizada» por superar los umbrales determinados en las directivas, esta publicidad deberá realizarse además en el DOUE. La comunicación de la adjudicación a la Comisión Europea, requisito obligatorio según dispone el TRLCSP, debe entenderse desplazada por la nueva regulación, de aplicación directa en este punto, que deriva de la Directiva 2014/24.

IV. Los contratos de servicios jurídicos del Sector Público deben integrar todas las prestaciones que sean precisas para alcanzar su fin. Los contratos para la defensa jurídica y judicial de la Administración, tendrán la duración precisa para atender adecuadamente sus necesidades.

V. La modificación de los contratos de servicios jurídicos no difiere de la modificación de cualquier otro contrato público, quedando sometida, por tanto, al régimen jurídico y limitaciones que señalan los artículos 105 a 108 TRLCSP.

Informe 14/2016, de 20 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su sesión del día 20 de julio de 2016.