

Informe 5/2016, de 25 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asunto: La contratación de servicios de prestaciones periódicas. Contratación de servicios por precios unitarios en función de las necesidades.

I. ANTECEDENTES

El Sr. Director del Consorcio para la gestión, conservación y explotación del Túnel de Bielsa-Aragouet se dirige, con fecha 20 de enero de 2016, a la presidencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante escrito del siguiente tenor literal:

«El Consorcio para la gestión, conservación y explotación del túnel de Bielsa-Aragouet y sus accesos está preparando los pliegos para la contratación del servicio de control de riesgo de avalanchas en las carreteras de acceso al túnel de Bielsa-Aragouet.

El servicio consiste en que, cuando las circunstancias lo requieren, un experto más un acompañante acuden a los accesos del túnel para analizar el manto nivoso y determinar el riesgo de caída de posibles avalanchas en las carreteras de acceso al túnel. Su informe determina la necesidad de activar el desencadenamiento artificial de aludes, o incluso el cierre de la carretera cuando el riesgo es elevado.

El servicio se presta desde el mes de noviembre al mes de abril. La frecuencia de las visitas suele ser semanal, no obstante a menudo se pueden obviar algunas de las visitas (porque no hay nieve), o se hace necesario que el experto tenga que acudir a diario o cada 2 ó 3 días durante un periodo determinado (si hay nevadas intensas, nevadas con episodios posteriores de lluvia...). Estas circunstancias particulares del contrato plantean dificultades a la hora de fijar el precio del contrato y a la hora de determinar las posibilidades de prever una modificación del mismo.

En el caso de que deba modificarse el contrato, a la baja o al alza, este hecho se conocerá al final, es decir, cuando el hecho que provoca la modificación del contrato ya ha tenido lugar, puesto que es al final del contrato cuando se

conocerá si el número de visitas coincide con las previstas en los pliegos (una por semana del 1 de noviembre al 30 de abril).

Si no pudiera incluirse este hecho como una modificación prevista y por lo tanto posible, ¿qué mecanismo contractual debería utilizar el Consorcio en el caso de que las visitas contratadas fueran más o menos numerosas?

Contrato: Previsión de riesgo de avalanchas y mantenimiento para avalanchas 2016-2019 Importe del Contrato: 96.000€

Procedimiento: negociado sin publicidad

Duración: 3 años

La modificación prevista se articularía de la siguiente manera:

ANEXO XIV

MODIFICACIONES CONTRACTUALES PREVISTAS

CIRCUNSTANCIAS (supuesto de hecho objetivo que debe darse para que se produzca la modificación):

En el tramo del contrato, dadas sus condiciones geográficas, puede darse el caso que debido a las circunstancias climatológicas sea necesario emplear más medios o menos de los establecidos en el contrato: más medios en el caso de que haya más nevadas de las previstas, y menos en el caso de que sea un periodo en el que nieve poco.

ALCANCE DE LAS MODIFICACIONES PREVISTAS (elementos del contrato a los que afectará):

Número de visitas: se prevé una media anual de 22 visitas con sondaje y 6 sin sondaje. El número de visitas se ha calculado partiendo de la media de visitas de los últimos 8 años.

CONDICIONES DE LA MODIFICACION (reglas de tramitación que se seguirán para determinar los nuevos precios, procedimiento de fijación de nuevos plazos...):

La tramitación se llevará a cabo conforme a los art. 108, 211b) y 306 del TRLCSP y demás normativa aplicable.

PORCENTAJE DEL PRECIO DE ADJUDICACION DEL CONTRATO AL QUE COMO MAXIMO PUEDAN AFECTAR:

En función del histórico de necesidades de los últimos 8 años, se calcula un porcentaje máximo sobre el precio de adjudicación del 30%.

La dificultad en la determinación de posibles modificaciones del contrato cuando ya ha acaecido el hecho causante, genera dudas sobre qué tratamiento contractual darle a estos asuntos de esencial importancia para ejecución de varios de nuestros contratos, siendo al mismo tiempo asuntos de interés general por la escasa información existente al respecto.

A la vista de lo anteriormente expuesto, se solicita se tenga por presentado el presente escrito, y en su virtud se tenga formulada la consulta, para que, tras los trámites oportunos, y en atención a lo expuesto, se dicte Informe sobre la interpretación adecuada sobre la modificación de un contrato por causas previstas en los pliegos cuando el hecho causante de la modificación es anterior a la modificación del contrato, dado que solo es posible conocer al final del mismo si dicha circunstancia causante de la modificación supone la necesidad de modificarlo».

El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 25 de febrero 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.

En primer lugar es necesario indicar, como criterio de carácter general, que de conformidad con el artículo 3.1 y 2 del Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento, 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.

No existe sin embargo impedimento alguno, dado el interés general del fondo de la consulta que plantea el Sr. Director del Consorcio, para que esta Junta

Consultiva se pronuncie acerca de las consecuencias jurídicas que se derivan de la contratación de servicios, en orden a las modificaciones que se plantean en éstos, como consecuencia de la imposibilidad de definir con exactitud el número de unidades de servicios que serán necesarios.

El informe ha sido solicitado por órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón.

Si bien el citado artículo no contempla expresamente a los Consorcios, sin embargo, atendiendo a la calificación jurídica de éstos como entidades de derecho público de carácter asociativo de Administraciones públicas, quedarían incluidos en la categoría de los organismos públicos, correspondiendo en ese caso la legitimación a los órganos de dirección, que en el caso del Consorcio para la gestión, conservación y explotación del Túnel de Bielsa-Aragnouet es, de conformidad con el acuerdo del Comité de Seguimiento para la gestión, conservación y explotación del Túnel de Bielsa-Aragnouet, adoptado en su reunión de 3 de mayo de 2013, el Director Gerente.

II. La contratación de servicios cuando se desconoce el número de unidades de servicios que se llevarán a cabo.

La contratación del servicio para la prevención y control del riesgo de avalanchas (aludes) en las carreteras de acceso al túnel de Bielsa, y del mantenimiento para las mismas —que plantea el Sr. Director del Consorcio para la gestión, conservación y explotación del Túnel de Bielsa-Aragnouet—, tiene la dificultad de que, en el momento de la licitación y adjudicación, no se puede definir con exactitud el número de unidades de servicios preventivos que se llevarán a cabo. Pues efectivamente, puede darse el caso, debido a las circunstancias climatológicas, de que sea necesario emplear más medios, o menos, de los establecidos en el contrato inicialmente previsto.

Los aludes son repentinos. Son muchos los factores que influyen en ellos: las tormentas, la temperatura, el viento, la inclinación y la orientación de la pendiente, el terreno, la vegetación y, en general, las condiciones de la acumulación de nieve son los factores que influyen en la producción de un alud y cómo será éste.

Cuando la Administración, o un poder adjudicador, precisa cubrir la prestación de un servicio de esta naturaleza, debe comenzar por analizar el tipo de contrato —atendiendo al régimen jurídico que conlleva el mismo— que satisface o cumple, de manera más adecuada, las necesidades que deben atenderse.

Son dos los supuestos que pueden plantearse en relación la contratación de este tipo de servicios, en cuanto a la elección del tipo contractual, que abren dos posibilidades de actuación.

En primer lugar, mediante la adjudicación de un contrato de servicios ordinario, tal y como plantea el Sr. Director del Consorcio, en los términos que establece el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP), para los contratos de servicios en su artículo 10. Según este precepto, son contratos de servicios aquellos 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 un suministro.

En este caso, el precio del contrato será el que determine el presupuesto, a efectos de existencia de crédito, y deberá consistir en un precio cierto según exige el artículo 87 TRLCSP, sin perjuicio de la expresión del valor estimado de las prestaciones que generará la relación contractual que se constituya.

Para calcular el valor estimado, en los contratos de servicios que tengan carácter de periodicidad, o que deban renovarse en un período de tiempo

determinado, se tomará como base alguno de los siguientes valores, según establece el artículo 88 TRLCSP:

«a) El valor real de todos los contratos sucesivos similares adjudicados durante el ejercicio precedente o los doce meses previos, con los ajustes adecuados en función de los cambios de cantidad o valor previstos para los doce meses posteriores.

b) El valor estimado total de los contratos sucesivos adjudicados durante los doce meses siguientes a la primera entrega o en el transcurso del ejercicio, si este fuera superior a doce meses».

El pliego de cláusulas administrativas, así lo dispone el artículo 302 TRLCSP, establecerá el sistema de determinación del precio de los contratos de servicios, que podrá estar referido a componentes de la prestación, a unidades de ejecución o unidades de tiempo o fijarse a tanto alzado, siempre, en este último caso, que no sea posible o conveniente la descomposición, lo que obliga a justificar o motivar en el contrato las razones para no efectuarla; el tanto alzado deberá referirse a la totalidad de los servicios o a parte de las prestaciones que constituyan el objeto del contrato y las entregas parciales, en su caso, podrían valorarse en forma porcentual respecto al total.

Para este supuesto, el órgano de contratación, puede establecer en los pliegos de la contratación del servicio, la necesidad de fijar el número de prestaciones mínimas, así como el precio por prestación de cada servicio, de cara a prever, el momento del inicio de la tramitación de la modificación del contrato prevista. De manera que las modificaciones previstas, puedan tramitarse con anterioridad a la realización de las prestaciones de servicios y su certificación. Es decir, previamente a la prestación de los servicios que son causa de la modificación del contrato. Puesto que, si prever es ver con anticipación, conocer, conjeturar por algunas señales o indicios lo que ha de suceder —de manera que prever equivale a predecir, vaticinar, presentir, pronosticar o adivinar—, la previsión, que da causa al establecimiento de un concreto

régimen de modificación para el contrato, debe alcanzar no sólo las causas que actúan la tramitación de la modificación del contrato; sino también, el momento en que debe iniciarse dicha tramitación, al objeto de que sirva de cobertura jurídica —en los términos de la legislación contractual y presupuestaria— a la prestación de los servicios objeto de la modificación.

Así pues, el órgano de contratación debe prever, a la vista del grado de ejecución del contrato, el momento en que debe iniciar el procedimiento de su modificación, por el grado de ejecución del contrato en función de los servicios de prevención prestados. Con independencia de que, de la modificación aprobada, solo se abonarán los servicios de prevención efectivamente realizados.

Es cierto que si las prestaciones finalmente precisas no son superiores a las previstas, sino inferiores, esa circunstancia solo se conocerá con exactitud cuando finalice el plazo de ejecución del contrato. Pero ello no impide la tramitación de la modificación «prevista» en ese momento, pues que haya terminado el plazo de ejecución de un contrato no implica que el mismo no esté vigente, ya que «plazo de ejecución» y «plazo de vigencia» no tienen porqué ser coincidentes.

En segundo lugar, puede el órgano de contratación tramitar la licitación a través de un procedimiento para la adjudicación de un contrato de servicios por precios unitarios en función de las necesidades. El órgano de contratación, prevé una serie de prestaciones de servicios de prevención y control del riesgo de aludes, que se llevarán a cabo de forma sucesiva, pues pervive la necesidad durante el tiempo establecido, y por precio unitario, sin que la cuantía total se defina con exactitud, por estar subordinados, los servicios, a las necesidades reales, de activar el desencadenamiento artificial de aludes o incluso el cierre de la carretera cuando el riesgo es elevado, que precise el Consorcio del Túnel.

En principio, cabe encuadrar la contratación de este tipo de servicios dentro del ámbito de aplicación de la Disposición adicional trigésima cuarta del TRLCSP (introducida por la Disposición final decimotercera de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas):

«Disposición adicional trigésima cuarta. Contratos de suministros y servicios en función de las necesidades.

En los contratos de suministros y de servicios que tramiten las Administraciones Públicas y demás entidades del sector público con presupuesto limitativo, en los cuales el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes o a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario, sin que el número total de entregas o prestaciones incluidas en el objeto del contrato se defina con exactitud al tiempo de celebrar éste, por estar subordinadas las mismas a las necesidades de la Administración, deberá aprobarse un presupuesto máximo.

En el caso de que, dentro de la vigencia del contrato, las necesidades reales fuesen superiores a las estimadas inicialmente, deberá tramitarse la correspondiente modificación. A tales efectos, habrá de preverse en la documentación que rija la licitación la posibilidad de que pueda modificarse el contrato como consecuencia de tal circunstancia, en los términos previstos en el artículo 106 de esta Ley. La citada modificación deberá tramitarse antes de que se agote el presupuesto máximo inicialmente aprobado, reservándose a tal fin el crédito necesario para cubrir el importe máximo de las nuevas necesidades».

La prestación de este servicio puede realizarse a precio unitario. Se trata de fijar unas unidades de actuación y unos precios, a los que se aplica la baja de adjudicación, y aprobar un importe máximo con previsión de incremento en el caso de que las necesidades reales de actuación superen las previstas. Se tiene que aprobar la modificación, siempre antes de agotar el gasto inicial que prevé el contrato.

En este caso, si las necesidades reales son inferiores a las previstas, no será necesario tramitar modificación alguna del contrato, pues ésta modalidad —por su propia naturaleza— implica que el poder adjudicador no quede obligado a llevar a efecto una determinada cuantía del servicio. Afirmación que se corrobora con la propia dicción literal del precepto que acaba de transcribirse,

«En el caso de que, dentro de la vigencia del contrato, las necesidades reales fuesen superiores a las estimadas inicialmente...».

III. El contrato de servicios por precios unitarios en función de las necesidades.

El contrato de servicios por precios unitarios en función de las necesidades, no se contemplaba ni regulaba, inicialmente, en la LCSP ni en el TRLCSP.

En realidad, el contrato de servicios es un tipo contractual que responde y se acomoda al dinamismo del mercado y las nuevas necesidades de los poderes adjudicadores. Su historia normativa, en el ordenamiento jurídico de la contratación pública, es testimonio de ello. No se configuró en la Ley de Contratos de 1965 (Decreto 923/1965, de 8 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado). Fueron normas reglamentarias las que regularon este contrato en una doble vertiente, como contratos de asistencia con empresas consultoras, regulados por Decreto 1005/1974, de 4 de abril; y como contratos de servicios para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales, mediante Decreto 1465/1985, de 17 de julio. El Decreto 1005/1974 regulaba los contratos de asistencia técnica para la elaboración de planes, proyectos, estudios e informes de carácter técnico, económico o social, así como determinados servicios de naturaleza industrial, comercial o administrativa para los supuestos de carencia de medios por las Administraciones Públicas. Por su parte, el Decreto 1465/1985, contemplaba la posibilidad de contratar, por el cauce de los contratos administrativos, a personas físicas para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales, cuya duración no podía exceder de un año. La Ley 13/1995, de 18 de mayo, agrupa los anteriores contratos bajo la rúbrica de contratos de consultoría y asistencia, de los servicios y de los de trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración, para determinar el concepto en el artículo 197, concepto recogido igualmente en el artículo 196 de la derogada LCAP. La propia Directiva 92/50, que se incorporó

a nuestro ordenamiento a través de la Ley 13/1995, entendía por contratos públicos de servicios aquellos concertados a título oneroso entre un prestador de servicios y una entidad adjudicataria, con exclusión de los contratos calificados como de suministro, telefonía, arbitraje y laborales.

Pues bien, nuestro TRLCSP regula expresamente el contrato de suministro por precios unitarios; así, en el artículo 9 TRLCSP se conceptúa el contrato de suministro estableciendo, en su apartado primero, que son aquellos que tienen por objeto la adquisición, el arrendamiento financiero, o el arrendamiento, con o sin opción de compra, de productos o bienes muebles. Además, dispone, en su apartado tercero, que se considerarán, en todo caso, contratos de suministro los siguientes, a cuyo tenor literal:

«a) aquellos en los que el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes de forma sucesiva y por precio unitario sin que la cuantía total se defina con exactitud al tiempo de celebrar el contrato, por estar subordinadas las entregas a las necesidades del adquirente. No obstante, la adjudicación de estos contratos se efectuará de acuerdo con las normas previstas en el Capítulo II del Título II del Libro III para los acuerdos marco celebrados con un único empresario».

No existía, sin embargo, una previsión similar para el contrato de servicios. Aunque lo cierto es que nos encontrábamos, en muchas ocasiones, ante supuestos distintos al del contrato de suministro, en que era necesario contratar la realización de servicios *«de forma sucesiva y por precio unitario sin que la cuantía total se defina con exactitud al tiempo de celebrar el contrato, por estar subordinadas las entregas (las prestaciones del servicio) a las necesidades del adquirente».*

El Informe 36/10, de 28 de octubre de 2011, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, consideró que no cabía utilizar el sistema del acuerdo marco, por analogía a lo dispuesto dentro del artículo 9.3,

letra a), de la LCSP, para la contratación de servicios, por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque el acuerdo marco no es un contrato, sino un «sistema de racionalización de la contratación», esto es, una técnica utilizada por la Administración para racionalizar la contratación de la ejecución de obras, las adquisiciones de bienes y las prestaciones de servicios. A diferencia de ello, el artículo 9.3, letra a), se refiere a un contrato individualmente considerado, en el que, no obstante, el empresario se obliga a entregar una pluralidad de bienes de forma sucesiva y por un precio unitario, de manera que, el hecho de que su objeto se configure por una pluralidad de bienes, no significa que comprenda una pluralidad de contratos. En segundo lugar, porque el contrato de suministro del artículo 9.3, letra a), tiene por objeto la entrega de una pluralidad de bienes, mientras que el objeto del contrato planteado en la cuestión presenta por objeto la prestación de una pluralidad de servicios.

Sin embargo, y como afirmaba el Informe 13/2012, de 4 de diciembre, de la Comisión Consultiva de Contratación Pública de la Junta de Andalucía, en cuanto a la aplicación del artículo 9.3, letra a) a otros tipos de contratos:

«hay que indicar que lo característico del suministro es que la prestación del contratista generalmente se sustancia sobre un objeto contractual que se define como compuesto, en palabras de la STS de 16 noviembre 1982 (RJ 1982\7328) “corpus quod exclusibus inter se cohaerentibus constat”, esto es, la constituida por varias cosas que por independientes se entiende que son separadas y diferenciadas pero se unen corporalmente para formar una unidad en su funcionalidad”, dicha unidad no supone necesariamente una universalidad en sentido técnico jurídico, sino que viene determinada por la agregación de bienes muebles que satisfacen, en su conjunto, la necesidad de la Administración que motiva el procedimiento contractual.

Tradicionalmente, esta cualidad se ha reputado respecto de los bienes muebles, no siendo propia de objetos con la consideración de inmuebles ni de prestaciones de hacer en forma de servicio. Y desde tal prisma, ha integrado el

tráfico ordinario de las Administraciones Públicas ligar la idea de cosa (prestación) compuesta al contrato de suministro, mientras que ha sido extraña en el contrato de obras y en el de servicios. Sin embargo, el dinamismo del mercado, así como la mayor amplitud de la actividad de las Administraciones Públicas conduce a la existencia, hoy día, de necesidades que surgen a éstas en el desempeño de sus competencias, que precisan de la contratación de prestaciones no calificables como propias de un suministro, pero que se caracterizan por la agrupación de unidades individualizadas. Dicha agrupación encuentra razones en la eficacia de la gestión administrativa, que prefiere la acumulación en un único contrato de la adquisición de un número plural de aquéllas cosas o servicios, insistimos, individualizables, siempre que tales cosas cumplan una serie de requisitos, consistentes básicamente en que existan unidades definidas y precios para cada una de ellas, no siendo necesario solicitar ofertas ni negociar aspectos de las distintas entregas, y en que no se conozca en el momento de la licitación las unidades concretas que serán necesarias durante la vigencia del contrato».

De ahí que, al no contemplar el TRLCSP —como sí lo hace para el contrato de suministro— para la contratación de obras o de servicios de la posibilidad recogida en el art. 9.3.a) para el de suministro, consistente en que el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes de forma sucesiva y por precio unitario, sin que la cuantía total se defina con exactitud al tiempo de celebrar el contrato, por estar subordinadas las entregas a las necesidades del adquirente; había que considerar, para encajar la figura del contrato de servicios por precios unitarios en función de las necesidades, la existencia de una laguna susceptible de ser resuelta mediante la analogía, de conformidad con el artículo 4.1 del Código Civil.

Ahora bien, desde la introducción de la Disposición adicional trigésima cuarta del TRLCSP —por la Disposición final decimotercera de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas—, no cabe ninguna duda acerca de la posibilidad de los contratos de servicios por precios unitarios en función de las necesidades; que vienen a incorporarse al

ordenamiento jurídico de la contratación pública con su propia carta de naturaleza, en cuanto a la tipología contractual se refiere, y su específico régimen jurídico.

Los contratos de servicios pueden generar prestaciones de tracto sucesivo o de prestaciones de tracto único. En realidad, el criterio de la duración de la obligación, o la forma en que se produce, no es determinante para marcar la diferencia entre contrato de servicios, contrato de obra, o contrato de suministro. Ni lo es en el ámbito del Derecho civil, ni en su proyección en el Derecho laboral; ni tampoco en el ámbito del Derecho de la contratación pública. De manera que no cabe excluir, la posibilidad de que pueda ser debida la repetición en el tiempo de un resultado en la prestación de servicios, lo que ocurre, en este caso, es que se tratará de un contrato de duración, del que surge una obligación de tracto sucesivo.

IV. La adjudicación del contrato administrativo de servicios por precios unitarios en función de las necesidades.

Nos resta, finalmente, por analizar, si la figura del contrato de servicios por precios unitarios en función de las necesidades —así como el contrato de suministro del artículo 9.3 a) del TRLCSP—, es un verdadero contrato (más concretamente, una modalidad del contrato de servicio o suministro) que puede tramitarse y adjudicarse como contrato propio e independiente, sin tener que formalizar previamente un acuerdo marco, o por el contrario se considera que para tramitar y adjudicar un contrato de servicios —al igual que ocurre en el contrato de suministro por precio unitario del artículo 9.3 a) del TRLCSP—, ha de acudirse necesariamente a la figura previa del acuerdo marco con un único empresario.

En este orden de cosas, el contrato de suministro por precio unitario fue regulado en normativas anteriores a la LCSP. Así, en el artículo 83.1 del Texto Articulado de la Ley de Contratos del Estado aprobado por Decreto 923/1965,

de 8 de abril; en el artículo 237.1 del Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por el Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre; en el artículo 173.1 a) de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas; y, finalmente, en el artículo 172.1 a) del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

Fue, con la aprobación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, cuando se dispone que «*no obstante*», la adjudicación, de este tipo de contratos, se efectuará de acuerdo con las normas previstas para los acuerdos marco celebrados con un único empresario; sin que se dé razón alguna, ni aclaración de la necesidad de esta previsión normativa. Ni tampoco se conocen las razones de que esta previsión se mantuviese en el TRLCSP.

En realidad, se trata de un mandato de carácter procedimental relativo a la adjudicación, pero ello no le hace perder a la figura su calificación objetiva de contrato de suministro. Seguramente esta es la razón por la cual el Borrador de Anteproyecto de Ley de contratos del Sector Público que dio a conocer el Ministerio de Hacienda en abril de 2015 vuelve a la regulación anterior, pues elimina la mención a la tramitación de estos contratos de acuerdo con las normas de los acuerdos marco. Nada tienen que ver los contratos por precio unitario, con los sistemas de racionalización de la contratación.

Esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa, se ha pronunciado, en relación con el contrato de suministro por precio unitario regulado en el artículo 9.3 a) TRLCSP, en sus Informes 13/2008, de 10 de julio y 20/2012, de 14 de noviembre; en el sentido, de que por imperativo legal, se deben seguir para su adjudicación las normas de los acuerdos marco. En el Informe 4/2016, de la misma fecha que el que ahora se emite, vuelve a insistirse en el hecho de que el mandato de carácter procedimental relativo a la adjudicación y de estos contratos de acuerdo con las normas previstas en el Capítulo II del Título II del

Libro III para los acuerdos marco celebrados con un único empresario, no le hace perder su calificación objetiva de contrato de suministro.

Ahora bien, no existiendo una previsión similar a la del contrato de suministro, para el contrato de servicios por precios unitarios en función de las necesidades, no existe ninguna razón, ningún imperativo legal, para que deba tramitarse por las normas de los acuerdos marco.

La Disposición adicional trigésima cuarta del TRLCSP, no exige que tales contratos —como sí hace el artículo 9.3 a) TRLCSP, para los contratos de suministro por precio unitario— deban tramitarse conforme a las normas del acuerdo marco con un único empresario.

Así pues, y para finalizar, los contratos de servicios por precios unitarios en función de las necesidades, pueden ser definidos —de conformidad con la Disposición adicional trigésima cuarta del TRLCSP— como aquellos contratos en los que el empresario se obliga a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario, sin que el número total de prestaciones, incluidas en el objeto del contrato, se defina con exactitud al tiempo de celebrar el mismo, por estar subordinadas las prestaciones a las necesidades reales de la Administración. Son características de estos contratos de servicios:

- a) La existencia de un presupuesto máximo, así como la determinación del precio unitario por prestación.
- b) La necesidad de contemplar la posibilidad de modificar el contrato, para atender a un mayor número de prestaciones, cuando las necesidades reales fuesen superiores a las estimadas inicialmente.
- c) La obligación de tramitar la modificación antes de que se agote el presupuesto máximo inicialmente aprobado.
- d) La reserva de crédito necesario para cubrir el importe máximo de las nuevas necesidades.

- e) La adjudicación del contrato seguirá las normas generales del Libro III del TRLCSP, que dedica a la selección del contratista y a la adjudicación de los contratos.

III. CONCLUSIONES

I. La contratación del servicio para la prevención y control del riesgo de aludes en las carreteras de acceso al túnel de Bielsa, y del mantenimiento para las mismas, puede llevarse a cabo mediante la adjudicación de un contrato de servicios ordinario; o a través de un procedimiento para la adjudicación de un contrato de servicios por precios unitarios en función de las necesidades.

II. En el primer caso, en el procedimiento ordinario de contrato administrativo de servicios, la previsión, que da causa al establecimiento de un concreto régimen de modificación para el contrato, debe alcanzar no sólo las causas que actúan la tramitación de la modificación del contrato; sino también, el momento en que de iniciarse dicha tramitación, al objeto de que sirva de cobertura jurídica —en los términos de la legislación contractual y presupuestaria— a la prestación de los servicios objeto de la modificación.

III. En el segundo supuesto, a través de un procedimiento para la adjudicación de un contrato de servicios por precios unitarios en función de las necesidades. Se trata de fijar unas unidades de actuación y unos precios, a los que se aplica la baja de adjudicación, y aprobar un importe máximo con previsión de incremento en el caso de que las necesidades reales de actuación superen las previstas. Se tendrá que aprobar la modificación del contrato, en su caso, antes de agotar el crédito inicial.

IV. La Disposición adicional trigésima cuarta del TRLCSP, no exige que tales contratos —como sí hace el artículo 9.3 a) TRLCSP, para los contratos de suministro por precio unitario— deban tramitarse conforme a las normas del acuerdo marco con un único empresario.

Informe 5/2016, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, adoptado en su sesión del día 25 de febrero de 2016.