

Dado que en la citada escritura de constitución de la Agrupación de 14 de septiembre de 1983, se fija la participación de cada una de las empresas agrupadas y que el aval presentado se ajusta a lo dispuesto en la vigente legislación de contratos del Estado, resulta procedente la admisión de la documentación presentada por la Agrupación de ... y ... y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por ... y empresas adheridas, si se tiene en cuenta, como a continuación se va a exponer, que las conclusiones obtenidas no pueden ser desvirtuadas por las disposiciones de la Ley 18/1982, de 26 de mayo.

En este extremo hay que destacar que la citada Ley tiene como objetivo el establecimiento de un régimen tributario especial para las Agrupaciones y Uniones temporales de empresas, sin que, dado dicho objetivo, su contenido pueda incidir en el de la legislación de contratos del Estado, es decir, que, como afirma el artículo 1.º, las Agrupaciones de empresas y las Uniones temporales de empresas que cumplan las condiciones y requisitos que se establecen en la Ley, podrán acogerse al régimen tributario previsto en la misma y, a *sensu contrario*, las que no cumplan dichas condiciones y requisitos estarán sometidas al régimen tributario común y no podrán gozar de los beneficios fiscales que la propia Ley establece.

Con ello se quiere decir que la Ley 18/1982, de 26 de mayo, ni ha derogado expresamente el artículo 10 de la Ley de Contratos del Estado y los artículos 26 y 27 de su Reglamento, que no aparecen citados en su disposición derogatoria, ni dicha derogación se ha producido tácitamente, al no ser incompatibles entre sí, debiendo utilizarse los preceptos de la citada Ley 18/1982, de 26 de agosto, para interpretar y complementar los que a las agrupaciones temporales de empresas dedica la legislación específica de contratos del Estado.

En concreto, y por lo que se refiere a las cuestiones planteadas en el presente expediente debe entenderse, en primer lugar, que el requisito del otorgamiento de escritura pública, exigido para las Agrupaciones en el artículo 5-b) y para las Uniones en el artículo 8-e), de la Ley, únicamente debe operar en orden al disfrute de los beneficios fiscales, sin que, por las razones anteriormente expuestas, deba exigirse con carácter inexcusable para contratar con la Administración, pues en este punto conserva plena vigencia lo dispuesto en la Ley de Contratos del Estado y su Reglamento, sin que, por otra parte, la cuestión revista trascendencia práctica en el presente supuesto, dado que la Agrupación ... y ... está constituida en escritura pública. En segundo lugar, en cuanto al objeto, la Ley 18/1982, de 26 de mayo, marca una diferencia entre Agrupaciones y Uniones, ya que respecto de las primeras se refiere el artículo 5.º b-5 al «objeto concreto a realizar por la Agrupación» y respecto a las segundas el artículo 8.º-b lo concreta en «desarrollar una obra, servicio o suministro concreto» por lo que, conciliando estos preceptos con los de la vigente legislación del Estado se llega a la conclusión de que tratándose de Agrupaciones, a diferencia de las Uniones, su objeto no ha de ser exclusiva y necesariamente un contrato determinado, sino que puede ser, como sucede en el presente caso, la de celebrar contratos de suministro con la Administración. En tercer

lugar y, por último, ha de significarse que carecen de interés práctico las dudas que puedan suscitarse, a efectos de la contratación administrativa, sobre la existencia de una Agrupación o una Unión temporal de empresas, pues, aunque efectivamente se susciten, siempre que se cumplan los requisitos establecidos por la legislación de contratos del Estado, menores de las que, a efectos fiscales, exige la Ley 18/1982, de 26 de mayo, habrá que reconocer la posibilidad de contratar, independientemente de la consideración de Agrupación o Unión que haya de reconocerse a la constituida por las empresas concurrentes a la licitación.

Conclusiones:

Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que debe admitirse la proposición presentada por ... y ..., por ajustarse a la vigente legislación de contratos del Estado y debe desestimarse, en consecuencia, la reclamación formulada por ... y las demás empresas que se adhieren a la misma.

En cuanto a los extremos sometidos a consulta por la Asesoría Jurídica del Ejército del Aire, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que el artículo 27 del Reglamento General de Contratación Administrativa no ha sido derogado, expresa ni tácitamente, por la Ley 18/1982, de 26 de mayo, dado el objetivo fiscal de la misma y que carece de interés la cuestión relativa a las dudas que puedan suscitarse sobre la existencia de una Agrupación o Unión temporal de empresas, pues basta la concurrencia de los requisitos establecidos en la legislación de contratos del Estado para que las empresas asociadas hayan de ser admitidas a licitación, con independencia de reunir los requisitos establecidos, respectivamente, para las Agrupaciones y Uniones en la citada Ley 18/1982, de 26 de mayo.

3.11.0. Informe 31/1984, de 15 de octubre de 1984.— Prórroga en el contrato de suministro.

Antecedentes:

Procedente de la Intervención General de la Administración del Estado ha tenido entrada en esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa escrito en el que se solicita informe sobre la prórroga del contrato suscrito entre la Armada y la firma «...», S. A., durante el cuatrienio 1981-1984, para el suministro de pinturas, esmaltes, barnices y secantes para el mantenimiento y conservación de buques y material de la Armada, formalizado en escritura pública de 29 de abril de 1981.

En concreto, el escrito de la Intervención General de la Administración del Estado se expresa en los siguientes términos literales:

«Se refiere el adjunto expediente a la prórroga, por dos anualidades (1985 y 1986), del contrato suscrito entre la Armada y la firma «...», S. A., y formalizado en escritura pública de fecha 29 de abril de 1981.

Consta en la escritura pública que el gasto fue aprobado en Consejo de Ministros de fecha 31 de julio de 1980.

En los archivos de esta Intervención General consta la fiscalización favorable al gasto distribuido en cuatro anualidades de 1981 a 1984 inclusive.

La prórroga a la que se refiere el expediente es, de hecho, una ampliación del plazo del contrato que, en caso de ser aprobada, significaría que el contrato suscrito con la firma «...», S. A., tendría una duración de seis años, con lo cual, por la vía indirecta de la llamada prórroga —ampliación de plazo *strictu sensu*— se habría obviado el carácter limitativo de los cuatro ejercicios económicos que preceptúa el artículo 61.3 de la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria.

Considerando que el carácter limitativo de los cuatro ejercicios económicos de la Ley General Presupuestaria es prioritario sobre cualquier otra consideración, esta Intervención General estima que debe recabar el competente Dictamen de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, con el objeto de que se pronuncie, en vía consultiva, sobre la legalidad de la prórroga por dos años del contrato de cuatro años concertado para el cuatrienio de 1981-1984, y cuya duración inicial comprendía el máximo de ejercicios económicos que autoriza el antecitado precepto del artículo 61.3 de la Ley 11/1977.»

Informe:

De los términos del escrito de consulta se deduce que la única cuestión que se suscita consiste en determinar si, desde un punto de vista jurídico y en los términos planteados, resulta factible la prórroga del contrato de suministro de pinturas para las necesidades de la Armada, cuyo plazo expira el 31 de diciembre de 1984 o, por el contrario, la prórroga propuesta contradice preceptos de nuestro ordenamiento jurídico, lo que determina su inviabilidad, no siendo objeto de consulta ni, en consecuencia, de examen e informe la cuestión suscitada por el artículo 61 de la Ley General Presupuestaria referente a la duración cuatrienal o quinquenal de los respectivos contratos.

Ninguna dificultad existiría para mantener una conclusión favorable a la posibilidad de prórroga si hubiera que aplicar exclusivamente la legislación de contratos del Estado, ya que en la misma no se consigna precepto alguno prohibitivo en este sentido y, por tanto, el principio de libertad de pactos, consagrado en el artículo 3.º de la Ley, justificaría la prórroga de cualquier contrato, con la salvedad, consagrada en dicho artículo, de que tales pactos no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración.

Esta contradicción con el ordenamiento jurídico existe en el presente caso, concretamente con lo dispuesto en la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria, cuyos preceptos taxativos en este extremo, por su doble carácter de normas posteriores y especiales, deben prevalecer sobre la interpretación favorable a las prórrogas de los contratos resultante de la legislación de contratos del Estado.

En este sentido hay que tener en cuenta que el artículo 61 de la citada Ley General Presupuestaria establece, por lo que aquí interesa, que en el supuesto de contratos de suministro que no puedan ser estipulados o resulten antieconómicos por plazo de un año, podrán adquirirse compromisos por gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, siempre que su ejecución se inicie en el propio ejercicio y el número de ejercicios no sea superior a cuatro, número que, no obstante, podrá ser ampliado por el Gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda, hoy Economía y Hacienda, en casos especialmente justificados a petición del correspondiente Departamento ministerial y previos los informes que se estimen oportunos y, desde luego, el de la Dirección General del Tesoro y Presupuestos, hoy Dirección General del Tesoro y Política Financiera y Dirección General de Presupuestos.

Resulta así que el artículo 61 de la Ley General Presupuestaria viene a imponer, por la vía de indisponibilidad del gasto, entre otros a los contratos de suministro, una duración máxima, con la posibilidad excepcional de que el Gobierno amplíe el plazo de duración, sin que precepto tan específico pueda ser eludido, una vez transcurrido el indicado plazo, por la vía de prórrogas del primitivo contrato, por cuanto ello supondría un supuesto típico de fraude de Ley, cuyos efectos vienen definidos en el artículo 6.º-4 del Código Civil al declarar que «los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de Ley y no impedirán la aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir».

Conclusión:

Como resumen de lo hasta aquí expuesto y como conclusión esta Junta Consultiva entiende que el contrato de suministro de pinturas para las necesidades de la Armada, no puede ser objeto de la prórroga propuesta, dado que con la misma se eludiría la aplicación del artículo 61 de la Ley General Presupuestaria, sin que exista otra alternativa que la celebración de un nuevo contrato, en el que entrarían en juego la aplicación de las normas sobre adjudicación y la indicada limitación del plazo en cuanto a su nueva duración o, si se estima existen motivos justificados, la posibilidad de proponer al Gobierno la ampliación del número de anualidades del contrato, tal como prevé el artículo 61.4 de la Ley General Presupuestaria.