**INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID DE 23 DE JUNIO DE 2020. FISCALIZACIÓN DE LAS PRÓRROGAS DE LOS ACUERDOS MARCO. ÓRGANO COMPETENTE PARA LA APROBACIÓN DE LA PRÓRROGA Y RESOLUCIÓN PARCIAL.**

**Modalidad de informe: Consulta.**

**Área temática: Contratación. Función interventora. Procedimiento administrativo**

**Informe vigente.**

La Intervención Delegada de Consejo de Gobierno, mediante escrito de fecha 6 de marzo de 2020, eleva consulta respecto a algunos aspectos concretos de los acuerdos marco y su fiscalización. La resolución de las preguntas que plantea la Intervención Delegada complementa el informe que, sobre la fiscalización de los acuerdos marco, realizó la Intervención General de la Comunidad de Madrid el 13 de marzo de 2017. Se cuestiona, con carácter general, sobre la fiscalización de las prórrogas de los acuerdos marco y la competencia, en su caso, y sobre la competencia para acordar la resolución parcial de los acuerdos marco. Específicamente, sobre la fiscalización del acuerdo marco de comedor escolar de la Consejería de Educación y Juventud y sobre la incidencia de la delegación de competencia del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, en materia de aprobación de gastos para centros docentes, en el Consejero competente por la materia.

Y todo ello trae causa de los siguientes

**ANTECEDENTES**

La Intervención Delegada, en su escrito, realiza una primera descripción de los expedientes fiscalizados por dicha Intervención y la base jurídica en la que se asienta la fiscalización, en concreto, el Informe de la Intervención General de la Comunidad de Madrid de 13 de marzo de 2017.

Por lo que respecta a la fiscalización de los acuerdos marco, la consulta señala que «Siguiendo el criterio establecido en el Informe de la Intervención General de la Comunidad de Madrid de 13 de marzo de 2017, la fiscalización por esta Intervención de los acuerdos marco, siempre en atención al valor estimado de los mismos, se ha venido realizado y normalizando a lo largo del citado periodo, pudiendo resaltarse, más allá de las problemáticas específicas, algunos elementos más generalizados que han sido objeto de repetidos requerimientos, como la correcta adecuación de los pliegos en relación con la distinción de las condiciones y regulación a aplicar a los acuerdos marco y las que corresponden a los contratos basados, la necesidad de una adecuada justificación del recurso al acuerdo marco o la adecuación de las condiciones bajo las que se adjudicarán los contratos basados a los adjudicatarios de los acuerdos marco».

Además de los acuerdos marco fiscalizados por la Intervención Delegada de Consejo de Gobierno, en resumen, se menciona la fiscalización de un expediente de prórroga de acuerdo marco y cinco expedientes de resolución.

No obstante, la Intervención Delegada se plantea una serie de dudas que son las que dan lugar a la consulta formulada. Pueden sistematizarse en cuatro puntos: la fiscalización del acuerdo marco del servicio de comedor de la Consejería de Educación y Juventud; la fiscalización de las prórrogas de acuerdos marco y si es necesaria la autorización para su celebración, en su caso; los efectos que tiene la delegación de competencias del Consejo de Gobierno en el Consejero competente sobre el acuerdo marco de transporte escolar y sus prórrogas y, por último, si el Consejo de Gobierno es competente para la resolución parcial de los acuerdos marco cuando hubiera autorizado su celebración.

Siguiendo el orden propuesto en esta síntesis, la información aportada y la opinión de la Intervención Delegada de Consejo de Gobierno se describen a continuación.

1. La Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid tramita acuerdos marcos para la prestación del servicio de comedor escolar en los centros docentes no universitarios.

Muestra cautela la Intervención Delegada sobre si debe o no fiscalizarse el acuerdo marco para la prestación del servicio de comedor ya que «no incluye el precio como criterio de adjudicación, porque el precio menú escolar por día y alumno es un precio fijo que establece la propia Consejería mediante Orden (Orden 917/2002, de 14 de marzo, y Orden 2619/2017) para todos los centros y que es abonado por los usuarios. En consecuencia, de la celebración de este AM, no se derivarían obligaciones de contenido económico.

Los contratos derivados tanto en el acuerdo marco vigente como en el que se encuentra en fase de preparación se adjudican por los propios centros educativos tras la aprobación previa del Consejo Escolar. Para los realizados en el acuerdo vigente no se realizó reserva de crédito específica por el centro y no se sometieron a fiscalización previa.

A juicio, de esta Intervención Delegada existen circunstancias específicas en este acuerdo por las que pudieran no resultar de aplicación las determinaciones del informe de marzo de 2017, dado que, en principio, no se deducirían tampoco tras la adjudicación de los contratos derivados unas obligaciones económicas cuyos parámetros por quedar ya determinados en el acuerdo marco precisarán de la fiscalización previa del mismo».

Concluyendo que «Por ello, se plantea la procedencia de la fiscalización del AM, teniendo en cuenta en ese sentido lo dispuesto en el art. 85.6 de la Ley de Hacienda de la CM: “La fiscalización previa de los derechos y de los movimientos internos de fondos será sustituida por la inherente a la toma de razón en contabilidad, estableciéndose las actuaciones comprobatorias posteriores que determine la Intervención General” o bien si esta circunstancia no exime de la correspondiente fiscalización del AM, aun cuando los contratos basados no estén sujetos fiscalización previa».

1. La Intervención Delegada de Consejo de Gobierno, desde el informe de 13 de marzo de 2017 citado, ha fiscalizado una prórroga de acuerdo marco y otro expediente ha sido devuelto al centro gestor y, de gestiones informales, «se deduce que, en el momento actual, habida cuenta de los distintos criterios aplicados y puestos de manifiesto, no existe una actuación homogénea por parte de los órganos gestores que parecen desconocer el criterio a seguir en relación con la fiscalización de las prórrogas de los acuerdos marco, de modo que en opinión de esta Intervención Delegada resultaría necesaria la fijación del mismo y su traslado para una adecuada actuación conjunta y uniforme».
2. Además de solicitar el establecimiento de un criterio uniforme sobre la fiscalización de las prórrogas, añade una cuestión más concreta, en el caso de que se estableciese la fiscalización de las prórrogas de los acuerdos marco: determinar el «órgano competente para llevar a cabo la aprobación o autorización de esos expedientes».

La duda deriva del Informe de la Intervención General de la Comunidad de Madrid de 5 de abril de 2004[[1]](#footnote-1).

El informe de 2004, como indica la Intervención Delegada, «en respuesta a una consulta sobre si corresponde al Consejo de Gobierno, en los expedientes de prórroga de contratos que por razón de su cuantía son de su competencia, la autorización de su celebración así como la aprobación del gasto o únicamente la aprobación del gasto, señalaba que : *“De lo anterior se deduce que la competencia en materia de contratación se atribuye a los órganos de contratación, si bien esta competencia se verá limitada o condicionada por la exigencia de autorización previa del Consejo de Gobierno de los contratos en los supuestos enumerados en el artículo 63 de la LGACM[[2]](#footnote-2) y 20 de la LAICM[[3]](#footnote-3) y 5 del RGCPCM[[4]](#footnote-4), lo que extiende su competencia a su modificación, cuando sea causa de resolución, y a la resolución misma, independientemente de la cuantía que pudiere derivarse de las mismas. Por consiguiente, de la literalidad e interpretación conjunta de los preceptos analizados cabe concluir, de una parte, que la competencia para acordar prórrogas contractuales se atribuye al órgano de contratación (artículo 6.1), y de otra que, al no encontrarse el supuesto de prórroga enumerado entre las competencias reservadas al Consejo de Gobierno por la Ley, su ejercicio no precisa de la previa autorización del Consejo de Gobierno en los supuestos en que, por razón del importe de la prórroga, la aprobación del gasto quede reservada al Consejo de Gobierno. En el mismo sentido, tampoco habría que someter a la previa autorización del Consejo de Gobierno la modificación de contratos cuando no fuese causa de resolución.”* (El subrayado es nuestro)».

Interesa la Intervención Delegada de Consejo de Gobierno que se aclare si la competencia del Consejo de Gobierno, en el caso de que las prórrogas deban ser fiscalizadas, «no se extiende a la autorización de las mismas al igual que no se requiere en las prórrogas de los contratos», o bien si haciendo «un paralelismo entre valor estimado e importe del gasto […] se atribuiría al Consejo de Gobierno la competencia para autorizar la prórroga en los mismos supuestos en los que la normativa presupuestaria le atribuye la competencia para autorizar el gasto».

1. Según el Acuerdo de 22 de junio de 2000, del Consejo de Gobierno, por el que se delegan determinadas competencias en el Consejero de Educación en materia de aprobación de gastos relativos a centros docentes, «Se delega en el Consejero de Educación la aprobación de los gastos que se deriven de los servicios de transporte, comedor, limpieza y seguridad de los centros docentes públicos no universitarios, cuando su cuantía sea superior a la establecida legalmente para los gastos corrientes o plurianuales que requieran la aprobación por el Consejo de Gobierno, siendo necesario, en el caso de los plurianuales, la emisión por la Consejería de Hacienda del informe previo establecido en el artículo 55.3 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid».

En relación con la prórroga del acuerdo marco de transporte escolar de la Consejería de Educación y Juventud, y teniendo en cuenta el Acuerdo reseñado, la Intervención Delegada en su escrito plantea, además de las cautelas arriba reseñadas para las prórrogas de acuerdos marco en general, «la incidencia, en su caso, de la delegación de competencia descrita».

Y añade, «como opinión de esta unidad que, atendiendo al tenor literal de la delegación contenida en el Acuerdo de Consejo de Gobierno citado, no estarían incluidos los acuerdos marco ni sus prorrogas pues solo en los contratos basados cabe hablar de gasto en sentido estricto, al exigirse el cumplimiento del requisito de la existencia de crédito adecuado y suficiente».

1. Finalmente, consulta sobre la competencia o no del Consejo de Gobierno en los siguientes supuestos de resolución de los contratos:

«- Propuesta de la resolución de un AM, no en su totalidad, como ocurriría en el caso del 221.3 de la LCSP, sino **para uno de los adjudicatarios del AM y sin oposición por su parte**.

- **Propuesta de resolución del AM para un adjudicatario y de su contrato o contratos derivados**, sin oposición por parte del adjudicatario.

- En un AM dividido en lotes, **propuesta de resolución para un adjudicatario de uno de los lotes, sin oposición por su parte**, cuando el AM inicial fue autorizado por el Consejo de Gobierno».

La Intervención Delegada de Consejo de Gobierno plantea sus reservas por la posible aplicación analógica del criterio establecido por la Junta Consultiva de Contratación del Estado en su Informe 52/97, de 2 de marzo de 1998, según el que «si bien, antes de la adjudicación puede hablarse de un único contrato con un solo pliego, cuya cuantía total ha de tenerse en cuenta a efectos del procedimiento de adjudicación y de las autorizaciones pertinentes, una vez adjudicado el contrato único, aunque en diversos lotes, el contrato único se descompone en tantos contratos individualizados, como lotes hayan sido adjudicados, siendo la individualidad del lote la que se tiene en cuenta respecto a la cuantía de las garantías exigibles, a la necesidad de formalización, a la exigencia de solvencia y, en su caso, de clasificación y, en definitiva a la ejecución, modificación y **extinción de cada uno de los contratos celebrados».**

E indica la Intervención Delegada en su escrito que «En estos casos, el contrato puede requerir la autorización del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid por aplicación del artículo 69.1.c) de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid[[5]](#footnote-5), pero en el caso de la extinción de un lote, si el importe no supera los establecidos en la Ley de Presupuestos de la CM, no se precisa dicha autorización.

Así, en opinión de esta Intervención, si a falta de otra interpretación “mutatis mutandis”, se entendiera aplicable este criterio para los AM, asimilando el AM al contrato, y los lotes a los adjudicatarios del AM, aun cuando el AM haya requerido la autorización del Consejo de Gobierno, en los casos apuntados, tales como la resolución del AM para uno de los adjudicatarios y, en su caso del o de los contratos derivados no SE PRECISARÍA la autorización del Consejo de Gobierno».

Sobre estas cuestiones pueden efectuarse las siguientes

**CONSIDERACIONES**

**I**

**El servicio de comedor escolar en centros docentes no universitarios.**

**El acuerdo marco del servicio de comedor escolar.**

La Orden 917/2002, de 14 de marzo, de la Consejería de Educación, por la que se regulan los comedores colectivos escolares en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid, establece en su artículo 6.- *Coste y precio del menú*, que «El coste diario del servicio de comedor, será a cargo de los usuarios del mismo y tendrá un precio único para todos, salvo que se autorice por el Director de Área Territorial su modificación en función de las circunstancias excepcionales que pueden concurrir. Quedan exceptuados del pago del menú total o parcialmente, como proceda, aquellos que tengan derecho a la prestación gratuita del servicio de comedor escolar de acuerdo con la legislación vigente, así como los beneficiarios de las ayudas de comedor.

[…]

La Consejería competente en materia de educación podrá establecer precios reducidos del menú escolar en función de las circunstancias socioeconómicas y familiares de los alumnos».

El precio diario general del menú escolar, los precios reducidos y los supuestos de exención se establecen en la Orden 2619/2017, de 13 de julio, del Consejero de Educación, Juventud y Deporte, por la que se establece el precio del menú escolar en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid.

Anualmente, por curso escolar, se emite una resolución del Director General competente en materia de becas de la Consejería de Educación (actualmente Consejería de Educación e Investigación), por la que se dictan Instrucciones de desarrollo de la Orden 2619/2017, para el ejercicio escolar correspondiente.

Dice la última Resolución publicada[[6]](#footnote-6), que el «objeto de las presentes instrucciones es establecer el procedimiento para la gestión de los precios reducidos del comedor escolar, así como los casos de exención de pago[[7]](#footnote-7)», siendo sus destinatarios «los alumnos que realicen Educación Infantil, Educación Primaria o Educación Secundaria Obligatoria en cualquier centro de la Comunidad de Madrid sostenido con fondos públicos».

En la Resolución se describe el alta de los alumnos en la aplicación informática GUAY de la Consejería de Educación e Investigación y, en lo que aquí interesa, la Instrucción Undécima. *Abono a los centros*, señala:

«El abono de la diferencia entre el precio del menú escolar fijado para el curso 2019-2020 y el precio reducido aplicado a los alumnos se realizará mediante transferencias directas a los centros. A lo largo del curso escolar se realizarán tres abonos a los centros:

* El primero, con carácter de anticipo, a lo largo del primer trimestre escolar, por un importe máximo correspondiente al 55 por 100 del importe de los alumnos a los que se les haya aplicado el precio reducido o la exención del pago del comedor escolar en la segunda fase del procedimiento.
* El segundo, con carácter de anticipo, a lo largo del segundo trimestre escolar, hasta completar un importe máximo correspondiente al 90 por 100 del importe de los alumnos a los que se les haya aplicado el precio reducido o la exención del pago.
* El tercero, a lo largo del tercer trimestre escolar, hasta completar el 100 por 100 del importe total correspondiente a los alumnos a los que se les haya aplicado el precio reducido o la exención del pago.

En el segundo y tercer abono de la convocatoria se realizarán los ajustes necesarios en función de las bajas, traslados o renuncias de los alumnos, debiendo en todo caso reintegrar las cantidades que correspondan a las bajas producidas».

Según el PCAP[[8]](#footnote-8) para la contratación de la prestación del servicio de comedor escolar, el contrato marco tiene carácter administrativo (cláusula 2); su objeto es «homologar los requisitos básicos y de calidad para la prestación del servicio de comedor escolar y del servicio de vigilancia y atención al alumnado durante el mismo en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid» (cláusula 4); «no tiene presupuesto base de licitación por ser un procedimiento de homologación de empresas que presten el servicio de comedor escolar y el servicio de vigilancia y atención al alumnado durante el mismo» (cláusula 5) y su valor máximo estimado es de 508.403.621,50 euros (cláusula 1.5).

La cláusula 6. *Existencia de crédito:* «La financiación de los gastos ocasionados por el servicio de comedor escolar, se llevará a cabo de conformidad con lo previsto en la Orden 917/2002, de 14 de marzo, de la Consejería de Educación por la que se regulan los comedores colectivos escolares en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid».

En cuanto a los contratos derivados del contrato marco, la cláusula 38. *Adjudicación de contratos basados en el Acuerdo Marco*, indica que «Los servicios objeto de los contratos basados en el Acuerdo Marco serán prestados sin necesidad de convocar nueva licitación, al proveedor o proveedores que se elijan entre los adjudicatarios del Acuerdo Marco.

La adjudicación de los contratos basados en el Acuerdo Marco se regirán por el presente pliego y de conformidad con lo establecido en la Orden del Consejero de Educación 917/2002, de 14 de marzo por la que se regulen los comedores colectivos escolares en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid y, en su caso por la circular de la Dirección General de Educación Infantil y Primaria sobre el funcionamiento del servicio de comedor escolar para cada curso escolar».

En la cláusula siguiente (39. *Procedimiento*), se describe la selección concreta de las empresas prestadoras del servicio por el Consejo Escolar de cada centro y la tramitación de la documentación necesaria entre la adjudicataria y la Dirección del centro, incluido el contrato que deberá ser confirmado, a través de la firma del documento, por el Director del Área Territorial respectiva (el contrato tiene tres ejemplares).

Del análisis de la normativa aplicable a la prestación del servicio de comedor escolar en la Comunidad de Madrid, se deduce que el mismo tiene un coste para la Administración autonómica que deberá ser especificado y valorado en la memoria económica que debe acompañar a la tramitación del expediente de contratación del marco.

Por esto, el contrato marco para la prestación del servicio de comedor escolar se encuentra incluido dentro del ámbito descrito por el Informe de la Intervención General de la Comunidad de Madrid de 13 de marzo de 2017; con cuyo objeto material de análisis –las plazas residenciales para personas mayores- presenta grandes similitudes al existir plazas de financiación total y otras simplemente cofinanciadas por la Administración autonómica.

Conforme a lo anterior, procede la fiscalización del acuerdo marco para la prestación del servicio de comedor escolar en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid y actuaciones complementarias inherentes al mismo, fijándose la competencia de autorización de la celebración del acuerdo marco y fiscalización plena previa por el valor máximo estimado del contrato, sin perjuicio de las delegaciones vigentes a las que se hace referencia en el apartado IV de este documento (*El acuerdo marco de transporte escolar. La delegación de competencias del Consejo de Gobierno en el Consejero*).

**II**

**Las prórrogas de acuerdos marco.**

**Procedencia de la fiscalización.**

La base en la que descansa el Informe de 13 de marzo de 2017, de la Intervención General de la Comunidad de Madrid, sobre la fiscalización de los acuerdos marco está recogida en los párrafos que se transcriben a continuación:

«En el caso de la Comunidad de Madrid, es clara la normativa al establecer la modalidad de fiscalización plena previa y los acuerdos marco no pueden constituir una excepción a esta regla general, al no estar exceptuados reglamentariamente o a través de acuerdo del Consejo de Gobierno.

Solo a través de esta fiscalización previa se garantizará el control por parte de la Intervención de todos los actos de “ordenación del gasto”, al que hace referencia el artículo 16 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, ya reseñado[[9]](#footnote-9). Diferir el control al momento posterior de adjudicación de los contratos basados en el acuerdo marco impediría realizar propiamente una fiscalización plena previa, al quedar limitada a la comprobación de existencia de crédito y a las operaciones aritméticas necesarias para la comprobación del gasto quedando excluidos de fiscalización aspectos tan relevantes como la adecuación del precio o la justificación del procedimiento de contratación elegido».

La intervención del acuerdo marco y de sus contratos derivados permite la fiscalización plena previa del expediente de gasto, aunque temporalmente se divida en dos fases administrativas separadas pero complementarias (en ningún caso independientes)».

Esta argumentación del Informe de la Intervención General de la Comunidad de Madrid sobre los pliegos del contrato es plenamente aplicable a la(s) prórroga(s) de los acuerdos marco, al ser imprescindible el análisis de sus términos para fiscalizar los contratos derivados (tanto las prórrogas de los contratos basados, de estar admitidas por los pliegos, como los nuevos contratos derivados que puedan suscribirse durante la vigencia de la prórroga del acuerdo marco).

En conclusión, la complementariedad entre los contratos basados (nuevos o prorrogados) y la prórroga del propio acuerdo marco impone su fiscalización, para poder afirmar que se está realizando una fiscalización plena previa de los contratos derivados.

Se adelanta ya en este apartado, aunque se desarrolla en el apartado siguiente, que la fiscalización de la prórroga corresponde a la Intervención Delegada de la Consejería u organismo correspondiente al órgano de contratación, puesto que el acuerdo sobre la(s) prórroga(s) del acuerdo marco le corresponde en exclusiva.

**III**

**Las prórrogas de acuerdos marco.**

**Competencia para acordar la prórroga.**

El Informe de la Intervención General de la Comunidad de Madrid, de 5 de abril de 2004, al que hace referencia la Intervención Delegada en su consulta, responde, entre otras, a la cuestión de si «corresponde al Consejo de Gobierno en los expedientes de prórroga de contratos […] que por razón de la cuantía son de su competencia la autorización de su celebración, así como la aprobación del gasto consiguiente o únicamente la aprobación del gasto».

Para deducir que:

«1.- El sistema de autorizaciones que en materia de contratos establece el artículo 64 de la Ley 1/1983, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y artículo 20 de la Ley de Administración Institucional y 5 del RGCPCM debe ser interpretado con criterios estrictos puesto que constituye una restricción a la autonomía contractual conferida a los órganos de contratación; por lo tanto, dichas autorizaciones sólo serán recabadas en los supuestos legalmente previstos.

2.- De la literalidad de estos artículos, se desprende que la competencia del Consejo de Gobierno en relación con la prórroga de contratos cuando el importe de ésta exceda del fijado para gastos corrientes y de capital en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, se limita, conforme a lo dispuesto en el artículo 69.1.c) de la LRHCM, a aprobar y comprometer el correspondiente gasto, sin que sea exigible la previa autorización de dicha prórroga».

Como ya indicamos en el tan mencionado Informe de la Intervención General de la Comunidad de Madrid de 13 de marzo de 2017, «El desarrollo de esta figura [la de los acuerdos marco], fuera de la contratación de los sectores especiales, tiene un origen comunitario a través de la Directiva 2004/18/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo, cuya trasposición al derecho nacional se produjo mediante la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. La normativa comunitaria actualmente vigente está constituida por la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, que derogó la anterior de 2004[[10]](#footnote-10)», lo que implica que toda la normativa de la Comunidad de Madrid, incluido el Reglamento de contratación aprobado por el Decreto 49/2003, de 3 de abril, es anterior al desarrollo de esta figura contractual en el ordenamiento jurídico español (fuera de los sectores especiales, como ya se ha dicho).

Por ello, resulta imposible realizar un análisis que se sustente en referencias concretas a los acuerdos marco en la normativa madrileña, y solo con criterios interpretativos podemos aproximarnos al articulado de la contratación formal, el gasto y la competencia.

En este contexto, procedería analizar cual pudo ser la voluntad del legislador y el ejecutivo para no considerar necesario incluir en la normativa la autorización del Consejo de Gobierno para la celebración de la prórroga de los contratos, cuando el importe de ésta exceda del fijado para gastos corrientes y de capital en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid cuya aprobación corresponde al Consejo de Gobierno, por si pudiera ser trasladable al supuesto que se plantea en este informe respecto de la autorización de la celebración de las prórrogas de los acuerdos marco, aun cuando éstas tampoco conlleven gasto directo, sino solo los contratos basados.

Si no se consideró necesario establecer una limitación o restricción a la autonomía contractual conferida a los órganos de contratación, posiblemente porque ya se había conocido con anterioridad por el Consejo de gobierno la posibilidad de existencia de una prórroga del contrato cuando autorizó la celebración del mismo por su valor estimado, este mismo argumento interpretativo debe aplicarse a las prórrogas de los acuerdos marco, que no necesitarían la autorización de su celebración por el Consejo de gobierno, porque este ya conoció de la posibilidad de prórroga cuando por su valor estimado, autorizó la celebración del acuerdo marco.

Por último, como ya se ha adelantado en la consideración anterior, no siendo necesaria la autorización por el Consejo de gobierno en la celebración de la prórroga y correspondiendo la aprobación del acto administrativo de la prórroga al órgano de contratación, mediante Orden o Resolución correspondiente, y no existiendo tampoco en esta fase procedimental aprobación de gasto alguno, le correspondería la fiscalización del expediente de la prórroga del acuerdo marco a la Intervención Delegada en la Consejería u organismo del órgano de contratación que corresponda.

**IV**

**El acuerdo marco de transporte escolar.**

**La delegación de competencias del Consejo de Gobierno en el Consejero.**

Según el artículo 41.i) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre[[11]](#footnote-11), el Consejero, como órgano de contratación, no tiene más límites (aparte de su propio ámbito competencial) que la previa autorización del Consejo de Gobierno en los supuestos contemplados en el artículo 64[[12]](#footnote-12) de la misma Ley 1/1983, de 13 de diciembre.

Es decir, y en aplicación de la citada Ley y del Informe de la Intervención General de la Comunidad de Madrid de 13 de marzo de 2017, el Consejo de Gobierno debería autorizar la celebración del acuerdo marco de transporte escolar[[13]](#footnote-13) y, en consecuencia, la fiscalización correspondería a la Intervención Delegada de Consejo de Gobierno, de conformidad con la distribución de competencias del artículo 8 del Decreto 45/1997, de 20 de marzo, por el que se desarrolla el Régimen de Control Interno y Contable ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid[[14]](#footnote-14).

Sin embargo, la celebración del acuerdo marco de transporte escolar, tiene características específicas producto, como bien aclara la Intervención Delegada consultante, de la existencia del Acuerdo de 22 de junio de 2000, del Consejo de Gobierno, por el que se delegan determinadas competencias en el Consejero de Educación en materia de aprobación de gastos relativos a centros docentes.

Aunque en los Antecedentes ya se ha incluido la dicción literal del Acuerdo, se repite a continuación para establecer el hilo argumental:

«Primero.

Se delega en el Consejero de Educación la aprobación de los gastos que se deriven de los servicios de transporte, comedor, limpieza y seguridad de los centros docentes públicos no universitarios, cuando su cuantía sea superior a la establecida legalmente para los gastos corrientes o plurianuales que requieran la aprobación por el Consejo de Gobierno, siendo necesario, en el caso de los plurianuales, la emisión por la Consejería de Hacienda del informe previo establecido en el artículo 55.3 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid».

El artículo 64.1.b) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, impone la autorización del Consejo de Gobierno para la celebración de determinados contratos porque le corresponde aprobar el gasto, en concordancia con lo regulado en el artículo 69.1.c) de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre (el supuesto de los plurianuales que menciona el Acuerdo de delegación, se encuentra en el apartado b) del mismo artículo 69.1).

Visto que el Consejo de Gobierno acuerda delegar en el Consejero de Educación (actual Consejería de Educación y Juventud) la aprobación del gasto, será aplicable lo argumentado anteriormente para la celebración de los acuerdos marco, sin más particularidad que la delegación, que transforma en órgano competente al Consejero sin necesidad de autorización del Consejo de Gobierno en tanto esté vigente la delegación[[15]](#footnote-15).

La competencia para la fiscalización del acuerdo marco corresponden a la Intervención Delegada en la Consejería, como indica el apartado c) del artículo 8 del Decreto 45/1997, de 20 de marzo.

Respecto de la(s) prórroga(s) del acuerdo marco de transporte escolar, es aplicable lo argumentado en los apartados II (*Las prórrogas de acuerdos marco. Procedencia de la fiscalización*) y III (*Las prórrogas de acuerdos marco. Competencia para acordar la prórroga*) de este documento.

**V**

**La resolución parcial (solo para alguno(s) de los adjudicatarios)**

**de los acuerdos marco.**

La Intervención Delegada de Consejo de Gobierno informa en su escrito que se han fiscalizado determinadas resoluciones de contratos. En concreto, se trata de contratos de la Consejería de Políticas Sociales y Familia correspondientes a pliegos de adjudicación de plazas, interesando la Consejería la resolución del acuerdo marco y de sus derivados de un adjudicatario concreto, pero dejando vigente el contrato marco y sus derivados para el resto de adjudicatarios. También aclara la Intervención Delegada que, en todas estas resoluciones, no existe oposición del contratista.

Argumenta la Intervención Delegada de Consejo de Gobierno, que «El criterio que ha seguido esta Intervención para su fiscalización, se ha basado en el artículo 5 del Decreto 49/2033, de 3 de abril por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, en el entendimiento de que, si el Gobierno autorizó la celebración del acuerdo marco, le correspondería la autorización de su resolución, aunque como se ha señalado, ésta no se realiza respecto de la totalidad del AM.

No obstante, este criterio pudiera no ser resultar adecuado en determinadas circunstancias que seguidamente se analizan.

Así, no parece haber duda, en opinión de esta Intervención, de la competencia del Consejo de Gobierno para autorizar la resolución del AM, cuando se haya formalizado con un único empresario y su autorización haya correspondiendo al propio Consejo de Gobierno. Tampoco parece dudosa la competencia para autorizar la resolución de un contrato basado, por los mismos motivos. En cuanto a la fiscalización correspondería a la Intervención General, además de, en los casos señalados, cuando haya oposición por parte del adjudicatario del AM o del contrato basado, por aplicación del art. 8 del Decreto 45/1997».

Este párrafo del escrito de consulta se incluye ahora, y no en los antecedentes, porque el razonamiento de la Intervención Delegada es muy acertado y permite una visión global del conjunto de los supuestos de resolución.

La prevención surge en los acuerdos marco de varios adjudicatarios, cuando se propone la resolución del acuerdo marco solo para uno o varios de ellos, pero nunca para la totalidad. La resolución del acuerdo marco irá acompañada, de existir, de la resolución de los contratos derivados.

Los contratos en sentido estricto son los basados en los acuerdos marco, a los que deberá aplicarse la normativa de la Comunidad de Madrid en esta materia cuando se proponga su resolución.

Los acuerdos marco, por el contrario, son negocios de naturaleza normativa o precontractual inspirados en la categoría del contrato normativo[[16]](#footnote-16).

El acuerdo marco tiene un carácter previo al contrato (derivado), que lo necesita para tener su clausulado completo, pero no se agota con la celebración de uno o varios contratos basados sino que el acuerdo marco da lugar (o puede dar lugar) a otros derivados posteriores nuevos; circunstancia esta que no se produce en cada uno de los contratos basados que nacen vinculados al acuerdo marco y se extinguen con él (aunque pueden hacerlo en un plazo temporal posterior al de vigencia del propio acuerdo marco, como ya se indicó en el Informe 7/2015, de 29 de diciembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, citado con anterioridad, y se recoge en el artículo 219 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre), siendo indiferente que el acuerdo marco esté dividido o no en lotes.

De esta forma, el órgano competente para autorizar la resolución del acuerdo marco para uno o varios adjudicatarios será el Consejo de Gobierno si autorizó su celebración, su carácter normativo lo impone.

Por cuanto antecede,

**CONCLUSIONES**

1.- Procede fiscalizar el acuerdo marco para la prestación del servicio de comedor escolar en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid y actuaciones complementarias inherentes al mismo, fijándose la competencia de autorización de la celebración del acuerdo marco y fiscalización plena previa por el valor máximo estimado del contrato y por las delegaciones vigentes en el momento de su tramitación.

2.- Procede fiscalizar las prórrogas de acuerdos marco como garantía de la fiscalización plena previa de los contratos basados en el acuerdo marco que se celebren o prorroguen durante las mismas. La fiscalización corresponde a la Intervención Delegada correspondiente al órgano de contratación.

3.- La competencia del Consejo de Gobierno no se extiende a la autorización de la celebración de la(s) prórroga(s) de acuerdos marco. Los expedientes de prórroga de acuerdos marco no constituyen una excepción a la autonomía contractual de los órganos de contratación.

4.- La celebración del acuerdo marco para el servicio de transporte escolar de los centros docentes públicos de las Direcciones de Área Territorial de la Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid, es competencia del Consejero titular en tanto en cuanto continúe vigente el Acuerdo de 22 de junio de 2000, del Consejo de Gobierno, por el que se delegan determinadas competencias en el Consejero de Educación en materia de aprobación de gastos relativos a centros docentes.

5.- Corresponde al Consejo de Gobierno la autorización de la resolución parcial de un acuerdo marco (solo para uno o varios de los adjudicatarios) sin oposición del contratista, si autorizó su celebración.

1. Informe de la Intervención General de la Comunidad de Madrid, de 5 de abril de 2004. *Contratación. No exigibilidad de autorización de las prórrogas de los contratos administrativos y convenios de colaboración por el Consejo de Gobierno. Órgano competente para aprobar y comprometer el gasto correspondiente derivado de dichas prórrogas*. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

«Artículo 63.

Los Consejeros son los órganos de contratación de la Administración de la Comunidad de Madrid y están facultados para celebrar contratos en su nombre y representación, en el ámbito de sus respectivas competencias». [↑](#footnote-ref-2)
3. Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid.

«Artículo 20.

1. Los Gerentes son los órganos de contratación de los Organismos Autónomos y están facultados para celebrar contratos en su nombre y representación, en el ámbito de sus respectivas competencias.

2. Se requerirá, no obstante, la autorización previa del Gobierno de la Comunidad de Madrid para la celebración de los contratos en los siguientes supuestos:

a) En los contratos de cuantía indeterminada.

b) Cuando el importe del contrato coincida con las cuantías que para la autorización de gastos la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid reserve a la autorización del Gobierno.

c) En los contratos de carácter plurianual que requieran la modificación de los porcentajes o del número de anualidades a los que se refiere el artículo 55.4 de la Ley Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

d) Cuando se concierte el pago mediante los sistemas de arrendamiento financiero o de arrendamiento con opción de compra y el número de anualidades supere cuatro años.

e) En los contratos de obras que se efectúen bajo la modalidad de abono total del precio, según lo previsto en la legislación sobre contratos públicos.

f) En los contratos de suministros de bienes muebles con pago aplazado en el supuesto recogido en el artículo 57.3 de la Ley Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

3. El Gerente dará cuenta al Consejo de Administración del Organismo Autónomo de los contratos cuya celebración deba autorizar el Gobierno de la Comunidad de Madrid conforme a lo previsto en el apartado anterior.

4. Cuando el Gobierno autorice la celebración del contrato deberá autorizar igualmente su modificación cuando sea causa de resolución y la resolución misma, en su caso». [↑](#footnote-ref-3)
4. Decreto 49/2003, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid.

«Artículo 5.- Autorización del Gobierno

1. Los órganos de contratación de la Administración de la Comunidad de Madrid y sus Organismos Autónomos, y cuando así lo determine su normativa específica las Entidades de Derecho Público y demás Entes públicos, necesitarán autorización del Gobierno de la Comunidad de Madrid para la celebración de contratos en los siguientes supuestos:

a) En los contratos de cuantía indeterminada.

b) Cuando el importe del contrato coincida con las cuantías que para la autorización de gastos la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid reserve a la autorización del Gobierno.

c) En los contratos de carácter plurianual que requieran la modificación de los porcentajes o del número de anualidades a los que se refiere el artículo 55.4 de la Ley Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

d) Cuando se concierte el pago mediante los sistemas de arrendamiento financiero o de arrendamiento con opción de compra y el número de anualidades supere el máximo previsto al efecto en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.

e) En los contratos de obras que se efectúen bajo la modalidad de abono total del precio, según lo previsto en la legislación sobre contratos públicos.

f) En los contratos de suministro de bienes muebles con pago aplazado en el supuesto recogido en el artículo 57.3 de la Ley Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

2. Cuando el Gobierno autorice la celebración del contrato deberá autorizar igualmente su modificación cuando sea causa de resolución y la resolución misma, en su caso». [↑](#footnote-ref-4)
5. «Artículo 69.

1. En el ámbito del Presupuesto de la Administración de la Comunidad:

Son atribuciones del Presidente de la Comunidad y de cada Consejero, en cuanto a los gastos propios de los servicios a su cargo, los actos y operaciones correspondientes al proceso del gasto, dentro de sus respectivas competencias.

Estas mismas atribuciones corresponden a los Consejos de Administración respectivos de los Órganos de Gestión dependientes directamente de la Administración de la Comunidad, con las excepciones que puedan resultar, según las Leyes o sus Decretos de creación, de la relación de dependencia con la Consejería a la que están adscritos.

[…]

No obstante lo dispuesto en los párrafos anteriores, la autorización o el compromiso del gasto estará reservado al Gobierno de la Comunidad de Madrid en los siguientes supuestos:

[…]

c) Gastos corrientes, de capital y operaciones financieras que excedan de los importes fijados a estos efectos en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid». [↑](#footnote-ref-5)
6. Resolución de 29 de mayo de 2019, del Director General de Becas y Ayudas al Estudio, por la que se dictan para el curso 2019-2020 Instrucciones de desarrollo de la Orden 2619/2017, de 13 de julio, del Consejero de Educación, Juventud y Deporte, por la que se establece el precio del menú escolar en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid y de la Orden 956/2017, de 30 de marzo, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se fija la cuantía de los precios privados de alimentación mensual o comedor de los centros de la red pública de Educación Infantil de la Comunidad de Madrid. [↑](#footnote-ref-6)
7. Se incluyen las siguientes referencias para determinar la reducción o exención de pago del comedor escolar: percepción de la Renta Mínima de Inserción (RMI) o renta per cápita de la unidad familiar del ejercicio 2017 inferior a 4.260 euros; víctimas del terrorismo y víctimas de violencia de género; acogimiento familiar; transportados (se denomina de esa forma a los alumnos que han sido escolarizados de oficio en un centro concertado y hacen uso del transporte escolar) y aquellos que disfrutan de protección internacional (entre los que se menciona en la Resolución de 29 de mayo de 2019, a los refugiados y a quienes disfrutan de protección subsidiaria). [↑](#footnote-ref-7)
8. Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del Acuerdo Marco para la prestación del servicio de comedor escolar en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid y actuaciones complementarias inherentes al mismo, a adjudicar por procedimiento abierto mediante pluralidad de criterios, de 9 de mayo de 2017. Referencia C-322A/003-17. [↑](#footnote-ref-8)
9. Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

«Artículo 16.

[…]

2. La función interventora tiene por objeto controlar todos los actos de la Administración de la Comunidad y de sus Organismos Autónomos que den lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la recaudación, inversión, o aplicación en general de los caudales públicos, con el fin de asegurar que la administración de la Hacienda se ajuste a las disposiciones legales aplicables en cada caso». [↑](#footnote-ref-9)
10. Actualmente la normativa vigente en esta materia está recogida en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. [↑](#footnote-ref-10)
11. «Artículo 41.

Sin perjuicio de las atribuciones señaladas en el artículo 30, que les corresponden como miembros del Consejo de Gobierno, los Consejeros están investidos de las siguientes:

[…]

i) Celebrar contratos relativos a las materias propias de la competencia de la Consejería y ejercer cuantas facultades y competencias vengan atribuidas a los órganos de contratación por la legislación sobre contratos de las Administraciones Públicas y sus normas de desarrollo, sin perjuicio de la previa autorización del Gobierno en los supuestos contemplados en la Ley». [↑](#footnote-ref-11)
12. «Artículo 64.

1. Será necesario Acuerdo del Gobierno autorizando la celebración de los contratos en los siguientes supuestos:

a) En los contratos de cuantía indeterminada.

b) Cuando el importe del contrato coincida con las cuantías que para la autorización de gastos la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid reserve a la autorización del Gobierno.

c) En los contratos de carácter plurianual que requieran la modificación de los porcentajes o del número de anualidades a los que se refiere el artículo 55.4 de la Ley Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

d) Cuando se concierte el pago mediante los sistemas de arrendamiento financiero o de arrendamiento con opción de compra y el número de anualidades supere cuatro años.

e) En los contratos de obras que se efectúen bajo la modalidad de abono total del precio, según lo previsto en la legislación sobre contratos públicos.

f) En los contratos de suministro de bienes muebles con pago aplazado en el supuesto recogido en el artículo 57.3 de la Ley Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid». [↑](#footnote-ref-12)
13. El último publicado es el Acuerdo Marco de servicios de transporte escolar de alumnos de las Direcciones de Área Territorial de la Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid para los cursos escolares 2018/2019 y 2019/2020 a adjudicar por procedimiento abierto mediante el criterio precio, con un valor estimado total de 4.460.363,60 (está dividido en 10 lotes). A/SER-009851/2018. [↑](#footnote-ref-13)
14. «Artículo 8.- Distribución de competencias.

La función interventora se rige por el principio de ejercicio desconcentrado. La distribución de competencias entre la Intervención General y las Intervenciones Delegadas a que se refiere el artículo 84.1 de la Ley 9/1990, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, se establece del modo siguiente:

a) El Interventor general ejercerá la fiscalización previa de los actos de aprobación de los gastos siguientes:

1) Los que hayan de ser aprobados por el Consejo de Gobierno.

2) Los que deban ser informados por el Consejo de Estado.

3) Los motivados por modificación de contratos, autorizados por el Consejo de Gobierno cuando pudiera ser causa de resolución, según la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

b) Los interventores delegados, en el ámbito de sus respectivas competencias y con las excepciones enumeradas en el apartado anterior, conocerán de los actos relativos a gastos, derechos, pagos e ingresos dictados por las autoridades de las Consejerías, centros, dependencias, Organismos autónomos y del resto del sector público en materia de subvenciones.

c) Los interventores delegados fiscalizarán asimismo los actos dictados por los órganos a que se refiere el apartado anterior en el supuesto de que los mismos se adopten por delegación del Consejo de Gobierno». [↑](#footnote-ref-14)
15. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

«Artículo 8. *Competencia*.

1. La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes.

La delegación de competencias, las encomiendas de gestión, la delegación de firma y la suplencia no suponen alteración de la titularidad de la competencia, aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevén».

«Artículo 9. *Delegación de competencias*.

1. Los órganos de las diferentes Administraciones Públicas podrán delegar el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas en otros órganos de la misma Administración, aun cuando no sean jerárquicamente dependientes, o en los Organismos públicos o Entidades de Derecho Público vinculados o dependientes de aquéllas.

[…]

6. La delegación será revocable en cualquier momento por el órgano que la haya conferido». [↑](#footnote-ref-15)
16. Debemos recordar en este punto lo que ya se indicó en el tan citado Informe de 13 de marzo de 2017: «La naturaleza jurídica de los acuerdos marco, sus modalidades, requisitos y límites se han analizado en informes de distintas juntas consultivas de contratación administrativa, que han intentado dar respuesta a las múltiples dudas de los órganos de contratación que han aplicado esta figura jurídica.

El Informe 17/12, de 20 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, indica que: “el acuerdo marco 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, presentando al mismo tiempo el carácter de contrato normativo o precontrato”, “[…] no se trata de un contrato especial, ni de un procedimiento de contratación [ni] de un procedimiento de adjudicación.”

Por su parte, el Informe 9/2013, de 19 de junio de 2014, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de las Islas Baleares, señala que el acuerdo marco es: “[…] un negocio de naturaleza normativa o precontractual basado en la categoría del contrato normativo, tal como ya manifestó el Consejo de Estado en el Dictamen 514/2006, de 25 de mayo, sobre el Anteproyecto de la ley de contratos del sector público. Es decir, es un contrato preparatorio en el que se fija una reglamentación o unas condiciones uniformes y generales que permiten la celebración de contratos futuros, de manera que las partes se obligan a contratar de una forma determinada. No obstante, no todos los acuerdos marco tienen esta naturaleza, sino que ello debe matizarse en función de las diferentes modalidades de acuerdo marco.

La Comisión Europea señaló, en la Nota explicativa sobre los acuerdos marco, de 14 de julio de 2005 (CC/2005/03), de la Dirección General de Mercado Interior y Servicios, que esta figura no es unitaria sino que incluye dos situaciones o figuras diferentes: los acuerdos marco que establecen todos sus términos y que no prevén competencia posterior, también denominados contratos marco, y los acuerdos marco que no establecen todos sus términos y que requieren una segunda fase para concretar todas las obligaciones, que son los acuerdos marco stricto sensu”.» [↑](#footnote-ref-16)