

JUNTA SUPERIOR DE CONTRACTACIÓ ADMINISTRATIVA  
Carrer d'Amadeu de Savoia, 2 - 5a planta  
46010 VALÈNCIA  
Tel. 96 1613072

Ref. SUB/SJSCA/mvt  
Assumpte: Informe 2/2022

**INFORME 2/2022, DE 27 DE JULIOL. CONTRACTACIÓ D'ACTUACIONS PERIÒDIQUES I REPETITIVES MITJANÇANT SUCCESSIUS CONTRACTES MENORS.**

**ANTECEDENTS**

En data 27/05/2022, ha tingut entrada en la Secretaria de la Junta Superior de Contractació Administrativa sol·licitud d'informe de l'Ajuntament de l'Eliana, mitjançant el qual formula consulta del tenor literal següent:

“L'alcalde, en representació de l'Ajuntament de l'Eliana, en exercici de les seues competències i davant les funcions que per l'ordenament jurídic s'atribueixen a la Junta Consultiva de contractació administrativa de la Generalitat, té a bé formular-li la consulta següent:

**I.- ANTECEDENTS**

Actualment es realitza la contractació menor de diversos contractes, el valor estimat anual dels quals no supera els 15.000 (IVA exclòs). L'objecte d'aquests contractes és el mateix i els expedients es repeteixen en anys consecutius, si bé les seues característiques concretes (per exemple, el disseny del cartell varia d'un exercici a un altre, i les dates exactes de celebració de les campanyes varien en cada exercici), poden presentar variacions en principi no substancials.

Els contractes que susciten dubte en relació a la seua tramitació són:

- Lloguer de WC per a diferents actes
- La impressió de cartells per a actes que es repeteixen cada any
- Tallers i activitats contractades cada any en ocasió de diferents campanyes (Alzheimer, LGTB...)
- Subministrament de taules i cadires per a diferents actes
- Espectacles pirotècnics que es repeteixen cada any.

En l'àmbit de la contractació es planteja com seria el procediment de contractació a utilitzar en la tramitació en els anteriors contractes, el valor estimat anual dels quals és inferior a 15.000,00€ (IVA exclòs), però l'objecte del qual es repeteix any rere any, per la qual cosa el valor estimat de dues anualitats suposaria superar l'import del valor estimat per a un contracte menor, així com la seua durada.

El dubte respecte del procediment deriva del seu caràcter repetitiu, ja que la seua durada en cap cas excedeix de l'any.

**II.- FONAMENTS JURÍDICS**

I.1.-Article 118. Expedient de contractació en contractes menors.

“(…)1. Es consideren contractes menors els contractes de valor estimat inferior a 40.000 euros, quan es tracte de contractes d'obres, o a 15.000 euros, quan es tracte de contractes de subministrament o de serveis, sense perjudici del que es disposa en l'article 229 en relació amb les obres, serveis i subministraments centralitzats en l'àmbit estatal.

2. En els contractes menors la tramitació de l'expedient exigirà l'emissió d'un informe de l'òrgan de contractació justificant de manera motivada la necessitat del contracte i que no s'està alterant el seu objecte amb la finalitat d'evitar l'aplicació dels llindars descrits en l'apartat anterior.

3. Així mateix, es requerirà l'aprovació de la despesa i la incorporació a aquell de la factura corresponent, que haurà de reunir els requisits que les normes de desenvolupament d'aquesta llei estableixen.(…)”

I.2.- Article 29. Termini de durada dels contractes i d'execució de la prestació.

“(…) 8. Els contractes menors definits en l'apartat primer de l'article 118 no podran tindre una durada superior a un any ni ser objecte de pròrroga .(…)”

I.3.- Respecte al fraccionament de l'objecte del contracte.

En l'Informe 14/2020 de la JCCPE, s'assenyala que “L'article 29.8 de la LCSP indica que “Els contractes menors definits en l'apartat primer de l'article 118 no podran tindre una durada superior a un any ni ser objecte de pròrroga.”

Ni aquesta norma ni el propi article 118 contenen una prohibició expressa per a la realització de prestacions idèntiques en exercicis successius mitjançant el contracte menor.

L'article 99.2 de la LCSP indica que no podrà fraccionar-se un contracte amb la finalitat de disminuir la quantia del mateix i eludir així els requisits de publicitat o els relatius al procediment d'adjudicació que corresponguen.

Aquest criteri es completa amb la regla que es recull en l'article 101 de la LCSP, apartat 4, en disposar que l'elecció del mètode per a calcular el valor estimat no podrà efectuar-se amb la intenció de sostraure el contracte a l'aplicació de les normes d'adjudicació que corresponguen. Per tant, el que es contempla en la norma legal és una prohibició del frau que suposa el fraccionament indegut del contracte”.

I.4.- Respecte al caràcter repetitiu dels contractes menors.

Els diferents òrgans consultius i de fiscalització els que han limitat la utilització dels contractes menors per a cobrir les necessitats puntuals i esporàdiques, concretes i urgents, excloent, per contra, com a objecte dels contractes menors, les necessitats periòdiques i previsibles.

Així, en l'Informe 14/2014, de 22 de juliol, de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de Catalunya, es recorda que “la finalitat del contracte menor és possibilitar una satisfacció ràpida de necessitats que, per la seua escassa quantia i durada temporal, resulta necessari adjudicar a través d'un procediment àgil i senzill”, per la qual cosa afirma que “certament, la contractació menor seria més pròpia de la satisfacció de necessitats puntuals que periòdiques. En tot cas, tant si és per a cobrir necessitats periòdiques o necessitats de caràcter puntual, cal avançar ja ara que el disseny d'una contractació per a cobrir necessitats conegudes o previsibles mitjançant l'adjudicació de contractes menors respecte de parts



o grups d'aquestes necessitats "cada any" i pel fet que "no superen el llindar dels 18.000 € anuals", com s'indica en l'escrit de petició d'informe, no seria el més adequat i conforme amb la normativa de contractació pública, quan no directament contrari a aquesta, segons les circumstàncies concurrents en cada cas".

S'afegir en l'Informe que "En definitiva, el fraccionament fraudulent de l'objecte d'un contracte es pot produir tant mitjançant la subscripció de diversos contractes menors destinats a l'obtenció d'un resultat únic o d'una prestació que haguera hagut de ser objecte d'un únic contracte, com també duent a terme contractacions menors successives per a cobrir necessitats recurrents que hagueren de formar part d'un únic contracte, d'acord amb el que s'ha indicat anteriorment, sempre que aquestes contractacions successives suposen una alteració de les normes de publicitat i de les relatives als procediments d'adjudicació que s'hagueren hagut d'aplicar".

En la mateixa línia, s'expressa la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de Balears en l'Informe 4/2010, de 29 d'octubre, en el qual indica que "en principi i amb caràcter general, es podria considerar que un contracte menor és contrari a dret si l'òrgan de contractació, en el moment d'iniciar la tramitació d'aquest contracte, té coneixement cert –o podria tindre'l, si s'aplicaren els principis de programació i bona gestió– de la necessitat de contractar una prestació determinada de caràcter o naturalesa unitaris, perfectament definida, les característiques essencials de la qual no puguen variar de manera substancial, que ha de dur-se a terme necessàriament any rere any i que respon a una necessitat continuada en el temps i, tot i això, tramitara diferents contractes menors i eludira les normes més exigents de publicitat i procediment". En l'Informe 1/2009, de 30 de juliol, la JCCA de Balears assenyala que "pot parlar-se de fraccionament quan raonablement es pugui preveure que la prestació objecte del contracte ha de mantindre's durant un període determinat que excedeix del termini d'execució o de la durada màxima previstes a l'inici de la contractació".

La Junta Consultiva de Contractació Administrativa de Canàries va assenyalar, en l'Informe 10/2006, de 12 de setembre, que "sobre la base de criteris d'oportunitat o de bona administració, es podria arribar a la conclusió que el contingut de l'objecte d'un determinat contracte, pel que fa a la fixació del seu període de vigència, no es considere el més adequat per la pròpia naturalesa de les prestacions a realitzar o per la fi que es persegueix, podent fins i tot arribar a estimar que l'escassa durada inicial del contracte tinga per finalitat reduir la quantia del seu pressupost amb ànim de defraudar les normes de publicitat de la licitació o del procediment d'adjudicació a seguir".

En l'Informe 8/2016 la citada Junta s'assenyala que "Aquesta Junta Consultiva estima que la subscripció de successius contractes menors de servei no sols és contrari als principis generals que inspiren la contractació pública com són els de llibertat d'accés a les licitacions, publicitat i transparència dels procediments, i no discriminació i igualtat de tracte entre els candidats, i tampoc resulta la manera més adequada per a assegurar una eficient utilització dels fons destinats per a la realització d'obres i l'adquisició de béns i la contractació de serveis i de seleccionar l'oferta econòmicament més avantatjosa, tal com declara l'art. 1 del TRLCSP".

### III.- CONSULTA.

PRIMER.- ¿Seria correcta la seua tramitació com a contractes menors, o hauria d'utilitzar-se un altre procediment de contractació?

SEGON.- ¿Quins requisits mínims ha de contindre un expedient per a poder constatar que la utilització de la figura del contracte menor és correcta?

## CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

Les qüestions que planteja l'Ajuntament de L'Eliana han sigut objecte de diversos informes d'aquesta Junta Superior, com el 10/2014, de 17 de febrer de 2015; 4/2018 i 8/2018, tots dos de 15 de juny; i 1/2019, de 10 de maig.

Abans de les qüestions que s'hi plantegen, no podem més que fer referència a l'art. 28.4 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (d'ara endavant LCSP).

Efectivament l'article esmentat disposa:

*“Les entitats del sector públic programaran l'activitat de contractació pública, que desenvoluparan en un exercici pressupostari o períodes pluriennals i donaran a conèixer el seu pla de contractació anticipadament, mitjançant un anunci d'informació prèvia previst en l'article 134 que, almenys, reculla aquells contractes que quedaran subjectes a una regulació harmonitzada.”*

Precepte que és aplicable i que és oblidat per moltes entitats.

Una adequada programació evitaria repetitius contractes menors sobre el mateix objecte any a any perquè les activitats que l'Ajuntament de l'Eliana descriu són clarament programables per a acudir a procediments on no es minven els principis de la contractació pública, llibertat d'accés i lliure concurrència.

Així aquesta Junta en informe 4/2018, va manifestar: *“Qui exercisca les funcions de l'òrgan de contractació ha de tindre en compte la seua obligació, establida actualment en l'article 28.4 de la LCSP, de programar l'activitat de contractació pública que desenvoluparà en cada exercici pressupostari, i fins i tot en períodes pluriennals, així com de donar a conèixer el seu pla de contractació anticipadament mitjançant un anunci d'informació prèvia que reculla almenys els contractes subjectes a regulació harmonitzada. En conseqüència, si aquesta programació es duu a terme, no hi ha cap motiu que justifiqui l'adjudicació directa a un mateix contractista de contractes menors simultanis o successius amb objecte idèntic, similar o complementari, si hi hagueren pogut ser sotmesos a licitació pública d'actuar-se amb la deguda diligència i eficiència.”*

Coincidim plenament amb Informe 14/2014, de 22 de juliol, de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de Catalunya, informe que s'assenyala l'escrit de consulta “la finalitat del contracte menor és possibilitar una satisfacció ràpida de necessitats que, per la seua escassa quantia i durada temporal, resulta necessari adjudicar a través d'un procediment àgil i senzill”, per la qual cosa afirma que “certament la contractació menor seria més pròpia de la satisfacció de necessitats puntuals que periòdiques”.

Quant al fraccionament de l'objecte del contracte, tenim el Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals en Resolució 571/16, de 16 de juliol, a la qual fa referència el nostre Informe 1/2019, de 10 de maig:



*“En definitiva, la qüestió principal, de conformitat amb la citada jurisprudència comunitària, no es troba tant en l'existència d'una intenció elusiva per part del poder adjudicador, sinó en el caràcter únic del que constitueix l'objecte del contracte que es pretén licitar. D'aquesta manera, si l'objecte del contracte era únic i es va fraccionar en diversos expedients, encara que no existira una intenció elusiva, hi haurà fraccionament indegut. Per contra, quan l'objecte del contractat per separat tinga una unitat funcional tècnica i econòmica, és igual quines siguin les motivacions del poder adjudicador en definir l'objecte del contracte, no existirà fraccionament. Aquest criteri ha sigut confirmat amb posterioritat per altres sentències del mateix TJUE, i sobre aquest tema podem citar la d'11 de juliol de 2013, dictada en l'assumpte T-358/08.*

*Només quan existisca una raó objectiva que permeta considerar que cada prestació en si mateixa considerada respon a una única finalitat tècnica i econòmica, independent i separable de la resta, podrà l'òrgan de contractació optar per efectuar procediments separats per a cadascuna, tot calculant també de manera independent el seu valor estimat a l'efecte de la determinació del règim jurídic que li corresponga.”*

La reiteració de contractacions menors per a contractes repetitius i periòdics eludeix els principis de la contractació pública i per tant entén aquesta Junta que no han de mantindre's. Pel que estima que haja de realitzar-se un procediment d'adjudicació amb totes les garanties de publicitat, transparència, lliure accés i lliure concurrència.

L'existència del procediment obert simplificat de l'art. 159 de la LCSP, facilita el compliment d'aquests principis i és un procediment àgil i eficaç, tot i que electrònic. Aquesta Junta estima que ha de realitzar-se un procediment obert simplificat regulat en l'art. 159 de la LCSP, programant en els plecs les dates de les actuacions a realitzar o en el seu cas els períodes. Fins i tot podent establir la possibilitat de pròrroga del contracte, sempre que el seu valor estimat siga el prescrit la per la legislació de contractes públics.

Dit això i convenint que l'ajuntament consultant no hauria de continuar amb aquesta practica, quant a l'expedient acompanya la contractació menor, ha d'indicar-se que la LCSP, a diferència dels anteriors textos legislatius, estableix la necessitat d'un expedient de contractació. En síntesi, podem indicar que de la lectura dels arts. 118, 131 de la LCSP i les especificitats del contractes de serveis:

1.- Informe de l'òrgan de contractació justificant de manera motivada la necessitat del contracte i que no s'està alterant el seu objecte amb la finalitat d'evitar l'aplicació dels llindars del contracte menor. Aquest incís no serà aplicable en aquells contractes el pagament dels quals es verifique a través del sistema de bestretes de caixa fixa o un altre similar per a realitzar pagaments menors, sempre que el valor estimat del contracte no excedisca de 5.000 euros. En el cas de contractes de serveis, la necessitat deurà, a més justificar la insuficiència de mitjans.

2.- Aprovació de la despesa

3.- Petició ofereix o ofertes establint termini per a i forma de presentació o remissió i l'oferta o ofertes presentades. És necessari indicar que l'art. 131.3 de la LCSP adverteix que els contractes menors podran adjudicar-se directament a qualsevol empresari amb capacitat d'obrar i que compte amb l'habilitació necessària, si escau, per a exercir l'activitat. Aquests extrems han d'observar-se.

4.- Adjudicació del contracte

5.- En el cas de contractes menors d'obres s'estarà al que es disposa, a més, en l'art. 118.4.

## 6.- Factura corresponent

Independentment i sense ser necessari, en els casos en què la prestació ho requerisca podrà establir un document de condicions econòmiques administratives i tècniques.

### **CONCLUSIONS**

PRIMERA.- Si la programació anual a què fa referència l'art. 28.4 es duu a terme, no hi ha cap motiu que justifique l'adjudicació directa de contractes menors successius per a cobrir necessitats periòdiques al marge dels procediments de licitació.

SEGONA.- Els contractes per a cobrir necessitats periòdiques i repetitives de l'ajuntament consultant no haurien d'adjudicar-se per successius contractes menors en el temps, sota pena d'incomplir els principis de la contractació pública. L'existència del procediment obert simplificat de l'art. 159 de la LCSP, facilita el compliment d'aquests principis i és un procediment àgil i eficaç, tot i que electrònic, sempre que el seu valor estimat siga el prescrit per la legislació de contractes públics.

**El present Informe s'emet a l'empara del que es disposa en els articles 2.1 i 9 del Decret 35/2018, de 23 de març, del Consell, pel qual es regula la Junta Superior de Contractació Administrativa de la Generalitat Valenciana, i tindrà caràcter no vinculant. Per tant, l'òrgan consultant podrà adoptar la seua decisió ajustant-se o apartant-se del criteri de la Junta, amb l'obligació de motivar la seua decisió en aquest últim cas.**

LA SECRETÀRIA

Vist i plau del president  
SOTSSECRETARI D'HISENDA I MODEL ECONÒMIC,

APROVAT PER LA JUNTA SUPERIOR  
DE CONTRACTACIÓ ADMINISTRATIVA  
en data 27 de juliol de 2022