

ALCANCE, EXTENSIÓN Y LIMITACIONES
DE LOS CONTRATOS MENORES.
IMPLICACIONES CON EL PRINCIPIO DE
ECONOMÍA, LA LEY DE
TRANSPARENCIA Y EL COSTE EFECTIVO
DE LOS SERVICIOS

Valladolid, a 18 de noviembre de 2015.

Inmaculada Grajal Caballero

Cuadro nº 1- Evolución de los límites cuantitativos de los contratos menores en la legislación.

Tipo de contrato	Anterior a Ley 13/1995	Ley 13/1995	Real Decreto 2/2000	LCSP/TRLCS
Obras	15.025,30	30.050,61	30.050,61	50.000,00
Suministro	3.005,60	12.020,24	12.020,24	18.000,00
Servicios	3.005,60	12.020,24	12.020,24	18.000,00

NOTAS CARACTERÍSTICAS DE LOS CONTRATOS MENORES

a) No se exige procedimiento de adjudicación, y por tanto no existen Pliegos.

b) No es exigible publicidad.

c) No se exige Informe jurídico ni fiscalización previa por parte de Intervención.

d) No son exigibles garantías.

Informe JCCA 12/2002, de 13 de junio.

e) No tendrá lugar revisión de precios. Art. 89 TRLCSP

f) No podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga.

g) No requieren formalización. Art. 156.2 TRLCSP.
Art. 72.1 Real Decreto 1098/2001.

h) La tramitación del expediente sólo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación de la factura.

i) Especialidades del contrato menor de obras.

j) Requisitos exigibles al contratista: capacidad de obrar y habilitación profesional.

Cuadro nº 2- Ponderación contratos tramitados mediante procedimientos abiertos y negociados sobre el total de Obligaciones Reconocidas Capítulos II y VI. Diputaciones Provinciales. Ejercicio 2014

GASTO CAPÍTULO II	GASTO CAPÍTULO VI	TOTAL GASTO CAPÍTULOS II Y VI	IMPORTE IVA INCLUIDO CONTRATOS FORMALIZADOS	% CONTRATOS TRAMITADOS SOBRE TOTAL GASTO	% RESTO
134.184.437,83	86.368.722,56	220.553.160,39	67.925.917,62	30,80	69,20

DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA

TRLCSP

Tendrán la consideración de MÍNIMAS las exigencias que para los contratos menores establece el Artículo 111.1

Tendrán la consideración de MÁXIMAS las cuantías del Artículo 138.3

IMPLICACIONES DEL CONTRATO MENOR Y EL PRINCIPIO DE ECONOMÍA

Principio de economía



Art. 31.2 Constitución

Ley 40/2015 de 1 de octubre

Ley Orgánica 2/2012 de EP y SF

**BAJA MEDIA EN LOS PROCEDIMIENTOS
ABIERTOS Y NEGOCIADOS DIPUTACIÓN DE
PALENCIA AÑO 2014**

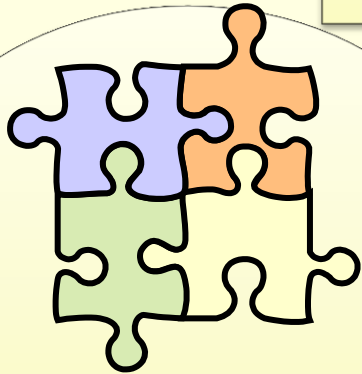
18,27%

OBJETIVOS DE PROMOVER LA CONCURRENCIA EN LOS CONTRATOS MENORES

- **Asegurar la contratación a precios de mercado.**
- **Aumentar la eficiencia y la transparencia en la contratación.**
- **Obtener la mejor “relación calidad-precio”.**
- **Hacer más rápidos y eficientes los procedimientos manteniendo los plazos para la participación tan breves como sea posible. Medios electrónicos.**
- **Facilitar la participación de las PYME en la contratación del sector público.**
- **Evitar los conflictos de intereses.**

LA PROBLEMÁTICA DEL FRACCIONAMIENTO DE LOS CONTRATOS: 3 VERTIENTES

INFORMES
ÓRGANOS
CONSULTIVOS



ÓRGANOS
DE
CONTROL
EXTERNO

PRONUNCIAMIENTOS
JUDICIALES

Informe 16/2009 de 31 de marzo de la JCCA.

“El mencionado precepto (Art. 86 TRLCSP) ha de entenderse como una norma que tiene por objeto tratar de evitar el fraude legal tendente a la elusión de la aplicación de los procedimientos ordinarios de contratación. No es su finalidad, según esto, obligar a agrupar en un solo contrato todas las prestaciones que tengan idéntica naturaleza, salvo que estas estén dotadas de una cierta unidad de carácter funcional u operativo , cuyo tratamiento contractual por separado redundaría en un detrimento de la correcta gestión del interés público. Al hacer la afirmación anterior quiere decirse que el objeto del contrato debe estar integrado por todas aquellas prestaciones que estén vinculadas entre si por razón de su unidad funcional , impuesta por una mejor gestión de los intereses públicos. Ello también supone que “sensu contrario” cuando del tratamiento unitario de todas estas prestaciones se derive un beneficio para el interés público que deba decaer ante un mayor beneficio derivado de su contratación por separado o cuando esta sea exigencia de la necesidad de dar cumplimiento a una disposición legal, la contratación por separado de las diferentes prestaciones no debe considerarse contraria al Art. 74.2”

INFORME IGAE DE 22 DE DICIEMBRE DE 2008

- *“Para determinar si nos encontramos ante un supuesto de fraccionamiento del objeto de un contrato, no basta con que en varios contratos se haya definido su “objeto genérico” o, lo que es lo mismo, su finalidad, de manera similar. (...)*
- *En efecto, de lo dispuesto en el artículo 13 y 68.1 del TRLCAP, se puede deducir que **el objeto del contrato ha de estar determinado y ser completo en el sentido de que tiene que abarcar todos los elementos o prestaciones a realizar por el contratista que permitan satisfacer la necesidad concreta o el fin concreto del servicio público que motiva su contratación**, de manera que si dichas prestaciones se contrataran de manera independiente, sí nos encontraríamos ante un fraccionamiento del contrato”.*

Informe 1/2009 de 30 de Julio de 2009

JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE BALEARES

- Puede implicar fraccionamiento del contrato la contratación sucesiva de la misma prestación o de prestaciones similares o análogas, en especial cuando son prestaciones consistentes en el asesoramiento jurídico de un órgano administrativo, que revelan una necesidad del servicio continuada en el tiempo, sin solución de continuidad.
- **La contratación de sucesivos servicios o suministros hay que efectuarla computando el valor de todos los que se prevé necesitar durante un período de tiempo determinado.**

Informe 1/2009 de 25 de septiembre de 2009

JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

- *El primer requisito que debe cumplirse para que pueda hablarse de fraccionamiento del contrato es que exista una unidad operativa o sustancial entre las diferentes prestaciones (o partes de prestaciones).*
- *Sentado esto y aceptando como punto de partida que **los contratos a que se refiere la consulta tienen el carácter de autónomos o independientes entre sí es decir que sus objetos no constituyen una unidad funcional u operativa , es evidente que aunque se trate de contratos con objetos de la misma naturaleza pueden ser contratados de forma independiente.***

Informe 69/2008 de 31 de marzo de 2009

JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

*“La prohibición de fraccionar el objeto de los contratos del sector público está dirigida fundamentalmente a evitar que a través de ella se eluda la aplicación de ciertas normas cuya exigibilidad depende del valor estimado del contrato. Ello significa que **la finalidad última de la ley no es agrupar artificialmente en un solo contrato varias prestaciones de distinta o idéntica naturaleza sino impedir el fraude de ley** tendente a evitar la aplicación de los preceptos que regulan las exigencias del procedimiento abierto o negociado o las exigencias de publicidad en el DOUE. Por ello, no debe interpretarse este precepto como una obligación de integrar en un solo contrato dos o más prestaciones aunque sean similares y puedan efectuarse de forma conjunta, si entre ellas no existe un vínculo operativo y es perfectamente posible no sólo contratarlas por separado sino incluso su explotación en forma independiente.”*

Informe 01/2010 de 3 de febrero de 2010

JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE CANARIAS

- La Junta Consultiva considera conveniente tener presente el concepto doctrinal de contrato como institución jurídica así como sus **elementos esenciales: sujeto, objeto y causa.**
- Partiendo de esta construcción doctrinal podemos obtener , como primera conclusión que **existirá un único contrato cuando haya coincidencia en los tres citados elementos, es decir cuando la prestación a realizar para atender una necesidad haya de contratarse con un mismo sujeto, para realizar un mismo objeto y motivado por una misma causa..**
- **A la hora de realizar el enjuiciamiento el posible carácter fraudulento del fraccionamiento no debería presumirse en base a criterios generales establecidos a priori, sino que debería acreditarse en cada caso, tomando como base las propias circunstancias y datos obrantes en el supuesto de que se trate.**

Informe 04/2010 de 29 de octubre de 2010

JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE BALEARES

- La existencia de diversos contratos menores, tramitados simultáneamente o consecutivamente que tienen por objeto diversas prestaciones que consideradas en su conjunto forman una unidad operativa o funcional, puede ser un indicio que se ha fraccionado un contrato indebidamente – y eso es así **con independencia de que el adjudicatario sea diferente en cada contrato**, dado que lo que se fracciona es el objeto del contrato.
- **Un contrato menor es contrario a Derecho si el órgano de contratación, en el momento de iniciar la tramitación de este contrato, tiene conocimiento cierto, o podría tenerlo si se aplicasen los principios de programación y buena gestión de la necesidad de contratar una prestación determinada de carácter o naturaleza unitarios.**

Informe 31/2012 de 7 de mayo de 2013

JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

No se pueden contratar separadamente **prestaciones que tienen relación entre ellas si constituyen una unidad operativa o funcional, es decir, si son elementos inseparables para la consecución de una misma finalidad,** o si son imprescindibles para el correcto funcionamiento de aquello que se pretende conseguir mediante la celebración del contrato.

INFORME 14/2014 DE 22 DE JULIO DE 2014

JUNTA CONSULTIVA CONTRATACIÓN

CATALUÑA

La suscripción de diversos contratos menores que podrían conformar el objeto de un único contrato no implicaría un supuesto de fraccionamiento irregular , **si la misma adquisición mediante un único contrato también hubiera podido llevarse a cabo recurriendo a la suscripción de un contrato menor.**

El punto de partida para la utilización de los mecanismos previstos en la normativa de contratos del sector público para cubrir las necesidades a que se refiere este informe es **la planificación de la contratación correcta la cual, además de permitir y contribuir al mejor respeto de los principios inspiradores de la contratación pública contribuye también a garantizar la utilización eficiente de los fondos públicos.**

La contratación menor sería más propia de la satisfacción de necesidades puntuales que periódicas.

INFORME 09/2009 DE 15 DE JUNIO DE 2009 COMISIÓN CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN DE ANDALUCÍA

Podría ocurrir que el órgano de contratación no tenga la intención de eludir los requisitos de publicidad y el procedimiento de adjudicación establecidos legalmente; pero lo cierto es que siempre se produce, al igual que ocurre cuando se da tal intencionalidad, ese efecto.

**EN LA DUDA SOBRE LA CONCURRENCIA DE
LOS REQUISITOS QUE HACEN POSIBLE LA
CONCLUSIÓN DE CONTRATOS MENORES, LA
ADMINISTRACIÓN HA DE RECONducIR EL
PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN A LAS
NORMAS GENERALES.**

B/ ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO

INFORME DE LA CUENTA GENERAL DE 2010 ELABORADO POR LA SINDICATURA DE CUENTAS DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

En el programa presupuestario 422B “Formación profesional inicial y proyectos innovadores de la Consejería de Educación y Ciencia” , en el 75 por ciento de los contratos menores adjudicados se constató la existencia del fraccionamiento.

AUDIENCIA DE CUENTAS DE CANARIAS EN INFORME DE FISCALIZACIÓN AYUNTAMIENTO DE SANTA BRÍGIDA AÑOS 2000-2005

No se puede alegar la “imposibilidad de programar las actuaciones”, además de no poderse prever el tipo de necesidad.

Ello contradice la necesidad de planificar las necesidades de conservación y mantenimiento e igualmente parece lógico que **un adecuado seguimiento de los gastos efectuados por reparaciones menores, debiera suponer un conocimiento de la demanda habitual de reparaciones**, y por ende, la posibilidad al menos de una estimación de las que puedan ser necesarias para un período determinado.

INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LAS ACTUACIONES REALIZADAS POR LOS AYUNTAMIENTOS CON CARGO AL FEESL CREADO POR REAL DECRETO LEY 13/2009 DE 26 DE OCTUBRE

De los 154 expedientes analizados, 32 se adjudicaron mediante el procedimiento negociado sin publicidad, detectándose la posibilidad de fraccionamiento en 5 expedientes. 3 de ellos en el Ayuntamiento de Valencia, contratándose de forma independiente tres proyectos de “Suministro y sustitución de ópticas convencionales en los semáforos” en tres diferentes vías del municipio. Los tres proyectos tuvieron el mismo objeto y se adjudicaron en la misma fecha a una sola empresa y con las mismas unidades de obra, difiriendo los tres proyectos únicamente en la ubicación de los semáforos.

Por los tres proyectos el Ayuntamiento recibió 539.973,58 euros.

INFORME DEL CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN DE FISCALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN EN LA ATENCIÓN ESPECIALIZADA SANITARIA CON ESPECIAL REFERENCIA A LOS SUMINISTROS DE FARMACIA. EJERCICIO 2012

- No existe planificación de las necesidades de adquisición de medicamentos.
- La opción de adquirir los medicamentos mediante pedidos directos solamente tiene su encaje bajo la modalidad de contrato menor. En muchas ocasiones se supera el límite de los 18.000,00 euros.
- Se recomienda que se tomen medidas para reducir el volumen de gasto en suministro farmacéutico que se efectúa acudiendo a la contratación menor o mediante sistemas contractuales basados en la realización de pedidos directos a los laboratorios proveedores, acomodando su actuación en mayor medida a procedimientos de adjudicación y sistemas para la racionalización de la contratación establecidos por la normativa contractual.

C/ PRONUNCIAMIENTOS JUDICIALES.

■ SENTENCIA DEL TSJ DE CANARIAS DE 28 DE MAYO DE 2004:

*“Aprobación de gasto municipal para la firma de contratos para el desarrollo de un programa de actividades lúdicas por distintos barrios del municipio. **Tratándose de la aprobación de un proyecto único no resulta conforme a derecho que, a efectos de contratación se fraccione en varios contratos menores** que individualmente no superan el límite establecido. No concurre necesidad de fracción por así exigirlo la naturaleza del proyecto.”*

SENTENCIA NÚMERO 337/2010 DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA REGIÓN DE MURCIA DE 31 DE MARZO DE 2010

Considera nulo de pleno derecho el acuerdo municipal por el que se utilizó la fórmula de los contratos menores sin publicidad, sin informe previo, para una duración de un mes, prorrogándose de manera indefinida y tácita en el tiempo, de forma que estuvieron en vigor durante 55 meses, alcanzando la suma pagada por ellos 637.313,60 euros.

SENTENCIA NÚMERO 38/2008 DE LA AUDIENCIA PROVINCIAL DE ZAMORA DE 30 DE DICIEMBRE DE 2008

El fraccionamiento del objeto del contrato puede constituir un delito de prevaricación si existe dolo. Procediendo un Ayuntamiento a fraccionar un proyecto de obra pública en varias separatas para eludir el sistema de adjudicación mediante concurso y aplicar el sistema de adjudicación directa, omitiéndose por lo demás las formalidades necesarias en tales procedimientos.

Se condena al Alcalde por delito de prevaricación a la pena de inhabilitación especial para el cargo de alcalde por 8 años y 6 meses y al pago de costas.

SENTENCIA NÚMERO 2/2014 DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ASTURIAS DE 6 DE MAYO DE 2014

Existe fraccionamiento del contrato en **el suministro e instalación de 81 hitos conmemorativos de fosas comunes de la guerra civil que fue dividido en tres contratos menores para evitar procedimientos de más garantías y que por ello se dilatan más en el tiempo.**

Se condena al Viceconsejero por un delito de prevaricación a la pena de siete años de inhabilitación especial

FRACCIONAMIENTO PERMITIDO POR LA LEY: DIVISIÓN EN LOTES EN LAS NUEVAS DIRECTIVAS. ACCESO DE LAS PYME A LOS CONTRATOS PÚBLICOS

Las nuevas Directivas tienen el propósito particular de facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos. Con miras a las PYME se da un nuevo tratamiento a la división en lotes de los contratos.

Desde la Directiva 2014/24/UE se anima a dividir grandes contratos en lotes , división que podría hacerse de forma cuantitativa haciendo que la magnitud de cada contrato responda mejor a la capacidad de las PYME o de manera cualitativa de acuerdo con los diferentes gremios y especializaciones implicados en las PYME.

DIVISIÓN EN LOTES EN LAS NUEVAS DIRECTIVAS. ACCESO DE LAS PYME A LOS CONTRATOS PÚBLICOS

Cuando los contratos estén divididos en lotes, los poderes adjudicadores deben estar autorizados a limitar el número de lotes a los que un operador económico puede licitar con el fin de preservar la competencia o garantizar la fiabilidad del suministro. También deben estar autorizados a limitar el número de lotes que pueda adjudicarse a cada licitador.

Dictamen de la Abogacía del Estado de 28 de julio de 2006:
Se podrá establecer en los PCAP limitaciones que afecten a la posibilidad de licitar a uno, varios o todos los lotes, pero no resulta admisible el establecimiento de requisitos o condiciones que limiten la posibilidad de resultar adjudicatarios de un único lote de los que figuren en el objeto del contrato.

PREVISIONES LEY 19/2013 DE 9 DE DICIEMBRE DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

- Esta Ley impone en su artículo 8 a todos los poderes adjudicadores del sector público **la obligación de publicar una serie de datos sobre los contratos**, ampliando los actualmente exigidos en los Artículos 153 y 154 TRLCSP:
- **Todos los contratos**, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. **La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.**

LOS CONTRATOS MENORES Y EL COSTE EFECTIVO DE LOS SERVICIOS

La prestación de los servicios bajo los principios de eficiencia y economía cobra especial relevancia con la regulación del Coste Efectivo de los Servicios. La prestación de éstos bajo un principio de economía exige la contratación al mejor precio posible, lo que sólo parece posible abriendo la concurrencia en las licitaciones.

- Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
- Orden HAP/2075/2014 por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios.
- Costes directos e indirectos: Obligaciones reconocidas Artículos 20,21,22,23,24,25 y 26.