

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

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

**INFORME 2/2022, DE 27 DE JULIO DE 2022. CONTRATACIÓN DE ACTUACIONES PERIÓDICAS Y REPETITIVAS MEDIANTE SUCESIVOS CONTRATOS MENORES.**

**ANTECEDENTES**

En fecha 27/05/2022, ha tenido entrada en la Secretaría de la Junta Superior de Contratación Administrativa solicitud de informe del Ayuntamiento de l'Eliana, mediante la que formula consulta del siguiente tenor literal:

“El Alcalde, en representación del Ayuntamiento de l'Eliana, en ejercicio de sus competencias y ante las funciones que por el ordenamiento jurídico se atribuyen a la Junta Consultiva de contratación administrativa de la Generalitat , tiene a bien formular a la misma la siguiente CONSULTA:

**I.-ANTECEDENTES**

Actualmente se realiza la contratación menor de diversos contratos cuyo valor estimado anual no supera los 15.000 (Iva excluido). El objeto de estos contratos es el mismo repitiéndose los expedientes en años consecutivos, si bien las características concretas (ejemplo el diseño del cartel varia de un ejercicio a otro, y las fechas exactas de celebración de las campañas varían en cada ejercicio) de los mismos pueden presentar variaciones en principio no sustanciales.

Los contratos que suscitan duda en relación a su tramitación son:

- Alquiler de WC para distintos actos
- La impresión de carteles para actos que se repiten cada año
- Talleres y actividades contratadas cada año con ocasión de diferentes campañas ( Alzheimer, LGTB...)
- Suministro de mesas y sillas para diferentes actos
- Espectáculos pirotécnicos que se repiten cada año.

En el ámbito de la contratación se plantea cual sería el procedimiento de contratación a utilizar en la tramitación en los anteriores contratos , cuyo valor estimado anual es inferior a 15.000,00€ (iva excluido), pero cuyo objeto se repite año tras año , por lo que el valor estimado de dos anualidades supondría superar el importe del valor estimado para un contrato menor , así como la duración del mismo.

La duda respecto del procedimiento deriva del carácter repetitivo de los mismo , ya que la duración de los mismos en ningún caso excede del año.

**II.-FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

I.1.-Artículo 118. Expediente de contratación en contratos menores.

“(…)1. Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal.

2. En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior.

3. Asimismo se requerirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.(…)”

1.2.-Artículo 29. Plazo de duración de los contratos y de ejecución de la prestación.

“(…)8. Los contratos menores definidos en el apartado primero del artículo 118 no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga .(…)”

1.3.-Respecto al fraccionamiento del objeto del contrato.

En el Informe 14/2020 de la JCCPE, se señala que “El artículo 29.8 de la LCSP indica que “Los contratos menores definidos en el apartado primero del artículo 118 no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga.”

Ni esta norma ni el propio artículo 118 contienen una prohibición expresa para la realización de prestaciones idénticas en ejercicios sucesivos mediante el contrato menor.

El artículo 99.2 de la LCSP indica que no podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan.

Este criterio se completa con la regla que se recoge en el artículo 101 de la LCSP, apartado 4, al disponer que la elección del método para calcular el valor estimado no podrá efectuarse con la intención de sustraer el contrato a la aplicación de las normas de adjudicación que correspondan. Por tanto, lo que se contempla en la norma legal es una prohibición del fraude que supone el fraccionamiento indebido del contrato”.

1.4 .-Respecto al carácter repetitivo de los contratos menores.

Los distintos órganos consultivos y de fiscalización los que han limitado la utilización de los contratos menores para cubrir las necesidades puntuales y esporádicas, concretas y urgentes, excluyendo, por el contrario, como objeto de los contratos menores, las necesidades periódicas y previsibles.

Así, en el Informe 14/2014, de 22 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña, se recuerda que “ la finalidad del contrato menor es posibilitar una satisfacción rápida de necesidades que, por su escasa cuantía y duración temporal, resulta necesario adjudicar a través de un procedimiento ágil y sencillo”, por lo que afirma que “ciertamente la contratación menor sería más propia de la satisfacción de necesidades puntuales que periódicas. En todo caso, tanto si es para cubrir necesidades periódicas o necesidades de carácter puntual, hay que adelantar ya ahora que el diseño de una contratación para cubrir necesidades conocidas o previsibles mediante la adjudicación de contratos



menores respecto de partes o grupos de estas necesidades "cada año" y por el hecho de que "no superan el umbral de los 18.000 € anuales", como se indica en el escrito de petición de informe, no sería lo más adecuado y conforme con la normativa de contratación pública, cuando no directamente contrario a ésta, según las circunstancias concurrentes en cada caso".

Se añade en el Informe que "En definitiva, el fraccionamiento fraudulento del objeto de un contrato se puede producir tanto mediante la suscripción de diversos contratos menores destinados a la obtención de un resultado único o de una prestación que hubiera tenido que ser objeto de un único contrato, como también llevando a cabo contrataciones menores sucesivas para cubrir necesidades recurrentes que tuvieran que formar parte de un único contrato, de acuerdo con lo que se ha indicado anteriormente, siempre que estas contrataciones sucesivas supongan una alteración de las normas de publicidad y de las relativas a los procedimientos de adjudicación que se hubieran tenido que aplicar".

En la misma línea, se expresa la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Baleares en el Informe 4/2010, de 29 de octubre, en el cual indica que "en principio y con carácter general, se podría considerar que 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 aplicaran los principios de programación y buena gestión– de la necesidad de contratar una prestación determinada de carácter o naturaleza unitarios, perfectamente definida, cuyas características esenciales no puedan variar de manera sustancial, que tiene que llevarse a cabo necesariamente año tras año y que responde a una necesidad continuada en el tiempo y, aun así, tramitara diferentes contratos menores y eludiera las normas más exigentes de publicidad y procedimiento". En el Informe 1/2009, de 30 de julio, la JCCA de Baleares señala que "puede hablarse de fraccionamiento cuando razonablemente se pueda prever que la prestación objeto del contrato tiene que mantenerse durante un periodo determinado que excede del plazo de ejecución o de la duración máxima previstas al inicio de la contratación".

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias señaló, en el Informe 10/2006, de 12 de septiembre, que "en base a criterios de oportunidad o de buena administración, se podría llegar a la conclusión de que el contenido del objeto de un determinado contrato, por lo que se refiere a la fijación de su periodo de vigencia, no se considere el más adecuado por la propia naturaleza de las prestaciones a realizar o por el fin que se persigue, pudiendo incluso llegar a estimar que la escasa duración inicial del contrato tenga por finalidad reducir la cuantía de su presupuesto con ánimo de defraudar las normas de publicidad de la licitación o del procedimiento de adjudicación a seguir".

En el Informe 8/2016 la citada Junta se señala que "Esta Junta Consultiva estima que la suscripción de sucesivos contratos menores de servicio no sólo es contrario a los principios generales que inspiran la contratación pública como son los de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y tampoco resulta la manera más adecuada para asegurar una eficiente utilización de los fondos destinados para la realización de obras y la adquisición de bienes y la contratación de servicios y de seleccionar la oferta económicamente más ventajosa, tal y como declara el art. 1 del TRLCSP".

## II.- CONSULTA.

PRIMERO.-¿Sería correcta la tramitación de los mismos como contratos menores? o ¿debería utilizarse otro procedimiento de contratación?.

SEGUNDO.-Que requisitos mínimos debe contener un expediente para poder constatar que la utilización de la figura del contrato menor es correcta."

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Las cuestiones que plantea el Ayuntamiento de L'Eliana han sido objeto de diversos informes de esta Junta Superior como el 10/2014 de 17 de febrero de 2015; 4/2018 y 8/2018, ambos de 15 de junio y 1/2019 de 10 de mayo.

No podemos antes las cuestiones que se plantean más que hacer referencia al art. 28.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público ( en adelante LCSP)

Efectivamente el citado art. dispone :

*“Las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada.”*

Precepto que es de aplicación y que es olvidado por muchas entidades.

Una adecuada programación evitaría repetitivos contratos menores sobre el mismo objeto año a año puesto que las actividades que el Ayuntamiento de L'Eliana describe son claramente programables en aras a acudir a procedimientos donde no se mermen los principios de la contratación pública Libertad de acceso y libre concurrencia.

Así esta Junta en informe 4/2018, al manifestó: *“Quien ejerza las funciones del órgano de contratación ha de tener en cuenta su obligación, establecida actualmente en el artículo 28.4 de la LCSP, de programar la actividad de contratación pública que desarrollará en cada ejercicio presupuestario, e incluso en períodos plurianuales, así como de dar a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa que recoja al menos los contratos sujetos a regulación armonizada. En consecuencia, si dicha programación se lleva a cabo, no cabe motivo alguno que justifique la adjudicación directa a un mismo contratista de contratos menores simultáneos o sucesivos con objeto idéntico, similar o complementario, si hubieran podido ser sometidos a licitación pública de actuarse con la debida diligencia y eficiencia.”*

Coincidimos plenamente con Informe 14/2014, de 22 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña, informe que se señala el escrito de consulta “ la finalidad del contrato menor es posibilitar una satisfacción rápida de necesidades que, por su escasa cuantía y duración temporal, resulta necesario adjudicar a través de un procedimiento ágil y sencillo”, por lo que afirma que “ciertamente la contratación menor sería más propia de la satisfacción de necesidades puntuales que periódicas”.

En cuanto al fraccionamiento del objeto del contrato está el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en Resolución 571/16, de 16 de julio, a la que hace referencia nuestro Informe 1/2019, de 10 de mayo:

*“En definitiva, la cuestión principal, de conformidad con la citada jurisprudencia comunitaria, no se encuentra tanto en la existencia de una intención elusiva por parte del poder adjudicador, sino en el carácter*



*único de lo que constituye el objeto del contrato que se pretende licitar. De este modo, si el objeto del contrato era único y se fraccionó en diversos expedientes, aunque no existiera una intención elusiva, habrá fraccionamiento indebido. Por el contrario, cuando el objeto de lo contratado por separado tenga una unidad funcional técnica y económica, da igual cuáles sean las motivaciones del poder adjudicador al definir el objeto del contrato, no existirá fraccionamiento. Este criterio ha sido confirmado con posterioridad por otras sentencias del mismo TJUE, pudiendo citar al respecto la de 11 de julio de 2013, dictada en el asunto T-358/08.*

*Solo cuando exista una razón objetiva que permita considerar que cada prestación en sí misma considerada responde a una única finalidad técnica y económica, independiente y separable del resto, podrá el órgano de contratación optar por efectuar procedimientos separados para cada una de ellas, calculando también de forma independiente su valor estimado a efectos de la determinación del régimen jurídico que le corresponda.”*

La reiteración de contrataciones menores para contratos repetitivos y periódicos elude los principios de la contratación pública y por tanto entiende esta Junta que no deben mantenerse. Por lo que estima que deba realizarse un procedimiento de adjudicación con todas las garantías de publicidad, transparencia, libre acceso y libre concurrencia.

La existencia del procedimiento abierto simplificado del art. 159 de la LCSP, facilita el cumplimiento de estos principios y es un procedimiento ágil y eficaz, toda vez que electrónico. Esta Junta estima que debe realizarse un procedimiento abierto simplificado regulado en el art. 159 de la LCSP, programando en los pliegos las fechas de las actuaciones a realizar o en su caso los períodos. Incluso pudiendo establecer la posibilidad de prórroga del contrato; siempre que su valor estimado sea el prescrito por la legislación de contratos públicos.

Dicho esto y conviniendo que el Ayuntamiento consultante no debería continuar con esta práctica, en cuanto al expediente acompaña la contratación menor, debe indicarse que la LCSP a diferencia de los anteriores textos legislativos establece la necesidad de un expediente de contratación. En síntesis podemos indicar que de la lectura de los arts. 118, 131 de la LCSP y las especificidades de los contratos de servicios:

1.- Informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales del contrato menor. Este inciso no será de aplicación en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros. En el caso de contratos de servicios, la necesidad deberá, además justificar la insuficiencia de medios.

3.- Aprobación del gasto

4.- Petición oferta u ofertas estableciendo plazo para y forma de presentación o remisión y la oferta u ofertas presentadas. Es necesario indicar que el art. 131.3 de la LCSP advierte que los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación necesaria, en su caso, para ejercer la actividad. Estos extremos deben observarse.

5.- Adjudicación del contrato

6.- En el caso de contratos menores de obras se estará a lo dispuesto, además, en el art. 118.4.

7.- Factura correspondiente

Independientemente y sin ser necesario, en los casos en que la prestación lo requiera podrá establecer un documento de condiciones económico-administrativa y técnicas.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- Si la programación anual a que hace referencia el art. 28.4 se lleva a cabo, no cabe motivo alguno que justifique la adjudicación directa de contratos menores sucesivos para cubrir necesidades periódicas al margen de los procedimientos de licitación.

SEGUNDA .- Los contratos para cubrir necesidades periódicas y repetitivas del Ayuntamiento consultante no deberían adjudicarse por sucesivos contratos menores en el tiempo, so pena de incumplir los principios de la contratación pública. La existencia del procedimiento abierto simplificado del art. 159 de la LCSP , facilita el cumplimiento de estos principios y es un procedimiento ágil y eficaz , toda vez que electrónico, siempre que su valor estimado sea el prescrito por la legislación de contratos públicos.

**El presente Informe se emite al amparo de lo dispuesto en los artículos 2.1 y 9 del Decreto 35/2018, de 23 de marzo, del Consell, por el que se regula la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana, y tendrá carácter no vinculante. Por tanto, el órgano consultante podrá adoptar su decisión ajustándose o apartándose del criterio de la Junta, con la obligación de motivar su decisión en este último caso.**

LA SECRETARIA

Vº Bº DEL PRESIDENTE  
SUBSECRETARIO DE HACIENDA Y MODELO ECONÓMICO.

APROBADO POR LA JUNTA SUPERIOR  
DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA  
en fecha 27 de julio de 2022