



Expediente: 45/18. Fraccionamiento de contratos menores.

Clasificación del informe: 5. Cuestiones relativas al precio de los contratos. 5.5. Otras cuestiones relativas al precio en los contratos. 14. Procedimiento de adjudicación.

ANTECEDENTES

El Ayuntamiento de Bernuy de Porreros (Segovia) dirige escrito a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado solicitando que se emita informe en los siguientes términos:

“El Ayuntamiento de Bernuy de Porreros (Segovia) está interesado en la contratación de suministro de energía eléctrica para diferentes dependencias municipales o puntos de conexión CUPS (Alumbrado Público, Colegio Público, consultorio Médico Local, motores de agua, Salón de usos múltiples, instalaciones deportivas...), concretamente 12 puntos de suministro. El precio total pasaría de 15.000,00 €, y la empresa oferta formalizar tantos contratos menores como puntos de suministro o CUPS, alegando que tienen finalidad diferente y áreas de gasto presupuestario (Aplicación presupuestaria) diferente, y que los contratos menores no superarán el límite de 15.000,00 €.

Y el plazo de 12 meses, dado que con la liberalización del mercado, finalizado el plazo de un año se puede contratar con otra empresa.

Las cuestiones que se plantean son:



¿Es posible utilizar el procedimiento de contrato menor y formalizar tantos contratos individuales como puntos de suministro por área de gasto (Finalidad del suministro)? Al respecto hay que tener en cuenta que en la actualidad los contratos están formalizados de forma individual e independiente y tienen diferente fecha de finalización.

¿Cuál es el procedimiento más adecuado a seguir conforme a la Ley?”

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. El Ayuntamiento de Bernuy de Porreros plantea la cuestión relativa a la posibilidad de utilizar el procedimiento de contrato menor previsto en el artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, para la contratación separada del suministro de energía eléctrica de las diferentes dependencias municipales.

Ello determinaría la formalización de un contrato menor por cada uno de los puntos de suministro de las instalaciones municipales, lo que en su opinión estaría justificado por tener finalidad y áreas de gasto presupuestario diferentes.

2. En primer lugar, cabe advertir que, de acuerdo con las competencias de esta Junta Consultiva, la respuesta a las cuestiones planteadas no cabe singularizarlas en un caso concreto, ya que esta no es la misión de los informes que emite la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. Por tanto, no nos corresponde resolver la cuestión de modo específico para el Ayuntamiento consultante sino establecer una doctrina de carácter general



para la aplicación del artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, correspondiendo al Ayuntamiento valorar su aplicación concreta y determinar en consecuencia el procedimiento de contratación a seguir.

3. Reconduciendo la consulta a los términos generales en que debió formularse, la cuestión reside en determinar dos cuestiones: si la mera existencia de una aplicación presupuestaria diferente para cada contrato justifica la posibilidad de valorar de forma separada los contratos que con un mismo objeto se celebren por una Administración a los efectos de aplicar los límites y requisitos que el artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, para la utilización de los contratos menores; cuáles son las condiciones que hay que tener en consideración para determinar si hay fraccionamiento indebido de los contratos.

Ello nos remite, en primer lugar, al análisis realizado por esta Junta Consultiva del concepto de unidad funcional autónoma contemplado en el artículo 101.6 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público en su Informe 9/2018, de 5 de abril, que establece la doctrina de carácter general que opera como instrumento interpretativo para valorar cuándo concurre la condición de unidad funcional separada y autónoma y cuándo ello apareja que los valores estimados de los diferentes contratos puedan separarse, con las diferentes consecuencias que ello pudiera tener sobre la aplicación de los correspondientes procedimientos de licitación.

Dicho informe, tras analizar la normativa europea y la española sobre el particular, deduce los requisitos característicos para determinar en qué



casos se puede considerar concurrente la responsabilidad autónoma de la unidad funcional, que van más allá de la mera consignación presupuestaria diferenciada para la finalidad del contrato de que se trate. Tal como expusimos entonces:

1. Debe tratarse de una unidad funcional separada. En este sentido es esencial que exista una función específica que caracterice de un modo particular a la unidad de que se trate y que, con ello, se pueda considerar a la misma separada, no en el aspecto orgánico o jerárquico, sino en lo que hace a la función que desempeña.
2. Esta unidad funcional separada debe ser responsable de manera autónoma respecto de la contratación o de determinadas categorías de contratos. Esta autonomía viene perfilada en la ley de modo tal que se puede atribuir a la unidad que cuente con financiación específica y con competencias respecto a la adjudicación del contrato en cuestión. La financiación específica exige una diferenciación concreta en el presupuesto de la entidad pública a la que pertenezca. La competencia debe estar descrita de manera específica en la normativa interna de organización de dicha entidad pública, de modo que se pueda distinguir de las competencias de otros órganos existentes en su seno. Ambas condiciones conducen a una tramitación del procedimiento de selección del contratista diferenciada y propia de la unidad funcional separada.

Bajo estas premisas, en los supuestos en que concurran las anteriores circunstancias, esto es, que estemos en presencia de una unidad funcional separada y que tal unidad esté cualificada por gozar de una financiación



específica y de competencia para celebrar un contrato cabrá estimar los valores, como dice a ley, “*al nivel de la unidad de que se trate.*”.

Ello determinará, en consecuencia, el ámbito de aplicación de los límites del artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, de acuerdo con la interpretación realizada por esta Junta Consultiva en anteriores informes respecto a su alcance y contenido.

4. En cualquier caso, a los efectos de determinar si existe un fraccionamiento indebido del contrato, esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ya ha declarado que es necesario tener en cuenta diversos aspectos. Un aspecto sobre el que hemos incidido con anterioridad es la existencia de una unidad funcional y de un vínculo operativo entre los diferentes contratos, lo que exigiría un tratamiento unitario de todos ellos, evitando un fraccionamiento artificioso del objeto del contrato que afectase al procedimiento de contratación o que se verificase con el simple objetivo de burlar los umbrales establecidos en la ley (informe 31/12, 15/2016, informe de 1 de marzo de 2018, en el que aludimos a nuestro previo informe 1/09, entre otros). A ello hay que añadir, como elemento hermenéutico de relevancia la posibilidad de planificación del contrato, esto es, la previsibilidad de su realización en el marco de la oportuna programación de la contratación que la ley exige a los órganos de contratación.

Estos dos elementos, junto con las demás circunstancias que definan y caractericen al contrato, son esenciales para poder determinar si, en cada caso concreto, existe un fraccionamiento indebido del contrato.



CONCLUSIONES

Por todo lo anterior esta Junta Consultiva concluye:

1. En la aplicación de lo dispuesto en el artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, para los contratos menores hay que tener en cuenta el concepto de unidad funcional previsto en el artículo 101 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
2. En las licitaciones de los contratos públicos, en los supuestos en que estemos en presencia de una unidad funcional separada y que tal unidad esté caracterizada por gozar de una financiación específica y de competencia propia para celebrar un contrato el valor estimado se calculará al nivel de la unidad de que se trate, el contrato tendrá autonomía y sustantividad respecto de los que puedan celebrarse en la misma entidad pública contratante, resultando que los límites previstos en el artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, deberán verificarse al nivel de la correspondiente unidad funcional.
3. Es el órgano de contratación el que debe determinar si la realización separada de las diferentes actividades contractuales supone un fraccionamiento indebido del contrato, atendiendo a los conceptos descritos en el expositivo 4 del presente informe.