



Informe 6/16, de 27 de abril de 2017. “Posible fraccionamiento del objeto del contrato en contrato de mantenimiento del parque automovilístico”. Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)”

Clasificación del informe: 3. Requisitos de los contratos. 3.3. División de lotes. 24. Contratos de servicios. 14. Procedimiento de adjudicación. 14.3. Contratos menores.

ANTECEDENTES

La Intervención General de la Administración del Estado dirige escrito a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa solicitando que se emita informe en los siguientes términos:

“Se ha recibido en esta Intervención General escrito de la Intervención Territorial en Melilla, en el que se plantea consulta sobre la posible existencia de un fraccionamiento del objeto del contrato.

Habida cuenta de la relevancia y alcance general que dicha cuestión tiene a efectos de la correcta interpretación del artículo 86 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), aprobado por Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en relación con los contratos relativos al mantenimiento de vehículos, esta Intervención General estima oportuno su elevación a la consideración de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA).

Al respecto, la Intervención Territorial en Melilla pone de manifiesto que con motivo de la intervención de las cuentas justificativas de anticipos de caja fija de la Comandancia de la Guardia Civil en Melilla y de la Jefatura Superior de Policía se ha detectado que en las mismas se incluye un número muy significativo de facturas relativas al mantenimiento de vehículos a motor, tanto preventivo y periódico como correctivo.

Analizado el volumen de gasto acumulado a lo largo del año de este tipo de servicios, se ha puesto de manifiesto que se sitúa, en términos medios, en torno a 120.000 euros anuales y a 60.000 euros anuales, respectivamente.

De conformidad con el artículo 88.5 del TRLCSP:

“En los contratos de suministro o de servicios que tengan un carácter de periodicidad, o de contratos que se deban renovar en un período de tiempo determinado, se tomará como base para el cálculo del valor estimado del contrato alguna de las siguientes cantidades:



a) El valor real total de los contratos sucesivos similares adjudicados durante el ejercicio precedente o durante los doce meses previos, ajustado, cuando sea posible, en función de los cambios de cantidad o valor previstos para los doce meses posteriores al contrato inicial.

b) El valor estimado total de los contratos sucesivos adjudicados durante los doce meses siguientes a la primera entrega o en el transcurso del ejercicio, si éste fuera superior a doce meses.

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 su parte, el artículo 86.2 del mismo principia 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”.

Dicha Intervención Territorial considera, en el caso que nos ocupa, que existe una unidad de carácter funcional, ya que la necesidad subyacente es el mantenimiento del parque de vehículos, por lo que se estaría produciendo un fraccionamiento irregular del objeto del contrato. Además, dicha necesidad es de carácter recurrente y permanente en el tiempo, año tras año, siendo perfectamente estimable en base a la experiencia pasada, número de vehículos, antigüedad, etc.

Por su parte, ambos órganos gestores entienden que cada actuación de mantenimiento constituye un contrato menor, por ser independiente de las demás reparaciones o actuaciones de mantenimiento.

Por ello, se plantea por esa Intervención Territorial la cuestión de si es compatible con el TRLCSP contratar cada actuación de mantenimiento de vehículos de forma independiente, mediante contratos menores sucesivos, o es necesario que se contrate de forma conjunta, mediante la adjudicación de un solo contrato, con sujeción al procedimiento que corresponda en función de su valor estimado.

En relación con la citada consulta conviene resaltar, con carácter previo, que la misma está formulada en unos términos genéricos sin que se refiera a expedientes de contratación concretos.

En cuanto a la cuestión planteada, el artículo 86 del TRLCSP, en relación con el objeto del contrato, dispone:

- “1. El objeto de los contratos del sector público deberá ser determinado.
2. 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.
3. Cuando el objeto del contrato admita fraccionamiento y así se justifique debidamente en el expediente, podrá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, siempre que éstos sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y constituyan una unidad funcional, o así lo exija la naturaleza del objeto.



Asimismo podrán contratarse separadamente prestaciones diferenciadas dirigidas a integrarse en una obra, tal y como ésta es definida en el artículo 6, cuando dichas prestaciones gocen de una sustantividad propia que permita una ejecución separada, por tener que ser realizadas por empresas que cuenten con una determinada habilitación.

En los casos previstos en los párrafos anteriores, las normas procedimentales y de publicidad que deben aplicarse en la adjudicación de cada lote o prestación diferenciada se determinarán en función del valor acumulado del conjunto, salvo lo dispuesto en los artículos 14.2, 15.2 y 16.2”.

El antecedente inmediato de dicho artículo, esto es, el artículo 74 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP) cuyos términos son idénticos al mencionado artículo 86 del TRLCSP, fue analizado por la JCCA en su Informe 69/08, de 31 de marzo de 2009, fijando su doctrina sobre el fraccionamiento del objeto de los contratos, la cual ha sido reiterada posteriormente en numerosos informes.

En el citado Informe, la JCCA puso de manifiesto lo siguiente:

«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. Así, el artículo 74.2 de la Ley 30/2007, de 30 de Octubre (actual artículo 86.2 del TRLCSP), de forma explícita establece que “no podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuirla cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan”.

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 los procedimientos abierto o negociado o las exigencias de publicidad en el Diario Oficial de la Unión Europea. 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 ejecutarse 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.

Es decir 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). Así se desprende sin lugar a dudas de la propia Ley de Contratos del Sector Público que en su apartado 3 se refiere a que “cuando el objeto del contrato admita fraccionamiento y así se justifique debidamente en el expediente, podrá reverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, siempre que éstos sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y constituyan una unidad funcional, o así lo exija la naturaleza del objeto”.

Este artículo resulta especialmente revelador pues admite que el objeto de un contrato pueda fraccionarse y dividirse en lotes las diferentes partes de la prestación siempre que sean susceptibles de utilización o aprovechamiento por separado y constituyan por sí solas una unidad funcional. Quiere decir esto que si se admite la posibilidad de que partes de una prestación puedan ser tratadas separadamente, desde el punto de vista contractual, cuando cumplan los dos requisitos mencionados, con mucha más razón deberá admitirse que sean objeto de contratación por separado dos prestaciones que ni siquiera forman por sí mismas una unidad.



El apartado 3 del artículo mencionado (...) hace referencia a otro supuesto en que la contratación por lotes estaría permitida: el supuesto en que “lo exija la naturaleza del contrato”, que deberá interpretarse en el sentido de que cuando de las propias cláusulas del contrato o de la finalidad que se pretende conseguir con él lo exijan las prestaciones deberán contratarse por separado.

Finalmente, el último párrafo del apartado 3 antes mencionado dispone que “asimismo podrán contratarse separadamente prestaciones diferenciadas dirigidas a integrarse en una obra,..., cuando dichas prestaciones gocen de una sustantividad propia que permita una ejecución separada, por tener que ser realizadas por empresas que cuenten con una determinada habilitación”. De lo que cabe concluir que las prestaciones que gocen de sustantividad, aunque vayan dirigidas a integrarse en una sola obra, a lo que podríamos añadir que tengan por objeto un resultado conjunto, pueden contratarse de forma independiente, si bien con el requisito de que tengan que ser realizadas por empresas que cuenten con una habilitación determinada. Este supuesto se refiere, claro está, a aquellos casos en que al menos una parte del contrato debe ser ejecutada por una empresa con una habilitación específica que no tiene la contratista a la que se adjudica el resto del contrato.

En resumen, cabe decir que no podrán contratarse por separado prestaciones que se integren en un solo objeto por razón de su propia naturaleza o porque consideradas conjuntamente sirven a la funcionalidad de la prestación contractual, que no podría lograrse si no concurrieran todas ellas.

Por el contrario, sí pueden ser objeto de contratación independiente aquellas prestaciones que, aun cuando de naturaleza similar, no tengan entre sí una unidad funcional de la que se derive la imposibilidad de contratar la una sin la otra».

En definitiva, para determinar si existe o no un fraccionamiento del objeto del contrato, la JCCA considera lo siguiente:

“3. La idea fundamental, así pues, que debe regir la posibilidad o no de contratar separadamente prestaciones que guarden alguna relación entre sí deberá ser la idea de si constituyen una unidad operativa o funcional, es decir si son elementos inseparables para el logro de una misma finalidad o si son imprescindibles para el correcto funcionamiento de aquello que se pretende conseguir mediante la celebración del contrato.

Fuera de estos casos la contratación por separado de prestaciones que puedan guardar alguna relación entre sí no deberá ser considerada como fraccionamiento del contrato, como tampoco deberá considerarse vetado por la Ley el fraccionamiento del objeto del contrato en todos aquellos casos en que no origine alteración de las normas relativas a los procedimientos de adjudicación que deben aplicarse ni a las normas de publicidad».

Por tanto, según el referido Informe 69/08 de la JCCA, no existirá un fraccionamiento del objeto del contrato si se contrata por separado prestaciones que puedan guardar alguna relación entre sí, pero que no constituyen una unidad operativa o funcional, es decir, si no son elementos inseparables para el logro de una misma finalidad o si no son imprescindibles para el correcto funcionamiento de aquello que se pretende conseguir con la celebración del contrato.

Por otro lado, según se infiere de lo dispuesto en el artículo 86.2 del TRLCSP, el fraccionamiento del objeto contractual no estará vetado por el legislador cuando el mismo no origine una alteración de los requisitos de



publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan. En este sentido, el artículo 72.4 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, dispone que “podrán celebrarse diversos contratos menores que se identifiquen por el mismo tipo de prestaciones cuando estén referidos a un gasto de carácter genérico aprobado, que en ningún caso podrá superar, respecto de cada tipo de contrato, los importes fijados en los artículos 121, 176 y 201 de la Ley (de Contratos de las Administraciones Públicas). En tal supuesto, el importe conjunto de los mismos no podrá superar el gasto autorizado”.

Además, el fraccionamiento del objeto del contrato estará permitido en los casos previstos en el artículo 86.3 del TRLCSP, esto es, en los casos de división en lotes del objeto del contrato (con arreglo a lo dispuesto en el primer párrafo del citado artículo 86.3) o mediante la contratación separada de prestaciones diferenciadas que se integren en una obra (según lo previsto en el segundo párrafo del reiterado artículo 86.3), previa la correspondiente justificación y con sujeción a las normas procedimentales y de publicidad que deban aplicarse en función del valor acumulado del conjunto, sin perjuicio de la salvedad prevista en los artículos 14.2, 15.2 y 16.2 del citado texto legal para los supuestos de contratación por lotes.

Posteriormente la JCCA ha emitido diversos informes sobre el fraccionamiento del objeto contractual, entre los que cabe destacar el Informe 1/09, de 25 de septiembre, formulado con motivo de una consulta en la que se planteaba si en determinadas circunstancias se consideraba que existía un fraccionamiento del objeto del contrato. La JCCA, tras reiterar su doctrina mencionada anteriormente, señaló lo siguiente:

“Reiteradamente ha puesto de manifiesto esta Junta que (..) existe fraccionamiento del objeto del contrato siempre que se divida éste con la finalidad de eludir los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación correspondiente, y ello, aunque se trate de varios objetos independientes, si entre ellos existe la necesaria unidad funcional u operativa. Correlativamente no existirá fraccionamiento siempre que se trate de diversos objetos que no estén vinculados entre sí por la citada unidad.

(...)

La última cuestión objeto de consulta plantea si hay fraccionamiento del objeto del contrato si se contrata de forma independiente la ejecución de publicidad institucional con distintos periódicos de prensa escrita pero que pertenezcan al mismo empresario o sociedad.

La respuesta a esta cuestión debe estar basada en los mismos argumentos utilizados en el apartado anterior de este informe. Ante todo debe hacerse constar que para determinar si existe o no fraccionamiento del objeto del contrato deberá atenderse a sus características, siendo indiferente las que afectan al adjudicatario y, de modo particular, las de si existen o no vínculos entre las diferentes empresas adjudicatarias.

(...)

Para la determinación de si existe o no fraccionamiento del objeto del contrato es irrelevante la existencia o no de vinculaciones accionariales o de otra índole entre los adjudicatarios de los contratos”.



Ulteriormente, en el Informe 31/12, de 7 de mayo de 2013, emitido con motivo de una consulta relativa a si era contrario al artículo 74.2 de la LCSP emplear distintos contratos menores y, en algunos, casos, procedimientos negociados sin publicidad, para licitar diversos contratos de reparación de aceras, estando situadas cada una de las aceras en distintas calles de la misma localidad, la JCCA, siguiendo la doctrina fijada en anteriores informes, consideró que existía “una única finalidad, como es la reparación de las aceras del municipio, lo que conlleva una unidad funcional” que no permite el fraccionamiento del objeto del contrato.

De lo expuesto, se observa que el criterio mantenido por la JCCA implica que deberá atenderse a las circunstancias concretas de los expedientes de contratación afectados en cada caso por un posible fraccionamiento de su objeto, debiendo analizarse, en todo caso, si las prestaciones a realizar responden a una misma finalidad y suponen una unidad operativa o funcional.

Es decir, por lo que respecta a los elementos esenciales del contrato, según se ha señalado anteriormente al citar el informe 1/09 de la JCCA, el elemento subjetivo no es un elemento determinante para apreciar si ha existido un fraccionamiento del objeto contractual.

En cuanto a la identificación del elemento objetivo, esto es, la prestación o prestaciones a realizar por el adjudicatario, ello no suele plantear ningún problema interpretativo. En el caso sometido a consulta, el objeto contractual son los distintos mantenimientos preventivos y correctivos a realizar por las empresas adjudicatarias.

Ahora bien, la causa es el elemento contractual cuya delimitación genera más problemas prácticos y es el que en la mayoría de los casos va a determinar si existe o no un fraccionamiento, es decir, si las distintas prestaciones deberían haber sido objeto de un único contrato, o bien si podrían haberse llevado a cabo mediante contratos distintos, conforme a la ley,

La causa ha sido definida por un cierto sector doctrinal como la finalidad que las partes persiguen con el contrato y las circunstancias que motivan que las partes tengan esa necesidad.

En el supuesto sometido a consulta, se desconocen las circunstancias concretas de los distintos servicios de mantenimiento que han tenido que contratar los centros gestores, si bien se observa que tienen una finalidad común, como es la de mantener el parque de vehículos de los servicios periféricos de la Policía y de la Guardia Civil en buen estado.

Teniendo en cuenta el volumen del parque automovilístico de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, se entiende que la necesidad de mantener en buen estado sus automóviles no debe ser una necesidad puntual, sino que debe tratarse de una necesidad que surge reiteradamente en el tiempo.

Llegados a este punto debe resaltarse que el fraccionamiento del objeto contractual se puede poner de manifiesto no sólo en el momento de examinar si las distintas prestaciones o partes de prestaciones del contrato a licitar en un momento determinado o concreto pueden constituir una unidad funcional por razón de sus características en el sentido analizado anteriormente, sino también en el momento de examinar los distintos contratos sucesivos que han sido realizados por un centro gestor. Con relación a este último supuesto debe tenerse en cuenta que uno de los aspectos que definen a los contratos menores, además de su cuantía, es el de su duración, ya que los mismos no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga según el artículo 23.4 del TRLCSP. La



fijación por el órgano gestor de un período “excesivamente” breve de duración de un contrato a efectos del cumplimiento de los límites fijados en el TRLCSP para los contratos menores, que implique la necesidad de llevar a cabo sucesivos contratos menores con el mismo objeto y finalidad, de una manera reiterada en el tiempo, también constituye un supuesto de fraccionamiento del objeto del contrato contrario a las previsiones del TRLCSP y a los principios que deben regir la contratación del sector público.

En cuanto a este último supuesto, la JCCA indicó en su Informe 57/99, de 21 de diciembre, que “el limitar el importe de un contrato administrativo al importe de una anualidad supondría un fraccionamiento del contrato y una interpretación que eludiría la prohibición tajante, también procedente de las Directivas comunitarias, del artículo 69.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (antecedente del actual artículo 86.2 del TRLCSP) expresivo de que “no podrá fraccionarse un contrato con objeto de disminuirla cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad, el procedimiento o la forma de adjudicación del contrato”.

En este sentido, por lo que respecta al supuesto objeto de consulta, esta Intervención General considera que el mantenimiento preventivo de los vehículos es una necesidad totalmente previsible para el centro gestor, por lo que, según indica la Intervención consultante, en función de la experiencia pasada, número de vehículos, antigüedad, etc., puede ser objeto de una adecuada planificación.

Por lo que respecta al mantenimiento correctivo, es decir, a reparaciones puntuales con motivo de averías diversas, se considera que también es totalmente previsible la necesidad de contratar este tipo de operaciones de mantenimiento, si bien, puede conllevar mayores dificultades prácticas para el órgano gestor el estimar el número de averías que van a producirse durante un período de tiempo determinado, por lo que esta Intervención General considera que podría ser recomendable que en el futuro se utilice la figura del contrato de servicios en función de necesidades, regulado en la Disposición Adicional trigésima cuarta del TRLCSP, en el cual el contratista se obliga a prestar servicios de forma sucesiva y por precios unitarios, pero no a realizar un número determinado de prestaciones, ya que ese número total de servicios o prestaciones dependerá de las necesidades de la Administración durante la vigencia del contrato, sin que el contratista, por tanto, asuma ningún derecho, ni la Administración asuma ninguna obligación respecto a la necesidad de ejecutar un importe global concreto.

En el caso de que los citados contratos conllevaran la necesidad de realizar contratos mixtos de servicios y suministros, si la prestación más importante desde el punto de vista económico fuese el suministro y no el servicio, se recuerda que para dichos suministros también se contempla en el artículo 9.3.a) y en la citada Disposición Adicional trigésima cuarta del TRLCSP la figura del contrato de suministros en función de necesidades.

No obstante, en relación con los citados debe recordarse la cautela formulada por la JCCA en su Informe 17/12, de 14 de febrero de 2013, en el sentido de que su uso sólo puede hacerse de forma excepcional cuando así lo exija la naturaleza de la prestación o cuando así lo determine la propia estructura del contrato.

En conclusión, en base a lo expuesto y en función de la información suministrada a este Centro en el escrito de consulta, se podría deducir que aunque las distintas actuaciones de mantenimiento a realizar en los vehículos son susceptibles de utilización o aprovechamiento separado, dichas actuaciones de mantenimiento responden a una misma finalidad consistente en el mantenimiento del parque automovilístico de los centros gestores en buen estado y son consecuencia de necesidades de carácter recurrente o periódico, cuyo importe anual ha superado ampliamente el límite de 18.000 euros, IVA excluido, establecido en el artículo 138.3 del TRLCSP para poder acudir a la



figura del contrato menor de servicios, por lo que a juicio de esta Intervención General habrían dado lugar a un fraccionamiento del objeto contractual contrario a lo dispuesto en el artículo 86.2 del TRLCSP y deberían haber sido objeto de licitación a través del correspondiente procedimiento de adjudicación.

No obstante y según se ha indicado anteriormente, no se conocen las circunstancias específicas de los expedientes de contratación objeto de un posible fraccionamiento, respecto de los que también podría considerarse, especialmente en los mantenimientos correctivos, que obedecen a causas distintas que permiten su contratación separada.

En resumen y en relación con lo anteriormente expuesto, se solicita el parecer de esa Junta Consultiva, sobre la siguiente

CUESTIÓN

En casos como el planteado, en el que el centro gestor tiene que realizar el mantenimiento preventivo y correctivo de su parque automovilístico con carácter recurrente o periódico, cuyo importe anual ha superado ampliamente el límite de 18.000 euros, IVA excluido, establecido en el artículo 138.3 del TRLCSP para poder acudir a la figura del contrato menor de servicios, ¿se considera que dichas actuaciones de mantenimiento responden a una misma finalidad consistente en el mantenimiento del parque automovilístico de los centros gestores en buen estado y que, por tanto, han dado lugar a un fraccionamiento del objeto contractual contrario a lo dispuesto en el artículo 86.2 del TRLCSP? O bien, ¿se considera que las distintas actuaciones de mantenimiento realizadas en los distintos vehículos pueden considerarse como actuaciones independientes unas de otras que responden a necesidades distintas y que permiten adjudicar contratos distintos con cada actuación?

Teniendo en cuenta que, de conformidad con el artículo 324 del TRLCSP, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa es el órgano consultivo específico de la Administración General del Estado en materia de contratación, esta Intervención General solicita, en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, el criterio de dicho órgano sobre la cuestión planteada.”

CONSIDERACIONES JURIDICAS.

1. Antes de entrar en el examen de las cuestiones planteadas por la Intervención General de la Administración del Estado procede reiterar el criterio de esta Junta Consultiva expresado en anteriores ocasiones (informes 62/96, 46/98, 31/98, 7/06 ó 18/12, entre otros) en el doble sentido de que a la Junta Consultiva no le corresponde emitir informes en expedientes concretos de los distintos órganos de contratación, ni tampoco sustituir las funciones que los preceptos legales atribuyen a órganos distintos de esta Junta Consultiva, como sucede, por ejemplo, con el informe preceptivo de los pliegos.



Por el contrario a esta Junta Consultiva le compete dar respuesta a consultas jurídicas en el ámbito de la contratación pública que revistan un interés general. Por ello la intervención de esta Junta, por la vía del informe, debe limitarse a señalar criterios jurídicos de carácter general sin entrar a dirimir controversias concretas.

2. El artículo 86 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público dispone sobre el objeto del contrato lo siguiente:

- “1. El objeto de los contratos del sector público deberá ser determinado.*
- 2. 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.*
- 3. Cuando el objeto del contrato admita fraccionamiento y así se justifique debidamente en el expediente, podrá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, siempre que éstos sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y constituyan una unidad funcional, o así lo exija la naturaleza del objeto. Asimismo podrán contratarse separadamente prestaciones diferenciadas dirigidas a integrarse en una obra, tal y como ésta es definida en el artículo 6, cuando dichas prestaciones gocen de una sustantividad propia que permita una ejecución separada, por tener que ser realizadas por empresas que cuenten con una determinada habilitación. En los casos previstos en los párrafos anteriores, las normas procedimentales y de publicidad que deben aplicarse en la adjudicación de cada lote o prestación diferenciada se determinarán en función del valor acumulado del conjunto, salvo lo dispuesto en los artículos 14.2, 15.2 y 16.2.”*

La cuestión que nos plantea la Intervención General de la Administración del Estado ha sido objeto de una constante y detallada doctrina por parte de este órgano consultivo distinguiendo cuándo procede fraccionar un contrato, dividirlo en lotes o cuando ha de tramitarse de manera unitaria. Tal doctrina, que encuentra su reflejo, entre otros, en los informes 1/09, 57/09 o 16/09, señala que el fundamento de la prohibición de fraccionar el objeto de los contratos del sector público se encuentra en evitar que mediante esta conducta se eluda la aplicación de las normas relativas a la publicidad o al procedimiento de adjudicación, normas cuya exigibilidad depende del valor estimado del contrato y que representan un elemento central de la contratación pública y un



sistema de protección de la competencia. Ello significa que la finalidad de la Ley no es agrupar artificialmente varias prestaciones de distinta o idéntica naturaleza, sino impedir el fraude de Ley antes señalado. Por todo ello, este precepto no debe interpretarse como una obligación de integrar en un solo contrato dos o más prestaciones similares si entre ellas no existe un vínculo operativo real y es perfectamente posible contratarlas por separado o, incluso, su explotación en forma independiente.

También hemos declarado en nuestros precedentes informes 31/12 y 1/09 que aún cuando los objetos de dos o más contratos sean semejantes, si son independientes entre sí, no hay razón para considerar imposible su tramitación separada.

En esta misma línea en determinados supuestos igualmente es posible dividir el contrato en lotes y así lo afirmamos en nuestro informe 69/2008, de 31 de marzo cuando señalamos que *"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). Así se desprende sin lugar a dudas de la propia Ley de Contratos del Sector Público que en su apartado 3 se refiere a que cuando el objeto del contrato admita fraccionamiento y así se justifique debidamente en el expediente, podrá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, siempre que éstos sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y constituyan una unidad funcional, o así lo exija la naturaleza del objeto"*.

La ley admite, por tanto, que el objeto de un contrato pueda fraccionarse y dividirse en lotes las diferentes partes en que consiste la prestación siempre que sean susceptibles de utilización o aprovechamiento por separado y constituyan por sí solas una unidad funcional. Quiere decir esto que si se admite la posibilidad de que partes de una prestación puedan ser tratadas separadamente cuando cumplan los dos requisitos mencionados, con mucha más razón deberá admitirse que sean objeto de contratación por separado dos prestaciones que ni siquiera forman por sí mismas una unidad.

Para finalizar el análisis de nuestra doctrina general sobre esta materia interesa destacar lo que ya expusimos en nuestro informe 1/09 en el sentido de que existirá un fraccionamiento lícito del



objeto del contrato siempre que se den los requisitos legales, es decir, que el objeto por su propia naturaleza admita que determinadas partes del mismo sean susceptibles de contratación por separado y siempre que el fraccionamiento no se lleve a cabo 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. Señalamos entonces que *“no concurriendo estos requisitos debe entenderse que se trata de objetos independientes que, por tanto, pueden ser tratados desde el punto de vista contractual de forma independiente. De no ser así, evidentemente no cabe el fraccionamiento.”*

3. Teniendo en cuenta todo lo anterior resulta preciso incidir en que no todo fraccionamiento es contrario a la Ley. Por tanto, para fraccionar lícitamente el objeto de un contrato, amén de que la prestación sea divisible, es necesario que no haya ánimo defraudatorio, esto es, que en ningún caso la división en lotes sirva para infringir los principios de publicidad y de concurrencia, o se haga con la intención de eludir la aplicación de estos principios en el procedimiento de contratación.

4. Una vez detallada nuestra doctrina general sobre esta materia hay que recordar además que el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales afirma en su Resolución nº 595/2015 que el fraccionamiento del objeto del contrato mediante su división se configura como un derecho potestativo que asiste al órgano de contratación y que deriva de la libertad configuradora derivada del artículo 86 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (Resoluciones nº 138/2012 y nº 143/2012 TACRC).

Por otro lado, aunque es evidente la obligación del órgano de contratación de que su decisión de tramitar uno o varios expedientes de contratación no tenga una motivación fraudulenta, lo que es perfectamente legítimo es que dicha motivación responda a razones de eficacia. En este sentido este órgano consultivo en su ya citada doctrina viene defendiendo de manera reiterada que *“el objeto del contrato debe estar integrado por todas aquéllas prestaciones que estén vinculadas entre sí por razón de su unidad funcional impuesta por una mejor gestión de los servicios públicos.”* Este se configura como un elemento trascendente a la hora de determinar si es posible proceder al fraccionamiento del contrato, que debe prevalecer según el interés predominante. Por esta razón en el citado informe



señalamos: “Ello, a su vez, supone que, a 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 ésta sea exigencia de la necesidad de dar cumplimiento a una disposición legal, la contratación por separado de las distintas prestaciones no debe considerarse contraria a lo dispuesto en el artículo 74.2 de la Ley (actual artículo 86.2 del TRLCSP)” (informe 16/2009, entre otros).

Y es que, como señala el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución nº 214/2013, a los efectos de considerar correcto o incorrecto el fraccionamiento del objeto del contrato habrá que estar asimismo a lo dispuesto en el artículo 1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, el cual además de proclamar, entre otros, el principio de concurrencia -que podría colisionar con la regla general de no división del objeto del contrato-, se refiere también a la eficiente utilización de los fondos públicos, de donde se desprende, como también ha señalado el Tribunal en la resolución 247/2012, que es principio básico y rector de la contratación del sector público el de eficiencia, principio que, en relación con esta cuestión exige tomar en consideración distintos aspectos como son, principalmente:

- 1) el incremento de la eficacia que supone la integración de todas las prestaciones en un único contrato sin división del mismo en lotes;
- 2) la mayor eficiencia y coordinación en la ejecución de las prestaciones resultante del tratamiento unitario del contrato;
- 3) el aprovechamiento de las economías de escala que posibilita el hecho de que todas las prestaciones se integren en un único contrato sin división en lotes;
- 4) la optimización de la ejecución global del contrato al ser el control de su cumplimiento más efectivo si el contrato se adjudica a una sola empresa y no a varias como podría ocurrir si se estableciesen lotes.

Ahora bien, recuerda también el Tribunal que el artículo 1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público sanciona como principios básicos y rectores de la contratación del sector público la libertad de acceso a las licitaciones, la no discriminación e igualdad de trato y, en fin, la salvaguarda de la libre competencia. Así las cosas, es el resultado de la ponderación



conjunta de unos y otros de los citados principios lo que debe erigirse en pauta para determinar la procedencia o no de fraccionar el objeto del contrato mediante su división en lotes.

5. Entrando en la valoración del caso genérico que plantea la Intervención General de la Administración del Estado, se alude en él a una multiplicidad de sucesivos contratos de mantenimiento preventivo y correctivo del parque de vehículos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de una determinada localidad.

Es cierto que cada contrato puede ejecutarse por separado y, de hecho, así ha ocurrido, pero en este supuesto que se plantea también lo es que todos ellos tienen el mismo objeto (bien el mantenimiento preventivo, bien el correctivo de los vehículos), que todos ellos aluden a prestaciones similares y sucesivas y que, aunque en este último tipo de mantenimiento cada una de las averías en cuestión puedan ser calificadas como distintas en cada caso, lo cierto es que todas ellas constituyen, por razón de los precedentes argumentos, una unidad funcional a los efectos y en los términos descritos en la normativa vigente.

Parece razonable pensar que es ciertamente previsible que se vaya a producir un número importante de actuaciones de igual naturaleza a lo largo del año. Siendo esto así, la lógica indica que es perfectamente posible agrupar en un solo contrato todas las sucesivas actuaciones a desarrollar en el parque móvil, no sólo por razón de su unidad funcional evidente, sino también por causa del incremento de eficacia administrativa que en todos los aspectos representa la existencia de un solo contrato frente a una multiplicidad de los mismos.

En este sentido es importante recordar que la legislación de contratos es muy flexible a la hora de admitir la prestación de servicios o de suministros en los que el número de actuaciones no esté plenamente definida de antemano a la hora de proceder a la licitación del contrato (artículo 9.3 a) y Disposición adicional trigésimocuarta del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público), por lo que es perfectamente posible adaptar la ejecución de un tipo de contrato como el que nos atañe a las verdaderas necesidades del órgano de contratación. Del mismo modo, también parece posible optar por la posibilidad de celebrar un solo contrato pero procediendo a



la división en lotes del mismo en los términos que, como ya hemos señalado, autoriza el artículo 86.3 de la Ley.

Por otro lado, en la medida en que lo que se ha producido en el presente caso es una sucesión de contratos menores, en los que hay una evidente flexibilización de los requisitos formales para contratar, en que la decisión de a quién corresponde la ejecución se toma directa y libremente por el órgano de contratación y en que se relaja de forma amplia la aplicación del principio de concurrencia efectiva de los licitadores, amén de suponer una limitación temporal de los contratos, cabe concluir que en casos como el analizado sí que existe un fraccionamiento indebido del contrato, fraccionamiento que afecta a las exigencias legales relativas a la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia. Esta conclusión, no obstante, debe entenderse en un sentido general, no aplicable a ningún caso concreto y menos al planteado por la Intervención General de la Administración del Estado, en el que esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa carece de elementos y de competencia para pronunciarse de manera específica.

CONCLUSION:

Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa considera que en casos como el genéricamente consultado no existe justificación legal del fraccionamiento del contrato, lo que supone la afectación de las exigencias legales relativas a la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia.