

Informe 15/01, de 5 de octubre de 2001

OBJETO DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. FRACCIONAMIENTO DEL OBJETO DEL CONTRATO

ANTECEDENTES.

Por la Presidenta del Consell Insular de Mallorca se solicita informe a esta Junta Consultiva sobre diferentes supuestos de contratación, que a continuación se especifican:

“SUPUESTOS DE CONTRATACIÓN DIVERSOS

1. Gastos diversos de mantenimiento en el Centro Cultural de la Misericordia
El Centro cultural de la Misericordia genera, anualmente, los gastos de mantenimiento siguientes:

<i>-Limpieza</i>	<i>750.000 pts.</i>
<i>-Jardinería</i>	<i>750.000 pts.</i>
<i>-Mantenimiento y pintura del edificio</i>	<i>1.000.000 pts.</i>
	<i>-----</i>
<i>Total</i>	<i>2.500.000 pts.</i>

Preguntas:

- ¿Se consideran los trabajos anuales de mantenimiento materia de un solo objeto contractual, a tenor del artículo 68 del RDL 2/2000, de 16 de junio, que aprueba el texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas?.*
- ¿Es posible que el Consell de Mallorca contrate con cada una de las empresas prestadoras de los diferentes servicios o es necesario que contrate con una única empresa gestora que realice todos los trabajos?.*

2.- Programa cultural 2001 Departamento de Cultura y Juventud del Consell de Mallorca.

Para llevar a cabo el Programa Cultural 2001, del Departamento de Cultura y Juventud del Consell de Mallorca del cual se adjunta una copia, se ha presupuestado la cantidad de 423.755.726 pts. (Capítulo 2) y 540.461.000 pts. (Capítulo 6).

Preguntas:

- ¿Se consideran las acciones previstas en el Programa Cultural 2001 del Departamento de Cultura y Juventud del Consell de Mallorca, materia de un solo objeto contractual, a tenor del artículo 68 del RDL 2/2000 de 16 de junio, que aprueba el texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas?.*
- ¿Es posible que el Consell de Mallorca contrate con cada una de las empresas constructoras, suministradoras o prestadoras de servicios o de consultoría y*

asistencia, o es necesario que contrate con una única empresa gestora que realice todas las acciones previstas?.

3.- Festival de poesía.

El Departamento de Cultura y Juventud realiza, anualmente, un Festival de Poesía. Para ello se han previsto los siguientes gastos:

<i>Caché de los poetas</i>	<i>864.000 pts</i>
<i>Manutención</i>	<i>420.000 pts</i>
<i>Hotel</i>	<i>672.000 pts</i>
<i>Autocares</i>	<i>165.000 pts</i>
<i>Traducciones</i>	<i>300.000 pts</i>
<i>Coordinación por parte de los servicios culturales</i>	<i>638.000 pts</i>
<i>Confección del vídeo</i>	<i>625.000 pts</i>
<i>Billetes</i>	<i>2.100.000 pts</i>
<i>Escenografía</i>	<i>65.000 pts</i>
<i>Dirección</i>	<i>375.000 pts</i>
<i>Diseños</i>	<i>150.000 pts</i>
<i>Actores</i>	<i>25.000 pts</i>
<i>Iluminación</i>	<i>26.000 pts</i>
<i>Sonido</i>	<i>28.000 pts</i>
<i>Reportaje</i>	<i>30.000 pts</i>
<i>Grabación</i>	<i>100.000 pts</i>
<i>Libro y carteles</i>	<i>1.000.000 pts</i>
<i>Publicidad</i>	<i>500.000 pts</i>

<i>Total</i>	<i>8.083.000 pts.</i>

Preguntas:

- *¿Se consideran los diferentes trabajos que componen el Festival de Poesía, materia de un solo objeto contractual, a tenor del artículo 68 del RDL 2/2000 de 16 de junio, que aprueba el texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas?.*
- *¿Es posible que el Consell Insular de Mallorca contrate con cada una de las personas físicas o jurídicas prestadoras de los diferentes servicios o es necesario contratar con una única empresa gestora que pueda llevar a cabo todos los trabajos?.*

4.- Exposición en la Capilla de la Misericordia

El Departamento de Cultura y Juventud tiene previsto realizar una exposición en la Capilla de la Misericordia. El presupuesto previsto es el siguiente:

- Comisariado	3.000.000 pts
- Catálogo	2.000.000 pts
- Transportes	3.000.000 pts
- Seguros	5.000.000 pts
- Publicidad	3.000.000 pts
- Seguridad	4.000.000 pts

Total	20.000.000. pts

Preguntas:

- *¿Se consideran que los diferentes trabajos que conlleva la exposición materia de un solo objeto contractual, a tenor del artículo 68 del RDL 2/2000 de 16 de junio, que aprueba el texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas?*
- *¿ Es posible que el Consell Insular de Mallorca contrate con cada una de las personas físicas o jurídicas prestadoras de los diferentes servicios o es necesario contratar con una única empresa gestora que pueda llevar a cabo todos los trabajos?."*

PRESUPUESTOS DE ADMISIBILIDAD

- 1) La legitimación para formular solicitud de informe a la Junta Consultiva, se extendió a los presidentes de los Consejos Insulares en la disposición adicional segunda del Decreto 147/2000, de 10 de noviembre (BOIB nº 141, de 18-11-2000) sobre contratación de la CAIB.
- 2) En la solicitud se acompaña un informe de la secretaría general, cumpliéndose todos los requisitos de admisión.

CONSIDERACIONES JURIDICAS

PRIMERA, - La Presidenta del Consell Insular de Mallorca plantea una única cuestión pero referida a cuatro supuestos distintos. La cuestión se plantea en términos de disyuntiva para cada caso, contraponiendo la posibilidad de realizar un solo contrato con objeto contractual múltiple, a la de contratar independientemente con diferentes empresas en función de las distintas prestaciones en que consiste la acción o actividad perseguida. Ahora bien, la respuesta que se dé no necesariamente ha de ser inclinando la balanza hacia

uno de sus lados, sino que dependerá del análisis de cada supuesto que, por razón de método, se efectuará de forma independiente y en atención a sus propias características.

Como piedra de toque o elemento normativo a interpretar, la solicitante invoca el artículo 68 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, texto refundido aprobado por RD Legislativo 2/2000, de 16 de junio (LCAP), cuya transcripción es la siguiente:

“Artículo 68. Fraccionamiento del objeto del contrato.

- 1. El expediente deberá abarcar la totalidad del objeto del contrato y comprenderá todos y cada uno de los elementos que sean precisos para ello.*
- 2. No podrá fraccionarse un contrato con objeto de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad, el procedimiento o la forma de adjudicación que corresponda.*
- 3. Cuando el objeto admita fraccionamiento, justificándolo debidamente en el expediente podrá preverse en el mismo la realización independiente de cada una de sus partes, mediante su división en lotes, siempre que éstas sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado o así lo exija la naturaleza del objeto.”*

El primer supuesto que se consulta es el de diversos gastos de mantenimiento del Centro Cultural de la Misericordia. Los gastos que se mencionan en el escrito de consulta son: el de limpieza; el de jardinería y el de mantenimiento y pintura del edificio.

Partiendo de la base de que: *“La Administración podrá concertar los contratos, pactos y condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración...”* (art. 4, LCAP), y que: *“El objeto de los contratos deberá ser determinado”*... (art. 13 y art. 11.2.c), no existe, en principio, obstáculo alguno a que las tres actividades citadas (limpieza, jardinería y mantenimiento) puedan ser objeto de contratos diferenciados, pues los tres son constitutivos de servicios distintos que encajan en la definición que de este tipo de contratos da el art. 196.3 de la LCAP, y son de categoría distinta según el art. 206, apartados 1, 14 y 27, y conforme a la relación orientativa de la Resolución de 22 de marzo de 1999, de la Dirección General del Patrimonio del Estado, por la que se hace público el acuerdo de la Junta Consultiva por el que se sientan criterios para la inclusión en subgrupos de las actividades de empresas de servicios (BOE nº 84, de 8 de abril de 1999).

Pero por las mismas razones, incluso si se trata de contratos de distinta clase, para cuyo caso el art. 6 de la LCAP dispone que: *“Cuando un contrato administrativo contenga prestaciones correspondientes a otro u otros administrativos de distinta clase se atenderá, para su calificación y aplicación de las normas que lo regulen, al carácter de la prestación que tenga mas importancia desde el punto de vista económico”*, tampoco existe obstáculo alguno para la celebración de un único contrato que contenga las tres prestaciones, dependiendo de la voluntad del órgano de contratación el elegir una u otra fórmula, atendiendo siempre (como impone el art. 4 de la LCAP) al principio de buena administración.

Independientemente de lo expuesto, también constituye criterio de la Junta la consideración de que los contratos de objeto igual deberían ser tratados en un único expediente de contratación, ya que la división en distintos contratos para cada ubicación de los diferentes centros, podría ser considerada un fraccionamiento del objeto del contrato cuando la división no obedezca a razones de lógica organización, debiéndose, en estos casos, utilizar la división por lotes. Por ello, la Junta Consultiva recomienda, como actuación más adecuada a los principios de la contratación administrativa, que los servicios como los indicados en la consulta (limpieza, jardinería, mantenimiento), cuando se realicen para un mismo órgano de contratación pero en distintas sedes o centros dependientes del propio órgano, sin que existan razones organizativas que justifiquen su contratación independiente, se contraten y tramiten en un único expediente, dividiéndose, en su caso, por lotes para cada centro o conjunto de centros.

SEGUNDA.- El segundo supuesto relacionado en el escrito de consulta: *“Programa Cultural 2001”*, a tenor del documento adjuntado, donde se relacionan el cómputo de actividades a realizar a lo largo de todo el ejercicio presupuestario, constituye el desideratum político de quien tiene la encomienda de gobernar, y por ende, administrar los fondos públicos asignados al departamento de su responsabilidad. La realización del programa cultural expuesto en el documento unido, considerada en su conjunto no parece que constituya una “buena administración” él llevarla a cabo en un único contrato, que, dado el múltiple y variado abanico de acciones previstas, en teoría, sólo cabría el de gestión de los servicios públicos encomendados al Departamento de Cultura y Juventud, pero no corresponde a esta Junta enjuiciar las actuaciones que se mueven en el ámbito político, sino tan sólo informar y asesorar en materia de contratación administrativa, finalidad para la que se creó y así se especifica en el art. 1 del Decreto 20/1997, de 7 de febrero. En consecuencia, dado que en el programa remitido se contemplan acciones tan dispares como realización de obras en edificios públicos, organización de seminarios, concesión de becas, exposiciones de distintas clases, otorgamiento

de subvenciones, participaciones en colaboración con otras administraciones o entidades, publicaciones, conferencias, confección de páginas Web, elaboración de estudios sobre diferentes materias, etc., la ejecución de cada una de ellas, de forma aislada o agrupadas por identidad de objeto, conforme a los mismos preceptos y principios aducidos en la consideración precedente, deberían ser tramitadas como expedientes diferenciados según el objeto contractual de que se trate (obras, servicios, consultorías, etc.) y sólo cuando de contratos se tratara, ya que en el programa se engloban actuaciones ajenas a la contratación (ej. subvenciones..).

TERCERA.- Pregunta la interpelante, en su tercer supuesto, si la realización de un *Festival de Poesía* ha de ser materia de un sólo contrato o pueden contratarse de forma separada cada una de las prestaciones previstas para llevarlo a cabo según la relación de gastos que figura en el escrito de la consulta. De la simple lectura de la relación de gastos prevista se deduce una minuciosidad que va más allá de lo exigido por las normas presupuestarias, cuya contratación independiente, aunque posible, no se acomoda a la lógica ni de mercado ni de una buena administración, siendo el objeto de organizar un festival perfectamente encuadrable en un contrato de servicios como puede deducirse de la definición genérica y por exclusión con los de consultoría, que hace el art. 196.3.a) de la LCAP, así como de los criterios para la inclusión en subgrupos de las actividades de empresas de servicios a los efectos de clasificación empresarial, acordados por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda y hechos públicos por la Resolución de 22 de enero de 1999, de la Dirección General del Patrimonio del Estado, ya citada en la Consideración Jurídica Primera de este informe que, en cuanto a lo que ahora nos ocupa, incluye como pertenecientes a servicios administrativos las actividades tales “*como organización de congresos, convenciones, exposiciones, ferias y relaciones públicas*”.

Ahora bien, el órgano de contratación también puede realizar el servicio por sus propios medios, como así se lo permite el art. 199, in fine, de la LCAP, que dice: “*..Asimismo, podrá el servicio llevarse a cabo por la propia Administración con la colaboración de empresas, aplicándose en este caso y en lo procedente el art. 194.*”, disponiendo éste último artículo (referido a suministros de fabricación) que, para su entrada en juego, la Administración disponga de medios personales y materiales cuya utilización suponga una economía superior al 20% del presupuesto, o signifique una mayor celeridad de ejecución, o que no haya habido ofertas para ejecutar el servicio en una licitación previa, o por razones de emergencia.

En este concreto supuesto conviene matizar que el objeto del contrato sería la organización del Festival, como así parece deducirse de los conceptos de gasto indicados en la pregunta, ya que la contratación de los poetas si en eso sólo consistiera el objeto del contrato, con independencia de la organización, sería materia ajena a la contratación administrativa habida cuenta la exclusión que efectúa el art. 5.2.a) de la LCAP, sobre los contratos cuyo objeto sea la creación o interpretación artística y literaria, sin perjuicio de los dispuesto en el art. 9 de dicha Ley para su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas

CUARTA.- Todo lo indicado en la anterior consideración respecto del supuesto tercero de los planteados es perfectamente aplicable al supuesto cuarto referido a la realización de una “*Exposición en la Capilla de la Misericordia*”, con la advertencia, en este caso, de que al ser la cuantía presupuestada igual a 20 millones, si se licita el contrato de servicios por dicho importe, deberá exigirse la correspondiente clasificación.

CONCLUSIÓN.-

- 1) La contratación de los trabajos a que se refiere el primer supuesto planteado puede realizarse mediante un único contrato o en contratos independientes, si bien, en éste último caso se recomienda que cada contrato debería abarcar también las prestaciones iguales de los demás centros que dependan del órgano de contratación, dividiéndolos, en su caso, en lotes.
- 2) La ejecución del *Programa Cultural 2001*, deberá realizarse, en aquellas acciones de contenido contractual, mediante los contratos diferenciados que conforme a una buena administración, considere el órgano de contratación, y atendiendo fundamentalmente al objeto de cada prestación.
- 3) En los supuestos de realización de un *Festival de Poesía*” y de una *Exposición en la Capilla de la Misericordia*” esta Junta considera que lo mas adecuado es que sean objeto de un sólo contrato de servicios cada uno de ellos, como criterio general de buena administración, sin perjuicio de que el órgano de contratación pueda asumir por sus propios medios la organización, conforme a lo dispuesto en el art. 199, in fine, de la LCAP, en relación con el art. 194, de la misma.