

## Informe 15/01, de 25 d'octubre de 2001

### OBJECTE DELS CONTRACTES ADMINISTRATIUS. FRACCIONAMENT DE L'OBJECTE DEL CONTRACTE.

#### ANTECEDENTS

La presidenta del Consell Insular de Mallorca sol·licita informe a aquesta Junta Consultiva sobre diferents supòsits de contractació, que s'especifiquen a continuació:

#### *“SUPÒSITS DE CONTRACTACIÓ DIVERSOS*

##### *1. Despeses diverses de manteniment en el Centre Cultural de la Misericòrdia*

*El Centre Cultural de la Misericòrdia genera, anualment, les despeses de manteniment següents:*

<i>- Neteja</i>	<i>750 000</i>	<i>PTA</i>
<i>- Jardineria</i>	<i>750 000</i>	<i>PTA</i>
<i>- Cura i pintura de l'edifici</i>	<i>1 000 000</i>	<i>PTA</i>
	<i>-----</i>	
<i>Total</i>	<i>2 500 000</i>	<i>PTA</i>

*Preguntes:*

- Es consideren els treballs anuals de manteniment matèria d'un sol objecte contractual, a tenor de l'article 68 de l'RDLEG 2/2000 de 16 de juny, que aprova el text refós de la Llei de contractes de les administracions públiques?*
- És possible que el Consell de Mallorca contracti amb cadascuna de les empreses prestadores dels diferents serveis o és necessari contractar amb una única empresa gestora que pugui dur a terme tots aquests treballs?*

##### *2. Programa Cultural 2001 Departament de Cultura i Joventut del Consell de Mallorca*

*Per dur a terme el Programa Cultural 2001, del Departament de Cultura i Joventut del Consell de Mallorca, del qual us adjunt una còpia, s'ha pressupostat la quantitat de 423 755 726 PTA (capítol 2) i de 540 461 000 PTA (capítol 6).*

*Preguntes:*

- Es consideren les accions previstes en el Programa Cultura 2001 del Departament de Cultura i Joventut del Consell de Mallorca matèria d'un sol objecte contractual, a tenor de l'article 68 de l'RDLEG 2/2000, de 16 de juny, que aprova el text refós de la Llei de contractes de les administracions públiques?*
- És possible que el Consell de Mallorca contracti amb cadascuna de les empreses constructores, subministradores o prestadores de serveis o de consultoria i assistència, o és necessari contractar amb una única empresa gestora que pugui dur a terme totes les accions previstes?*

##### *3. Festival de poesia*

*El Departament de Cultura i Joventut realitza anualment, un Festival de Poesia. Per a això, s'han previst les despeses següents:*

<i>Caixet dels poetes</i>	<i>864 000</i>	<i>PTA</i>
<i>Manutenció</i>	<i>420 000</i>	<i>PTA</i>
<i>Hotel</i>	<i>672 000</i>	<i>PTA</i>

Autocars	165 000	PTA
Traduccions	300 000	PTA
Coordinació per part dels serveis culturals	638 000	PTA
Confecció del vídeo	625 000	PTA
Bitllets	2 100 000	PTA
Escenografia	65 000	PTA
Direcció	375 000	PTA
Dissenys	150 000	PTA
Actors	25 000	PTA
Il·luminació	26 000	PTA
So	28 000	PTA
Reportatge	30 000	PTA
Enregistrament	100 000	PTA
Llibre i cartells	1 000 000	PTA
Publicitat	500 000	PTA
	-----	
Total	8 083 000	PTA

*Preguntes:*

- *Es consideren els diferents treballs que comporta el Festival de Poesia matèria d'un sol objecte contractual, a tenor de l'article 68 de l'RDLEG 2/2000, de 16 de juny, que aprova el text refós de la Llei de contractes de les administracions públiques?*
- *És possible que el Consell de Mallorca contracti amb cadascuna de les persones físiques o jurídiques prestadores dels diferents serveis o és necessari contractar amb una única empresa gestora que pugui dur a terme tots aquests treballs?*

*4. Exposició a la Capella de la Misericòrdia*

*El Departament de Cultura i Joventut té previst realitzar una exposició a la Capella de la Misericòrdia. El pressupost previst és el següent:*

Comissariat	3 000 000	PTA
Catàleg	2 000 000	PTA
Transports	3 000 000	PTA
Assegurances	5 000 000	PTA
Publicitat	3 000 000	PTA
Guardes	4 000 000	PTA
	-----	
Total	20 000 000	PTA

*Preguntes:*

- *Es consideren els diferents treballs que comporta l'exposició matèria d'un sol objecte contractual, a tenor de l'article 68 de l'RDLEG 2/2000, de 16 de juny, que aprova el text refós de la Llei de contractes de les administracions públiques?*
- *És possible que el Consell de Mallorca contracti amb cadascuna de les persones físiques o jurídiques prestadores dels diferents serveis o és necessari contractar amb una única empresa gestora que pugui dur a terme tots aquests treballs?*

## PRESSUPÒSITS D'ADMISSIBILITAT

1 La legitimació per formular sol·licitud d'informe a la Junta Consultiva es va estendre als presidents dels consells insulars en la disposició addicional segona del Decret 147/2000, de 10 de novembre (BOIB núm. 141, de 18-11-2000), sobre contractació de la CAIB.

2 Amb la sol·licitud s'acompanya un informe de la secretària general, i es compleixen tots els requisits d'admissió.

## CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

**PRIMERA.** La presidenta del Consell Insular de Mallorca planteja una única qüestió però que fa referència a quatre supòsits distints. La qüestió es planteja en termes de disjuntiva per a cada cas, i contraposa la possibilitat de realitzar un sol contracte amb objecte contractual múltiple, a la de contractar independentment amb diferents empreses en funció de les distintes prestacions en què consisteix l'acció o activitat perseguida. Ara bé, la resposta que es doni no necessàriament ha de ser inclinant la balança cap a un dels costats, sinó que dependrà de l'anàlisi de cada supòsit que, per raó de mètode, s'efectuarà de manera independent i d'acord amb les seves característiques.

Com a pedra de toc o element normatiu a interpretar, la sol·licitant invoca l'article 68 de la Llei de contractes de les administracions públiques, text refós aprovat per l'RDLEG 2/2000, de 16 de juny, (LCAP), la transcripció del qual és la següent:

*“Article 68*

*Fraccionament de l'objecte del contracte*

- 1. L'expedient ha d'abraçar la totalitat de l'objecte del contracte i ha de comprendre tots i cadascun dels elements que siguin necessaris per a això.*
- 2. No es pot fraccionar un contracte amb l'objecte de disminuir-ne la quantia i eludir així els requisits de publicitat, el procediment o la forma d'adjudicació que correspon.*
- 3. Quan l'objecte admeti fraccionament, i es justifiqui degudament en l'expedient, s'hi pot preveure la realització independent de cadascuna de les parts, mitjançant la divisió en lots, sempre que les parts siguin susceptibles d'utilització o aprofitament separat o així ho exigeixi la naturalesa de l'objecte.”*

El primer supòsit que es consulta és el de diverses despeses de manteniment del Centre Cultural de la Misericòrdia. Les despeses que s'esmenten en l'escrit de consulta són: la de neteja, la de jardineria i la de cura i pintura de l'edifici.

Partint de la base que: *“L'Administració pot concertar els contractes, els pactes i les condicions que tenguin per convenients, sempre que no siguin contraris a l'interès públic, a l'ordenament jurídic o als principis de bona administració...” (art. 4, LCAP), i que : “L'objecte dels contractes ha de ser determinat”...(art. 13 i art. 11.2.c), no hi ha, en principi, cap obstacle perquè les tres activitats esmentades (neteja, jardineria i manteniment) puguin ser objecte de contractes diferenciats, ja que els tres són constitutius de serveis distints que*

encaixen en la definició que d'aquest tipus de contracte dona l'article 196.3 de l'LCAP, i són de categoria distinta segons l'article 206, apartats 1, 114 i 27, i d'acord a la relació orientadora de la Resolució de 22 de març de 1999, de la direcció general del Patrimoni de l'Estat, per la qual es fa públic l'acord de la Junta Consultiva pel qual s'estableixen els criteris per a la inclusió en subgrups de les activitats d'empreses de serveis (BOE núm. 84, de 8 d'abril de 1999).

Però per les mateixes raons, fins i tot si es tracta de contractes de distinta classe, per a aquest cas l'article 6 de l'LCAP disposa que: *“Quan un contracte administratiu contengui prestacions corresponents a un altre o a uns altres administratius de distinta classe s'ha d'atendre, per qualificar-lo i aplicar-li les normes que el regulen, el caràcter de la prestació que tengui més importància des del punt de vista econòmic”*. Tampoc no hi ha cap obstacle per formalitzar un únic contracte que contengui les tres prestacions, i depèn de la voluntat de l'òrgan de contractació elegir una fórmula o l'altra, tenint sempre en compte (com imposa l'article 4 de l'LCAP) el principi de bona administració.

Independentment del que s'ha exposat, també és criteri de la Junta la consideració que els contractes d'objecte idèntic s'haurien de tractar en un únic expedient de contractació, ja que la divisió en diferents contractes per cada ubicació dels diferents centres, podria considerar-se un fraccionament de l'objecte del contracte quan la divisió no obeeixi a raons d'organització lògica, i en aquests casos s'ha d'utilitzar la divisió per lots. Per això, la Junta Consultiva recomana, com a actuació més adient als principis de la contractació administrativa, que els serveis com els que s'indiquen a la consulta (neteja, jardineria, manteniment), quan els dugui a terme un mateix òrgan de contractació però en distintes seus o centres dependents del mateix òrgan, i no hi hagi raons organitzatives que en justifiquin la contractació independent, que es contractin i tramitin en un sol expedient, i que es divideixin, si n'és el cas, per lots per cada centre o conjunt de centres.

**SEGONA.** El segon supòsit que es detalla en l'escrit de consulta: *“Programa cultural 2001”*, d'acord amb el document que s'hi adjunta, on es detalla el còmput d'activitats per fer al llarg de tot l'exercici pressupostari, constitueix el desideràtum polític de qui té l'encomanda de governar i, per això, administrar els fons públics que s'assignin al departament de la seva responsabilitat. La realització del programa cultural que s'exposa en el document adjunt, considerada en el seu conjunt, no sembla que constitueixi una “bona administració” dur-la a terme en un únic contracte, que, atès el múltiple i divers ventall d'accions previstes, en teoria, només pertocaria el de gestió dels serveis públics encomanats al Departament de Cultura i Joventut, però no correspon a aquesta Junta jutjar les actuacions que es mouen en l'àmbit polític, sinó només informar i assessorar en matèria de contractació administrativa, finalitat per a la qual es va crear i així s'especifica a l'article 1 del Decret 207/1997, de 7 de febrer. En conseqüència, atès que en el programa remès es preveuen accions

tan diferents com la realització d'obres en edificis públics, organització de seminaris, concessió de beques, exposicions de diferents classes, atorgament de subvencions, participacions en col·laboració amb altres administracions o entitats, publicacions, conferències, confecció de pàgines web, elaboració d'estudis sobre diferents matèries, etc., l'execució de cadascuna d'elles, de manera aïllada o agrupades per identitat d'objecte, d'acord amb els mateixos preceptes i principis esmentats a la consideració precedent, s'haurien de tramitar com a expedients diferenciats segons l'objecte contractual de què es tracti (obres, serveis, consultories, etc.), i només quan es tractàs de contractes, ja que en el programa s'engloben actuacions alienes a la contractació (ex. subvencions).

**TERCERA.** En el tercer supòsit, la interpel·lant demana si la realització d'un Festival de Poesia ha de ser matèria d'un sol contracte o es poden contractar de manera separada cadascuna de les prestacions previstes per dur-lo a terme segons la llista de despeses que figura a l'escrit de la consulta. De la simple lectura de la llista de despeses prevista es dedueix una minuciositat que va més enllà del que exigeixen les normes pressupostàries, la contractació independent de les quals, encara que és possible, no s'acomoda a la lògica ni de mercat ni d'una bona administració, i l'objecte d'organitzar un festival es pot enquadrar perfectament en un contracte de serveis, com es pot deduir de la definició genèrica i per exclusió amb els de consultoria que fa l'article 196.3.a) de l'LCAP, com també dels criteris per a la inclusió en subgrups de les activitats d'empreses de serveis als efectes de classificació empresarial, acordats per la Junta Consultiva de Contractació Administrativa del Ministeri d'Hisenda i fets públics per la Resolució de 22 de gener de 1999, de la Direcció General del Patrimoni de l'Estat, ja esmentada a la consideració jurídica primera d'aquest Informe que, quant al que ara ens ocupa, inclou com a pertanyents als serveis administratius activitats com són ara "organització de congressos, convencions, exposicions, fires i relacions públiques".

Ara bé, l'òrgan de contractació també pot dur a terme el servei pels seus propis mitjans, com així li ho permet l'article 199, *in fine*, de l'LCAP, que diu: "*Així mateix, el servei es podrà dur a terme per la mateixa Administració amb la col·laboració d'empreses, i s'aplicarà en aquest cas i en allò que pertorqui l'article 194.*". Aquest darrer article (que fa referència a subministraments de fabricació) estableix que, perquè entri en joc, l'Administració ha de disposar de mitjans personals i materials la utilització dels quals suposi una economia superior al 20% del pressupost, o signifiqui una major celeritat d'execució, o que no hi hagi hagut ofertes per executar el servei en una licitació prèvia, o per raons d'emergència.

En aquest supòsit concret convé matisar que l'objecte del contracte seria l'organització del Festival, com així sembla que es dedueix dels conceptes de despesa que s'indiquen a la pregunta, ja que la contractació dels poetes, si

l'objecte de contracte només consistís en això, amb independència de l'organització, seria matèria aliena a la contractació administrativa, atesa l'exclusió que efectua l'article 5.2.a) de l'LCAP sobre els contractes l'objecte dels quals sigui la creació o interpretació artística i literària, sense perjudici del que disposa l'article 9 d'aquesta Llei per preparar-los i adjudicar-los, en defecte de normes específiques.

**QUARTA.** Tot el que s'ha indicat en la consideració anterior respecte del supòsit tercer dels plantejats és perfectament aplicable al supòsit quart que fa referència a la realització d'una "*Exposició a la Capella de la Misericòrdia*", amb l'avertència, en aquest cas, que, atès que la quantia pressupostada és igual a 20 milions, si se licita el contracte de serveis per aquest import, s'ha d'exigir la classificació corresponent.

## **CONCLUSIÓ**

1 La contractació dels treballs a què fa referència el primer supòsit que es planteja es pot fer mitjançant un únic contracte o en contractes independents, si bé, en aquest darrer cas es recomana que cada contracte ha d'abraçar també les prestacions iguals de la resta de centres que depenen de l'òrgan de contractació, i que es divideixin, en tot cas, en lots.

2 L'execució del *Programa Cultural 2001* s'ha de realitzar, en aquelles accions de contingut contractual, mitjançant els contractes diferenciats que, d'acord amb una bona administració, consideri l'òrgan de contractació, i tenint en compte fonamentalment l'objecte de cada prestació.

3 En els supòsits de realització d'un *Festival de Poesia* i d'una *Exposició a la Capella de la Misericòrdia*, aquesta Junta considera que el més adient és que cadascun d'ells siguin objecte d'un sol contracte de serveis, com a criteri general de bona administració, sense perjudici que l'òrgan de contractació pugui assumir pels seus propis mitjans l'organització, d'acord amb el que disposa l'article 199, *in fine*, de l'LCAP, en relació amb l'article 194 de la mateixa Llei.