

## JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA (COMISIÓN PERMANENTE)

### INFORME 14/2014

**Asunto: Contratación de prestaciones para cubrir necesidades de carácter recurrente o periódico. La contratación menor y la prohibición de fraccionamiento del objeto de los contratos del sector público.**

#### ANTECEDENTES

I. El Alcalde del Ayuntamiento de Sitges ha dirigido un escrito de petición de informe a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa en el cual, después de reproducir el contenido del artículo 88.5 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público – relativo al cálculo del valor estimado de los contratos de suministros o de servicios que tengan carácter periódico o que se tengan que renovar por un periodo de tiempo determinado–, se indica lo siguiente:

*"De acuerdo con eso podemos entender que determinados contratos que tienen un carácter repetitivo, tales como contratos de servicios de mantenimiento, por ejemplo, de extintores, de determinados programas informáticos, de suministro de papel o de material de oficina, entre muchos otros, que no superan el umbral de los 18.000 € anuales en términos de valor estimado, se pueden aprobar cada año siguiendo el procedimiento establecido para los contratos menores, sin que eso implique un fraccionamiento del objeto del contrato con la finalidad de sustraer los referidos contratos de las normas de adjudicación que pudieran corresponder, y de esta manera se puede amparar en este artículo la contratación del mismo objeto contractual –incluso con el mismo contratista– de una manera repetitiva una serie de anualidades, siempre y cuando éstas –obviamente– no superen el umbral establecido como valor estimado de los contratos menores en cada anualidad".*

El escrito de petición de informe solicita "saber la opinión de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa con respecto a esta cuestión".

II. El artículo 4.9 del Decreto 376/1996, de 2 de diciembre, de reestructuración de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya, establece que esta Junta informa sobre las cuestiones que, en materia de contratación, le sometan las entidades que integran la Administración local. Por otra parte, el artículo 11.4 del mismo Decreto atribuye a la Comisión Permanente la aprobación de los informes correspondientes.

#### CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. El Alcalde del Ayuntamiento de Sitges solicita la opinión de esta Junta Consultiva sobre la adecuación a la normativa de contratos del sector público de la contratación de determinados servicios y suministros de carácter recurrente mediante contratos menores sucesivos.

Dicho en otras palabras, se plantea la posibilidad, de acuerdo con la normativa de contratación pública, de formalizar sucesivos contratos menores de servicios y suministros que se requieran de manera repetitiva, para responder a necesidades de carácter recurrente.

Dada la expresa mención en el escrito de petición de informe al artículo 88.5 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (de ahora en adelante, TRLCSP), se considera adecuado iniciar el análisis de la cuestión planteada partiendo de la previsión contenida en este precepto, que dispone literalmente lo siguiente:

*“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.”*

Esta previsión es objeto de análisis en el Informe 12/2014, de 22 de julio, de esta Junta Consultiva, sobre la contratación de suministros que tengan carácter de periodicidad o que tengan que renovarse en un periodo de tiempo determinado, en el cual se analiza un supuesto de hecho similar al que se plantea en el escrito de petición de este informe, si bien con motivo de la formulación de cuestiones diferentes. En aquel Informe, como también en éste, se plantea como tiene que llevarse a cabo, de acuerdo con la normativa en materia de contratación pública, la formalización de contratos que, vista su finalidad de cubrir necesidades de carácter recurrente, tienen carácter periódico.

Pues bien, tal como se indica en aquel Informe 12/2014, la previsión del artículo 88.5 del TRLCSP pretende asegurar que en el cálculo del valor estimado de los contratos se tenga en cuenta el importe total máximo que las contrataciones puedan alcanzar –por referencia al valor total, real o estimado, según si se toma en consideración el periodo anterior o el futuro, de los contratos sucesivos–, con la finalidad última de garantizar la correcta aplicación de la normativa de contratación pública y el respeto a los principios que la informan.

Así, hay que indicar que, de acuerdo con esta previsión y a diferencia de lo que se desprende del escrito de petición de informe –que parece fundamentar en este precepto la viabilidad jurídica de contratar servicios de carácter repetitivo o periódicos mediante contratos menores sucesivos–, la contratación de sucesivos servicios o suministros de carácter recurrente hay que efectuarla computando el valor de todos los que se prevé necesitar durante un periodo de tiempo determinado.

**II.** La respuesta a la consulta planteada por el Alcalde del Ayuntamiento de Sitges lleva a haber que tener en cuenta y relacionar diversas previsiones de la normativa de contratos del sector público –relativas fundamentalmente a la contratación menor, a la determinación de la duración y el objeto de los contratos públicos y a la prohibición de su fraccionamiento–, según los principios rectores de la contratación pública, derivados del derecho comunitario y recogidos en el artículo 1 del TRLCSP, y en estrecha conexión con la garantía de una utilización eficiente de los fondos públicos.

En primer término, conviene recordar que de acuerdo con el TRLCSP se consideran menores los contratos de "importe" –hay que entender valor estimado– inferior a 50.000 euros o a 18.000 euros, según si se trata de contratos de obras o de otros contratos, respectivamente, y estos contratos se pueden adjudicar directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que disponga de la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación (artículo 138.3); la tramitación del expediente de estos contratos sólo exige la aprobación del gasto y la incorporación de la factura correspondiente, así como el presupuesto en los contratos de obras, y el proyecto y el informe de supervisión en los casos en que proceda (artículo 111); y la duración de estos contratos no puede ser superior a un año, ni pueden ser objeto de prórroga (artículo 23).

Así, la contratación menor, prevista tradicionalmente en nuestro derecho de contratación pública y que ha sido objeto de análisis por las diferentes juntas consultivas u órganos consultivos específicos en materia de contratación pública en multitud de informes –a algunos de los cuales se hará referencia acto seguido–, comporta una simplificación y una agilización procedimental que hay que calificar de eficientes y, sin duda, necesarias en determinadas circunstancias y para determinadas adquisiciones o aprovisionamientos. Por lo tanto, la finalidad de esta categoría contractual no es otra que posibilitar una satisfacción rápida de determinadas necesidades, a través de un procedimiento ágil y sencillo, dada la escasa cuantía y duración temporal de los contratos mediante los cuales se pretenden cubrir.

Sin embargo, su aplicación supone la excepción de los principios de libertad de acceso a las licitaciones y publicidad, así como la inaplicación del deber de salvaguardia de la libre competencia y de selección de la oferta económicamente más ventajosa, recogidos en el artículo 1 del TRLCSP. Hay que entender que es justamente por este motivo por el cual la utilización de la figura contractual de los contratos menores ha sido objeto de delimitación en múltiples ocasiones, cuando no de restricción, en diferentes ámbitos organizativos

– autonómico, municipal, departamental, etc.– y mediante diferentes instrumentos jurídicos – ley, decreto, acuerdo, instrucción, etc.(1)

De hecho, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, ya en el Informe 40/1995, de 7 de marzo, indicó que la utilización del contrato menor es una posibilidad que incorpora la normativa de contratos, para agilizar la contratación administrativa, y que en los supuestos de cuantías que autorizan la suscripción de un contrato menor "el órgano de contratación, para someter su actividad contractual a un mayor control y para favorecer en definitiva la libre concurrencia y la transparencia en la contratación pública, puede acordar la celebración de contratos de cuantía inferior con sujeción a procedimientos abiertos o restringidos, es decir, a licitación pública".

La limitación o contención de la utilización de esta figura contractual, propugnada y establecida desde múltiples ámbitos y medios por suponer, como se ha dicho, una excepción a la aplicación de algunos de los principios rectores de la contratación pública, puede estar también motivada por el hecho que, como considera la Junta Consultiva de Contratación de Andalucía en el Informe de 9/2009, de 15 de junio, "en la generalidad de los casos, el uso de la contratación menor y su apariencia de legalidad constituye la vía habitual que se utiliza para incumplir los preceptos legales correspondientes sobre publicidad y sobre procedimiento de adjudicación".

En definitiva, la contratación menor únicamente se encuentra justificada por la necesidad de simplificación en determinados supuestos en que debe prevalecer la agilidad para atender necesidades de importe y duración reducidas y, en todo caso, es una figura a la que se puede recurrir únicamente si no se contraviene la normativa en materia de contratación pública y, específicamente, la prohibición de fraccionar el objeto de los contratos para eludir la aplicación de aquella normativa, recogida en nuestro derecho interno en el artículo 86 del TRLCSP y estrechamente relacionada con la utilización de la contratación menor (2).

Este precepto establece la prohibición de fraccionar un contrato "con la finalidad de disminuir la cuantía y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan", si bien prevé la posibilidad de establecer la realización independiente de cada una de las partes del objeto de un contrato mediante la división en lotes, cuando sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y constituyan una unidad funcional o lo exija la naturaleza del objeto, pero estableciendo que "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 que disponen los artículos 14.2, 15.2 y 16.2.

La redacción de este precepto, en la misma línea que la del artículo 88.5 del TRLCSP, transcrito en la consideración jurídica anterior, permite constatar la existencia de previsiones en la normativa de contratación pública introducidas a modo de cautela para evitar que la articulación o el diseño de los contratos que regula se lleven a cabo con la finalidad de eludir la aplicación correcta o, en todo caso, que tengan este resultado.

Así, de acuerdo con el artículo 86 del TRLCSP, existen fraccionamientos del objeto de los contratos irregulares y no irregulares, en función de si dan lugar a contrataciones independientes de diferentes partes de un mismo objeto contractual o si se llevan a cabo mediante la formación de lotes del objeto de un único contrato, y de si se llevan a cabo eludiendo o no las normas de publicidad o del procedimiento de adjudicación que correspondan.

En este sentido, puede afirmarse que la suscripción de diversos contratos menores que podrían conformar el objeto de un único contrato no implicaría un supuesto de fraccionamiento irregular, si la misma adquisición mediante un único contrato también hubiera podido llevarse a cabo recurriendo a la suscripción de un contrato menor. Tal como señala la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, entre otros, en el Informe 69/08, de 31 de marzo, 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 y, por este motivo, entiende que "no tiene que 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 otra parte, hay que tener en cuenta también a efectos de la aplicación de aquella prohibición que el fraccionamiento del objeto de un contrato puede llevarse a cabo, o bien en relación con las diferentes prestaciones o partes de la prestación que lo integran, en función de las tipologías o de las características o cualidades de éstas –supuesto más patente en el artículo 86 del TRLCSP y que permite un fraccionamiento regular legalmente previsto, por la vía del establecimiento de lotes de partes susceptibles de utilización o

aprovechamiento separado y que constituyan una unidad funcional–3; o bien, respecto a la cuantificación de las prestaciones que lo componen, en función del alcance, material o temporal, del objeto del contrato.

Así, el objeto de un contrato puede fraccionarse, de forma irregular o no, mediante la separación de sus prestaciones en función de las características o de las cualidades de éstas, por ejemplo, en el caso de un contrato de servicios de asesoramiento, por las diferentes áreas o tipologías que podría incluir; y también mediante la separación de parte de sus prestaciones, no ya por la tipología o las diferentes cualidades de éstas, sino por su cuantificación, por ejemplo, en un contrato de suministros reduciendo el número de unidades de un producto a suministrar, o en un contrato de servicios reduciendo su duración.

En relación con este último supuesto, y teniendo en cuenta que, como ya se ha indicado, 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, hay que afirmar 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 (4).

En este sentido se pronuncia también la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Baleares en el Informe 4/2010, de 29 de octubre, ya mencionado, 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".

Por otra parte, este segundo supuesto de fraccionamiento del objeto de un contrato, que es lo que procede analizar para dar respuesta a la cuestión planteada en el escrito de consulta, hay que ponerlo en relación con las previsiones contenidas en los artículos 23 y 109.2 del TRLCSP, relativas, respectivamente, al hecho de que la duración de los contratos del sector público debe establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia su realización; y a la necesidad de que el expediente de los contratos se refiera a la totalidad de su objeto, sin perjuicio de la eventual división en lotes, a efectos de la licitación y la adjudicación.

Así, de acuerdo con la prohibición de fraccionamiento y la obligatoriedad de que sean completos, los objetos de los contratos del sector público deben incluir todas las prestaciones y los aspectos que sean necesarios para satisfacer las necesidades a que la Administración pretende dar respuesta con la suscripción del contrato. A este efecto, resulta trascendental la necesaria determinación previa y precisa de la naturaleza y la extensión de aquellas necesidades, así como de la idoneidad del objeto y el contenido del contrato para satisfacerlas –dando cumplimiento a la obligación impuesta por el artículo 22 del TRLCSP–, ya que, vista la obligatoriedad de establecer el objeto de manera completa y no fraccionada, los contratos del sector público tienen que integrar todas las prestaciones precisas, teniendo en cuenta también la vertiente temporal. En este sentido, hay que tener en cuenta que en determinados supuestos la escasa duración del periodo establecido como duración inicial de un contrato implica la reducción fraudulenta de su objeto; tal como manifestó la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado ya en el Informe 57/99, de 21 de diciembre, "limitar el importe de un contrato administrativo al importe de una anualidad supondría un fraccionamiento del contrato" que eludiría la prohibición entonces prevista en el artículo 69.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

En este mismo sentido, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Baleares ha afirmado, en el Informe 1/2009, de 30 de julio, sobre el fraccionamiento del objeto de un contrato y las contrataciones sucesivas de prestaciones análogas o similares, 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".

También la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias hace referencia a la reducción fraudulenta del objeto de un contrato mediante el establecimiento de su duración, para eludir las normas de publicidad de la licitación o del procedimiento de adjudicación, en el Informe 10/2006, de 12 de septiembre, en el cual afirma 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".

Esta misma Junta Consultiva de Canarias ha analizado posteriormente, en el Informe 1/2010, de 3 de febrero, "en que supuestos la contratación separada de prestaciones de la misma naturaleza podría tildarse de fraccionamiento fraudulento del objeto de lo que tendría que haber sido un único contrato, para evitar superar el límite cuantitativo de la contratación menor, y, por el contrario, en qué supuestos este fraccionamiento estará justificado suficientemente por la propia necesidad de que dichas prestaciones sean atendidas mediante contratos diferentes". Para llevar a cabo este análisis esta Junta recurre a la construcción doctrinal de los elementos esenciales de los contratos –sujeto, objeto y causa–, para indicar que habrá un único contrato cuando haya coincidencia en estos elementos y que, en cambio, habrá que suscribir contratos diferentes cuando la ejecución adecuada de la prestación que se tenga que realizar motive que uno de estos tres elementos varíe. Así, considera que "no existirá fraccionamiento fraudulento del objeto contractual cuando, después de haberse realizado un primer contrato, se tenga que volver a contratar con el mismo contratista la misma prestación debido a una necesidad nueva, no previsible en el momento de realizar el primer contrato", ya que en este caso, a pesar de ser el objeto y los sujetos coincidentes, la causa es diferente (5).

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.

**III.** Una vez constatada que la adquisición mediante contratos menores sucesivos de bienes y servicios para responder a necesidades de carácter recurrente, periódico o permanente –tales como los que se señalan a modo de ejemplo en el escrito de petición de informe–, no es el mecanismo más adecuado y conforme con la normativa de contratación pública y, incluso, puede ser contrario a ésta, según las circunstancias concurrentes en cada caso; se considera conveniente efectuar alguna mención a los medios a través de los cuales pueden articularse estas contrataciones con el fin de garantizar el respeto absoluto a la normativa de contratación pública y, consecuentemente, a los principios que la inspiran.

El punto de partida para la utilización de los mecanismos previstos en la normativa de contratos del sector público para cubrir las necesidades a que se refiere este informe, es la planificación de la contratación correcta la cual, además de permitir y contribuir al mejor respecto de los principios inspiradores de la contratación pública, contribuye también a garantizar la utilización eficiente de los fondos públicos –también prevista en el artículo 1 del TRLCSP.

Ciertamente, una vez determinadas por los entes, organismos o entidades del sector público las necesidades que deben cubrirse –que, en el supuesto objeto de consulta, son previsibles e incluso cuantificables– y concretado el alcance, tanto material como temporal, del objeto de los contratos que se requieren para satisfacerlas, planificar los contratos que hay que llevar a cabo permite poder plantear diferentes opciones para cubrirlas, así como también obtener ahorros en los gastos de gestión de la contratación; una posible mejora de precios por la agregación de demanda, aprovechando las economías de escala, pero también derivada de la mayor concurrencia que permite una contratación abierta y competitiva y la posibilidad de obtención de ofertas más ventajosas; incrementar la eficacia con la integración de la prestación en un único contrato; y optimizar la ejecución global del contrato, entre otra eficiencia. Así, simplemente el establecimiento de la duración de un contrato en un año prorrogable por otros periodos, en lugar de suscribir sucesivos contratos menores de duraciones inferiores, permite obtener estos beneficios, pudiendo concretar la duración total del contrato en función de cómo de satisfactorio haya sido el resultado en el plazo de duración inicial o de la evolución del mercado.

Asimismo, la correcta planificación previa de la contratación permite diseñar las licitaciones haciendo uso, por ejemplo, de la posibilidad prevista en el artículo 174.c del TRLCSP –que podría resultar idónea para alguno de los servicios que se mencionan en la petición de informe–, en la cual se conjugan tanto la simplificación y agilización del procedimiento de contratación, como el respeto total a la normativa y a los principios rectores de la contratación pública, al establecer que pueden adjudicarse por procedimiento negociado los servicios que consistan en la repetición de otros de similares adjudicados por procedimiento abierto o restringido al mismo contratista siempre que, entre otros requisitos, esta posibilidad esté indicada en el anuncio de licitación del contrato inicial y el importe de los nuevos servicios se haya computado al fijar la cuantía total del contrato(6).

Asimismo, la correcta planificación previa también puede permitir diseñar la adquisición de suministros –tales como los que se mencionan en el escrito de petición de informe– mediante algún sistema de racionalización de la contratación, especialmente mediante el establecimiento de un acuerdo marco, con una o con diversas empresas, o la suscripción de un contrato de suministros en que la empresa contratista se obligue a entregar bienes de forma sucesiva y por precio unitario sin que la cuantía total se defina con exactitud en el momento de suscribir el contrato –previsto en el artículo 9.3 del TRLCSP.

Adicionalmente, conviene señalar que una correcta planificación previa de la contratación del sector público permite también hacer posible una contratación pública estratégica, en los términos en que se configura en la nueva Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE7, la cual resulta inviable sin aquella planificación.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

La suscripción de contratos menores sucesivos para la adquisición de bienes o servicios que se requieren repetidamente, por responder a necesidades de carácter recurrente, periódico o permanente, puede no ser el mecanismo más adecuado y más conforme con la normativa en materia de contratación pública para cubrir este tipo de necesidades e, incluso, puede llegar a ser contrario a aquella normativa, según las circunstancias concurrentes en cada caso.

**Barcelona, 22 de julio de 2014**

---

(1) Es el ejemplo más reciente la regulación que de estos contratos contiene la Ley foral 14/2014, de 18 de junio, de modificación de la Ley foral 6/2006, de 9 de junio, de contratos públicos (BON nº. 129, de 3 de julio).

(2) Tal como señala la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Baleares en el Informe 1/2009, de 30 de julio, el fraccionamiento del objeto de los contratos "puede implicar eludir los requisitos de publicidad y los relativos al procedimiento de adjudicación que corresponda, además de dificultar o imposibilitar la libre concurrencia, en el caso, por ejemplo, de fraccionamiento del objeto de un contrato en diferentes contratos menores o negociados sin publicidad".

(3) A esta tipología hace referencia el análisis sobre el fraccionamiento del objeto de los contratos efectuado por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, entre otros, en el Informe 31/12, de 7 de mayo de 2013, en el cual se indica la necesidad de que exista una unidad operativa o sustancial entre las diferentes prestaciones, de manera que no se pueden contratar separadamente prestaciones que tienen relación entre ellas "si constituyen una unidad operativa o funcional, es decir, si son elementos inseparables para la consecución de una misma finalidad o si son imprescindibles para el correcto funcionamiento de aquello que se pretende conseguir mediante la celebración del contrato".

También la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Baleares en el Informe 4/2010, de 29 de octubre, sobre contratos menores, principios generales de la contratación y fraccionamiento del objeto de un contrato, indica que "la existencia de diversos contratos menores, tramitados simultáneamente o consecutivamente, que tienen por objeto diversas prestaciones que, consideradas en su conjunto, forman

una unidad operativa o funcional, puede ser un indicio que se ha fraccionado un contrato indebidamente –y eso es así con independencia de que el adjudicatario sea diferente en cada contrato, dado que lo que se fracciona es el objeto del contrato".

(4) Por este motivo, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Andalucía, después de afirmar en el Informe 9/2009, de 15 de junio, ya mencionado, el carácter objetivo del fraccionamiento del objeto de un contrato, de manera que su concurrencia, al margen de la existencia de intencionalidad al eludir la aplicación de las normas relativas a la publicidad y al procedimiento de contratación procedentes, comportaría la nulidad de pleno derecho de los contratos –precisamente de carácter menor, en el caso objeto de aquel informe– que se hubieran suscrito y que supusieran un fraccionamiento irregular de sus objetos; señala que "tampoco la especificidad de los productos a suministrar, o un error en el cálculo de las previsiones iniciales para su adquisición" son causas que permiten el fraccionamiento irregular del objeto de un contrato y que "por eso ante la duda sobre la concurrencia de los requisitos que hacen posible la conclusión de contratos menores, la Administración tiene que reconducir el procedimiento de contratación a las normas generales".

(5) En este informe, en el que se plantea la cuestión del fraccionamiento sobre objetos contractuales concretos, aquella Junta considera que el suministro de materiales de construcción para diversas obras que un ayuntamiento prevé ejecutar o para aprovisionar un almacén municipal que le permita atender las necesidades de las futuras obras que tenga que llevar a cabo el Ayuntamiento, tiene que ser objeto de un único contrato, ya que las diversas y sucesivas necesidades que tienen que atenderse constituyen la causa de este contrato. Ciertamente, esta misma conclusión podría ser aplicable a los suministros de papel o de material de oficina a los que se refiere el escrito de consulta.

(6) Tal como se señala en el Informe de esta Junta 12/2014, de 22 de julio, ya mencionado, este precepto recoge la posibilidad de suscribir contratos sucesivos de servicios de carácter repetitivo con la finalidad, hay que entender, de cubrir necesidades de servicios recurrentes, y previendo el diseño de la contratación como un proyecto que incluya la totalidad de los servicios similares que se prevé necesitar durante un plazo máximo, con garantía de los principios informadores y de la aplicación correcta de la normativa de contratación pública.

(7) La Directiva 18/2004/CE es vigente hasta el día 18 de abril de 2016, fecha en que finaliza el plazo de transposición por los estados miembros de la Directiva 2014/24/UE, que la deroga, la cual entró en vigor el pasado día 17 de abril de 2014.