

Informe 1/2017, de 1 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asunto: Objeto de los contratos públicos. Delimitación: Contenido y límites. El fraccionamiento de los contratos.

I. ANTECEDENTES

La Alcaldesa del Ayuntamiento de Andorra se dirige, con fecha 2 de diciembre de 2016, a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante escrito del siguiente tenor:

«Visto que en el Pleno del Ayuntamiento de Andorra de fecha 27 de abril de 2015 se aprobó el “Proyecto de Obras de Reforma y Ampliación del Hostal San Macario para Hotel de dos estrellas de Andorra (Teruel)”, proyecto completo para la ejecución de restaurante y cafetería en planta baja y habitaciones en planta primera y segunda.

Visto que, una vez aprobada subvención para la realización del proyecto completo de las obras por parte del FITE 2016 con la cual se podían financiar las obras, se redactó el Pliego de Cláusulas Administrativas para la licitación de las mismas. Visto que se rechazó por el Pleno del Ayuntamiento la aprobación del citado Pliego aprobando, en su lugar, una moción presentada por varios grupos políticos en que se solicitaba lo siguiente:

PRIMERO.- Que por los servicios técnicos municipales se elabore una Memoria valorada en plazo máximo de 10 días que recoja las unidades de obra y el presupuesto necesario para la ejecución de una 1ª fase del Proyecto de Rehabilitación de San Macario, que se ciña a la adecuación de las instalaciones para el servicio de Bar-Restaurante.

SEGUNDO.- Instar a la Sra. Alcaldesa para que eleve a la Comisión de Seguimiento del FITE propuesta de reformulación de la subvención concedida a este Ayuntamiento para Rehabilitación de San Macario, de forma que recoja exclusivamente la ejecución de esa 1ª fase, ajustando el importe concedido al presupuesto recogido en la memoria valorada realizada al efecto.

TERCERO.- Encargar a los redactores del proyecto inicial la redacción de una Separata del mismo que recoja las obras necesarias para la ejecución de

esta 1ª fase al objeto de su posterior licitación una vez aprobada la reformulación de la subvención concedida y teniendo en cuenta que dichas obras deberán estar totalmente finalizadas a 30 de septiembre de 2017, es decir, cuyo plazo de ejecución no supere en ningún caso 9 meses.

Visto que se elaboró por el Técnico Municipal informe sobre esta separata que se adjunta como documento anexo 1 en que determina que el proyecto a realizar no se trata de una obra completa sino que quedan diáfanos y sin uso las plantas alzadas de la edificación

Visto que, según nos han adelantado verbalmente, se va a conceder la ayuda para el proyecto reformulado de la separata de una parte del Proyecto inicialmente aprobado, por lo que es necesaria ahora la redacción de la separata y la aprobación de la misma así como la elaboración del Pliego para su licitación, los técnicos me plantean dudas sobre la legalidad de licitar una obra incompleta ya que la planta baja sí sería susceptible de un uso independiente pero no así las de arriba (planta primera y segunda) que quedarían diáfanos y sin uso, tanto en relación al objeto del contrato y la idoneidad del mismo, como en cuanto a la eficiencia en la contratación y al hecho de que se están realizando proyectos independientes relativos a partes de la obra en un municipio de más de 5.000 habitantes sin que además, las dos partes sean susceptibles de utilización separada para su uso, sin estar además y en ningún caso prevista la realización de separata ni la licitación de la segunda parte de la obra.

*Por todo lo expuesto, mediante la presente **realizo consulta** a esa Junta Consultiva de Contratación a fin de que emita informe sobre las ilegalidades en que se podría incurrir a la hora de licitar el contrato de obras de Rehabilitación de una parte del Hostal de San Macario de Andorra a la mayor brevedad posible».*

Al escrito se acompaña informe económico de los presupuestos de las separatas del Proyecto de Reforma y Ampliación del Hostal San Macario en Andorra (Teruel), suscrito por el Arquitecto Técnico Municipal con fecha 17 de octubre de 2016.

El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 1 de febrero de 2017, acuerda informar lo siguiente:

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. Legitimación para solicitar informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, y legitimación para solicitarle informe.

En primer lugar, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Andorra es órgano competente para formular solicitud de informe a la Junta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.g) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón.

En cuanto a la competencia de la Junta respecto al informe solicitado, el citado Reglamento, en su artículo 3.2, dispone que corresponde a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón “*informar sobre las cuestiones que se sometan a su consideración en materia de contratación administrativa*”. En el ejercicio de este cometido, la Junta debe resolver consultas de carácter general en relación con la interpretación y análisis de las normas jurídicas en materia de contratación pública, si bien no puede entrar a valorar expedientes concretos de contratación, ni suplir, por vía de informe, la competencia de órganos específicos, principalmente, en este caso, los servicios jurídicos y la Intervención del Ayuntamiento de Andorra.

Dado el interés general del fondo de la consulta que plantea la Sra. Alcaldesa de Andorra, no existe impedimento alguno para que esta Junta Consultiva se pronuncie acerca de la posibilidad de definir el objeto de los contratos, su contenido y sus límites, ya que ésta es una cuestión de carácter general sobre la interpretación y el análisis de las normas jurídicas en materia de contratación pública, que encuentra perfecto acomodo en el artículo 3.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

II. El objeto en los contratos públicos: Marco general. Principios de la contratación.

El artículo 22 TRLCSP regula el marco general en el que debe llevarse a efecto la contratación. De él resultan los siguientes caracteres que perfilan el objeto de los contratos públicos:

- Vinculación a la realización de los fines institucionales propios del ente.
- Planificación de las actuaciones. Definición previa de la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse a través de la contratación.
- Adecuación del objeto del contrato a la satisfacción de las necesidades públicas. Idoneidad de su contenido.
- Eficiencia que permita obtener el resultado más adecuado con el menor coste posible.

El artículo 26.1.c/ TRLCSP establece la «*definición del objeto del contrato*» como parte del contenido mínimo que debe incluirse en los contratos que celebren los entes, organismos y entidades del sector público, «...*salvo que ya se encuentren recogidas en los pliegos*», pliegos de cláusulas administrativas particulares que, según dispone el artículo 67.2 RGLCAP, deberán contener con carácter general para todo tipo de contratos dicha «*definición del objeto del contrato*»

Los elementos fundamentales que permiten la definición de este objeto serían, por una parte, el conjunto de exigencias que resultan del citado artículo 22 TRLCSP y por otra parte, la necesidad de que este objeto sea «*determinado*» (art. 86.1 TRLCSP).

Buena parte de estos elementos están presentes en la formulación de los «*Principios rectores de la contratación*» que se realiza en el artículo 3 de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón.

En cuanto a la exigencia de que el objeto del contrato sea «*determinado*», el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (TACPA), en su

Acuerdo 44/2012, de 9 de octubre, ha precisado que la necesidad de determinación del conjunto de prestaciones que constituyen el objeto del contrato «... responde al cumplimiento de los principios de transparencia, fomento de la concurrencia, pero también de eficacia y eficiencia».

En definitiva, como concluye el TACPA en su acuerdo 84/2015, de 10 de agosto, el objeto del contrato «son las obligaciones que él crea, y esas obligaciones, a su vez, tienen por objeto prestaciones (sea de dar cosas, de hacer o de no hacer) que constituyen el objeto de la ejecución del contrato. Esta es la razón de que todas las entidades comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la legislación de contratos del sector público tengan la obligación de determinar y dar a conocer de forma clara las prestaciones que serán objeto de adjudicación. Cualquier acepción genérica o confusa, comporta para el licitador inseguridad jurídica».

Dando un paso adicional, podemos distinguir dos aspectos:

- El objeto del contrato debe ser «completo». Esta exigencia deriva de la propia naturaleza de la contratación pública y los fines a que sirve (satisfacción de necesidades públicas). Esta «completitud» se debe entender vinculada a la aptitud para que el conjunto de prestaciones que integran el objeto puedan «...cumplir por sí mismas una función económica o técnica» (artículo 3.4 Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón), «...cubriendo las necesidades del órgano de contratación» (Acuerdo 44/2012, de 9 de octubre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón).

La exigencia de completitud del objeto alcanza especial relevancia en sede de contrato de obras. A esta idea responden el art. 1.7 de la Directiva 2014/24/UE al definir el concepto «obra» en los siguientes términos: «el resultado de un conjunto de obras de construcción o de ingeniería civil destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica» y el art. 6.2 TRLCSP que entiende por «obra» «el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien inmueble».

El artículo 125.1 RGLCAP afirma que *«Los proyectos deberán referirse necesariamente a obras completas, entendiéndose por tales las susceptibles de ser entregadas al uso general o al servicio correspondiente, sin perjuicio de las ulteriores ampliaciones de que posteriormente puedan ser objeto y comprenderán todos y cada uno de los elementos que sean precisos para la utilización de la obra.»*, precisándose en el apartado 4 para el caso de obras de reforma, reparación o conservación y mantenimiento que los proyectos *«... deberán comprender todas las necesarias para lograr el fin propuesto»*

- Por otra parte, el objeto del contrato debe responder adecuadamente a los principios que rigen la contratación pública, permitiendo su plena aplicación. En este sentido, el artículo 18 de la Directiva 2014/24/UE, al regular los *«Principios de la contratación»*, afirma: *«1. Los poderes adjudicadores tratarán a los operadores económicos en pie de igualdad y sin discriminaciones, y actuarán de manera transparente y proporcionada.*

La contratación no será concebida con la intención de excluirla del ámbito de aplicación de la presente Directiva ni de restringir artificialmente la competencia. Se considerará que la competencia está artificialmente restringida cuando la contratación se haya concebido con la intención de favorecer o perjudicar indebidamente a determinados operadores económicos».

De modo específico ello supone que la definición del objeto de los contratos públicos debe respetar el cumplimiento de los siguientes principios:

- Igualdad, a fin de garantizar un tratamiento igualitario y no discriminatorio a los aspirantes y candidatos
- Transparencia
- Publicidad
- Concurrencia
- Proporcionalidad

Ambos aspectos (completitud del objeto en relación con las necesidades públicas que debe satisfacer y respeto a las reglas y principios de la contratación) han sido puestos de relieve por la jurisprudencia —por todas, STS 15 de febrero de 1984—, que entendió consagrado *«el principio de unidad de obra para evitar estériles proyectos parciales que pudieran quedar inconclusos*

con el devenir del tiempo, y para impedir posibles fraccionamientos de la obra conducentes a alterar el régimen de contratación que corresponda». Todo ello viene a implicar, según dicha sentencia, que por obra completa ha de entenderse la susceptible de ser entregada al uso general o al servicio correspondiente.

III. Delimitación del objeto de los contratos. Delimitación positiva: la unidad funcional. Delimitación negativa: el fraccionamiento.

Tras el análisis de los principios y elementos que integran su marco general, la adecuada delimitación del objeto de los contratos hace aconsejable acometer su examen desde una doble perspectiva: por vía positiva, a través del concepto de «*unidad funcional*» y por vía negativa, mediante la noción del «*fraccionamiento*»

La «*unidad funcional*», término empleado por el artículo 86.3 TRLCSP, es un concepto jurídico indeterminado que debe ser entendido como aptitud para que el conjunto de prestaciones que integran el objeto de un contrato puedan «...*cumplir por sí mismas una función económica o técnica*» (artículo 3.4 Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, y en el mismo sentido, art. 1.7 de la Directiva 2014/24/UE y artículo 6.2 TRLCSP, en relación con el contrato de obras).

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en el Informe 31/2012, de 7 de mayo de 2013, ha señalado que «*la idea fundamental, así pues, que debe regir la posibilidad de contratar separadamente prestaciones que guarden alguna relación entre sí, deberá ser la idea de que 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. En el caso de que constituyan una unidad operativa o sustancial y se divida el contrato, estaremos ante un fraccionamiento*»

Cabe entender que existe «*unidad funcional*» si las diferentes prestaciones que integran el contrato no pueden ser separadas sin que sufra menoscabo o detrimento la consecución del fin público perseguido, de modo que puede afirmarse que las prestaciones deben agruparse en un solo contrato en razón de la función que van a cumplir y no por su mayor o menor semejanza. En

definitiva, todas las prestaciones orientadas a la consecución de una misma finalidad deben dar lugar a una sola respuesta contractual y no a una multiplicidad de ellas.

De este modo, como indica la Junta Consultiva de Contratación de Canarias en su Informe 1/2010, de 3 de febrero, existiría un único contrato cuando haya coincidencia en los tres elementos esenciales que integran el concepto doctrinal de contrato como institución jurídica: sujeto, objeto y causa: *«es decir cuando la prestación a realizar para atender una necesidad haya de contratarse con un mismo sujeto, para realizar un mismo objeto, y motivado por una misma causa. Por el contrario, deberán formalizarse contratos distintos desde el momento en que la adecuada ejecución de la prestación a realizar motive que uno de esos tres elementos varíe, aunque haya coincidencia en los otros dos»*.

Sin embargo, y a pesar de partir del principio de completitud del objeto de los contratos públicos, la legislación matiza su alcance en cuanto que acepta el juego de otros principios de la contratación que pueden permitir:

- o bien acumular en un solo contrato diversas prestaciones que deberían ser, en principio, objeto de contratos separados. Tal sería el caso en que esta integración de prestaciones permitiera, por economías de escala, una mayor eficacia y eficiencia en la ejecución de las mismas. En tal sentido puede citarse la Resolución nº 188/2011, de 20 de julio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Un ejemplo característico sería el contrato conjunto de redacción de proyecto y obra previsto en los artículos 6 y 121 TRLCSP.
- o fraccionar, por el contrario, la ejecución de la prestación en diferentes partes, bien sea porque la naturaleza del objeto así lo exija, bien porque sus diferentes partes o elementos sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y constituyan una unidad funcional (art. 86.3 TRLCSP)
- de modo específico, en el contrato de obras pueden contratarse separadamente partes del mismo que revistiendo sustantividad propia requieran ser ejecutadas de forma separada por empresas que reúnan una determinada habilitación (art. 86.3 TRLCSP)

El hecho de que haya una serie de supuestos en los que la legislación permite la fragmentación en partes de un contrato, no excluye la aplicación de los

principios y reglas procedimentales que hubieran resultado pertinentes en el caso de que no se hubiera llevado a efecto dicho fraccionamiento. Por tal motivo, el último inciso del artículo 86.3 TRLCSP señala que *«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.»* Las normas y principios aplicables no varían, no obstante el fraccionamiento, porque la necesidad es la misma. Esta necesidad no muta como consecuencia de la división. Lo que cambia es sólo la forma de satisfacerla.

Corolario de todo ello es la formulación como principio general de la contratación pública de la prohibición del fraccionamiento en el objeto de los contratos que resulta del artículo 18 de la Directiva 2014/24/UE y que tiene su plasmación en el artículo 86.2 TRLCSP: *«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»* y el artículo 3.5 de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón: *«No podrá fraccionarse el objeto del contrato para disminuir su cuantía y eludir los requisitos de publicidad o el procedimiento de adjudicación que correspondan».*

Esta Junta ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones sobre el fraccionamiento del objeto del contrato. Así en su Recomendación 1/2011, de 6 de abril, tras remitirse a la interpretación que la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado ha realizado sobre el fraccionamiento, recogida —entre otros— en sus Informes 69/2008 y 57/2009, afirmaba lo siguiente: *«De la doctrina y de la jurisprudencia, cabe concluir que son muchos y distintos los criterios utilizados para determinar si el fraccionamiento del objeto del contrato está justificado por exigirlo la naturaleza del objeto, o permitir una utilización o aprovechamiento separado. Lo determinante es si la finalidad buscada, o el resultado, fue una reducción de la cuantía en orden a obviar los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan».*

Como señala la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en su informe 69/2008, de 31 de marzo de 2009, *«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...».

IV. El fraccionamiento del objeto del contrato en la Directiva 2014/24/UE. La nueva regulación de la división del contrato en lotes.

La Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 ha introducido un cambio sustancial en la noción del fraccionamiento de los contratos al establecer como regla general la división de los contratos públicos en lotes: *«Los poderes adjudicadores podrán optar por adjudicar un contrato en forma de lotes separados, y podrán decidir el tamaño y el objeto de dichos lotes. Excepto en el caso de los contratos cuya división resulte obligatoria en virtud del apartado 4 del presente artículo, los poderes adjudicadores indicarán las principales razones por las cuales han decidido no subdividir en lotes. Dicha decisión se incluirá en los pliegos de la contratación o en el informe específico al que se refiere el artículo 84»* (art. 46.1 Directiva 2014/24/UE)

Esta novedad normativa tiene como objetivo facilitar el acceso de las PYMES a la contratación pública, superando las dificultades relacionadas con el tamaño de los contratos. Se incrementa, además, la operatividad de las Directivas ya que, por un lado, los poderes adjudicadores pueden garantizar condiciones equitativas para todos los operadores económicos que deseen participar en licitaciones públicas y, por otro, se intensifica la competencia y puede alcanzarse una mayor eficiencia por razón del grado de especialización de las PYMES.

Este cambio normativo ha obligado a revisar la interpretación que hasta ahora se había venido dando al artículo 86.3 TRLCSP. Así lo pone de manifiesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en su Informe 12/2015, de 6 de abril de 2016 (elaborado, por tanto, en el contexto anterior a la fecha límite de trasposición de la Directiva 2014/24/UE): *«En resumen esta Junta Consultiva considera que en atención al nuevo contexto, la finalidad de favorecer el acceso de las PYME a la contratación pública debe ser considerada como una justificación válida para que los órganos de contratación puedan proceder a realizar una división en lotes del objeto del contrato amparándose así en el supuesto que contempla el artículo 86.3, que reza «siempre que (...) así lo exija*

la naturaleza del objeto». Ello sin perjuicio de la obligada aplicación del último párrafo del artículo 86 del TRLCSP en cuanto a 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, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 14.2, 15.2 y 16.2 de la citada Ley»

Si bien aún no se ha llevado a cabo la trasposición al derecho español de la Directiva 2014/24/UE, esta Junta Consultiva ya ha tenido ocasión de manifestarse sobre su efecto directo en relación con diversas disposiciones de la misma por resultar, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente precisas. Así lo ha puesto de relieve en relación con el artículo 46 sobre división de los contratos en lotes, en su informe 17/2015, de 3 de diciembre: *«En este punto, la regla general de nuestro ordenamiento es que se puede realizar, independientemente, cada una de las partes de un contrato, mediante su división en lotes, previa justificación en su documentación, siempre que aquellas sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y constituyan una unidad funcional, o así lo exija la naturaleza del objeto. Hoy sin embargo, el artículo 46 de la Directiva 2014/24/UE invierte este principio, de modo que la regla general debe ser la división en lotes, debiendo justificarse la no división. De manera que, a partir del 18 de abril de 2016, los órganos de contratación quedarán obligados a seguir esta regla al delimitar el objeto de los contratos, y en este punto quedará desplazada la norma autonómica»*

En conclusión, desde el 18 de abril de 2016, como consecuencia del efecto directo del art. 46.1 y 2 de la Directiva 2014/24/UE, la regla general es la división del contrato en lotes. En el supuesto de que el órgano de contratación decida no dividir el contrato en lotes deberá motivarlo. Como se afirma en el Considerando 78 de la precitada Directiva, *«El poder adjudicador debe estar obligado a estudiar la conveniencia de dividir los contratos en lotes, sin dejar de gozar de la libertad de decidir de forma autónoma y basándose en las razones que estime oportunas, sin estar sujeto a supervisión administrativa o judicial. Cuando el poder adjudicador decida que no sería conveniente dividir el contrato en lotes, el informe específico o los pliegos de la contratación deben incluir una indicación de las principales razones que expliquen la elección hecha por el poder adjudicador. Estas razones podrían ser, por ejemplo, el hecho de que el poder adjudicador considere que dicha división podría conllevar el riesgo de restringir*

la competencia, o hacer la ejecución del contrato excesivamente difícil u onerosa desde el punto de vista técnico, o que la necesidad de coordinar a los diferentes contratistas para los diversos lotes podría conllevar gravemente el riesgo de socavar la ejecución adecuada del contrato».

La división del contrato en lotes, sin embargo, no dispensa de la obligada aplicación en la adjudicación de cada lote o prestación diferenciada de las normas procedimentales y de publicidad determinadas en función del valor acumulado del conjunto (artículo 86.3 *in fine* TRLCSP), consecuencia necesaria de la aplicación de los principios europeos de contratación pública, en cuya virtud *«la contratación no será concebida con la intención de excluirla del ámbito de aplicación de la presente Directiva ni de restringir artificialmente la competencia»* (art. 18.1 Directiva 2014/24/UE).

V. Especial referencia a la delimitación del objeto en el contrato de obras.

La determinación del objeto en el contrato de obras parte de unos parámetros específicos que se definen en el artículo 121 TRLCSP: *«en los términos previstos en esta Ley, la adjudicación de un contrato de obras requerirá la previa elaboración, supervisión, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto que definirá con precisión el objeto del contrato»*, debiendo observarse que el artículo 122 TRLCSP, a efectos de elaboración de los proyectos, clasifica las obras en diversos grupos: (obras de primer establecimiento, reforma o gran reparación; obras de reparación simple, restauración o rehabilitación; obras de conservación y mantenimiento; y obras de demolición)

De acuerdo con el artículo 122.3 TRLCSP, el concepto general de *«reforma»* comprende *«el conjunto de obras de ampliación, mejora, modernización, adaptación, adecuación o refuerzo de un bien inmueble ya existente»*. El objeto de la actuación sería, por tanto, el bien inmueble y el conjunto de actuaciones necesarias para conseguir la satisfacción de las necesidades públicas definidas por el órgano de contratación y plasmadas en el proyecto, teniendo en cuenta que, de acuerdo con el artículo 125.1 RGLCAP, *«Los proyectos deberán referirse necesariamente a obras completas, entendiéndose por tales las susceptibles de ser entregadas al uso general o al servicio correspondiente, sin perjuicio de las ulteriores ampliaciones de que posteriormente puedan ser objeto y comprenderán todos y cada uno de los elementos que sean precisos*

para la utilización de la obra», precisándose en el apartado 4 para el caso de obras de reforma, reparación o conservación y mantenimiento que los proyectos «... deberán comprender todas las necesarias para lograr el fin propuesto». En definitiva, el resultado del contrato de obras debe «cumplir por sí mismo una función económica o técnica» (art. 6.2 TRLCSP), «...cubriendo las necesidades del órgano de contratación» (Acuerdo 44/2012, de 9 de octubre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón).

El proyecto de obra recoge todas las actuaciones necesarias para lograr la satisfacción del fin público que se pretende alcanzar. No hay inconveniente en que un proyecto de obra se altere, se transforme o, incluso, se descarte en función de una nueva definición de necesidades o prioridades marcadas por el órgano de contratación, siempre con pleno respeto al conjunto de reglas y principios que ordenan la contratación pública. Ello requeriría, en su caso, la formulación de un proyecto que defina con precisión el nuevo objeto del contrato, que debería incluir todos los elementos necesarios para que el resultado pueda ser calificado como *«obra completa»*, de modo que pueda ser entregado al uso general o al servicio correspondiente.

En relación con la contratación de los entes locales, la Ley de Contratos del Sector Público contiene una excepción aplicable a los municipios de población inferior a 5.000 habitantes, consistente en que en los contratos de obras cuyo periodo de ejecución exceda al de un presupuesto anual, pueden redactarse proyectos independientes relativos a cada una de las partes de la obra, siempre que éstas sean susceptibles de utilización separada, en el sentido de uso general o del servicio, o puedan ser sustancialmente definidas y preceda autorización concedida por el Pleno adoptada con el voto favorable de la mayoría absoluta legal de sus miembros (Disposición Adicional Segunda, apartado 11 TRLCSP). Tal posibilidad quedaría por tanto cerrada para los municipios de más de 5.000 habitantes.

Por tanto, en el supuesto de contratación de obras por parte de un municipio cuya población fuera superior a 5.000 habitantes, no cabría acordar la división en fases del proyecto por no cumplirse los requisitos que establece la Disposición Adicional Segunda, apartado 11 TRLCSP. Y ello, aunque los elementos que componen una eventual “primera fase” sean

susceptibles de utilización o aprovechamiento separado, constituyendo una unidad funcional.

En conclusión, una vez definido por un Municipio de más de 5.000 habitantes el objeto de un proyecto de obras cuyo periodo de ejecución exceda al de un presupuesto anual, no cabe licitarlo por fases sucesivas, aunque cada una de éstas constituya una unidad funcional susceptible de utilización o aprovechamiento separado. Cuestión distinta sería que el órgano de contratación decidiera alterar o transformar el citado proyecto modificando su objeto, o incluso descartarlo en función de una nueva definición de necesidades o prioridades, siempre con pleno respeto al conjunto de reglas y principios que ordenan la contratación pública.

VI. CONCLUSIONES

- I. El objeto del contrato ha de ser determinado y completo. Sin embargo, la aplicación de los principios de la contratación puede permitir, en ocasiones, acumular en un solo contrato prestaciones que deberían ser, en principio, objeto de contratos separados o fraccionar, por el contrario, la ejecución de una prestación en diferentes partes.
- II. El fraccionamiento del objeto del contrato no estará en ningún caso permitido si la finalidad buscada o el resultado obtenido es la reducción de la cuantía en orden a obviar los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan.
- III. La Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 ha introducido un cambio sustancial en la noción del fraccionamiento de los contratos al establecer como regla general la división de los contratos públicos en lotes. Este cambio normativo ha obligado a revisar la interpretación que hasta ahora se había venido dando al artículo 86.3 TRLCSP.

Desde el 18 de abril de 2016, como consecuencia del efecto directo del art. 46.1 y 2 de la Directiva 2014/24/UE, la regla general es la división del contrato en lotes. En el supuesto de que el órgano de contratación decida no dividir el contrato en lotes deberá motivarlo.

IV. En el contrato de obras, el proyecto constituye el eje fundamental sobre el que descansa el concepto de obra completa en cuanto que en él se definen el conjunto de actuaciones necesarias para que el bien inmueble pueda cumplir con el fin público previsto para el mismo. Un proyecto de obra puede ser alterado, transformado o, incluso, descartado en función de una nueva definición de necesidades o prioridades marcadas por el órgano de contratación, pero ello debe realizarse con pleno respeto al conjunto de reglas y principios que ordenan la contratación pública.

Informe 1/2017, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, adoptado en su sesión del día 1 de febrero de 2017.