

Junta Superior de Contractació Administrativa
C/ Palau, 12 -3a planta
46003 VALÈNCIA
Tel.: 961 613072
Correo: secretaria_JSCA@gva.es

Ref .: SUB/SCC/mvt

Asunto : Informe 13/2018

INFORME 13/2018, DE 21 DE DICIEMBRE DE 2018. POSIBILIDAD DE REALIZAR CONTRATOS MENORES DE DIRECCIÓN DE OBRAS. CÓMPUTO DE LA DURACIÓN DEL CONTRATO.

ANTECEDENTES

En fecha 5 de diciembre de 2018 ha tenido entrada en la Secretaría de la Junta Superior de Contratación Administrativa solicitud de informe Del Subsecretario de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas con el siguiente tenor literal:

“La Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas es el máximo órgano encargado de la dirección y ejecución de la política del Consell en materia de políticas de prestación social, servicios sociales, dependencia, personas con diversidad funcional, familias, mayores, menores, adopciones, juventud, mujeres, igualdad, migraciones y voluntariado social.

La persona titular de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas es el órgano jerárquico superior del departamento y ejerce, entre otras, todas las atribuciones conferidas por la Ley del Consell, y en concreto lo preceptuado en el apartado l) del artículo 28 de la Ley del Consell, 5/1983, de 30 de diciembre, en cuanto a las facultades ordinarias en materia de contratación administrativa dentro de los límites legales presupuestarios.

Bajo la autoridad de la persona titular del departamento, la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas está integrada por los órganos superiores y centros directivos, entre los que se encuentra la Subsecretaría, que bajo la directa dependencia de la persona titular del departamento, ejercerá las competencias establecidas en el artículo 69 de la Ley del Consell, y sus competencias, entre otras, serán la de tramitar los expedientes de contratación, excepto los casos de delegación que se establezcan.

Por parte de la Intervención Delegada se ha reparado la tramitación de contratos menores cuyo objeto consiste en la dirección de obras que tramita esta Conselleria, por entender que un servicio de dicho objeto siempre y en todo caso superará el plazo de un año previsto como máximo para la ejecución de un contrato menor de servicios en el artículo 118 de la Ley de Contratos del Sector Público Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, teniendo en cuenta que si el plazo de duración de la dirección de obra está, per se, vinculado a la ejecución, y a esta hay que añadir la liquidación de la obra y, en su caso, el plazo de garantía, se superaría dicho límite legalmente establecido.

Para ello alude al informe 27/11, de 15 de diciembre de 2011 de la Junta de Contratación del Estado, que trata el tema de la duración de un contrato complementario de dirección de obras, informe que concluye que *“Al aplicar el artículo 279.4 de la LCSP, para el cómputo del plazo de duración del contrato de servicios a la dirección de obras o la gestión integrada de proyectos deben sumarse el plazo del contrato de obras al que están vinculados más el plazo estimado para proceder a la liquidación de las obras, formando parte del mismo el período de garantía del mencionado contrato de obras”*.

No obstante, esta Conselleria entiende que sí cabe la tramitación de un contrato menor de dirección de obra, siempre que se den los requisitos del artículo 118 de la Ley de Contratos, por entender que este tipo de contratos se definen, básicamente, por su cuantía. En apoyo de esta tesis se encuentra el informe de 3/2012, de 27 de marzo de 2012, de la Xunta Consultiva de Contratación Administrativa, sobre la duración de contratos de servicios de dirección de obra que expresamente entiende que:

“1º. En conclusión, a los efectos del artículo 23.3 del TRLCSP, debe entenderse por “plazo de duración” los contratos menores de dirección de obras, o el plazo de ejecución del contrato principal de obras de que dependen que resulta do prego e proxecto do contrato de obras, sen ter en conta o prazo de garantía das obras, nin as actuacións que n este desenvólvense ou as tendentes á liquidación do contrato.

2º. Polo tanto, se poderán concertar contratos menores de dirección de obras cando a súa importe non supere 18.000 euros (IVA excluído) e o prazo de execución das obras das que sexa contrato complementario, de acordo co prego e proxecto do contrato de obras, non supere un ano. Todo iso sen prexuízo de que as prestacións derivadas do contrato de dirección de obra se prolonguen no caso de atrasos na execución das obras ata a súa terminación e se estendan a os traballos que haxa que efectuar durante o prazo de garantía das obras e as actuacións necesarias para a liquidación do contrato principal, que se poderán realizar fora do indicado prazo dun ano e durante as que o contrato de dirección de obra debe entenderse vixente.

3º. Por todo o anterior, nos supostos nos que o prazo de execución das obras previsto nos pregos supere a duración dun ano, non podería contratarse a dirección de obra “complementaria” por medio dun “contrato menor”. Nos anteditos supostos, debería empregarse algún dos restantes procedementos de adxudicación que recolle o artigo 138.2 do TRLCSP.”

En atención a lo expuesto y de conformidad con lo previsto por el artículo 15 del Decreto 79/2000, de 30 de mayo, por el que se crea la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana y se regulan los Registros Oficiales de Contratos y de Contratistas y Empresas Clasificadas de la Comunidad Valenciana y las garantías globales, en concordancia con el artículo 9 de la Orden de 11 de junio de 2001, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se regula el régimen interno de funcionamiento de la Junta Superior de Contratación Administrativa, se solicita la emisión de informe sobre las siguientes cuestiones:

- posibilidad/imposibilidad de tramitar este tipo de contratos de servicios, mediante contrato menor, siempre que se den los requisitos previstos en el artículo 118 LCSP.



- aclaración sobre qué actividades profesionales se han de incluir a efectos del cómputo del plazo de ejecución, si únicamente la dirección de obra, o también la liquidación y el plazo de garantía.

EL SUBSECRETARIO”

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Como cuestión previa a examen de la consulta planteada indicar que las referencias que se realizan en el escrito de remisión al Decreto 79/2000, de 30 de mayo del Gobierno Valenciano, de creación de la Junta Superior de Contratación Administrativa, han de entenderse al Decreto 35/2018, de 23 de marzo, del Consell, por el que se regula la Junta Superior de Contratación Administrativa, el Registro Oficial de Contratos de la Generalitat, el Registro de contratistas y empresas clasificadas de la Comunitat Valenciana y la Central de Compras de la Generalitat y se adoptan medidas respecto de la contratación centralizada, que deroga expresamente el Decreto primeramente citado.

Asimismo hay que indicar que esta Junta no tiene como misión arbitrar entre los distintos órganos con funciones de asesoramiento o fiscalización por lo que en ningún caso debe posicionarse en favor de unos o de otros.

No obstante dado el interés que revisten las cuestiones planteadas se considera oportuno entrar en el fondo de las mismas.

1.- Posibilidad de realizar contratos menores de dirección de obras.

El art. 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP) establece en su apartado 1 que se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios.

Cualquier contrato de servicios de valor estimado inferior a 15.000 euros, si cumple los requisitos que el mismo artículo 118 establece en sus apartados siguientes podrá celebrarse , y por ende un contrato de dirección de obras. En este caso concreto cobra especial relevancia el informe justificativo de la insuficiencia de medios personales a la hora poder concertar externamente este servicio.

A lo anteriormente dicho cabe añadir una importante limitación, la establecida en el art. 29.8 de la LCSP: que los contratos menores cualquiera que sea su clase no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga.

Con todo y con eso esta afirmación debe ser recalcada en los contratos menores de dirección de obra porque la limitación del año de duración impuesto por ministerio de la Ley es

incuestionable. Por lo que en ningún caso se podrá contratar por contrato menor un contrato de dirección de obras si el contrato de obra excede del año de ejecución.

Esta afirmación tan palmaria debe verse matizada por la cuestión segunda planteada por la Conselleria, tal y como luego se verá. Y hace necesario que esta Junta haga patente, más si cabe, la conveniencia de aunar los contratos de servicios complementarios a las obras, es decir las distintas prestaciones de los profesionales intervinientes, en un solo contrato. Dirección de obra, dirección de ejecución y coordinación de seguridad y salud, si es la entidad contratante la redactora del proyecto.

Siguiendo esta línea argumental debemos hacer hincapié en que la figura del contrato menor no debe ser la práctica habitual en ningún caso. La figura del contrato menor nace para necesidades puntuales que deben ser satisfechas con celeridad, no como un procedimiento de contratación más para acometer prestaciones habituales y periódicas o de tracto sucesivo. En el caso que nos ocupa, una correcta planificación de las obras a realizar podría dar lugar a la aplicación de los procedimientos que sí cumplen con los principios de publicidad, transparencia y libre concurrencia para los contratos de dirección de obras.

2. Plazo de garantía de las obras y el período de liquidación en el cómputo de la duración del contrato menor de dirección de obras.

En el caso específico de la dirección de obras debemos necesariamente conjugar las prestaciones del director, tanto en el plazo de ejecución, como otras, una vez finalizadas las obras, y que la propia LCSP prescribe, y tal y como se desprende del Informe 27/2011, de 15 de diciembre, citado en los antecedentes por el órgano consultante, de la entonces Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado.

De este informe se infiere, en primer lugar que, en ningún caso el plazo de garantía forma parte del cómputo de la duración del contrato. Así el citado informe reza:

“La interpretación del cómputo del plazo previsto en el artículo 279.4 de la LCSP, de acuerdo con los criterios del artículo 3 del Código Civil, debe partir del tenor literal del mismo, que establece que el contrato tendrá la duración igual a la del contrato de obras al que están vinculados más el plazo estimado para proceder a la liquidación de las obras. En este sentido, de acuerdo con esta redacción, para el cómputo de dicho plazo debemos tener en cuenta la suma de los dos plazos especificados: la duración del contrato de obras y, por otro, el plazo estimado para proceder a la liquidación. “

Una primer apreciación nos llevaría a concluir que este informe no viene referido a un contrato menor de obras dado el tenor literal del mismo- alude a pliegos de licitación- siendo que en el contrato menor de obras se exige presupuesto y factura, y su caso, proyecto.

En segundo término como bien indica el propio informe, en los pliegos únicamente se hará referencia al plazo de ejecución de las obras y dejando patente que en ningún caso debe tenerse en cuenta a efectos de duración el plazo de garantía.



“El primero (referido al plazo de duración de las obras) vendrá determinado en el pliego del correspondiente contrato (de dirección de obras), concluyendo, en su caso, con la realización de la obra que constituye su objeto a satisfacción de la Administración, para lo cual está previsto la celebración del acta de recepción de las obras en el artículo 218.2 de la LCSP, no formando parte del mismo el período de garantía, según ha quedado expuesto. Por su parte, a este plazo deberá sumarse al plazo estimado para la liquidación de las obras, dentro de los plazos legalmente fijados y atendiendo a la entidad de las obras objeto del contrato, tareas que de acuerdo con los preceptos anteriormente citados se inician a la conclusión del período de garantía.” (El subrayado es nuestro).

La consecuencia de este informe, llevado al contrato menor de dirección de obras, sería que los contratos menores de dirección de obras tendrán un plazo de ejecución propiamente dicho, esto es, el plazo de ejecución de las obras. Ahora bien, dado que la dirección de obras comprende otras actuaciones como es, en caso de darse, la liquidación final, debemos concluir que la duración del contrato – es decir el periodo que el contrato está vigente- deberá incluir el plazo estimado de liquidación final, si la hubiere, sin que en el contrato menor de dirección de obras esa duración pueda exceder de un año. En esta línea argumental cabe, además, afirmar que en ningún caso el plazo de garantía de las obras formará parte del cómputo del plazo de duración del contrato menor de dirección de obras.

Pues bien , así las cosas debemos retomar la cuestiones del plazo máximo de ejecución del contrato de obras. En el apartado primero de nuestro informe hacíamos referencia a que la dirección de obras por contrato menor solo podrá darse cuando la ejecución de las obras no supere el año. Pero llegados a este punto tenemos que conjugar el plazo de ejecución de las obras más su liquidación final, de darse esta, con el plazo máximo de duración del contrato de dirección de obras, el cual como se ha indicado no podrá exceder del año computando el plazo de ejecución de la obra más el necesario para la liquidación final.

Es necesario, por tanto, para evitar supuestos de infracción de la duración de los contratos menores, tener en cuenta que si hay liquidación final de la obra y el plazo de ejecución de las obras fuera de 12 meses, el contrato menor de dirección de obra podría exceder del plazo previsto de un año. Con lo cual se deberá dar una situación tal en la que, computados ambos plazos, el de ejecución de las obras y el de liquidación final, si la hubiere, no excediere de un año.

Estas consideraciones nos llevan a recomendar, más si cabe, una adecuada planificación de las obras necesarias de dirección externalizada y adecuar su adjudicación a los procedimientos legalmente previstos mediante la oportuna licitación; así como , en su caso, la licitación conjunta de todos los profesionales intervinientes en el contrato de obras . Y finalmente tener muy en cuenta que en los contratos de obra acaecen situaciones que pueden hacer necesaria una ampliación del plazo de ejecución con lo cual la figura del contrato menor de dirección de obras no sería el procedimiento adecuado, pudiéndose dar situaciones irregulares no debiendo llegar a tal extremo.

CONCLUSIONES

Primera.- Con los requisitos del art. 118 y las limitaciones del art. 29.8 de la LCSP se pueden realizar contratos menores de dirección de obras no considerando éste que deba ser el procedimiento habitual para este tipo de contratos por las singularidades en la ejecución de los contratos de obras.

Segunda .- Los contratos menores de dirección de obras tendrán un plazo de ejecución propiamente dicho, esto es, el plazo el de ejecución de las obras. Ahora bien dado que la dirección de obras comprende otras actuaciones como es, en caso de darse, la liquidación final, debemos concluir que la duración del contrato – es decir el periodo que el contrato está vigente- deberá incluir el plazo para realizar liquidación final, si la hubiere, sin que el contrato menor de dirección de obras esa duración pueda exceder de un año. En esta línea argumental cabe, además, afirmar que en ningún caso el plazo de garantía de las obras formará parte del cómputo del plazo de duración del contrato de dirección de obras.

Tercera.- Es necesario para evitar supuestos de infracción de la duración de los contratos menores, tener en cuenta que si hay liquidación final de la obra y el plazo de ejecución de las obras fuera de 12 meses, el contrato menor de dirección de obra podría exceder del plazo previsto de un año. Con lo cual la utilización del contrato menor requerirá que la duración, computados ambos plazos, el de ejecución de la obras y el de liquidación final, si la hubiere, no excediere de un año.

Cuarta .- Se recomienda la contratación en una misma licitación de los profesionales intervinientes en los contratos de obras a fin de evitar sucesivos contratos menores, y una adecuada planificación de las obras a realizar para poder adjudicar mediante el correspondiente procedimiento de licitación tales servicios en aras a la publicidad, transparencia y libre concurrencia.

El presente Informe se emite al amparo de lo dispuesto en los artículos 2.1 y 9 del Decreto 35/2018, de 23 de marzo, del Consell, por el que se regula la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana, y tendrá carácter no vinculante. Por tanto, el órgano consultante podrá adoptar su decisión ajustándose o apartándose del criterio de la Junta, con la obligación de motivar su decisión en este último caso.

LA SECRETARIA

Vº Bº LA PRESIDENTA
SUBSECRETARIA DE HACIENDA Y MODELO ECONÓMICO

APROBADO POR LA JUNTA SUPERIOR
DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA
en fecha 21 de diciembre de 201

