

Expediente: 2021/G01_01/000245 (B-717)

Ref.: [REDACTED]

Asunto: Contrato talleres servicios sociales

Denunciado: Ayuntamiento de Valencia

**DIRECCIÓN DE ANÁLISIS E
INVESTIGACIÓN**

RESOLUCIÓN DE CONCLUSIÓN DE ACTUACIONES

El director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, en el ejercicio de las funciones y competencias atribuidas por la *Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana*, modificada por la *Ley 27/2018, de 27 de diciembre*, visto el informe previo de 13 de septiembre y atendiendo a los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Alerta y contenido

A través de los canales de esta Agencia habilitados al efecto, se presentó alerta manifestando que han sido adjudicados por parte del Ayuntamiento de Valencia un total de 15 contratos menores para la realización de "Talleres de habilidades y competencias básicas para la población en situación de riesgo o exclusión social para 2021" sin que los mismos hayan seguido procedimiento de contratación de pública concurrencia como exigiría la normativa contractual.

Se aporta como documentación que avale sus afirmaciones, copia de las adjudicaciones realizadas para la celebración de los mencionados Talleres en la anualidad 2021, según se relaciona:

	TALLER	EMPRESA ADJUDICATARIA
1	"Et competeix"	[REDACTED]
2	"Competencias personales y digitales"	[REDACTED]
3	"Yoga y autorrealización"	[REDACTED]
4	"Hábitos saludables"	[REDACTED]
5	"Re-conéctate"	[REDACTED]
6	"Aquesta és València"	[REDACTED]
7	"Cuidados a personas mayores"	[REDACTED]
8	"Hogarnizarte"	[REDACTED]
9	"Conociendo el idioma castellano"	[REDACTED]



10	"Repara tu hogar"
11	"Monitor/a de colegio"
12	"Cuina amb cor"
13	"Técnicas básicas de limpieza"
14	"Educaci-ON"
15	"Projectes de costura"

SEGUNDO. Apertura del expediente

La denuncia interpuesta ha dado lugar a la apertura por parte de la Agencia del expediente identificado con la referencia se cita en el encabezado, acusando recibo de la misma.

TERCERO. Informe previo de verosimilitud

La consulta de los documentos aportados por la persona alertadora ha servido de base para elaborar el informe previo de verosimilitud. En el mismo se cita que, según se desprende de su análisis:

- La ejecución de los 15 contratos adjudicados se encontraba prevista en las mismas fechas, entre el 1 de septiembre y el 30 de noviembre de 2021.
- Según se indica en las resoluciones de adjudicación, se siguió un proceso previo de selección, sin que conste en la misma los criterios que fueron aplicados.
- No se motiva, ni justifica que su adjudicación se realizara a través de contratos menores, así como la no aplicación de un proceso de licitación abierto, garantizado con ello la observancia de los principios de publicidad y pública concurrencia.

Las actividades objeto de denuncia entrarían en el ámbito de aplicación 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.

Por ello, a tenor de lo establecido en el artículo 12 de la Ley 11/2016, se emitió el informe previo el 17/03/2022 que evaluó la verosimilitud de los hechos y determinó justificada una investigación.

CUARTO. Inicio de actuaciones de investigación y requerimiento de documentación

Por Resolución n.º 204, de 17/03/2022, del director de la Agencia se inician las actuaciones de investigación, sobre la base del informe de verosimilitud citado.

En la misma se señalan la información a requerir la Agencia, obtenidas de los documentos que obran en el expediente y se requiere al Ayuntamiento de Valencia. Según se indica en la Resolución:

[...] Notificar al Ayuntamiento de Valencia la resolución de inicio de actuaciones, requiriéndole la siguiente documentación:

- *Copia auténtica e indexada de los 15 expedientes de contratación adjudicados para la celebración de "Talleres de habilidades y competencias básicas para la población en situación de riesgo o exclusión social para 2021".*
- *Se Informe por parte de la persona responsable del Servicio de contratación en relación con la tramitación de los citados contratos menores indicando:*
 - *El proceso de selección y criterios aplicados a los proyectos presentados (según se indica se presentaron un total de 31 proyectos de los que se seleccionó 15 de ellos).*
 - *Dado que la ejecución de los 15 contratos adjudicados se encontraba prevista entre el 1 de septiembre y el 30 de noviembre de 2021, deberá indicar las circunstancias y justificación de su adjudicación como contrato menor y la no aplicación de un proceso de licitación abierto, garantizado con ello la observancia de los principios de publicidad y pública concurrencia.*

La respuesta de la administración local se recibe en esta Agencia el 30 de marzo de 2022 (RE AVAF nº 2022000412) a la que se adjunta:

-Informe de la Sección de Programas de Inserción Social y Laboral de este Servicio de Bienestar Social e Integración.

-Copias auténticas e índice de cada uno de los 15 expedientes administrativos donde se han tramitado los referidos contratos menores.

QUINTO. Informe provisional

El 9 de mayo de 2022 se emite informe provisional de investigación en el que se concluye, tras el estudio en detalle de la totalidad de la documentación requerida, así como la obtenida en fuentes abiertas y la obrante en el expediente, lo siguiente:

1. *Por parte del Ayuntamiento de Valencia (concejalia delegada de Servicios Sociales) se adjudicaron un total de 15 contratos menores para la realización de los "Talleres de habilidades y competencias básicas para la población en situación de riesgo o exclusión social para 2021".*

Han sido adjudicados contratos menores para la realización de los Talleres a 15 distintos proveedores que individualmente considerados están en el límite del contrato menor, y en su conjunto ascienden a 201.352,62 €, por lo que su contratación debía llevarse a cabo en un único contrato comprensivo de la totalidad de sus prestaciones, máxime cuando la duración de todos ellos se estimó en un mismo periodo temporal, entre el 1 de septiembre y el 30 de noviembre de 2021.

2. *Para que exista fraccionamiento "irregular" el órgano de contratación, en el momento de iniciar la tramitación del contrato, ha de tener conocimiento de la necesidad de contratar una prestación de carácter unitario, perfectamente definida y que tiene que llevarse a cabo año tras año, si la necesidad es razonablemente previsible.*

Dicho concepto, al ser trasladado a este supuesto, pone de manifiesto que esta contratación responde a un mismo objeto y necesidad, por lo que solo podrían considerarse como susceptibles de una contratación separada si dicha necesidad surgiera en momentos distintos, situación que no se produce en este caso dado que coexisten temporalmente cada uno de los contratos en su respectivo expediente de contratación y Taller de actividades cuya fecha de inicio de actividad es la misma (de 1 de septiembre a 30 de noviembre de 2021). Así como de los propios actos del ayuntamiento en la tramitación del nuevo expediente de contratación para cubrir las mismas necesidades para 2022, que además acredita el carácter recurrente de las mismas.

Dado el carácter de las prestaciones a realizar, era previsible estimar que se produjeran un número importante de actuaciones de igual naturaleza a lo largo del año de forma periódica, por lo que era perfectamente posible agrupar en un solo contrato todas las sucesivas actuaciones a desarrollar similares, permitiendo así compatibilizar el carácter social de la prestación con el respeto al principio de la libre competencia, y del incremento de eficacia administrativa lo que constituye la regla general aplicable siempre que por su naturaleza u objeto sea posible y no se justifique lo contrario.

3. *No se acreditada en la documentación remitida la existencia de un contrato anterior que ampare la realización de los Talleres objeto de estudio, justificando su realización en su carácter de “contrato puente” según Informe 73/2018, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCE).*

Atendiendo al Informe de la JCCE, la excepcional circunstancia de la continuidad en la prestación del servicio deberá justificarse sólidamente en el expediente de contratación. Por tanto, es el órgano de contratación el que debe emitir informe en el que de forma explícita se indique el carácter excepcional de la misma. En estos expedientes se aporta a su tramitación una “diligencia” sin hacer mención de la excepcionalidad de las adjudicaciones.

SEXTO. Trámite de audiencia

Con la notificación del informe provisional se concede un plazo de 10 días hábiles a contar desde la recepción del mismo para formular las alegaciones que se considere oportunas.

El 25 de mayo de 2022 (NRE nº2022000745) el Ayuntamiento de Valencia presenta escrito de alegaciones que son analizadas posteriormente.

ANÁLISIS DE LOS HECHOS

PRIMERO. Actividades de investigación efectuadas

1. Metodología y Objeto

Para la realización de la presente investigación se ha tomado como punto de partida la documentación facilitada por la persona alertadora, base que ha servido para determinar la documentación necesaria a requerir para una adecuada evaluación de los hechos denunciados, así como la remitida por parte de la administración local.

Dicho acervo documental ha sido objeto de análisis por parte de esta Agencia para determinar la veracidad de los hechos, siendo el resultado de este análisis el que se expone en el presente informe y en el que se analiza los hechos contrastados, la normativa que le resulta aplicable y sus exigencias procedimentales en el caso que se investiga, para posteriormente analizar su posible incumplimiento y finalmente los efectos que derivan del mismo.

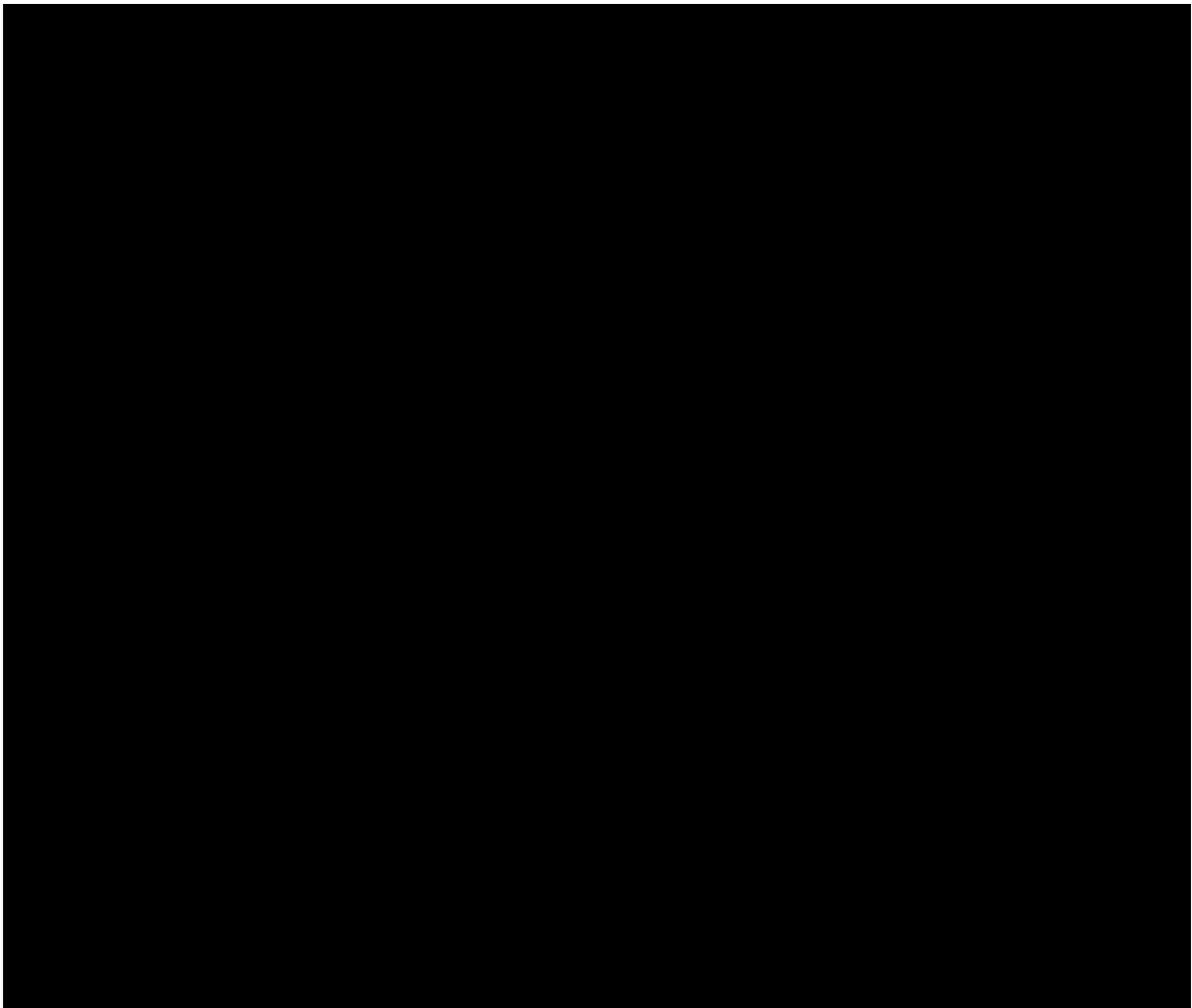
El objeto del presente informe es el de determinar si en los contratos menores que han sido adjudicados por parte del Ayuntamiento de Valencia para la realización de los “Talleres de habilidades y competencias básicas para la población en situación de riesgo o exclusión social

para 2021” ha sido observado el procedimiento de contratación de pública concurrencia como exigiría la normativa contractual.

Cabe indicar que, por parte de esta Agencia, no será objeto de análisis el proceso de valoración de los proyectos presentados, sino la pertinencia y utilización de la figura del contrato menor para su adjudicación y la existencia de un posible fraccionamiento del objeto contractual.

2. Documentación remitida

- Se remite copia auténtica e índice de cada uno de los 15 expedientes administrativos donde se han tramitado los referidos contratos menores por el Ayuntamiento de Valencia, según detalle:



(1) *Contratos exentos de computar el IVA*

- Cabe mencionar que los expedientes citados se aportan completos y, tras revisar su contenido, se observa que han sido incorporados los documentos que se citan¹:
 - Propuesta de gasto
 - Moción impulsora
 - Declaración responsable del contratista
 - Proyecto presentado
 - Contrato de persona encargada de *Tractament de Dades Personals*.
 - Acuerdo de la JGL de aprobación de la contratación del contrato menor. Propuesta resolución.
 - Diligencia complementaria de secretaria del área II.
 - Informe de conformidad con lo dispuesto en la Circular de fecha 13 de marzo de 2020
 - Resolución adjudicación de la JGL (PD) y su Registro
 - Comunicación de la Resolución a los servicios municipales de Tesorería, Gastos corrientes y transferencias, Contabilidad y Bienestar social e integración.
 - Notificación al adjudicatario
 - Informe técnico del servicio de bienestar social e integración
 - Informe con la propuesta de ampliación del presupuesto PAES 2021
 - Contrato de tratamiento datos firmado por la entidad
 - Factura emitida por el adjudicatario.
 - Informe del Servicio Fiscal de gastos de la Intervención General emitido en intervención previa limitada: Intervenido de conformidad².
 - Resolución de aprobación y reconocimiento de la obligación de los gastos y su Registro.
 - Documento contable *AD*.
 - Informe sobre disponibilidad de crédito

- Como documentación adicional, se aporta Informe sobre la tramitación de los contratos menores para talleres de habilidades y competencias básicas, emitido por el Servicio de Bienestar Social e Integración, Sección de Programas de Inserción Social y Laboral el 28/03/2022, en el mismo se indica en cuanto a las circunstancias y justificación de su adjudicación como contrato menor:
 - Dichos servicios y proyectos se vienen impulsando desde la concejalía de Servicios Sociales, y van dirigidos a personas incluidas en programas específicos de los servicios sociales que se encuentran en situación de exclusión social y con graves dificultades de acceso al mercado laboral, especialmente a aquellas beneficiarias de la Renta Valenciana de Inclusión, en su modalidad de Renta de Garantía de Inclusión Social. Se contemplan como una acción formativa dentro de los planes

¹ En el expte. núm. E-02201-2021-000083-00, consta factura de la anualidad 2020. No se aporta informe del Servicio Fiscal de gastos de la Intervención General emitido en intervención previa limitada, ni del servicio de Contabilidad.

² Por parte del Servicio Fiscal de Gastos (SFG) de la Intervención General del Ayuntamiento de València (IGAV) corresponde su fiscalización previa limitada, según normativa municipal.

personalizados de intervención con el objeto de potenciar la empleabilidad de las personas de cara a una futura inserción sociolaboral.

- En cuanto al proceso seguido, se indica que:

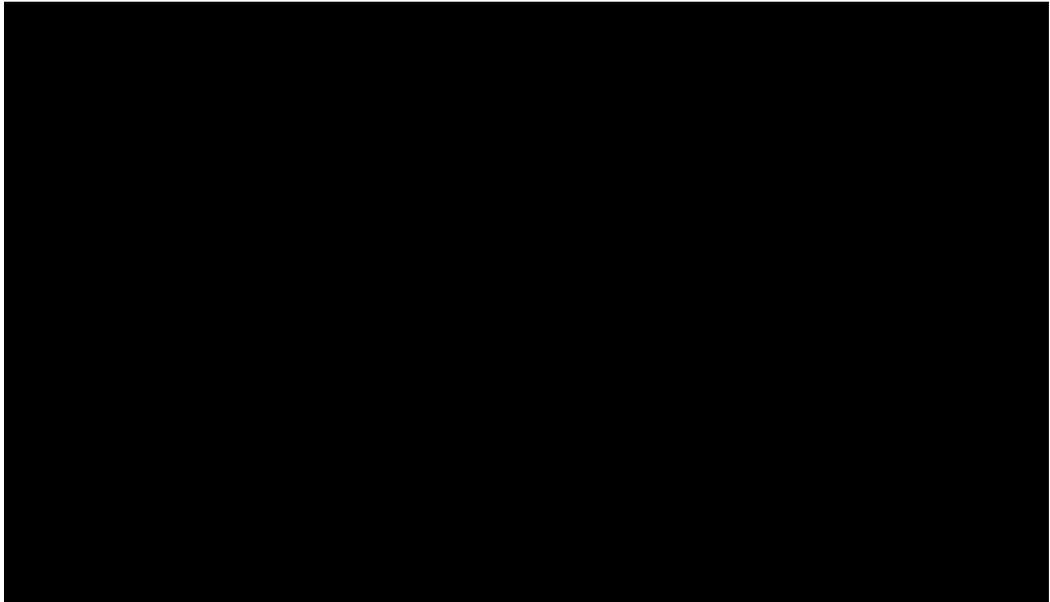
[...] para disponer de proyectos de talleres para proponer su contratación, se informó, con carácter general, de la intención de poner en marcha los mismos, publicando el oportuno anuncio en la web municipal con inclusión de las condiciones técnicas requeridas, estableciendo el procedimiento y plazo de presentación que finalizó en fecha 21 de mayo de 2021.

Todos los proyectos presentados lo fueron en tiempo y forma. Un total de 22 solicitantes (entidades, empresas o profesionales) presentaron un total de 31 proyectos, que fueron valorados conforme a los criterios establecidos en el documento de condiciones técnicas publicado de los Talleres de Habilidades y Competencias Básicas 2021.

Dicho documento, en el punto nº 5 recogía los siguientes criterios de valoración de proyectos:

- A. Oferta económica, hasta un total de 35 puntos. Se considerará coste económico y adecuación del presupuesto (claridad en la desagregación de conceptos y equilibrio presupuestario).*
- B. Valoración técnica del proyecto, hasta un total de 50 puntos. Se tendrá en cuenta la innovación de especialidad propuesta, la adecuación de los objetivos y contenidos del taller propuesto a los objetivos generales perseguidos con la implementación de los talleres, la coherencia del proyecto, la metodología, la propuesta de organización y planificación, los recursos humanos, materiales e infraestructura, la aplicación de la perspectiva de género y la experiencia de la empresa, entidad o profesional.*
- C. Mejoras propuestas, hasta un total de 15 puntos.*

Finalmente, se propusieron los 15 proyectos que mayor puntuación habían obtenido y que atendían a las necesidades planteadas por los Centros Municipales de Servicios Sociales



3. Procedimiento de contratación y normativa aplicable.

Dentro del ámbito de la contratación se contempla por 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 y concordantes (en adelante LCSP), la modalidad de los “contratos menores” para los cuales dicha norma legal establece unos límites de carácter cuantitativo y temporal.

El contrato menor se regula en el artículo 118 de la LCSP, en los siguientes términos³:

*1. 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**, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal.*

*2. En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá la emisión de un **informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior.***

3. Asimismo se requerirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan [...].

Dicha previsión normativa se complementa, para el caso del Ayuntamiento de València, con la Circular de fecha 13 de marzo de 2020, de la Vicesecretaría General, por la que se dictan instrucciones complementarias sobre los contratos menores que celebre el Ayuntamiento de València.

Una de las novedades más relevantes introducida por la LCSP, para evitar contratos “vacíos” de contenido, o que no respondan al interés público, ha sido la previsión que establece la necesidad de que conste en el expediente administrativo el informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato que se pretende adjudicar. Asimismo, debe justificarse en el expediente que no se está alterando el objeto del contrato (por ejemplo, fraccionándolo) para evitar tener que licitar el contrato por uno de los procedimientos ordinarios.

Con estas modificaciones, introducidas por la LCSP se ha perfilado el nuevo régimen jurídico de los contratos menores con el fin de permitir un mejor uso de esta figura contractual con pleno respeto a los principios de publicidad, no discriminación y libre concurrencia.

³ La redacción actual de artículo 118 fue modificada por la disposición final 1.1 del Real Decreto-ley núm. 3/2020, de 4 de febrero (BOE de 05/02/20).

Es precisamente con la aprobación de la normativa interna municipal que resulta obligatorio, para todos los servicios del Ayuntamiento, la incorporación del requisito de los tres presupuestos al expediente de contratación, como condición previa a la adjudicación de contratos menores. En este sentido se indica en la mencionada Circular de fecha 13 de marzo de 2020, de la Vicesecretaría General, por la que se dictan instrucciones complementarias sobre los contratos menores que celebre el Ayuntamiento de València:

I[...] II La obligatoriedad de promover la concurrencia

Tal precepto se materializa en el artículo 1 de la LCSP cuando se indica que “La presente Ley tiene como objeto (...) la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa”. En tal sentido cabe recalcar en la normativa interna municipal la obligatoriedad de promover la concurrencia en la adjudicación de los contratos menores, cualquiera que sea su importe y, para ello, en los contratos menores cuyo valor estimado sea superior a los 3.000 €, así como en todos aquellos en los que el servicio gestor lo estime pertinente, los servicios gestores solicitarán al menos tres ofertas, que se incorporarán al expediente junto con la justificación de la oferta de mejor relación calidad-precio para los intereses municipales, salvo cuando las circunstancias concurrentes lo desaconsejen por razón de la inmediatez de la necesidad que se trate de satisfacer y se motive debidamente en el expediente de contratación. A estos efectos, dicha inmediatez no podrá tener su origen en la falta de previsión y deberá obedecer a un hecho objetivo y ajeno a la gestión del órgano de contratación. En este supuesto, si en el expediente no figuran las tres ofertas indicadas o, en su defecto, el informe que motive el por qué no se han solicitado, o dicho informe resulta improcedente, la Sección de Apoyo a la Secretaría devolverá el expediente al servicio gestor para su subsanación.

No se incorpora en la documentación remitida la citada solicitud de ofertas, si bien en el Informe emitido por el Servicio de Bienestar Social e Integración, Sección de Programas de Inserción Social y Laboral el 28/03/2022 se da cuenta del proceso seguido en la selección de los proyectos y los criterios aplicados en su valoración por lo que se acredita la realización de un proceso destinado a promover la concurrencia.

3.1. Fraccionamiento del objeto del contrato

Dado que la alerta presentada indica que en los contratos menores suscritos se ha incurrido en supuesto de fraccionamiento, resulta forzoso analizar dicho concepto jurídico y su encuadre dentro del instituto de los contratos menores.

En este sentido, es necesario establecer en primera instancia que el supuesto del posible fraccionamiento de contratos se encuentra asociado, en gran medida, a los contratos menores, puesto que es en esta figura de carácter excepcional en la que debe observarse con mayor rigor al utilizar la figura del contrato menor para supuestos no previstos por la ley, lo que supondría, de aplicarse incorrectamente, una restricción injustificada de la aplicación de principios básicos de la contratación pública, así como la concurrencia a procedimientos de adjudicación no adecuado y la omisión de la obligación de posterior publicación del contrato; preceptos establecidos, no solo en la LCSP, sino también en las Directivas Europeas.

Es pues obligatorio establecer que aquello que la ley prohíbe, no es el fraccionamiento en sí mismo considerado del objeto del contrato, sino la utilización de dicha posibilidad, reduciendo el importe del contrato, con la intención de eludir los requisitos de publicidad y procedimiento.

Para ello, resulta necesario en primer lugar, determinar con precisión el objeto del contrato que deberá concretar las funcionalidades a satisfacer con el mismo. En este sentido en la propia normativa municipal⁴ se define:

I- El concepto de fraccionamiento contractual.

Existe fraccionamiento, según reiterada doctrina de las Juntas Consultivas, cuando entre las diferentes prestaciones que pretenden contratarse (o partes de éstas) exista un vínculo operativo pese a lo cual se contratan de forma separada.

Según el manual de fiscalización de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana "uno de los aspectos fundamentales para determinar la existencia de fraccionamiento o no, hace referencia a la aplicación a cada caso concreto del concepto de "unidad operativa o funcional". A tal efecto "existirá una unidad operativa o funcional, si los elementos son 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".

A mayor abundamiento en la instrucción 1/2019, de 28 de febrero de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y supervisión de la contratación, se indica que "(...) el criterio relativo a la "unidad funcional" para distinguir si existe fraccionamiento en un contrato menor estriba en si se pueden separar las prestaciones que integran el citado contrato; y en el caso de que se separen, si las prestaciones cumplen una función económica o técnica por sí solas. Así, la justificación debe versar sobre la indispensable e intrínseca vinculación entre las prestaciones en cuestión para la consecución de un fin, esto es, la satisfacción de la necesidad que motiva la celebración del contrato".

En el caso de que constituyan una unidad operativa o sustancial y se divida el contrato, estaremos ante un fraccionamiento prohibido por el ordenamiento jurídico y, por tanto, debe justificarse por parte de los servicios municipales la ausencia de fraccionamiento en los expedientes de adjudicación de contratos menores.

Asimismo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en diversas sentencias ha abordado dicha cuestión, de forma que el concepto de unidad técnica y económica aparece claramente delimitado en la Sentencia del TJUE de 5 de octubre de 2000, asunto C-16/98, que para determinar si existe fraccionamiento fraudulento, examina, no tanto en la existencia de intención elusiva por parte del poder adjudicador, sino en el carácter único de lo que constituye el objeto del contrato. De este modo si el objeto del contrato era único y se fraccionó en diversos expedientes, aunque no existiera una intención elusiva, habrá fraccionamiento indebido.

Una correcta interpretación de estas sentencias exige entender a sensu contrario que contratos menores con objetos distintos no pueden exigir una acumulación ficticia a efectos de aplicar normas de publicidad y concurrencia. Ciertamente, la existencia de objeto único es el punto de partida para calificar de fraudulento el fraccionamiento.

La unidad funcional es un concepto jurídico indeterminado que debe ser entendido como una aptitud para que el conjunto de prestaciones que integran un contrato puedan cumplir por sí mismas una función económica o técnica. Cabe entender que existe unidad funcional si las distintas prestaciones que integran el contrato no pueden ser separadas sin que se menoscabe el 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.

⁴ 2020-03-13. Circular: Instrucciones complementarias sobre los contratos menores en relación con el informe de 19 de diciembre de 2019 del Tribunal de Cuentas, así como de la modificación del artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y otros aspectos relacionados con la contratación menor.

A este respecto se emitirá, si se estima pertinente, observación complementaria o informe desfavorable por parte de la Secretaría Municipal respecto de posible fragmentación contractual, gasto recurrente o estructural o cualquier otro fundamento jurídico al respecto.

Es pertinente, por lo tanto, remitirnos a la interpretación que sobre este asunto han venido realizando las diferentes Juntas de Contratación Administrativa⁵.

Con carácter general, le corresponde al órgano de contratación decidir si para dar satisfacción a varias necesidades tramita uno o varios expedientes de contratación. Esta discrecionalidad para configurar jurídicamente la licitación y contratación de dos o más prestaciones encuentra su límite en el principio de no división fraudulenta del objeto del contrato que establece la normativa contractual, por el que se prohíbe el fraccionamiento del objeto del contrato cuando su finalidad sea la de “disminuir la cuantía del mismo” y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan.

Ello supone que el criterio más utilizado para determinar la existencia de un fraccionamiento fraudulento, junto con el resultado de la vulneración de las normas de publicidad y concurrencia, lo constituye el hecho de que el objeto del contrato constituya una única “unidad funcional” desde el punto de vista técnico y económico, es decir que los distintos contratos “fraccionados” persigan realmente una misma finalidad técnica y económica y se haya pretendido eludir su contratación mediante un procedimiento “abierto” (sometido a los requisitos de publicidad general y libre concurrencia previstos legalmente) mediante dicha técnica. Evidentemente sin la existencia de una unidad de prestación en los contratos presuntamente “fraccionados” resultaría injustificado la necesidad de realizar un único contrato y, por ende, resultaría inviable imputarle infracción legal alguna

Por lo tanto, para fraccionar el objeto de un contrato, y atendiendo a los informes emitidos por las diferentes Juntas de Contratación Administrativa citados y el criterio de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, los requisitos necesarios para ello son, en primer lugar, determinar si la prestación que lo constituya es divisible, ya que, a partir de ahí, resulta necesario que cada una de ellas constituya un conjunto independiente y, por encima de todo, y en segundo lugar, que no haya existido “ánimo defraudatorio” al actuar de ese modo, esto es, que en ningún caso la división haya servido para infringir los principios de publicidad y de concurrencia, o se haga con la intención de eludir la aplicación de estos principios en el procedimiento de contratación.

En la misma línea, otro elemento a considerar, y del que ya hemos hecho mención, recordando lo previsto en la propia ley al establecer que no puede fraccionarse el contrato “con la finalidad”, es la alusión al juicio de intencionalidad de la Administración al proceder al fraccionamiento.

De acuerdo con lo anteriormente señalado y recogiendo las consideraciones de la Circular del Ayuntamiento de Valencia ⁶, *todas las prestaciones orientadas a la consecución de una misma finalidad deben dar lugar a una sola respuesta contractual, por lo*

⁵ Entre otros el Informe 16/09, de 31 de marzo de 2009 de la Junta de Contratación Administrativa del Estado (JCCAE), el Informe 1/09, de 25 de septiembre de 2009 de la JCCAE, el Informe 7/2016, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias, así como el Informe 7/2012, de 7 de mayo de 2013 de la JCCAE.

⁶ 2020-03-13. Circular: Instrucciones complementarias sobre los contratos menores en relación con el informe de 19 de diciembre de 2019 del Tribunal de Cuentas, así como de la modificación del artículo 118 de la Ley

que en el caso que nos ocupa la contratación debía realizarse de manera conjunta para dar respuesta a actuaciones a celebrar en las mismas fechas y con el fin de atender las mismas necesidades

Por su parte, el artículo 99.2 de la LCSP indica que: 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.

Por ello, lo que se contempla en la norma legal es una prohibición del fraude que supone el fraccionamiento indebido del contrato. Tal como mantiene el CJCCV en su Dictamen nº 211/2021, de 14/04/2021:

[...] Como hemos visto, la finalidad de la norma no era otra que impedir el nacimiento de relaciones contractuales en las que la alteración indebida del objeto pretenda encubrir un fraccionamiento engañoso del contrato con la intención de disminuir su cuantía y eludir así las exigencias normativas sobre publicidad y procedimientos de adjudicación fijados en la Ley.

Por lo expuesto, queda acreditada en la documentación analizada, la existencia de indicios de “ánimo defraudatorio” en las contrataciones menores realizadas, dado que por el importe de las prestaciones no podían tramitarse por el procedimiento de la contratación menor, si bien no puede obviarse que se realizó un proceso previo de concurrencia competitiva que queda acreditado en el expediente, y aunque el mismo no posee las garantías de concurrencia que le correspondía al contrato atendiendo a su importe y procedimiento a seguir, no permite instar la revisión de oficio de los actos administrativos.

3.2 Carácter periódico o recurrente de las prestaciones

Otro criterio por considerar indicativo de la posibilidad de un fraccionamiento es la existencia de contratos periódicos, recurrentes o sucesivos (siempre y cuando entre ellos exista unidad funcional). Por lo tanto, es necesario añadir un elemento a la ponderación de la concurrencia de este supuesto y es la previsibilidad y, por ende, la necesidad de planificación.

En efecto, existen prestaciones que resultan recurrentes para todos los adjudicatarios. En la medida en que tales prestaciones sean razonablemente previsibles y constituyan una unidad respecto a su objeto, deben adjudicarse en un único contrato, así se indica en el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Baleares en el Informe 4/2010, de 29 de octubre, “[...] 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”.

En este mismo sentido se pronuncia el Informe 5/2018, de 15 de junio, de la JCCA de la C. Valenciana: “En los casos anteriores de suministros o servicios comunes, si ni siquiera

9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y otros aspectos relacionados con la contratación menor.

se anunciara su licitación en el perfil de contratante resultaría muy difícil justificar a partir de ahora y conforme a lo dispuesto actualmente en el artículo 118.3 de la LCSP, que no se está alterando el objeto del contrato y, sobre todo, que no se está haciendo con la intención de evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, entre otras cosas, porque se trata de servicios y suministros para actuaciones que se repiten cada ejercicio presupuestario (casos 1, 2 y 5), incluso dentro de un mismo ejercicio (caso 3), y para las que existe la decisión o la intención de repetir las anualmente, al menos dentro de una legislatura. Por tanto, no parece que exista ningún impedimento ni circunstancia excepcional o imprevista que impida que, periódicamente y con la suficiente antelación, se programen y saquen a licitación pública, incluso por lotes si se estima conveniente, los servicios o suministros a los que se refiere la consulta, con un plazo de duración que puede abarcar más de un ejercicio o ser prorrogable si así se considera conveniente [...].

Por ello, aunque pueda haber inicialmente contratos que puedan ejecutarse por separado, se debe analizar si todos ellos tienen el mismo objeto, si todos ellos aluden a prestaciones similares y sucesivas y que, aunque una prestación concreta pueda ser calificada como distinta a otra en algún aspecto concreto, cabe analizar (a efectos de determinar su posible fraccionamiento) si todas las prestaciones específicas, constituyen una unidad funcional y operativa a los efectos y en los términos descritos anteriormente.

Evidentemente, para que exista fraccionamiento “irregular” el órgano de contratación, en el momento de iniciar la tramitación del contrato, ha de tener conocimiento de la necesidad de contratar una prestación de carácter unitario, perfectamente definida y que tiene que llevarse a cabo año tras año, si la necesidad es razonablemente previsible.

Dicho concepto, al ser trasladado a nuestro supuesto, pone de manifiesto que esta contratación responde a un mismo objeto y necesidad, por lo que solo podrían considerarse como susceptibles de una contratación separada si dicha necesidad surgiera en momentos distintos, situación que no se produce en este caso dado que coexisten temporalmente cada uno de los contratos en su respectivo expediente de contratación y Taller de actividades cuya fecha de inicio de actividad es la misma (de 1 de septiembre a 30 de noviembre de 2021).

En estos supuestos, se han efectuado contratos menores para la realización de los talleres adjudicados a distintos proveedores que individualmente están en el límite del importe de este tipo de contratos y en su conjunto exceden del importe límite permitido para realizar un contrato menor, por lo que su contratación debía llevarse a cabo en un único contrato comprensivo de la totalidad de las prestaciones incluidas en el mismo.

Por ello, dado su carácter periódico y perfectamente previsible⁷, con suficiente antelación debería haber sido programado y licitado, permitiendo así compatibilizar el carácter social de la prestación con el respeto al principio de la libre competencia, lo que constituye la regla general aplicable siempre que por su naturaleza u objeto sea posible y no se justifique lo contrario.

En el informe emitido por el Servicio de Bienestar Social e Integración de 28/03/2022, en cuanto a las circunstancias y justificación de su adjudicación como contrato menor, se cita:

⁷ Según se cita se enmarcan dentro del II Plan de Servicios Sociales para la Inclusión Social aprobado por el Ayuntamiento de Valencia.

“[...] La situación provocada por la pandemia condicionó la impartición de este tipo de talleres, teniéndose que adaptar a la normativa anti-COVID y generando incertidumbre acerca de su realización... No obstante, dado que en ese momento no era posible llegar a adjudicar los contratos a tiempo mediante procedimiento abierto, se optó por la adjudicación de los talleres, independientes unos de otros y adjudicados con distintas entidades o profesionales, mediante contrato menor si bien articulando un procedimiento que dotase de publicidad y transparencia, permitiendo a los interesados presentar sus propuestas conociendo los criterios que se valorarán para seleccionar las propuestas más adecuadas en cada una de las modalidades de los talleres.

En este sentido, se indica que en fecha 26/10/2020 el Servicio de Bienestar Social e Integración generó expediente 02201-2020-143 para proceder a la tramitación por gestión anticipada del procedimiento abierto para contratar talleres de habilidades sociales y competencias básicas para personas incluidas en programas específicos de servicios sociales, remitiéndose el mismo al Servicio de Contratación, quién una vez revisada la documentación y habiendo solicitado las oportunas modificaciones, abre expediente 04101/2021/72 en su unidad.

En el momento de adjudicar los contratos menores, el expediente para tramitar el procedimiento abierto se encontraba en el Servicio de Contratación en fase de estudio. Actualmente, el procedimiento abierto se encuentra aún en curso, habiendo presentado ya sus ofertas las entidades licitadoras.”

3.3 Informes preceptivos

Cabe mencionar que en los expedientes de contratación aportados por la administración local en relación con los contratos menores que se analizan, consta la denominada “Diligencia complementaria de secretaria area II” en la que se indica:

“[...] en tanto se tramita el mismo, se acude al contrato menor con el fin de cubrir las necesidades de 2020. La utilización del contrato menor como procedimiento puente en tanto se celebra un procedimiento abierto o similar, ha sido validada por la JCCA del Ministerio en informe 73/2018, siempre que concurren circunstancias que justifiquen dicha necesidad.”

Atendiendo a lo previsto en dicho Informe 73/2018, La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado indica:

*[...] 4. Por lo que se refiere al empleo de la figura del contrato menor cuando no quepa la aplicación del artículo 29 (en este supuesto lo que existe es una prórroga del contrato anterior), ya declaramos que en este supuesto de patología de la actuación de la entidad contratante no cabe entender que la excepcionalidad de la situación justifique el incumplimiento de los requisitos establecidos legalmente para el empleo del procedimiento, **pero que el contrato menor sí que podía emplearse a estos efectos cuando fuera imprescindible por razón de la imprescindible continuidad del servicio.** Tal necesidad sólo puede estar justificada atendiendo a la naturaleza del propio servicio, sin que quepa considerar que esta opción cabe respecto de cualquiera. La excepcional circunstancia de la situación deberá justificarse sólidamente en el expediente de contratación.*

La aplicación de la figura del “contrato puente” exige la imposibilidad de la aplicación del artículo 29 de la LCSP, con carácter excepcional **y cuando sea imprescindible la continuidad de un servicio**, aspecto no aplicable a la presente contratación.

3.4 Planificación y programación de la gestión contractual

El artículo 28 de la LCSP regula la programación y planificación de la actividad contractual de las entidades del sector público indicado que “[...] programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales”.

En el mismo sentido se pronuncia el Informe 73/2018, La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado indicando:

“[...] en relación con el fraccionamiento de los contratos menores (véase en este sentido nuestro Informe 86/2018 y otros que en él se citan) nos hemos limitado a fijar la doctrina general consolidada desde hace décadas a los efectos de que sea el propio órgano de contratación el que verifique si entre los contratos separados concurre el requisito de unidad funcional o vínculo operativo que exigen el tratamiento conjunto de las prestaciones propias de un contrato, todo ello teniendo en cuenta la trascendencia que cabe predicar del elemento de previsibilidad del contrato, que tanta relación guarda con la obligatoria planificación y programación de la contratación pública impuesta al órgano de contratación en el artículo 28.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, máxime en este tipo de contratos que responden a una necesidad continuada y reiterada en el tiempo.”

Igualmente, el Dictamen nº 211/2021, de 14 de abril de 2021 emitido por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana se pronuncia:

*“[...] 2) Dado que la contratación menor debe ser utilizada para atender necesidades puntuales, no previsibles y no repetitivas, con las matizaciones establecidas en el presente Dictamen, la necesidad de justificar “la urgencia y la imposibilidad de acudir a un procedimiento abierto, aunque el legislador no lo haya señalado expresamente” resulta exigible en relación con los denominados “contratos menores puente”, en aquellos casos, en los que con arreglo a la doctrina consultiva, resulte posible acudir a esta modalidad de contratación atendiendo a la naturaleza de las prestaciones.
Debe, en cualquier caso, procederse por parte de los diferentes órganos de contratación a hacer un esfuerzo para realizar una planificación anual o plurianual de su actividad contractual y utilizar la pluralidad de procedimientos que recoge la LCSP para atender las necesidades de los órganos de contratación cumpliendo con los principios inspiradores de la Ley.”*

Una correcta planificación posibilitará al órgano de contratación el uso de sistemas de racionalización de la contratación pública estratégica de conformidad con lo dispuesto en la Directiva 2014/24/UE⁸.

4. Análisis de las alegaciones presentadas

Con la notificación del informe provisional y en el plazo concedido para formular las alegaciones que se considere oportunas, por parte del Ayuntamiento de Valencia se presentan las alegaciones que se citan:

“PRIMERO. En cuanto a la necesidad y oportunidad de los descritos talleres, como ya se informó en fecha 28 de marzo de 2022, desde la Sección de Programas de Inserción Social y Laboral del Servicio de Bienestar Social e Integración, Concejalía de Servicios

⁸ Informe 14/2014, JCCA de la Generalitat de Catalunya

Sociales, se vienen impulsando diversos servicios y proyectos dirigidos a personas incluidas en programas específicos de los servicios sociales que se encuentran en situación de exclusión social y con graves dificultades de acceso al mercado laboral, especialmente a aquellas beneficiarias de la Renta Valenciana de Inclusión, en su modalidad de Renta de Garantía de Inclusión Social, contemplándose como una acción formativa dentro de los planes personalizados de intervención con el objeto de potenciar la empleabilidad de las personas de cara a una futura inserción sociolaboral.

La realización de los talleres se sustenta sobre la base de la detección previa, por parte del personal técnico de los diferentes centros sociales municipales, de la demanda existente o, mejor, de la constatación de la necesidad puntual de determinadas acciones a realizar con las diferentes personas a las que la participación en el taller les pueda resultar de utilidad. De ahí que configurar previamente la propuesta de talleres resulta complejo hasta tanto no se constata la oportunidad de su oferta, en función de la viabilidad de su demanda.

A ello debe sumarse que, durante los años 2020 y 2021, con motivo de la pandemia, resultó especialmente complicado planificar y preparar la impartición de los mismos ante la evidente incertidumbre generada por la situación de crisis sanitaria, no pudiendo determinar con antelación si sería posible su celebración.

Una vez se adoptó la decisión, tras la mejora de la situación sanitaria, de impartir dichos talleres dada su utilidad para las personas receptoras de los mismos, se decidió proceder a la apertura de un procedimiento de licitación abiertos, por lotes, para futuras ediciones, si bien para la de 2021 era imposible tener el contrato adjudicado, acudiéndose de forma transitoria al contrato menor con el fin de salvar la situación para ese ejercicio.

Así, en fecha 26/10/2020 el Servicio de Bienestar Social e Integración había generado expediente 02201-2020-143 para proceder a la tramitación por gestión anticipada del procedimiento abierto para contratar talleres de habilidades sociales y competencias básicas para personas incluidas en programas específicos de servicios sociales, remitiéndose el mismo al Servicio de Contratación, quién una vez revisada la documentación y habiendo solicitado las oportunas modificaciones, abrió expediente 04101/2021/72 en su unidad [...]"

- En este sentido, se constata, tras la consulta en la Plataforma de Contratación del Sector Público, figura la licitación del Expte. municipal nº 04101/2021/72-SER, denominado "Servicio de Talleres de habilidades y competencias básicas, dirigido a personas incluidas en programas específicos de los servicios sociales" ⁹. El mismo se tramita como procedimiento abierto en 15 Lotes. Está prevista la realización de 21 talleres en la anualidad 2022, con un Presupuesto base de licitación de 121.055,79 €.

Atendiendo al contenido del Pliego de Prescripciones Técnicas que ha de regir en la contratación figura como su objeto:

El objeto del contrato es la prestación de la actividad de Talleres de habilidades y competencias básicas. Este servicio va dirigido a personas incluidas en programas específicos de los servicios sociales que se encuentran en situación de exclusión social y con graves dificultades de acceso al mercado laboral, especialmente a aquellas beneficiarias de la Renta Valenciana de Inclusión, en su modalidad de Renta de Garantía de Inclusión So-

⁹ Actualmente en trámite.

cial, contemplándose como una acción formativa dentro de los programas personalizados de inclusión con el objeto de potenciar la empleabilidad de las personas de cara a una futura inserción sociolaboral.

“[...] SEGUNDO. - Si bien se ha apostado por una licitación por procedimiento abierto para las próximas anualidades, a la vista de la consolidación de la celebración de dichos talleres, debe señalarse que cada uno de esos talleres contratados tienen un objeto específico e independiente de los demás, siendo talleres de temáticas diferentes y que se corresponden con las demandas específicas que son trasladadas por los Centros Municipales de Servicios Sociales.

En este sentido, el objeto de cada uno de estos contratos menores es diferente, teniendo por tanto una entidad propia y autónoma, sin perjuicio de que compartan un mismo marco temporal y de que pueda entenderse que, a la postre, responden a una misma necesidad pública.

Por otro lado, se ha llevado a cabo una tramitación de los contratos menores con unas garantías de publicidad y transparencia que exceden a las habituales, dando así pleno cumplimiento a los principios de publicidad y transparencia y de no discriminación e igualdad de trato. Así, se informó, con carácter general, de la intención de poner en marcha los talleres, publicando un anuncio en la web municipal con inclusión de las condiciones técnicas requeridas, estableciendo el procedimiento y plazo de presentación de los proyectos, así como los criterios de valoración de los proyectos, según se detalló en anterior informe. Producto de este proceso de selección abierto y público, un total de 22 solicitantes presentaron un total de 31 proyectos. Finalmente, se propusieron los 15 proyectos que mayor puntuación habían obtenido, según se detalló en anterior informe, siendo adjudicados a personas físicas o jurídicas diferentes.

Por último, la tramitación de estos contratos menores contó con los preceptivos informes favorables.

Es indudable que la cuestión de los contratos menores es foco de numerosos conflictos, interpretaciones y vaivenes doctrinales y normativos, pero lo bien cierto es que es una figura que sigue recogida en la legislación, con unas exigencias muy concretas y escuetas. El fraccionamiento del objeto del contrato regulado en la legislación de contratos exige, como se ha dicho en otras ocasiones, un ánimo de eludir requisitos y principios de la contratación pública. Difícilmente puede acusarse de dicho ánimo a quien, utilizando la figura del contrato menor como recurso transitorio en tanto se resuelve la contratación, realiza anuncios en su página web y permite la presentación de ofertas a todos los interesados. [...]”.

- No puede aceptarse la alegación expuesta en cuanto al carácter independiente de las contrataciones. En el caso que nos ocupa, se trata de contratos menores que debieron ser licitados de forma conjunta al incurrir en fraccionamiento tal como ha sido expuesto. Igualmente, el propio gestor recurre, según se expone a la contratación por el procedimiento abierto, dividido en 15 Lotes alegando, entre otras cuestiones el carácter recurrente de las mismas.

No obstante, se constata que los contratos menores adjudicados fueron objeto de publicidad y concurrencia a través de los anuncios en su página web y la posterior presentación de ofertas.

- En cuanto a las alegaciones de que el fraccionamiento del objeto del contrato exigiría “un ánimo de eludir requisitos y principios de la contratación pública” se acredita el uso de los contratos menores como recurso transitorio hasta la resolución de la nueva contratación en trámite.

“[...] TERCERO.- En los expedientes administrativos relativos a cada uno de los contratos menores consta diligencia en la que se indica que la utilización del contrato menor se avala, en este caso, como procedimiento puente en tanto se celebra un procedimiento abierto o similar, opción que ha sido validada por dictámenes como el 73/2018 de la Junta Consultiva del Estado, siempre que concurren circunstancias que justifiquen dicha necesidad, la cual se considera justificada atendiendo a todo lo expuesto anteriormente.

La justificación y excepcionalidad no tiene por qué ser de forma exclusiva y excluyente, como parece apuntar la Agencia, la existencia de un contrato previo finalizado. El contrato menor se ha utilizado en este caso como recurso para poder ofrecer a la ciudadanía un servicio de que otra forma hubiera sido imposible contratar a tiempo, en tanto se licita un contrato por lotes mediante procedimiento abierto.

La citada diligencia de Secretaría sirve para dejar constancia escrita en el expediente lo que se advirtió previamente al Servicio gestor verbalmente, es decir, de la conveniencia de licitar un contrato por procedimiento abierto que permita tener cubierta esta necesidad para los siguientes ejercicios.”

- Cabe aceptar la afirmación realizada en cuanto a la excepcionalidad de la contratación realizada. Sin embargo, la misma debió ser justificada en un informe emitido por el órgano de contratación debidamente fundamentado, y no como se indica incorporando una diligencia de secretaria para dejar constancia de una advertencia verbal al servicio gestor.

Los dictámenes que se invocan indican claramente la necesidad de justificar de forma sólida por el órgano responsable de la contratación a través de un informe la excepcionalidad de la decisión, entendiéndose éste como documento que contiene una declaración de juicio de un órgano administrativo, persona o entidad, sobre las cuestiones de hecho o jurídicas que sean objeto de un procedimiento administrativo.

Por tanto, el contenido del “informe” difiere claramente del contenido de la “diligencia” que se define como un documento de constancia o constatación, la declaración de conocimiento de un órgano administrativo, persona o entidad pública o privada, cuya finalidad es la acreditación de actos, hechos o efectos, actas, diligencias, certificados que no viene a sustituir la exigencia procedimental impuesta de fundamentar una decisión administrativa.

5. Conclusiones

Tras el estudio en detalle de la totalidad de la documentación requerida al Ayuntamiento de Valencia, así como la obtenida por la Agencia, se han detectado las irregularidades administrativas puestas de manifiesto anteriormente y que se concretan a continuación:

- Por parte del Ayuntamiento de Valencia (concejalía delegada de Servicios Sociales) se adjudicaron un total de 15 contratos menores para la realización de los “Talleres de habilidades y competencias básicas para la población en situación de riesgo o exclusión social para 2021”.

Se adjudicaron los contratos menores para la realización de los Talleres citados a 15 distintos proveedores. El importe de los mismos, individualmente considerados, se encontraban en el límite del contrato menor, y en su conjunto ascendían a un importe de 201.352,62 €. Por ello, su contratación debía llevarse a cabo en un único contrato comprensivo de la totalidad de sus prestaciones, máxime cuando la duración de todos ellos se estimó en un mismo periodo temporal, entre el 1 de septiembre y el 30 de noviembre de 2021.

- Para que exista fraccionamiento “irregular” el órgano de contratación, en el momento de iniciar la tramitación del contrato, ha de tener conocimiento de la necesidad de contratar una prestación de carácter unitario, perfectamente definida y que tiene que llevarse a cabo año tras año, si la necesidad es razonablemente previsible. Dicho concepto, al ser trasladado a este supuesto, pone de manifiesto que esta contratación responde a un mismo objeto y necesidad, por lo que solo podrían considerarse como susceptibles de una contratación separada si dicha necesidad surgiera en momentos distintos, situación que no se produce en este caso dado que coexisten temporalmente cada uno de los contratos en su respectivo expediente de contratación y Taller de actividades cuya fecha de inicio de actividad es la misma (de 1 de septiembre a 30 de noviembre de 2021).

Analizado el carácter de las prestaciones a realizar, era previsible estimar que se produjera actuaciones de igual naturaleza a lo largo del año de forma periódica, por lo que era perfectamente posible agrupar en un solo contrato todas las sucesivas actuaciones a desarrollar similares, permitiendo así compatibilizar el carácter social de la prestación con el respeto al principio de la libre concurrencia, y del incremento de eficacia administrativa lo que constituye la regla general aplicable siempre que por su naturaleza u objeto sea posible y no se justifique lo contrario.

En este sentido, el órgano gestor había iniciado la tramitación del nuevo expediente de contratación para cubrir las mismas necesidades para 2022, en el que además se acredita el carácter recurrente de las mismas.

- Atendiendo a lo previsto en la normativa contractual (artículo 99.2 de la LCSP), 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. Por ello, lo que se contempla en la norma legal es una prohibición del fraude que supone el fraccionamiento indebido del contrato.

Por lo expuesto, queda acreditada que las contrataciones menores realizadas, dado el importe de las prestaciones no podían tramitarse con el procedimiento de la contratación menor. Aunque se realizó un proceso previo de concurrencia competitiva que queda acreditado en el expediente, el mismo no posee las garantías de concurrencia que le correspondía al contrato atendiendo a su importe y procedimiento a seguir.

- Según lo analizado, la contratación de los “Talleres de habilidades y competencias básicas para la población en situación de riesgo o exclusión social para 2021” se articuló a través de los denominados “contratos puente” invocando lo previsto en el Informe 73/2018, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCE). No se acredite la existencia de un contrato anterior que amparara la realización de los Talleres objeto de estudio.

La aplicación de la figura del “contrato puente” exige la imposibilidad de la aplicación del artículo 29 de la LCSP, con carácter excepcional **y cuando sea imprescindible la continuidad de un servicio**, aspecto no aplicable a la presente contratación.

Atendiendo al Informe del citado órgano consultivo (punto 4), la *excepcional circunstancia* de la continuidad en la prestación del servicio deberá justificarse sólidamente en el expediente de contratación.

Es el órgano de contratación el que debe emitir un **informe** en el que de forma explícita se indique el carácter excepcional de la misma. En estos expedientes se incorpora a su tramitación una “diligencia”, sin hacer mención de la excepcionalidad de las adjudicaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Conclusión de actuaciones

El artículo 16 de la Ley 11/2016 dispone que, finalizada la tramitación, el director o directora de la Agencia:

- «1. Deberá emitir un informe motivado sobre las conclusiones de las investigaciones, que deberá tramitar el órgano que corresponda en cada caso, el cual, posteriormente y en el plazo que se haya establecido en el informe, deberá informar al director o la directora de la agencia sobre las medidas adoptadas o, en su caso, los motivos que le impiden actuar de acuerdo con las recomendaciones formuladas.
2. Finalizará el procedimiento, en su caso, con archivo de las actuaciones. El archivo será comunicado al denunciante o solicitante en escrito motivado.
3. Iniciará un procedimiento sancionador de conformidad con lo dispuesto en esta ley.
4. Si en el curso de las actuaciones emprendidas por la agencia se observan indicios de que se hayan cometido infracciones disciplinarias, el director o la directora de la agencia lo deberá comunicar al órgano que en cada caso corresponda. Si hay indicios de que hayan tenido lugar conductas o hechos presumiblemente constitutivos de delito, se trasladará de forma inmediata al ministerio fiscal o a la autoridad judicial y, en caso de que se pueda derivar una posible responsabilidad contable, se trasladará a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas.
5. La agencia puede dirigir recomendaciones motivadas a las administraciones y a las entidades públicas en que se sugiera la modificación, la anulación o la incorporación de criterios con la finalidad de evitar las disfunciones o las prácticas administrativas susceptibles de mejora, en los supuestos y las áreas de riesgo de conductas irregulares detectadas.
6. Si la relevancia social o la importancia de los hechos que hayan motivado la actuación de la agencia lo requieren, el director o la directora puede presentar a la comisión parlamentaria correspondiente, a iniciativa propia o por resolución de Les Corts, el informe o los informes extraordinarios que correspondan.»

SEGUNDO. - De conformidad con lo establecido en el artículo 39.1 de Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia de 27 de junio de 2019 (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019):

- «1. Concluidas las actuaciones de investigación, se elaborará un informe final en el que se detallarán sus resultados, contemplando los hechos y circunstancias constatados, las personas que hayan participado, colaborado o intervenido en los mismos, y su posible calificación jurídica, así como las posibles responsabilidades.

2. El informe final de investigación será suscrito por la Agencia y en él se recogerán las alegaciones formuladas por las personas que pudieran resultar implicadas individualmente en los hechos objeto de investigación.
3. Este informe final será comunicado a la persona que denunció los hechos que dieron lugar a la investigación, salvo que se exija el mantenimiento del secreto en aras al buen fin de la investigación en la Agencia o en otro órgano »

TERCERO. - De conformidad con lo establecido en el artículo 40 de Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia de 27 de junio de 2019 (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019):

- «1. Una vez finalizada la tramitación del expediente de investigación y sobre la base del informe final de investigación a que se refiere el artículo anterior, el director o directora de la Agencia, mediante resolución motivada podrá acordar:
 - a) El archivo de las actuaciones de investigación, que será comunicado a los denunciantes o solicitantes. Si se constatan datos, elementos o circunstancias determinantes de los que no se tenía conocimiento en el momento de acordar el archivo del expediente de investigación, podrá acordarse su reapertura.
 - b) La formulación de todas aquellas recomendaciones conducentes a la adopción de las medidas que se estimen convenientes, pudiendo sugerir la modificación, la anulación o la incorporación de criterios con la finalidad de evitar disfunciones o prácticas administrativas susceptibles de mejora, en los supuestos y las áreas de riesgo de las conductas irregulares detectadas.
 - c) Si se observan indicios de que se hayan cometido infracciones disciplinarias u otros hechos sancionables de acuerdo con la normativa sectorial, se comunicará al órgano competente.
 - d) Si se advierten acciones u omisiones de las previstas en los artículos 17 y siguientes de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, se propondrá el inicio del procedimiento sancionador correspondiente.
 - e) En caso de que se pueda derivar una posible responsabilidad contable, se dará traslado a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas.
 - f) Si hay indicios de conductas o hechos presumiblemente constitutivos de delito, se dará traslado de forma inmediata al Ministerio Fiscal o a la autoridad judicial.
2. Los informes de investigación, las resoluciones motivadas que pongan fin al procedimiento de investigación y los que tengan naturaleza de recomendación o de remisión de las actuaciones al órgano competente, no son susceptibles de recurso, puesto que no declaran de manera definitiva la existencia de responsabilidad, ni la vulneración del ordenamiento jurídico, ni deciden el fondo del asunto. Tampoco las comunicaciones o requerimientos que se realicen en el marco del procedimiento de investigación pueden ser objeto de recurso. Todo ello sin perjuicio del respeto al derecho de defensa y al derecho de acceso a la información de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente.
3. En el supuesto de que la relevancia social o la importancia de los hechos que han motivado las actuaciones de la Agencia lo requieran, la directora o director podrá presentar a la comisión parlamentaria correspondiente, a iniciativa propia o por resolución de les Corts, el informe o los informes extraordinarios que correspondan.
4. La Agencia comprobará que las autoridades competentes aplican las medidas administrativas, financieras, legislativas o disciplinarias que les ha recomendado, realizando su seguimiento mediante las actuaciones que considere adecuadas. A tal efecto, la Agencia puede dirigir recordatorios a la máxima autoridad del organismo afectado y solicitarle la remisión de un plan de implementación de las recomendaciones formuladas en el que se detallen las acciones, los plazos y las personas responsables de cada una de las actuaciones que hay que llevar a cabo, o bien las razones que le impiden adoptar las medidas propuestas.
5. En caso de que las autoridades afectadas no apliquen las recomendaciones propuestas ni justifiquen su inaplicación, la Agencia debe hacerlo constar en la memoria anual o en un informe extraordinario a les Corts, según corresponda. En cualquier caso, antes de hacer constar expresamente el incumplimiento, la Agencia debe comunicarlo, con la propuesta de memoria o informe, a la persona u órgano afectados a fin de que aleguen lo que crean conveniente »

CUARTO. Confidencialidad y reserva

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 11/2016, las actuaciones de la Agencia aseguran, en todo caso, la reserva máxima para evitar perjuicios a la persona o entidad investigada, y garantizan su confidencialidad, estando el personal de la Agencia sujeto al deber de secreto.

QUINTO. Normativa específica

- 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 y concordantes.
- Circular de fecha 13 de marzo de 2020, de la Vicesecretaría General, por la que se dictan instrucciones complementarias sobre los contratos menores que celebre el Ayuntamiento de València y demás normativa aplicable.

En su virtud, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 de la *Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana*, modificada por la *Ley 27/2018, de 27 de diciembre, tras el nombramiento efectuado mediante Resolución de 29 de mayo de 2017, de la Presidencia de Les Corts* (DOGV núm. 8052, de 31.05.2017),

RESUELVO

PRIMERO. Estimar parcialmente, según lo expuesto, las alegaciones formuladas por la entidad denunciada al informe provisional de investigación, en base a los motivos expuestos en la parte dispositiva y elevando las conclusiones finales de investigación descritas en el apartado anterior.

SEGUNDO. Formular las siguientes recomendaciones al Ayuntamiento de Valencia tras la investigación realizada, en base a la potestad de esta Agencia recogida en el art. 16.5 de la Ley 11/2016, y del art. 40.1.b del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia, en desarrollo de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre de la Generalitat (DOGV núm. 8582, de 2.07.2019):

- **Recomendación primera:** Que por parte de las Delegaciones y los servicios municipales del Ayuntamiento de Valencia se realice una adecuada planificación y programación de la gestión contractual, que permita la contratación conjunta de las actuaciones de carácter necesario, reiterado y previsible, o la realización de prestaciones de naturaleza similar que respondan a un fin único.
- **Recomendación segunda:** Se elabore por parte del Ayuntamiento de Valencia un instrucción, o se amplie o completen las existentes dirigidas a los responsables de los

contratos y servicios gestores municipales, por la que se recuerde la exigencia de incorporar el informe del órgano de contratación en el que de forma explícita se indique el carácter excepcional de la contratación a realizar en los supuestos de los denominados “*contratos puente*”, que exige la acreditación de la imposibilidad de la aplicación del artículo 29 de la LCSP, **y que sea imprescindible la continuidad de un servicio.**

TERCERO. - El Ayuntamiento de Valencia deberá elaborar un Plan de Implementación para cumplir con las recomendaciones expuestas y para cuyo cumplimiento se concede un plazo de **dos meses**, a partir de la recepción de la resolución final de investigación, para que el citado órgano local informe al director de la AVAF respecto a la aceptación de las recomendaciones, así como de las personas que deben llevarlas a término y los plazos previstos.

CUARTO. - Informar al Ayuntamiento de Valencia que en caso de que no aplicar las recomendaciones propuestas, ni justificase su inaplicación, la Agencia deberá hacerlo constar en la Memoria anual o en un informe extraordinario a les Corts, según corresponda. En cualquier caso, antes de hacer constar expresamente el incumplimiento, la Agencia deberá comunicarlo, con la propuesta de memoria o informe, a la persona u órgano afectados a fin de que aleguen lo que crean conveniente. Todo ello en cumplimiento del referido artículo 40 del Reglamento de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.

QUINTO. - Notificar la resolución del expediente a la persona denunciante, así como a la entidad denunciada, con indicación de que, contra la resolución que finaliza las actuaciones de investigación con recomendaciones e inicia la fase de seguimiento de las mismas, no cabe recurso alguno; ello, de conformidad con lo establecido en el art. 40.2. del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia.

Todo ello, sin perjuicio del respeto al derecho de defensa a la información de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente.

Valencia, a fecha de la firma electrónica
El director de la Agencia
[Documento firmado electrónicamente]