

LOS CONTRATOS MENORES. ¿SIMPLIFICACIÓN O NEOCACIQUISMO?

Luis Jaime Rodríguez Fernández, Jefe del Servicio de Patrimonio y Contratación, Diputación Provincial da Coruña.

María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo, Profesora de derecho Administrativo. Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

III. Informes Junta Consultiva de Contratación Administrativa Históricos.

IV LA REGULACIÓN DE LOS CONTRATOS MENORES EN LA LEY 9/2017 (LCSP)

V. ANEXO . INFORMES EMITIDOS POR ALGUNAS JUNTAS CONSULTIVAS EN RELACIÓN CON LA VERSIÓN INICIAL DEL ART 118 LCSP.

VI RESOLUCIÓN DE 6 DE MARZO DE 2019, DE LA OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN, por la que se publica la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

VII Informe 6/2021, de 3 de junio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Asunto: Aplicabilidad a los procedimientos de contratación de los entes públicos autonómicos de la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación.

VIII. Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana Informe 2/2019, de 13 de junio de 2019.

IX. REDACCIÓN VIGENTE ART 118 LCSP, dada por Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero.

X. CUADRO COMPARATIVO. VERSIÓN INICIAL Y MODIFICADA ART 118 LCSP

XI. SELECCIÓN DE INFORMES DE LAS JUNTAS CONSULTIVAS.

XII. INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID DE 4 DE ABRIL DE 2022. CONTRATOS MENORES. FRACCIONAMIENTO DEL OBJETO DEL CONTRATO. PROCEDIMIENTO DE

ACTUACIÓN DEL INTERVENTOR.

XIII. DECRETO DE LA DELEGADA DEL ÁREA DE GOBIERNO DE ECONOMÍA, INNOVACIÓN Y HACIENDA, POR EL QUE SE APRUEBA LA INSTRUCCIÓN SOBRE LOS CONTRATOS MENORES EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID, SUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO MUNICIPAL.

XIV. INSTRUCCIONES SOBRE CONTRATACIÓN MENOR EN EL ÁMBITO DE LA CONSELLERIA DE ECONOMÍA SOSTENIBLE, SECTORES PRODUCTIVOS, COMERCIO Y TRABAJO.GENERALITAT VALENCIANA

XV. BASES PARA A EXECUCIÓN DO ORZAMENTO DO EXERCICIO 2023. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DA CORUÑA.

XVI.CONTRATOS MENORES Y TRIBUNAL DE CUENTAS.

XVII ASPECTOS PRACTICOS TRAMITACIÓN CONTRATOS MENORES

XVIII.OTROS DOCUMENTOS DE INTERÉS

XIX. CONCLUSIONES SOBRE CONTRATOS MENORES

I. INTRODUCCIÓN

La normativa contractual, así como la jurisprudencia ,tanto del TS como del TSJ de la Unión Europea han ido estableciendo una serie de principios aplicables a la contratación pública. Ya la LCE hablaba de los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación,¹ pero al mismo tiempo se fue estableciendo una serie de excepciones o vías de escape a dichos principios, tales como el procedimiento negociado por razón de la cuantía

¹ En este sentido Luis Rodríguez Vázquez considera que “estos principios sagrados de la contratación deben tenerse siempre muy en cuenta” .Luis Rodríguez Vázquez “ Consideraciones de la experiencia sobre los funcionarios,,los servicios y el arte de dirigir “ EGAP 1993.

que pervivió hasta la ley 9/2017 , como el contrato menor que todavía tiene su regulación en la vigente LCSP, y que analizaremos en este curso, y cuyo art 118 ya ha sido incluso objeto de dos regulaciones distintas como estudiaremos.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

PRECISIÓN : No hay que confundir :

la contratación directa o procedimiento negociado

con el contrato menor.

El primero ya se recogió en el Decreto de 27 de febrero de 1852, en la Ley de Administración y Contabilidad de 1911, así como en el RCCL de 1953 ,etc.

1.-TEXTO ARTICULADO DE LA LEY DE BASES DE CONTRATOS DEL ESTADO. DECRETO 923/1965, de 8 de

abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado.

Suministros menores

Art. 86. Cuando el contrato se refiera a suministros menores que hayan de verificarse directamente en establecimientos comerciales abiertos al público, podrá sustituirse el correspondiente pliego por una propuesta de adquisición razonada.

Se considerarán suministros menores aquellos que se refieran a bienes consumibles o de fácil deterioro cuyo importe total no exceda de 25.000 pesetas.

2.-DECRETO 3354/1967, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación para la aplicación de la Ley de Contratos del Estado, texto articulado aprobado por Decreto 923/1965 de 8 de abril.

Artículo 245 Cuando el contrato se refiera a suministros menores que hayan de verificarse directamente en establecimientos comerciales abiertos al público podrá sustituirse el correspondiente pliego por una propuesta de adquisición razonada. **Se considerarán suministros menores aquellos que se refieran a bienes consumibles o de fácil deterioro cuyo importe total no exceda de 25.000 pesetas. (Art. 86 L. C. E,)**

3.-Ley 13/1995 de contratos de las administraciones públicas

Artículo 57. Contratos menores.

En los contratos menores, que se definirán exclusivamente por su cuantía, de conformidad con los artículos 121, 177 y 202, la tramitación del expediente **sólo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente que reúna los requisitos reglamentariamente establecidos** y en el contrato menor de obras, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de la existencia de proyecto cuando normas específicas así lo requieran.

Artículo 121. Contratos menores.(Obras)

Tendrán la consideración de contratos menores aquellos cuya cuantía no exceda de 5.000.000 de pesetas.

Artículo 177. Suministros menores.

Los contratos comprendidos en este Título tendrán la consideración de **contratos menores** cuando su cuantía no exceda de 2.000.000 de pesetas, con excepción de aquéllos a los que se refiere el artículo 184.

Artículo 202. Contratos menores.(CONSULTORÍA)

Los contratos comprendidos en este Título tendrán la consideración de contratos menores cuando su cuantía no exceda de 2.000.000 de pesetas, **salvo en los de trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración en los que no existirá esta categoría de contratos.**

4.NOTA :

En las siguientes normas se regulan igualmente los contratos menores : TRLCAP, LCSP 2007, TALCSP 2011.

III. INFORMES JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA HISTÓRICOS.

INFORMES HISTÓRICOS DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE CONTRATOS MENORES.

INDICE

JC Informe 40/95, de 7 de marzo de 1996.

JC Informe 50/97, de 2 de marzo de 1998.

En los contratos menores pueden expedirse diversas facturas cuando expresamente se hayan pactado abonos a cuenta.

JC Informe 14/00, de 6 de julio de 2000.

No son admisibles las compras a través de internet, ni siquiera en la modalidad de contratos menores.

JC Informe 12/02, de 13 de junio de 2002.

En los contratos menores no resulta exigible la constitución de garantía definitiva.

JC Informe 17/ 05 de 29 de junio de 2005.

En los contratos menores, puede efectuarse la firma de las facturas que acredita la recepción puede efectuarse por personal funcionario o laboral o por miembros de la Corporación Local.

JC Informe 38/05, de 26 de octubre de 2005.

La figura de los contratos menores no resulta aplicable a los contratos administrativos especiales.

JC Informe 18/07, de 26 de marzo de 2007.

Es admisible la figura de los contratos menores en los contratos privados de las Entidades locales.

DESARROLLO. CONTENIDO DE LOS INFORMES

JC Informe 40/95, de 7 de marzo de 1996.

(1) Requisitos y trámites necesarios para la celebración de un contrato menor.

Como se desprende del examen de los preceptos reseñados, en la legislación de contratos del Estado no existía un concepto único de contratos menores sino diversas categorías de los mismos [...] ni un único régimen jurídico para los mismos, pues en cada caso concreto se exceptuaba de determinados requisitos que no siempre eran los mismos. [...] La LCAP ha cambiado sustancialmente los criterios de la legislación anterior pues [...] unifica y simplifica su concepto al establecer en el artículo 57 que «en los contratos menores que se definirán exclusivamente por su cuantía, de conformidad con los artículos 121, 177 y 202, la tramitación del expediente sólo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente que reúna los requisitos reglamentariamente establecidos y, en el contrato menor de obras, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de la existencia de proyecto cuando normas específicas así lo requieran». [...] la interpretación literal de los mismos conduce a la conclusión de que para que un contrato sea menor, basta atender a su cuantía y que, respecto a ellos sólo serán exigibles la aprobación del gasto la incorporación de la factura correspondiente, sin perjuicio de que en el contrato menor de obras se exija el presupuesto y el proyecto, este último cuando normas específicas lo requieran, debiendo significarse la utilización del adverbio «sólo» equivalente a «únicamente» y la circunstancia de que cuando la Ley ha querido precisar la exigencia de otros requisitos lo ha hecho expresamente con el propio artículo 57 para el contrato menor de obras [...]

Debe analizarse en primer lugar el alcance del requisito de exigencia de los principios de publicidad y concurrencia en los contratos menores para posteriormente examinar el cumplimiento de los requisitos generales. Respecto de la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia debe determinarse, en la precisión del apartado 1, las excepciones establecidas en la LCAP. En el contexto general de la Ley podemos señalar que las únicas excepciones a la observancia del principio de publicidad son las contenidas respecto de los contratos menores en el artículo 57 [...] que no requiere la concurrencia de ofertas, y en los artículos 74.4 y 141, 183, y 211 cuando la adjudicación del contratos sólo pueda estar referida a una única empresa mediante el procedimiento negociado.

En segundo lugar, en cuanto se refiere al cumplimiento de los requisitos especificados en el apartado 2 del artículo 11, debe hacer una especial mención al carácter de éstos antes de comentar el alcance de la exigencia de su cumplimiento a tenor de lo dispuesto en el artículo 57. Los requisitos correspondientes a los apartados

- a) (competencia del órgano de contratación),
- b) (capacidad del contratista), c) (determinación del objeto del contrato) y
- d) (fijación del precio), necesariamente han

de cumplirse por ser requisitos sin los cuales no puede celebrarse ningún contrato, ni podría, en el referente a la determinación del objeto, conocer ante que contrato nos encontramos, ni en lo referente al precio, si se trata de un contrato menor.

Los requisitos correspondientes a los apartados

- e) (existencia de crédito adecuado y suficiente),
- g) (fiscalización previa de los actos de contenido económico

) y h) (aprobación del gasto) no son consecuencia de la naturaleza propia del contrato sino de lo establecido en las correspondientes normas presupuestarias de las distintas Administraciones Públicas en el proceso de ejecución del presupuesto.

Finalmente, los requisitos f) (tramitación de expediente con incorporación de los pliegos de cláusulas que regirán el contrato) e

i) (formalización del contrato) son requisitos propios del sistema procedimental de los distintos contratos.

El artículo 57, al regular los contratos menores, en la acción de simplificación del procedimiento jurídico de la contratación y como medio para potenciarlos, de entre los requisitos señalados en el artículo 11, sólo viene a exigir el cumplimiento expreso de dos de ellos, sin perjuicio de la concurrencia de aquellos que resulten imprescindibles para que se pueda considerar la existencia de un contrato y de los que resulten de las normas presupuestarias específicas aplicables. Así será exigible en todo caso la tramitación del expediente de contratación, si bien queda excluida la incorporación al mismo de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, indicando que en los contratos menores de obras se incorporará al mismo el presupuesto de las mismas y el proyecto cuando normas específicas lo requieran, y la aprobación del gasto, que se incorporará al mismo y requerirá el cumplimiento de las normas que lo regulen, en las que se exigen, con carácter general, la existencia de crédito adecuado y suficiente y, en función de la cuantía, el cumplimiento del requisito de la fiscalización previa de los actos de contenido económico. Por último, se exige la incorporación al expediente de la factura correspondiente que reúna los requisitos reglamentariamente establecidos, requisito que viene exigido por la consecuencia lógica de lo dispuesto en el artículo 100 sobre pago del precio y por así resultar de la culminación del proceso de ejecución del gasto.

Como conclusión de este apartado debe sostenerse, por tanto, que en la LCAP, los contratos menores sólo exigen para su celebración los requisitos establecidos en el artículo 57, que la cuantía de los mismos no exceda de las señaladas en los artículos 121, 177 y 202 de la propia Ley y los resultantes del artículo 11 en los términos que han quedado reseñados.

Por lo demás, esta conclusión es la mantenida por la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado en su informe de 19 de julio de 1995, en el que, además se analizan, para descartarlos, los argumentos que pueden conducir a conclusión contraria.

(2) Diferencias entre el contrato menor y el procedimiento negociado

El último apartado de este informe tiene que ser dedicado al extremo de analizar las diferencias entre contrato menor y procedimiento negociado por razón de la cuantía, pues la identificación de ambos ha producido las dificultades que se observan en la práctica y que han motivado la consulta que se formuló a la Dirección General del Servicio Jurídico y ahora se formula a esta Junta Consultiva.

Antes de entrar en el análisis de tales diferencias, por si puede ayudar a resolver los problemas planteados, hay que hacer la indicación de que, tanto la utilización del contrato menor, como la del procedimiento negociado por razón de la cuantía, son meras posibilidades que, para agilizar la contratación administrativa, se incorporan a la LCAP, como antes lo fueron a la legislación de contratos del Estado y, que aún en los supuestos de cuantías inferiores que autorizarían la celebración de un contrato menor o la utilización del procedimiento negociado, el órgano de contratación, para someter su actividad contractual a un mayor control y para favorecer en definitiva la libre concurrencia y la transparencia en la contratación pública, puede acordar la celebración de contratos de cuantía inferior con sujeción a procedimientos abiertos o restringidos, es decir a licitación pública, sin necesidad de acudir para justificar tal posibilidad más que a los principios de publicidad y

conurrencia, básicos de la contratación administrativa, al carácter excepcional de su no aplicación (artículo 11 de la LCAP) y al carácter facultativo que a la utilización del procedimiento negociado atribuyen los artículos 140, 141, 160, 182, 183, 209 y 210 de la propia Ley.

En cuanto a la propia diferenciación entre contrato menor y procedimiento negociado la dificultad ha surgido como consecuencia de la reducción de cifras que, en relación con la contratación directa, ha operado la LCAP y que para los supuesto en que se admite el contrato menor, (contrato de obras, suministros, consultoría y asistencia y servicios) coinciden prácticamente con las causas de utilización del procedimiento negociado, sin que la coincidencia sea exacta, pues aparte de no darse en el suministro fabricación (2.000.000 de pesetas el contrato menor y 3.000.000 de pesetas el procedimiento negociado) la Ley cuando se refiere a contratos menores utiliza la expresión de que «su cuantía no exceda» y cuando se refiere a procedimiento negociado habla de «cuantía inferior» por lo que se produce la diferencia de una peseta.

Esta diferenciación cuantitativa serviría por si sola para diferenciar ambos supuestos aunque esta Junta considera que la diferenciación es de mayor alcance, puesto que el contrato menor es una categoría o figura contractual para la que sólo se exigen determinados requisitos, mientras que el procedimiento negociado es un procedimiento de adjudicación de contratos sujeto a las reglas generales de la Ley (garantías, pliegos, Mesa de contratación, etc...) exceptuando exclusivamente las que hacen referencia específica a otros procedimientos y formas de adjudicación, es decir a los procedimientos abiertos y restringidos y a la subasta y al concurso y, además, a la regla específica del artículo 93 de solicitud de tres ofertas, siendo posible su aplicación al procedimiento negociado y no, por lo razonado, al contrato menor.

Como en este sentido se señala en el citado informe de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado de 19 de julio de 1995, la identificación absoluta entre contratos menores y procedimiento negociado por razón de la cuantía no existe en la LCAP, pues de haber querido este efecto el legislador le habría resultado mucho más sencillo, «referirse directamente a los «contratos menores» entre los supuestos que permiten la adjudicación negociada sin publicidad», correspondiendo al órgano de contratación, ante un contrato cuya cuantía permite calificarlo como menor y, al mismo tiempo, ser adjudicado por el procedimiento negociado sin publicidad, optar por el régimen simplificado del artículo 57 o por la tramitación completa del expediente y por la adjudicación, previa constitución de la Mesa de contratación y solicitud de ofertas, mediante el procedimiento negociado sin publicidad.

JC Informe 50/97, de 2 de marzo de 1998.

En los contratos menores pueden expedirse diversas facturas cuando expresamente se hayan pactado abonos a cuenta.

La única cuestión que se suscita en el presente expediente [...] consiste en determinar si la expresión «factura correspondiente», utilizada por el artículo 57 de la LCAP ha de ser interpretada en el sentido de admitir o no, en los contratos menores, la existencia de diversas facturas cuando se realicen abonos a cuenta (pagos fraccionados según el escrito de consulta) y ha de ser resuelta partiendo de la posibilidad o no de realizar tales abonos o pagos en los contratos menores.

En estos términos planteada la cuestión, la primera observación que hay que hacer es la de que el régimen de pagos en los contratos menores no ha merecido ninguna norma específica en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, existiendo, por el contrario, como aplicable a todos los contratos, el precepto del artículo 14.4 de la LCAP,

expresivo de que la financiación de los contratos por la Administración se ajustará al ritmo requerido en la ejecución de la prestación. Por ello puede concluirse que, al amparo de la libertad de pactos, consagrada en el artículo 4 de la propia LCAP, es perfectamente ajustado a la normativa vigente pactar abonos a cuenta del precio, en particular, cuando lo exija el ritmo requerido en la ejecución del contrato menor, al igual que sucede en el resto de los contratos regulados en la LCAP que no tienen la consideración de menores, dado que el régimen jurídico de éstos últimos está limitado, según expresa el artículo 57 de la Ley, a la definición exclusiva por razón de su cuantía, a la necesidad de aprobar el gasto y a la de incorporar al expediente la factura correspondiente.

Con lo expuesto sólo resta por examinar el alcance que debe darse a la expresión «factura correspondiente» utilizada en singular por el artículo 57 de la LCAP, para lo que ha de acudir a los criterios interpretativos del artículo 3.1 del Código Civil, del que resulta que, con el elemento literal de la interpretación de las normas jurídicas deben entrar en juego el elemento sistemático y, sobre todo, o fundamentalmente el elemento finalista o teleológico, habiendo quedado suficientemente razonado que, pese a la dicción literal del singular utilizado, deben prevalecer los argumentos que no excluyen la posibilidad de sustituir el singular «factura» por el plural «facturas» [...]

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que la expresión «factura correspondiente» utilizada por el artículo 57 de la LCAP no excluye la posibilidad de que existan diversas facturas en los contratos menores cuando expresamente se hayan pactado abonos a cuenta, atendiendo fundamentalmente al ritmo requerido en la ejecución de la prestación.

JC Informe 41/98, de 16 de diciembre de 1998.

Para concertar contratos de seguro puede emplearse el contrato menor. En el precio del contrato de seguro, y al amparo del principio de libertad de pactos, la Administración puede establecer cláusulas de bonificación por baja siniestralidad.

La posibilidad de que en los contratos de seguros pueda ser utilizada la categoría de los contratos menores, posibilidad que lógicamente ha de entenderse referida a la LCAP, [...] ha de recibir una respuesta afirmativa, tanto si los contratos de seguros se consideran incluidos en el concepto de contratos de servicios —artículo 207 n° 6.a) de la LCAP—, por simple aplicación del 202 de la propia Ley, cuando su cuantía no exceda de 2.000.000 de pesetas, como si, a pesar de la dicción del citado artículo 207.6.a), se considera que los contratos de seguros son contratos privados cuya preparación y adjudicación, sin embargo, se rigen por la LCAP, pues esta Junta ya ha admitido la aplicación de la categoría de contratos menores a los contratos privados en su informe de 2 de marzo de 1998 (expediente 4/98), así como la utilización del procedimiento negociado en dichos contratos en su informe de 18 de diciembre de 1996 (expediente 67/96), basándose en que, de no ser así los contratos privados quedarían sometidos a un régimen más rígido en su adjudicación que los propios contratos administrativos, ya que de no admitirse la figura del contrato menor y la utilización del procedimiento negociado, deberían siempre ser adjudicados por subasta o concurso.

En cuanto a la última cuestión suscitada —la posibilidad de que en los nuevos contratos se tenga en cuenta las bonificaciones por baja siniestralidad obtenidas en anteriores contratos — la respuesta afirmativa se impone como una consecuencia de la libertad de pactos proclamada en el artículo 4 de la LCAP, pues nada se opone a que, entre las condiciones económicas del contrato, se imponga al adjudicatario la rebaja en el precio del contrato que supone el respeto a las bonificaciones obtenidas en anteriores contratos por baja

siniestralidad, así como que para futuras prórrogas se vuelva a tener en consideración el factor de baja siniestralidad.

JC Informe 19/99, de 30 de junio de 1999.

A los contratos menores de suministro de fabricación no les resulta aplicable el límite cuantitativo fijado para el contrato menor de obras. Límites en cuanto a la posibilidad de aplicar al suministro de fabricación las normas del contrato de obras.

La cuestión básica que se suscita en el presente expediente consiste en determinar si pueden considerarse contratos menores de fabricación aquéllos cuya cuantía no exceda de 5.000.000 de pesetas, cifra límite que para los contratos menores de obras fija el artículo 121 de la LCAP o aquéllos cuya cuantía sea inferior a 3.000.000 de pesetas, cifra límite que para la utilización del procedimiento negociado en los contratos de suministro fabricación fija el apartado i) del artículo 183 de la propia Ley [...]

Ante todo hay que a partir de la idea de que el contrato de fabricación es un verdadero contrato de suministro [...]

La distinción entre la figura del contrato menor y la del procedimiento negociado sin publicidad, por razón de la cuantía, se aborda en dos informes de esta Junta de 7 de marzo de 1996 (expedientes 40/95 y 13/96) y en informes de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado de 19 de julio de 1995 y de 9 de abril de 1996 coincidentes en sus criterios [...]

Si lo anteriormente razonado, que debe ratificarse en el presente informe, conduce a la conclusión de ser diferente el contrato menor, en este caso de suministro, y la utilización del procedimiento negociado sin publicidad en este mismo tipo de contrato debe descartarse que la cifra de 3.000.000 de pesetas que figura en el artículo 183, apartado i) para la utilización del procedimiento negociado pueda sustituir a la de 2.000.000 de pesetas que figura en el artículo 177 para caracterizar al contrato menor de suministro como así expresamente se declara en los informes citados, independientemente de la opinión «de lege ferenda» que pueda mantenerse en relación con el citado artículo 177 [...]

La posible aplicación a estos contratos de la cifra que figura en el artículo 121 de la LCAP pretende basarse en otro fundamento, cual es el artículo 176.1 de la propia Ley, a cuyo tenor a los contratos de fabricación a los que se refiere el artículo 173.1 c) se les aplicarán directamente las normas generales y especiales del contrato de obras que el órgano de contratación determine en el correspondiente pliego de cláusulas administrativas particulares, salvo las relativas a su publicidad que se acomodarán, en todo caso, al contrato de suministro».

El primer comentario que el precepto transcrito sugiere es el de que la determinación de las normas generales y especiales del contrato de obras aplicables al contrato de fabricación ha de realizarse, por exigencia expresa del artículo que se examina, en el pliego de cláusulas administrativas particulares, por lo que la inexistencia de tal pliego en los contratos menores supone un obstáculo insalvable para llevar a cabo tal determinación.

Por otra parte hay que señalar que el artículo 176.1 de la LCAP, superando su dicción literal, ha de ser objeto de una interpretación ajustada a su finalidad y a los antecedentes del precepto en el sentido de que las normas generales y especiales del contrato de obras aplicables al contrato de fabricación serán sólo aquéllas que lo permita la semejanza entre ambos tipos de contratos y en los que no exista una regulación específica en la regulación del contrato de suministro, como pueden ser las normas relativas a proyectos, presupuesto, mediciones, valoraciones, abono del precio etc. En cambio no serán aplicables al contrato de fabricación las normas del contrato de obras cuando en la regulación del primero exista norma específica y se trate de aspectos configuradores y determinantes de la verdadera naturaleza del contrato, como pueden ser los requisitos de solvencia técnica, la inexistencia

de clasificación, el propio concepto de contrato menor, las causas de utilización del procedimiento negociado y las normas de publicidad comunitaria, extremo este último respecto del que el propio artículo 176.1 consigna la salvedad, quizá por la importancia de esta materia, a efectos del cumplimiento de las Directivas comunitarias, aunque no debe dejar de extenderse a los restantes mencionados [...]

*En definitiva y como resumen procede afirmar que la cifra de 5.000.000 de pesetas del artículo 121 de la LCAP **no puede aplicarse a los contratos de fabricación, porque habría de incorporarse necesariamente al pliego de cláusulas administrativas particulares inexistente en los contratos menores y, además, porque dicha aplicación sería contraria a la finalidad perseguida por el artículo 176.1 y supondría una desnaturalización del contrato de fabricación como verdadero contrato de suministro.***

JC Informe 14/00, de 6 de julio de 2000.

No son admisibles las compras a través de internet, ni siquiera en la modalidad de contratos menores.

La compra a través de Internet implica que cualquier comprador o demandante de la prestación de un servicio se conecta a un portal de un vendedor o prestador de servicios en el que se especifica el tipo de producto o servicio que ofrece, así como las características del mismo, su precio, condiciones, plazo y gastos de entrega y, en su caso, servicio postventa. Decidida la aceptación del producto o servicio ofrecido, el demandante cursa la orden de compra, previa identificación del mismo cumplimentando los formularios o cuestionarios que el vendedor le presenta en el portal, eligiendo el medio de pago que va a emplear, generalmente mediante tarjetas de pago de crédito o débito. Es decir, mediante este procedimiento, por la singularidad del mercado privado, no se aplican requisitos de libre concurrencia típicos del régimen de la contratación pública, sino que el proveedor es elegido libremente. Al mismo tiempo, una vez cursada la orden de compra requiere que simultáneamente se curse la orden de pago que se formaliza antes de la entrega del producto o de la prestación del servicio [...]

La LCAP establece como principios de la contratación la publicidad, la igualdad, la libre concurrencia y no discriminación, [...] por lo que todo proyecto de implementación de la aplicación a las Administraciones Públicas de las denominadas compras a través de Internet requiere la adaptación mínima de la normativa reguladora que haga posible el cumplimiento de tales principios y requisitos [...] Como se deduce de cuanto se expone, en la actual normativa existen ciertos impedimentos que dificultan la aplicación de las compras a través de Internet a las Administraciones Públicas, toda vez que si bien en el ámbito de los contratos menores puede obviarse el cumplimiento de la mayoría de los requisitos, otros han de ser especialmente observados, como la existencia de crédito y la aprobación del gasto a través de la cual se define, por su finalidad, el objeto del contrato, así como la recepción del contrato mediante la manifestación de su conformidad que debe producirse con posterioridad a la prestación por el contratista, y el posterior trámite de reconocimiento de la obligación y pago.

JC Informe 42/00, de 21 de diciembre de 2000.

Requisitos y efectos de la transmisión de derechos de cobro. Es admisible respecto de los créditos derivados de un contrato menor. No es admisible sobre un conjunto de facturas no determinadas cuando la finalidad esencial de la cesión es constituir un derecho de prenda. NOTA: Véase la DF 3ª LCSP.

La regulación de la transmisión de derechos de cobro aparece hoy incorporada en el artículo 100 de la LCAP, que debe completarse con el artículo 145 del RCE, vigente por no oponerse a la LCAP, según su disposición derogatoria.

Los rasgos esenciales de esta regulación consisten en la admisibilidad de la cesión de los derechos de cobro y determinación de las condiciones y efectos de dicha cesión. En cuanto a las condiciones se impone como requisito imprescindible la notificación fehaciente a la Administración del acuerdo de cesión y la toma de razón por los servicios de contabilidad en un libro registro de transmisiones habilitado al efecto, haciendo constar dicha toma de razón por diligencia en el documento justificativo del crédito. En cuanto a los efectos, si se cumplen tales requisitos, el mandamiento de pago habrá de ser expedido a favor del cesionario y, por el contrario, antes del cumplimiento de tales requisitos los mandamientos de pago a nombre del contratista surtirán efectos liberatorios, deduciéndose de esta regulación de efectos que en caso de cesión de derechos de cobro el pago habrá de realizarse al cedente (contratista) o al cesionario, sin que exista excusa para no realizar el pago a ninguno de los dos [...]

Referente a las «facturas» las dudas que se suscitan, no se sabe si a la Intervención o al Ayuntamiento, deben ser resueltas con las siguientes consideraciones:

En primer lugar, que en la regulación de la cesión de derechos de cobro no hay ninguna excepción para los contratos menores ni para el supuesto que existan facturas, por lo que debe concluirse que los requisitos y efectos de la cesión se aplican sin reserva alguna a los citados supuestos.

En cuanto al valor de la comunicación de la cesión de créditos derivados de facturas y certificaciones numeradas en una relación incluida en un documento cuya finalidad esencial es la constitución de un derecho de prenda, parece no reunir los elementos esenciales para la necesaria identificación de los créditos cedidos, no pudiendo imponerse a la Administración la carga de buscar e identificar los documentos, debiendo ser presentadas las facturas al cobro por el cedente o por el cesionario, pero con el dato esencial de su transmisión o cesión. Finalmente ha de señalarse que el cumplimiento de los requisitos y la aplicación de los efectos de la transmisión de créditos previstos en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas exime a la Administración de toda responsabilidad en los supuestos de quiebra del cedente o del cesionario, cuyos efectos habrán de apreciarse con arreglo a las normas específicas de la quiebra.

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que para que la transmisión de derechos de cobro y para que ésta produzca efectos, han de cumplirse los requisitos y condiciones previstos en el artículo 100 de la LCAP y en el artículo 145 del RCE, que en el presente caso, en cuanto a la notificación fehaciente y toma de razón y, conforme a la documentación remitida, no permite apreciar su cumplimiento.

JC Informe 12/02, de 13 de junio de 2002.

En los contratos menores no resulta exigible la constitución de garantía definitiva.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que en los contratos menores no resulta requisito exigible la constitución de garantías definitivas, de conformidad con los argumentos que se han desarrollado en las consideraciones de este informe.

JC Informe 23/04, de 7 de junio de 2004.

Juicio negativo de la Junta Consultiva sobre la norma que, respecto de los contratos que celebren las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, obliga a estar al corriente en el cumplimiento de obligaciones con la Seguridad Social como requisito previo para el cobro del precio del contrato.

El artículo 95 del Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, señala que el régimen de contratación de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social se regirá por la legislación de contratos de las Administraciones Públicas [...] con una serie de especialidades entre las que figura la de la letra e) adicionada al citado artículo 95 por la disposición adicional cuarta de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, y que literalmente indica que «la situación de estar al corriente en el cumplimiento de obligaciones con la Seguridad Social requerida para contratar con las Administraciones Públicas por el párrafo f) del artículo 20 de la LCAP será asimismo exigible para el cobro del precio del contrato y durante la vigencia del mismo».

Lo primero que hay que afirmar que el precepto legal transcrito, por su expresa dicción, sólo se aplica a los contratos de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y sólo al requisito de estar al corriente en el cumplimiento de obligaciones de Seguridad Social, por lo que, dado que supone, en este ámbito limitado, una alteración del sistema general de la contratación administrativa que, en ningún supuesto, admite que los requisitos y las prohibiciones para contratar se aprecien y produzcan efectos con posterioridad a la adjudicación del contrato, merece por parte de esta Junta, un juicio negativo, pareciendo a la misma aconsejable que por el mismo órgano que promovió la disposición examinada se inicien las actuaciones tendentes a su derogación, o al menos, a la promulgación de normas complementarias que permitan insertar en el procedimiento de ejecución de los contratos celebrados por las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social los trámites oportunos para que pueda darse efectividad a la letra e) del artículo 95 de la Ley General de la Seguridad Social.

Hasta tanto que la situación propugnada se produzca, conviene señalar que para el pago de los contratos menores habría de aplicarse la citada letra e) del artículo 95, sin que existan razones que abonen una solución distinta para este tipo de contratos [...] Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que la dicción literal de la letra e) del artículo 95 de la Ley General de la Seguridad Social, adicionada por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, merece un juicio negativo, al alterar el sistema de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, pero, mientras permanezca en vigor, ha de aplicarse en sus estrictos términos, es decir sólo a los contratos que celebren las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, cualquiera que sea su cuantía y sólo al cumplimiento de las obligaciones de la Seguridad Social.

JC Informe 17/ 05 de 29 de junio de 2005.

En los contratos menores, puede efectuarse la firma de las facturas que acredita la recepción puede efectuarse por personal funcionario o laboral o por miembros de la Corporación Local.

La cuestión que se plantea en el presente expediente es la de determinar si la «firma del funcionario que acredite la recepción», a que se refiere el artículo 72.1. letra g) del RCAP puede entenderse cumplida cuando la recepción sea acreditada por personal municipal de carácter laboral o por los propios miembros de la Corporación Local [...] La Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que, aunque no se comprenden las razones que impiden el cumplimiento del requisito de la firma de facturas en contratos menores por funcionarios municipales, la interpretación necesariamente flexible y simplificadora del régimen jurídico de dichos contratos conduce a la conclusión de que la firma puede corresponder a contratados laborales o a miembros de la Corporación Local.

JC Informe 38/05, de 26 de Octubre de 2005.

La figura de los contratos menores no resulta aplicable a los contratos administrativos especiales.

La voluntad del legislador ha sido atribuir la especialidad de contratos menores, mediante la cual se formalizan contratos en los que, respecto al procedimiento de adjudicación, se suprimen la realización de determinados trámites y requisitos a aquellos que tienen por objeto la realización de obras, la adquisición de suministros y la prestación de trabajos de consultoría y asistencia y servicios. Es evidente que el legislador también regula, entre los contratos administrativos otros contratos como son los contratos de gestión de servicios públicos y los contratos administrativos especiales, sobre los que no configura tal especialidad, siendo significativo, respecto de los primeros, que en la tramitación parlamentaria de la Ley fue rechazada la propuesta de inclusión de la categoría de contrato menor en los de gestión de servicios públicos, limitándose la Ley en su artículo 158.3 a un supuesto concreto que asemeja las características de los contratos menores, pero limitado exclusivamente a los que tienen por objeto prestaciones sanitarias.

Por consecuencia, no puede considerarse que pueda ser atribuida la condición de contrato menor a los contratos administrativos distintos de los contratos a que se refieren los artículos 121, 176 y 201, al no existir una declaración expresa del legislador a la aplicación de tal especialidad a contratos distintos ni haberse establecido de manera expresa el importe máximo que tales contratos podrían alcanzar en aquellos otros, habida cuenta que el importe que se establece en los artículos 121, 176 y 201, está referido únicamente a contratos cuyo objeto se expresa, sin existir referencias a otros contratos [...] Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que la figura de los contratos menores no resulta aplicable a los contratos administrativos especiales, por no estar admitida expresamente para los mismos y resultar incompatible con el régimen jurídico tal como resulta del artículo 8 de la LCAP.

Comentario : La JCCPE cambió con posterioridad de criterio.

JC Informe 56/06, de 26 de marzo de 2007.

(1) El pliego de cláusulas administrativas particulares es exigible en toda clase de contratos y procedimientos de adjudicación, sin que las excepciones previstas en la propia Ley sean extensibles al procedimiento negociado sin publicidad.

Aunque los extremos consultados se realizan con referencia a un concurso con intervención de Jurado, al que se refiere el artículo 216 de la LCAP incorporándolo del artículo 13 de la Directiva 92/50/CEE de 18 de junio de 1992, lo cierto es que dichas cuestiones han de ser abordadas con un carácter algo más general, teniendo en cuenta que el objeto del contrato —la ejecución de una escultura al aire libre— puede ser configurada como objeto de otro tipo de contratos —suministro fabricación— en los que puede tener mejor acomodo la prestación a realizar por el adjudicatario.

En cuanto al primer extremo consultado, aunque no se entiende muy bien la diferencia que pretende establecerse entre bases y pliegos, la respuesta afirmativa a la exigencia de pliegos debe basarse en el artículo 49.1 de la LCAP expresivo de que «deberán aprobarse previa o conjuntamente a la autorización del gasto y siempre antes de la perfección y, en su caso, licitación del contrato los pliego de cláusulas administrativas particulares que incluirán los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones que asumirán las partes del contrato

En este sentido debe resaltarse que la regla general establecida resulta aplicable cualquiera que sea el tipo de contrato y el procedimiento de adjudicación, sin que las excepciones previstas en la propia LCAP en los artículos 56 para los contratos menores, 72

para los supuestos de emergencia y 117.1 c) para los contratos celebrados y ejecutados en el extranjero, pueda alcanzar al procedimiento negociado sin publicidad, cuya utilización parece justificar la posible sustitución de «pliegos» por «bases».

(2) Cualquiera que sea el tipo de contrato y el procedimiento de adjudicación, el adjudicatario habrá de acreditar su capacidad y solvencia.

En cuanto al segundo extremo consultado hay que afirmar que cualquiera que sea el tipo de contrato y el procedimiento de contratación el adjudicatario habrá de acreditar y el órgano de contratación apreciar su capacidad de obrar, su solvencia económica financiera y técnica o profesional y la inexistencia de prohibiciones de contratar de conformidad con los artículos 15 a 21 de la LCAP.

(3) En los concursos con intervención de Jurado, los pliegos podrán determinar los órganos intervinientes en el procedimiento, principalmente la Mesa de contratación y el Jurado.

La única dificultad planteada que se pone de relieve en el escrito de consulta deriva de la intervención de Jurado, pues como se ha señalado doctrinalmente comentando el artículo 216 de la Ley «también se suscitan cuestiones en torno al encaje del jurado dentro del esquema general de órganos que intervienen en el procedimiento de contratación según la presente Ley. El párrafo segundo del apartado 1 habla de las «decisiones o dictámenes» del jurado. Esto para dar a entender que el jurado puede emitir resoluciones de diferente alcance, es decir, pueden consistir en meras propuestas que son elevadas a una instancia superior, que es la que resuelve de manera definitiva —supuesto que, a nuestro modo de ver, será el ordinario— o en resoluciones directamente adjudicatarias y plenamente válidas por si mismas. En el caso normal de emisión de una propuesta que ha de ser confirmada, el jurado ocuparía la posición que la presente Ley confiere a la Mesa de contratación; por el contrario, cuando el jurado tenga asignada la facultad de resolver por si sólo, tendría la consideración de verdadero órgano de contratación, capaz, por tanto, de perfeccionar el contrato mediante la adjudicación».

Este comentario doctrinal pone de relieve las dificultades de la figura del concurso con intervención de Jurado y conforme a las anteriores ideas debe concluirse que será el correspondiente pliego el que determine los órganos intervinientes en el procedimiento de contratación, fundamentalmente la Mesa, aunque no sea perceptiva y el Jurado y sus respectivas competencias pareciendo lo más conveniente, a falta de prescripción contraria de los pliegos, que sean distintos los órganos encargados de apreciar la capacidad de obrar, solvencia y ausencia de prohibiciones de contratar de los que valoren los criterios de resolución del concurso, sin que en este extremo sea posible señalar la preferencia temporal de intervención de los mismos, siempre que, como es lógico, ambas intervenciones se produzcan con anterioridad a la adjudicación del contrato.

JC Informe 18/07, de 26 de marzo de 2007.

Es admisible la figura de los contratos menores en los contratos privados de las Entidades locales.

La única cuestión que se plantea en el presente expediente es la de determinar si la figura de los contratos menores utilizada por la legislación de contratos de las Administraciones Públicas es admisible en los contratos privados. Esta cuestión ha sido abordada y resuelta en sentido positivo por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su informe de 2 de marzo de 1998 (expediente 47/98) utilizando los razonamientos del informe de 18 de diciembre de 1996 (expediente 67/96) que se refería, no obstante, a la utilización del procedimiento negociado en la adjudicación de los contratos privados.

La única duda para aplicar tal criterio que se suscita al Ayuntamiento consultante es la circunstancia de que el artículo 17 del Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, aprobado por Decreto 347/2002, de 19 de

noviembre, del Gobierno de Aragón, únicamente hace referencia al concurso y al procedimiento negociado como fórmulas de adquisición de bienes inmuebles.

A juicio de esta Junta Consultiva, las dudas deben dispersarse en sentido favorable a la admisibilidad de los contratos menores sin restricciones, dado que los razonamientos que la Junta consultiva ha dedicado a la utilización de esta figura (también a la del procedimiento negociado) en contratos privados, nada han tenido que ver con los procedimientos y formas que pueden considerarse normales en la adjudicación de los contratos, sea procedimiento abierto, restringido o negociado y subasta o concurso. En este sentido la figura del contrato menor supone una excepción a la aplicación de los citados procedimientos y formas de adjudicación, debiendo tenerse en cuenta que la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas establece para la adquisición de bienes inmuebles en el artículo 116.4 de la ley 33/2003, de 3 de noviembre, que la adquisición tendrá lugar mediante concurso público salvo que se acuerde la adquisición directa en los supuestos que taxativamente señala. Este precepto, de idéntico sentido que el artículo 17 del Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, no permite concluir que excluya la figura del contrato menor para la adquisición de bienes inmuebles, exclusión que, por tanto, tampoco podrá fundamentarse en el citado artículo 17 de la norma reglamentaria aplicable en Aragón.

IV.-LA REGULACIÓN DE LOS CONTRATOS MENORES EN LA LEY 9/2017 (LCSP)

Artículo LCSP	CONCEPTO
29.7.2 29.8	Plazo de duración de los contratos y de ejecución de la prestación. CONTRATOS MENORES
36	Perfección de los contratos.
37	Carácter formal de la contratación del sector público.
63	Perfil de contratante.
118	Expediente de contratación en contratos menores.
131	Procedimiento de adjudicación
153	Formalización de la adjudicación

154	Anuncio de formalización de los contratos.
308.	Contenido y límites
335.	Remisión de contratos al Tribunal de Cuentas
346.	Registro de Contratos del Sector Público.
Disposición adicional primera.	Contratación en el extranjero.
Disposición adicional tercera. .	Normas específicas de contratación pública en las Entidades Locales
Disposición adicional novena.	Normas especiales para la contratación del acceso a bases de datos y la suscripción a publicaciones.
Disposición adicional quincuagésima cuarta	Régimen aplicable a los contratos celebrados por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Artículo 29.LCSP Plazo de duración de los contratos y de ejecución de la prestación.

7. párrafo 2.

1. LA DURACIÓN DE LOS CONTRATOS MENORES.

A.-SUPUESTO EXCEPCIONAL . CONTRATOS DE SERVICIOS COMPLEMENTARIOS DE UN CONTRATO MENOR DE OBRAS OBRAS.

Los contratos de servicios complementarios de un contrato menor de obras **podrán tramitarse también como contratos menores**, aun cuando su duración exceda del año previsto en el apartado siguiente de este artículo,²

siempre que cumplan los requisitos previstos en el artículo 118 de esta ley, que su duración no exceda de 30 meses

y que el exceso sobre el año de duración venga justificado exclusivamente por la duración del período de garantía establecido en el contrato de obras principal y los trabajos relacionados con la liquidación de dicho contrato principal.³

B.-SUPUESTO NORMAL.

8. **Los contratos menores** definidos en el apartado primero del artículo

118 no podrán tener

→ una duración superior a un año

→ ni ser objeto de prórroga.

2. LA PERFECCIÓN DE LOS CONTRATOS MENORES

Artículo 36. LCSP Perfección de los contratos.

1. Los contratos que celebren los poderes adjudicadores, **a excepción de**

→ los contratos menores

→ y de los contratos basados en un acuerdo marco

→ y los contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición a los que se refiere el apartado 3 de este artículo,

se perfeccionan con su formalización.

3. CARÁCTER FORMAL DE LA CONTRATACIÓN

² Como antecedente ver INFORME 13/2018, DE 21 DE DICIEMBRE DE 2018. POSIBILIDAD DE REALIZAR CONTRATOS MENORES DE DIRECCIÓN DE OBRAS. CÓMPUTO DE LA DURACIÓN DEL CONTRATO. Ver también Expediente 16/2017 Clasificación del informe: Procedencia del contrato menor para servicios de dirección de obra.

³ Se modifica el apartado 7 por la disposición final 1.1 de la Ley 9/2022, de 14 de junio de 2022. [Ref. BOE-A-2022-9837](#)
Téngase en cuenta, para su aplicación, la disposición transitoria primera de la citada Ley.

Artículo 37 LCSP. Carácter formal de la contratación del sector público.

1. Las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el artículo 120.1, carácter de emergencia.

2. Los contratos que celebren las Administraciones Públicas se formalizarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 153, **sin perjuicio de lo señalado para los contratos menores en el artículo 118.**

4.-PUBLICACIÓN RELATIVA A CONTRATOS MENORES

Artículo 63. LCSP. Perfil de contratante.

4. La publicación de la **información relativa a los contratos menores** deberá realizarse **al menos trimestralmente.**

La información a publicar para este tipo de contratos será, al menos, su objeto, duración,

el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, y la identidad del adjudicatario,

ordenándose los contratos por la identidad del adjudicatario.

Quedan exceptuados de la publicación a la que se refiere el párrafo anterior, aquellos **contratos cuyo valor estimado fuera inferior a cinco mil euros, siempre que el sistema de pago utilizado por los poderes adjudicadores fuera el de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores.**

VER Ley 19/2013 de Transparencia ,acceso a la información pública y Buen Gobierno

Artículo 8. Información económica, presupuestaria y estadística.

1. Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación:

a) Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. **La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.**

5. EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN

La redacción del art 118 LCSP ha sido modificada . REDACCIÓN INICIAL :

Artículo 118. Expediente de contratación en contratos menores.

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.

En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá el informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato. 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.

2. En el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando normas específicas así lo requieran. Deberá igualmente solicitarse el informe de las oficinas o unidades de supervisión a que se refiere el artículo 235 cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.

3. En el expediente se justificará que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de este artículo. El órgano de contratación comprobará el cumplimiento de dicha regla. Quedan excluidos los supuestos

encuadrados en el artículo 168.a).2.º

4. Los contratos menores se publicarán en la forma prevista en el artículo 63.4.

V. ANEXO . INFORMES EMITIDOS POR ALGUNAS JUNTAS CONSULTIVAS EN RELACIÓN CON LA VERSIÓN INICIAL DEL ART 118 LCSP.

RESUMEN INFORMES DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO SOBRE LA NUEVA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO (Ley 9/2017)

A. CONTRATOS MENORES

EXPEDIENTE 41/2017. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 118.3 DE LA LCSP.

Se solicita a la Junta Consultiva la emisión de un dictamen sobre cómo deben interpretarse la expresión siguiente:

”En el expediente se justificará que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o

conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de este artículo”

. Sin perjuicio de que la Junta informe lo que estime pertinente, de le solicita que aclare expresamente si:

Esta expresión opera como un límite absoluto, de tal manera que ningún contratista puede suscribir más de un contrato menor, se entiende que por ejercicio presupuestario –la ley no lo indica-, con independencia de que se trate de objetos radicalmente independientes.

- Si por el contrario, y dada la sistemática de dicha expresión, debe entenderse que es a los efectos de evitar el fraccionamiento indebido del objeto del contrato menor del que se trate, de tal manera que nada obstaculizaría que el mismo contratista suscriba con el Ayuntamiento diversos contratos menores, siempre que aplicando las reglas generales en materia de contratación administrativa se trate de contratos con objetos distintos nítidamente y no se trate de prestaciones periódicas y repetitivas.”

CONCLUSIONES.

Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado alcanzalas siguientes conclusiones:

- El artículo 118.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público debe ser objeto de una interpretación teleológica que permite considerar que la finalidad del precepto es justificar en el expediente de contratación de los contratos menores que no se ha alterado indebidamente el objeto del contrato con el fin de defraudar los umbrales previstos para el contrato menor.

- Esta conducta defraudadora queda prohibida en la ley cualquiera que sea el momento en que se produzca.

- **La ley no contempla una limitación a la celebración de contratos menores con un mismo operador económico cuando las prestaciones objeto de los mismos sean cualitativamente diferentes y no formen una unidad.** Por ello, fuera de los casos de alteración fraudulenta del objeto del contrato, sí es posible celebrar otros contratos menores con el mismo contratista, pero en este caso habrá de justificarse adecuadamente en el expediente que no se dan las circunstancias prohibidas por la norma.

- Cuando entre dos contratos menores cuyas prestaciones sean equivalentes haya mediando más de un año,1 contado desde la aprobación del gasto, una vez que se haya hecho constar en el expediente el transcurso de este periodo de tiempo, no será necesario proceder a una ulterior justificación en el expediente de contratación del segundo contrato menor.”

EXPEDIENTE: 5/2018JCCP MATERIA: LIMITACIÓN DE LOS CONTRATOS MENORES: CÓMPUTO DEL PLAZO.

Se plantea la siguiente pregunta:

Si se celebra un contrato menor antes de la entrada en vigor de la Ley 9/2017 con un determinado contratista, una vez entre en vigor dicha ley, los límites para la contratación menor regulados en su artículo 118, ¿operan ex novo, con respecto al mismo contratista, o por el contrario, el importe de los contratos celebrados al amparo de la normativa anterior, debe ser tenido en cuenta a los efectos de los límites cuantitativos establecidos en la nueva normativa?

CONCLUSIÓN

La aplicación del artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público supone que la limitación en él descrita, que debe interpretarse conforme a lo establecido en nuestro informe 41/2017, de 1 de marzo, debe asimismo valorarse teniendo en cuenta **los contratos menores realizados conforme a la normativa precedente en el plazo del año inmediatamente anterior a la aprobación del gasto del nuevo contrato que ya está sujeto a la ley de 2017, sin que esto suponga la aplicación retroactiva de la nueva ley a los contratos anteriores.**

EXPEDIENTE 42/2017. JCCPE.INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 118.3 DE LA LCSP.

En la tramitación de los expedientes de contratos menores el artículo 118 LCSP exige una cierta actividad administrativa que supone limitaciones en su utilización, así porejemplo el apartado tercero dispone que "en el expediente se justificará que no se estáalterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de 1 Véase: Informe Junta Consultiva de Contratación de Aragón

3/2018 que señala sin embargo que : "La incompatibilidad para la adjudicación de nuevos contratos menores cuando se superen las cuantías establecidas en el art.

118.1 subsistirá durante el ejercicio o anualidad presupuestaria con cargo al cual se imputen los créditos que financiaron la ejecución de los contratos menores adjudicados con anterioridad."

3contratación, y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual oconjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de este articulo. Elórgano de contratación comprobará el cumplimiento de dicha regla. Quedan excluidoslos supuestos encuadrados en el artículo 168.a).2º."

Y por su parte, el artículo 118.1 segundo párrafo LCSP exige "en los contratos menoresla tramitación del expediente exigirá el informe del órgano de contratación motivando lanecesidad del contrato. Asimismo se requerirá la aprobación del gasto y la incorporaciónal mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normasde desarrollo de esta Ley establezcan".

A).-La no superación por contratista, individual o conjuntamente, cómo debeinterpretarse? ¿Qué plazo temporal hay que tomar en consideración paraaplicar ese límite? ¿Cómo queda constancia por el órgano de contratación de la comprobación del cumplimiento de dicha regla?

B).-Respecto al informe de necesidad del órgano de contratación, ¿cabría hacer una interpretación amplia de ese requisito para considerar que la concejalía proponente del gasto sea quien informe la necesidad? Resulta contrario a un racional principio de eficacia y simplificación administrativa que en cada contrato menor deba un Alcalde informar la necesidad de la contratación y, por ejemplo, a nivel estatal un Ministro, un Secretario de Estado o un Subsecretario.

En caso de ser preceptivo el pronunciamiento del órgano de contratación, ¿se podría materializar esa necesidad mediante una providencia de Alcaldía de inicio de expediente, con lo que sería similar a la iniciación general de los expedientes en el articulo 116 LCSP?"

CONCLUSIONES.

Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado alcanza las siguientes conclusiones:

- El artículo 118.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público debe ser objeto de una interpretación teleológica que permite considerar que la finalidad del precepto es justificar en el expediente de contratación de los contratos menores que no se ha alterado indebidamente el objeto del contrato con el fin de defraudar los umbrales previstos para el contrato menor.

- Esta conducta defraudadora queda prohibida en la ley cualquiera que sea el momento en que se produzca.

- La ley no contempla una limitación a la celebración de contratos menores con un mismo operador económico cuando las prestaciones objeto de los mismos sean cualitativamente diferentes y no formen una unidad. Por ello, fuera de los casos de alteración fraudulenta del objeto del contrato, sí es posible celebrar otros contratos menores con el mismo contratista, pero en este caso habrá de justificarse adecuadamente en el expediente que no se dan las circunstancias prohibidas por la norma.

- Cuando entre dos contratos menores cuyas prestaciones sean equivalentes haya mediando más de un año, contado desde la aprobación del gasto, una vez que se haya hecho constar en el expediente el transcurso de este periodo de tiempo, no será necesario proceder a una ulterior justificación en el expediente de contratación del segundo contrato menor. La ley no establece un modo concreto de comprobación *ex post* del cumplimiento de los límites del contrato menor ni tampoco un sistema de constancia documental en el expediente, si bien la misma es recomendable.

- El informe de necesidad del contrato debe ir firmado por el titular del órgano de contratación, sin que pueda sustituirse por un mero acuerdo de inicio.

.....

Informe 3/2018 de 13 de febrero la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, adoptado en su sesión del día 13 de febrero de 2018.

Asunto: Incompatibilidad para la adjudicación de contratos menores.

III. CONCLUSIONES.

I. La regla de incompatibilidad que establece el art. 118.3 debe operar respecto de contratos menores de la misma tipología a aquél que pretenda adjudicarse de manera sucesiva, es decir, entre contratos menores de obras, entre contratos menores de servicios o entre contratos menores de suministros respectivamente, anteriores al nuevo contrato de obras, servicios o suministros que pretenda adjudicarse.

II. Las normas especiales para la contratación del acceso a bases de datos y la suscripción a publicaciones consisten, en esencia, en aplicar para la adjudicación de dichos contratos las normas de procedimiento establecidas en la LCSP para los

contratos menores, con las salvedades indicadas.

III. La regla de incompatibilidad prevista en el art. 118.3 LCSP resulta de aplicación respecto a cada uno de los órganos de contratación, no respecto a la entidad respecto a la que varios de tales órganos puedan imputar sus actuaciones.

IV. La incompatibilidad para la adjudicación de nuevos contratos menores cuando se superen las cuantías establecidas en el art. 118.1 subsistirá durante el ejercicio o anualidad presupuestaria con cargo al cual se imputen los créditos que financiaron la ejecución de los contratos menores adjudicados con anterioridad.

V. La incompatibilidad contenida en el art. 118.3 LCSP parte de la consideración de la contratación menor como un procedimiento contractual que permite la adjudicación directa. Sin embargo no bastará con cualquier publicidad o promoción de la concurrencia –en sí recomendables con carácter general- para sortear los límites establecidos para los contratos menores. La previsión legal de un procedimiento abreviado abierto sumario se hizo expresamente para canalizar contratos que en muchos casos pueden tramitarse por uno u otro procedimiento, como alternativa al contrato menor. En consecuencia, es la aplicación de un procedimiento que cumpla con los requerimientos establecidos por el legislador para el procedimiento abierto abreviado sumario, u otro con mayores garantías de publicidad y concurrencia, lo que evitará la aplicación de los límites cumulativos del art. 118.

.....

Informe 1/2018, de 11 de abril, Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid sobre adjudicación de los contratos menores en la nueva ley de contratos del sector público.

La consulta plantea si una empresa que ha sido adjudicataria de un contrato menor por el importe máximo legalmente establecido podría ser adjudicataria de otros contratos menores con objeto contractual distinto del contrato menor adjudicado o, en caso contrario, si ya no podría adjudicársele ningún contrato menor más por el mismo órgano de contratación.

CONCLUSIONES

1.- La regla de incompatibilidad descrita en el artículo 118.3 de la LCSP opera respecto de contratos menores de la misma tipología -obras, servicios y suministros- que pretendan adjudicarse de forma sucesiva.

2.- Las limitaciones relativas a las cuantías de los distintos tipos de contratos menores se refieren a cada uno de los órganos de contratación de la Administración contratante, por lo que deberán ser éstos quienes arbitren las medidas destinadas a efectuar la comprobación indicada en el artículo 118.3 de la LCSP.

3.- El período temporal a que se refiere la prohibición de no superar las cuantías del contrato menor con un mismo empresario ha de entenderse referido a la anualidad o ejercicio presupuestario correspondiente.

.....

Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Galicia Informe 1/2018, de 25 de abril de 2018, sobre interpretación del apartado 3º del art. 118 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público.

CONCLUSIONES:

1º.- Respeto a las cuestiones vinculadas a la identificación de los contratos menores a los que hace referencia el 118.3 de la LCSP a efecto de cómputo de límites:

- Entiende este órgano que la interpretación correcta del artículo 118.3, en línea con la ya manifestada en su informe por la JCCA del Estado, es que **en el expediente se justificará que no se está alterando el objeto del contrato** para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación y que el contratista no suscribió más contratos menores con el mismo objeto que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero del artículo.

- Asimismo, por contrato **“suscrito”, ante la ausencia de una norma en la LCSP que establezca el momento de la perfección de los contratos menores, debe entenderse perfeccionado por el consentimiento de las partes**, es decir, en los que concurra la voluntad de ejecutar el contrato en los términos pactados entre el ofertante y el órgano de contratación.

- **Respeto a si computan en el 118.3 los contratos adjudicados la empresas vinculadas** (pregunta 3 del peticionario) como venimos indicando, entendemos que el artículo 118.3 no recoge una limitación de la capacidad para ser adjudicatario de contratos menores por el hecho de haber sido adjudicatario de contratos anteriores dado que a lo que debe atenderse es al objeto del contrato y a la inexistencia de fraccionamiento. Por lo tanto, siempre que estemos ante contratos con objeto distinto, un solo contratista podrá ser adjudicatario de contratos menores aunque su importe **agregado supere conjuntamente las cifras recogidas en el artículo 118.1**. Si esto es así, obviamente **tampoco existe limitación para las empresas de un grupo** con tal de que sean contratos con objetos diferentes e idéntica debe ser la respuesta respecto al cómputo de contratos suscritos a UTEs en el sentido de que la apreciación de la existencia o no de fraccionamiento no viene determinada por el número de adjudicatarios ni por su condición o no de UTE.

- Y, finalmente, **respeto a los contratos menores con anuncios publicados en los correspondientes perfiles**, indicar que, en la interpretación que se hace del artículo 118.3, la cuestión que se formula pierde parte de su sentido al entender esta Junta Consultiva que debe justificarse en el expediente 19 que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación y que el contratista no suscribió más contratos menores con el mismo objeto que individual o

conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de este artículo. De este modo, con independencia de su publicación o no en el perfil y adjudicación o no conforme a criterios objetivos, será lícito adjudicar contratos menores que tengan diferente objeto al mismo contratista, aunque conjuntamente la suma de ambos supere la cifra prevista en la LCSP. Por lo contrario, si las necesidades previstas de la Administración para un objeto contractual, calculadas de acuerdo con las reglas de valor estimado previstas en la LCSP, superan las cuantías previstas para el contrato menor, el procedimiento de contratación debe tramitarse de acuerdo con las reglas generales previstas en la LCSP según las indicadas cuantías por lo que no sería correcto fraccionar el objeto y adjudicar este objeto contractual único en varios contratos menores aunque estos se anunciaran en el perfil del contratante y se adjudicarán con criterios objetivos.

2º. Sobre la determinación de los sujetos, entidades y órganos que abarcan el cálculo de los límites cuantitativos a los que se refiere el 118.3 de la LCSP, este órgano consultivo concluye lo siguiente: - Cada órgano de contratación o cada unidad funcional separada deberá comprobar, dentro de su ámbito, que existe en el expediente la justificación de que, atendiendo a las competencias de ese órgano de contratación o unidad funcional separada, los contratos que se concierten o que se han previsto concertar respetan las reglas generales de la LCSP sobre el objeto de los contratos y no se produce un fraccionamiento ilícito de su objeto.

- En respuesta a **cómo deben operar y computarse los anticipos de caja fija gestionados por el órganos de contratación** cabe señalar que, a juicio de esta Junta Consultiva, los anticipos de caja fija, como provisiones de fondos que se realizan a las habilitaciones para la atención por estas de gastos, normalmente de carácter periódico y repetitivo, no representan más que una forma de pago, por lo que los contratos menores que justifiquen estos pagos deberán tenerse en cuenta por el órgano de contratación o unidad funcional correspondiente para el cálculo del valor estimado de las necesidades en cuestión. Idéntica respuesta debe darse a los contratos menores pagados a través de las habilitaciones.

3º. Sobre cuál es el ámbito temporal de la limitación del 118.3 de la LCSP, este órgano consultivo concluye lo siguiente:

- A tenor de lo expuesto en el apartado III.1 de este informe, concluimos que, con carácter general, parece adecuado que el período temporal que debe tener en cuenta la Administración y las entidades del sector público sea el ejercicio presupuestario. 20

- Sobre **cuándo debe motivarse la necesidad del contrato** (párrafo 2 del apartado 1 del artículo 118) y la justificación de que no se está alterando el objeto del contrato (art. 118.3) debe tenerse en cuenta que la LCSP no indica un momento concreto en el que estas justificaciones deben formalmente o documentalmente realizarse, sin perjuicio de que lo correcto es que la concurrencia de los requisitos legales que determinan la posibilidad de utilización del contrato menor se compruebe en el momento en el que se efectúe el encargo. Por lo tanto, será suficiente que las justificaciones documentales expresadas consten en el expediente tramitado de acuerdo con el artículo 118 con carácter previo a la aprobación del gasto

. - **Sobre el régimen de transitoriedad** de la nueva ley podemos indicar que, la falta de referencia alguna al régimen transitorio de los contratos menores, el nuevo régimen legal será aplicable a los contratos menores cuya aprobación del gasto se tenga efectuada después de la entrada en vigor de la LCSP.

Ahora bien, en aquellos casos en que conste realizado el encargo o ejecutada la prestación con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la nueva LCSP, también debe considerarse aplicable el régimen derivado de la legislación anterior aunque la fecha de aprobación del gasto y reconocimiento de la obligación sea posterior a la entrada en vigor de la LCSP. Cosa diferente a la expresada es la forma de computar los límites derivados de la reducción de cuantías en suministros y servicios periódicos. Si seguimos la regla de que debe calcularse el valor estimado de las necesidades que es necesario contratar en el año 2018, para este cómputo y decisión del procedimiento de contratación a utilizar deberán tenerse en cuenta los contratos adjudicados de acuerdo con la legislación anterior.

4º.- Respecto a que ocurre si un órgano de contratación supera estos límites de contratos menores suscritos con un mismo contratista cabe indicar que, al tratarse de una norma de carácter imperativo y por lo tanto de una conducta obligatoria para el órgano de contratación o unidad funcional, debe velarse por la comprobación del cumplimiento de los límites para evitar la infracción sobre las normas del objeto del contrato y su fraccionamiento.

VI Resolución de 6 de marzo de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, por la que se publica la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

Publicado en: «BOE» núm. 57, de 07/03/2019.

Entrada en vigor: 07/03/2019

Departamento: Ministerio de Hacienda

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 (LCSP), establece un nuevo sistema de gobernanza de la contratación pública para dar cumplimiento a las obligaciones que establecen las Directivas comunitarias.

En el artículo 332.1 de la LCSP se establece la creación de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon).

La letra d) del apartado 7 del citado artículo 332 de la LCSP, establece, entre otras funciones de la OIReScon, que la Oficina «Podrá aprobar instrucciones fijando las pautas de interpretación y de aplicación de la legislación de la contratación pública, así como elaborar recomendaciones generales o particulares a los órganos de contratación, si de la supervisión desplegada se dedujese la conveniencia de solventar algún

problema, obstáculo o circunstancia relevante a los efectos de dar satisfacción a los fines justificadores de la creación de la Oficina. Las instrucciones y las recomendaciones serán objeto de publicación. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, las instrucciones de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación serán obligatorias para todos los órganos de contratación del sector público del Estado».

Con base en este precepto, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, en reunión celebrada el día 28 de febrero de 2019, acordó la aprobación de la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

Siendo conveniente su máxima difusión, a la vista de su obligatoriedad y el amplio ámbito al que afecta, resulta conveniente su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

En su virtud, procede la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de dicha Instrucción, que figura como anexo a esta Resolución.

Madrid, 6 marzo de 2019.–La Presidenta de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, María José Santiago Fernández.

ANEXO

Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación

Asunto: Contratos menores, regulación en Ley 9/2017, de 8 de noviembre

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) apuesta por la limitación y el control de la contratación directa sometiendo los contratos menores a nuevas y mayores restricciones con relación a la normativa precedente.

En este contexto, la LCSP establece en su artículo 118 lo siguiente, tras su tramitación parlamentaria:

«Artículo 118. Expediente de contratación en contratos menores.

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.

En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá el informe del órgano de

contratación motivando la necesidad del contrato. 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.

2. En el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando normas específicas así lo requieran. Deberá igualmente solicitarse el informe de las oficinas o unidades de supervisión a que se refiere el artículo 235 cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.

3. En el expediente se justificará que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de este artículo. El órgano de contratación comprobará el cumplimiento de dicha regla. Quedan excluidos los supuestos encuadrados en el artículo 168.a).2.º

4. Los contratos menores se publicarán en la forma prevista en el artículo 63.4.»

La nueva redacción de la tramitación y régimen de los contratos menores en este artículo tras la entrada en vigor de la LCSP, ha ocasionado confusión en diversos aspectos en el momento de su aplicación en los órganos de contratación. Confusión e incertidumbre que afectan directamente al mercado de la contratación pública, tanto por la redacción del precepto como por los distintos pronunciamientos de las Juntas Consultivas de Contratación. A ello hay que añadir la modificación introducida por el Real Decreto-ley 3/2019, de 8 de febrero, de la disposición adicional quincuagésima cuarta de la LCSP respecto al régimen de los contratos celebrados por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Los límites cuantitativos que establece la ley respecto a que un contratista no pueda contratar con una Administración pública, varios contratos menores por importe superior a 40.000 euros en obras o 15.000 euros en suministros y servicios, suponen límites para el acceso a la contratación pública que restringe injustificadamente a determinados empresarios, sobre todo a PYMES, poder contratar con la Administración por el hecho de haber contratado ya una vez. Además, la norma es ineficaz para la lucha contra la corrupción, puesto que el problema está en el fraccionamiento de los contratos para eludir la publicidad y la concurrencia. Por otra parte, también hay que tener en cuenta las características de los entes públicos, estableciendo requisitos distintos según los medios y los presupuestos con los que cuentan. Así no tienen la misma necesidad ni disponen de los mismos recursos los municipios de mil habitantes que los Ministerios o Consejería autonómicos.

En particular genera problemas de aplicación el tercer párrafo del citado artículo, el cual no precisa con claridad tres cuestiones:

1. Si la limitación de adjudicaciones a un mismo empresario lo es por tipo de contrato o por objeto contractual.

2. Si esa limitación lo es por tiempo indefinido o temporalmente.
3. Ámbito subjetivo de aplicación.

Por otro lado, no debe olvidarse que la existencia del contrato menor radica en el propósito de dotar de mayor agilidad la contratación y cubrir de forma inmediata las necesidades de escasa cuantía que en cada caso resulten necesarias. Por ello, el contrato menor ha gozado –hasta la entrada en vigor de la nueva ley– del no sometimiento a muchos de los principios generales de la contratación: La publicidad, la libre concurrencia entre los licitadores y la transparencia del procedimiento.

No obstante lo anterior, y a mayor abundamiento con el marco de la nueva regulación del contrato menor, la viabilidad jurídica de cualquier operación de esta naturaleza no puede eludir las normas de publicidad y concurrencia con la limitación del objeto contractual a través de su fraccionamiento, (Resolución 571/2016, de 15 de julio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, y más recientemente la Resolución 327/2018, de 22 de noviembre, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Andalucía, citando ambas la sentencia de 5 de octubre de 2000, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea –en el asunto C-16/1998–), de tal modo que ha de estarse a la finalidad técnica y económica a que responde la licitación, debiendo valorarse cada supuesto en función de su contexto y de sus propias particularidades.

En definitiva, si el objeto del contrato es único y se divide en diversos expedientes habrá fraccionamiento indebido, no existiendo el mismo cuando el objeto de lo contratado por separado tenga una Unidad funcional técnica y económica.

En consecuencia, la entrada en vigor de la nueva ley no elimina la posibilidad de utilización de la contratación menor, pero la somete a nuevos requerimientos, debido a que el sistema de adjudicación directa propio de este procedimiento choca de manera frontal con el principio de libre concurrencia.

La nueva regulación del contrato menor conserva todas las reglas existentes en la normativa precedente: Limitación económica, el plazo máximo de duración –un año– y la imposibilidad de ser prorrogado. Por tanto, la principal novedad en la figura del contrato menor, tras la entrada en vigor de la LCSP, es la que afecta a los cambios en la tramitación del expediente y la trascendencia que los mismos implican para los órganos de contratación en cuanto a las responsabilidades que puede suponer una inadecuada utilización de la contratación menor, incluso en la vía penal (sentencia 259/2015 del Tribunal Supremo, de 30 de abril –recurso 1125/2014–).

Mientras que en la anterior regulación el artículo 111 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, apenas exigía documentación para la tramitación del expediente, la actual regulación incrementa no sólo la cantidad de documentación que ha de figurar en el expediente de un contrato menor, sino el alcance de los mismos, en cuanto, como se ha indicado, a las responsabilidades que subyacen de ellos para los órganos de contratación y sus gestores.

A la vista de los nuevos requisitos establecidos en la LCSP para la contratación menor,

teniendo en cuenta las limitaciones que se imponen a los órganos de contratación en el apartado 3 del artículo 118 de la citada Ley en algunos aspectos sustanciales y, dada la dispersión interpretativa que se ha producido, es lógico que esta situación esté provocando una gran inseguridad jurídica a los gestores públicos y a los licitadores.

En este sentido, el artículo 332.7 de la LCSP, establece que la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) podrá, como órgano regulador del mercado de la contratación, aprobar instrucciones, fijando las pautas de interpretación y de aplicación de la legislación de la contratación pública que serán obligatorias para todos los órganos de contratación del Sector Público del Estado.

Por todo lo anterior, la OIReScon, considerando los posibles riesgos que, para la seguridad jurídica, puede suponer la confusión de la aplicación de la regulación del contrato menor y, como garante del funcionamiento del mercado de la contratación pública para que no se produzcan restricciones injustificadas al acceso a la misma por parte de las empresas, y velando, especialmente, por el respeto a los principios de publicidad y concurrencia, considera necesario fijar unos criterios que den certidumbre a las actuaciones de los órganos de contratación y, por lo tanto, agilicen el mercado de la contratación pública, y todo ello sin perjuicio de futuras modificaciones legislativas que pueda haber.

En consecuencia, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, en reunión celebrada el día 28 de febrero de 2019, acuerda la aprobación de las siguientes instrucciones:

I. Ámbito objetivo de las limitaciones establecidas en el artículo 118.3 de la LCSP. Naturaleza excepcional del contrato menor y criterios de distinción del posible fraccionamiento de la prestación

«Artículo 118:

(...)

3. En el expediente se justificará que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de este artículo. El órgano de contratación comprobará el cumplimiento de dicha regla. Quedan excluidos los supuestos encuadrados en el artículo 168.a).2.º»

Las limitaciones derivadas de este precepto requieren una interpretación de acuerdo a su finalidad y contexto en el marco de los principios establecidos en el artículo 1 de la LCSP, entre ellos la libertad de acceso a las licitaciones y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores.

En primer lugar, la necesidad de justificar la no alteración del objeto del contrato, para evitar la aplicación de reglas contractuales, remite a la obligación establecida con carácter general consistente en el no fraccionamiento del objeto del contrato.

En segundo lugar, deberá justificarse adecuadamente, en su caso, que el objeto contractual es cualitativamente distinto al de otros que hayan sido perfeccionados anteriormente con el mismo operador económico, o bien que no constituyen Unidad funcional.

En estos supuestos, no operarán los límites cuantitativos indicados en el artículo 118.3 de la LCSP.

Por otro lado, y de acuerdo a los principios de publicidad y concurrencia que recoge la LCSP, el órgano de contratación puede acordar la celebración de contratos de cuantía inferior con sujeción a procedimientos abiertos, abiertos simplificados y su variante establecida en el artículo 159.6 de la LCSP. Mención especial merece la figura del nuevo procedimiento abierto simplificado, cuya creación responde a la necesidad de agilizar la contratación administrativa, sin menoscabo de los citados principios de transparencia, publicidad y concurrencia. Así, la propia ley, reduce la contratación directa a situaciones extraordinarias.

Habida cuenta de lo anterior y teniendo en cuenta el marco establecido del apartado 3 del artículo 118 de la LCSP, la suscripción de contratos menores debe realizarse siguiendo las siguientes directrices:

1. La justificación de su necesidad y causa de su falta de planificación, por lo que no podrán ser objeto de un contrato menor prestaciones que tengan carácter recurrente, de forma que, año tras año, respondan a una misma necesidad para la entidad contratante, de modo que pueda planificarse su contratación y hacerse por los procedimientos ordinarios.
2. El valor estimado de la contratación menor, en ningún caso podrá superar los límites establecidos en el artículo 118.1 de la LCSP, calculado conforme a las reglas indicadas en el artículo 101 de la misma norma.
3. Debe justificarse la ausencia de fraccionamiento del objeto de contrato. Es decir, debe justificarse que no se han separado las prestaciones que forman la «Unidad funcional» del objeto del contrato con el único fin de eludir las normas de publicidad en materia de contratación. En este sentido, 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 sentido contrario, las prestaciones que tienen una función técnica individualizada pero forman parte de un todo (Unidad operativa), estando gestionadas por una Unidad organizativa (Unidad gestora) no suponen fraccionamiento y podrán ser objeto de contratación menor si se cumplen el resto de requisitos para esta modalidad. Así, no existirá fraccionamiento en el caso de prestaciones contratadas separadamente que sirven un mismo objetivo o necesidad, pero que de manera individualizada no sufre

menoscabo en su ejecución, conservando su sentido técnico o económico, pudiéndose ejecutar separadamente.

En aquellos supuestos en los que las prestaciones son completamente diferentes y no supongan un fraccionamiento del objeto, aunque sea un mismo tipo de contrato, podrán celebrarse varios contratos menores con el mismo contratista, si bien, como se ha indicado anteriormente, estas circunstancias deberán quedar debidamente justificadas en el expediente.

II. El principio de competencia en el contrato menor. La justificación de la adjudicación directa

De acuerdo con el principio de competencia, y como medida anti fraude y de lucha contra la corrupción, el órgano de contratación solicitará, al menos, tres presupuestos, debiendo quedar ello suficientemente acreditado en el expediente.

Si las empresas a las que se les hubiera solicitado presupuesto declinasen la oferta o no respondiesen al requerimiento del órgano de contratación, no será necesario solicitar más presupuestos.

Las ofertas recibidas así como la justificación de la seleccionada formarán, en todo caso, parte del expediente.

De no ser posible lo anterior, deberá incorporarse en el expediente justificación motivada de tal extremo.

III. El expediente del contrato menor

Habida cuenta de lo expuesto y, de acuerdo con el artículo 118 de la LCSP, el expediente deberá incorporar la siguiente documentación:

1. Informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato. El citado informe debe incluir, al menos, los siguientes extremos:

- El órgano de contratación competente.**
- El objeto del contrato.**
- La justificación de la necesidad, incluida la justificación del procedimiento elegido.**
- En el caso del contrato menor de obras, el presupuesto de obras de la Administración, o, en su caso, proyecto correspondiente y/o informe de la oficina de supervisión de proyectos cuando proceda.**
- Los datos identificativos del adjudicatario así como la justificación de su elección.**
- La aplicación presupuestaria a la que se imputa el gasto, así como el ejercicio**

presupuestario (o los ejercicios presupuestarios en el caso de que fuese un gasto plurianual).

– La forma de certificación de la prestación o su recepción, y la forma de pago del mismo.

2. La justificación de que no se está alterando el objeto del contrato para evitar los principios de la contratación pública, así como la circunstancia de que el contratista no se encuentra en el supuesto previsto en el artículo 118.3 de la LCSP, de acuerdo con los parámetros establecidos en el epígrafe I.

3. El contrato, igualmente, deberá contar con la acreditación de la existencia de crédito y documento de aprobación del gasto con carácter previo a su ejecución, incorporándose posteriormente la factura o facturas que se deriven del cumplimiento del contrato.

4. En los términos ya expresados en el epígrafe anterior y con el fin de velar por la mayor concurrencia, el órgano de contratación solicitará, al menos, tres ofertas que se incorporarán al expediente junto con la justificación de la selección de la oferta de mejor relación calidad-precio para los intereses de la Administración, tal y como se ha indicado en el primer punto. De no ser posible lo anterior, debe incorporarse al expediente la justificación motivada de tal extremo.

La información o documentación relacionada en los puntos 1, 2 y 3, así como la justificación a la que hace referencia el punto 4, y en aras de la simplificación administrativa, podrán unificarse en un único documento o informe del órgano de contratación.

IV. Ámbito temporal de las limitaciones establecidas en el artículo 118.3 de la LCSP

La limitación temporal, no reflejada en la Ley, se ha de referir al ejercicio presupuestario. La anualidad presupuestaria conecta directamente con la necesaria programación de la contratación pública a desarrollar en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales, como establece el artículo 28 de la LCSP.

Debe considerarse más adecuado y conveniente al interés general el período correspondiente a cada ejercicio presupuestario para apreciar los límites que establece el artículo 118 de la LCSP, dado que este criterio facilita su comprobación por los órganos encargados de la fiscalización de las cuentas públicas, rendidas y contabilizadas siempre por ejercicios presupuestarios.

V. La publicidad de los contratos menores

La obligación de publicidad de los contratos menores se establece en el artículo 63.4 de la LCSP, salvo para aquellos inferiores a los 5.000 euros y abonados por sistema de anticipo de caja fija u otro sistema similar para hacer pagos inferiores.

De acuerdo con la citada norma, la publicación será, al menos, trimestral, siendo este plazo una obligación para el órgano de contratación, no un plazo de publicación

individualizado por cada contrato.

Por lo tanto, los órganos de contratación deberán publicar trimestralmente todos los contratos menores que hayan adjudicado en ese período, es decir, aquellos respecto a los que existe compromiso del gasto y comunicación de la adjudicación al contratista, y ello con independencia de que no esté aun incorporada la factura al expediente debiéndose indicar, al menos, el objeto, la duración, el importe de adjudicación incluido el IVA, la identidad del adjudicatario, debiendo ordenarse los contratos por la identidad del adjudicatario.

VI. Ámbito subjetivo

La referencia al «órgano de contratación» contenida en el artículo 118 de la LCSP debe ser entendida como referida a aquellos órganos que ejercen las facultades del órgano de contratación, bien sea como titulares de la competencia o bien por delegación o por desconcentración, siempre que tengan autonomía y responsabilidad suficientes para adjudicar los contratos y lo hagan con cargo al presupuesto del que disponen o tienen asignado en exclusiva, siendo, por tanto, sobre quienes debe recaer la obligación de comprobar que en su Unidad funcional o en la entidad de la que son responsables no se adjudican directamente a un mismo contratista contratos menores cuyo valor estimado acumulado incurra en las necesidades de justificación establecidas en el artículo 118.3 de la LCSP.

VII. Obligatoriedad

La presente Instrucción será obligatoria para todos los órganos de contratación del sector público del Estado y deberá ser tenida en cuenta para la tramitación del expediente.

.....

VII. Informe 6/2021, de 3 de junio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Asunto: Aplicabilidad a los procedimientos de contratación de los entes públicos autonómicos de la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación.

I. ANTECEDENTES

Con fecha 21 de enero de 2021, se solicita por parte del Director Gerente de la Fundación para la Formación e Investigación de los Profesionales de la Salud de Extremadura (en adelante FUNDESALUD), adscrita a la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de la Junta de Extremadura, informe a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

El objeto de la consulta versa sobre la aplicabilidad a los poderes adjudicadores no administración pública adscritos a la sector público de la Comunidad Autónoma de Extremadura de las previsiones en materia de preparación y adjudicación de contratos menores de la Instrucción 1/2019 de 28 de febrero, aprobada por la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (en adelante OIRESCON) y publicada por Resolución de 6 de marzo de 2019 en el BOE núm. 57,

de 7 de marzo de 2019. 2 El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 3 de junio de 2021, acuerda informar lo siguiente:

II. CONSIDERACIONES JURIDICAS

1º.- Competencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura y legitimación para solicitarle informe. De conformidad con el artículo 3.2 del Decreto 16/2016, de 1 de marzo, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, así como del Registro Oficial de Licitadores y del Registro de Contratos de la Comunidad Autónoma de Extremadura, a esta Junta Consultiva de Contratación le corresponde informar sobre las cuestiones que se sometan a su consideración en materia de contratación administrativa. El artículo 17 del mencionado Decreto 16/2016, recoge los órganos competentes para formular la solicitud de informe, y en concreto en el apartado 1.f) se citan a los Presidentes, Directores o Gerentes de los Entes Públicos u Organismos Autónomos dependientes de la Junta de Extremadura. FUNDESALUD es una Fundación del Sistema Sanitario Público de Extremadura sin ánimo de lucro y con fines de interés general adscrita a la Consejería de Sanidad y Servicio Sociales de la Junta de Extremadura. Su constitución fue autorizada mediante Decreto 62/2004, de 20 de abril, encontrándose inscrita en el Registro de Fundaciones de competencia estatal con el número 788 mediante Orden ECI/4550/2004, de 22 de diciembre, e incluida entre las entidades beneficiarias del mecenazgo, relacionadas en el artículo 16 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre. Sus fines son:

- El fomento de la I+D+i en el ámbito de la salud, y la promoción de los avances científicos y sanitarios, a través de la difusión de sus resultados por los medios 3 oportunos, y la transferencia de conocimiento y resultados entre los agentes del entorno de la I+D+i en salud.
- Instrumentar y desarrollar programas de actividades docentes para los profesionales de la salud, en cooperación con la Escuela de Ciencias de la Salud y de la Atención Social de Extremadura, y cualquier otro Organismo o Entidad, nacional o extranjera, cuyos objetivos sean afines en esta materia.

- El desarrollo de proyectos y estudios en el ámbito de la Salud y afines, que tengan carácter nacional o internacional.

- Apoyo y fortalecimiento de las estructuras de I+D+i, de la región de Extremadura, a través del fomento de los recursos materiales y humanos, de las inversiones en infraestructuras y la consolidación de la red de agentes actores tanto nacionales como internacionales.
- Promover y fomentar el tejido empresarial del sector salud y afines, en la región de Extremadura y en aquellos ámbitos en los que la Fundación desarrolle su actividad, en colaboración con los otros agentes actores de la región destinados al mismo fin.

- Fomento de la internacionalización de la I+D+i, participando con instituciones, nacionales e internacionales, en el desarrollo de estrategias, consorcios, foros, proyectos, y cualquier otra acción, encaminada a la mejora y el desarrollo de políticas sociales que persigan la equidad, la cohesión social y la igualdad en los derechos humanos, con especial interés en el ámbito de la salud.

- Fomento de las estrategias de calidad en los servicios de salud a través del desarrollo de proyectos, programas, y cualquier tipo de intervención encaminada a mejorar la capacitación y la investigación de los profesionales de la salud en esta materia

- . • Fomento de la Cooperación Internacional de Extremadura con terceros países, mediante el desarrollo de programas, proyectos y cualquier otro tipo de intervención encaminados a la potenciación del desarrollo sostenible, la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos, el apoyo al desarrollo y fortalecimiento de las 4 instituciones y el intercambio de recursos materiales y humanos para la generación de lazos estables de colaboración entre los países.

- Cualesquiera otros que se consideren oportunos por su Patronato y relacionados con los fines de la Fundación. Por lo expuesto, a tenor de lo dispuesto en el apartado 1.f) del artículo 17 del Decreto 16/2016, de 1 de marzo, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, así como del Registro Oficial de Licitadores y del Registro de Contratos de la Comunidad Autónoma de Extremadura, el Director Gerente de la FUNDESALUD se encuentra legitimado para solicitar informe a este órgano colegiado. 2º.- Grado de sujeción de FUNDESALUD a 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). Antes de analizar las cuestiones planteadas hemos de dilucidar la aplicabilidad de la LCSP a la Fundación FUNDESALUD, en cuanto a su posible consideración como poder adjudicador no Administración Pública.

La LCSP, lo considera dentro de su sector público, conforme al artículo 3.1.e) y como poder adjudicador no administración Pública, conforme al artículo 3.3 b), estando regulados los contratos de este tipo de entidades en el Título I del Libro Tercero (artículos 316 - 320)

- En cuanto a la Ley 12/2018, de 26 de diciembre, de contratación pública socialmente responsable de Extremadura (en adelante LCPSREx), regula su ámbito subjetivo en su artículo 2, encuadrando sus contratos en el artículo 2.1. En el preámbulo de la LCSP se indica que una de las principales novedades de la ley es la regulación en el Libro III de los contratos de PANAPs, con “la supresión de las instrucciones de contratación, así como del resto de entes del sector público que no tengan el carácter de poderes adjudicadores, estableciéndose claramente la 5 regulación que les resulta aplicable. En efecto, como se ha dicho antes, se suprimen para los contratos no sujetos a regulación armonizada las instrucciones en el caso de los poderes adjudicadores no Administraciones Públicas, debiendo adjudicar estos contratos por los mismos procedimientos establecidos para dichas Administraciones Públicas, si bien se les permite utilizar de forma indistinta cualesquiera de ellos, a excepción del negociado sin publicidad, que solo se podrá hacer uso de él, en los mismos supuestos que las citadas Administraciones.” En relación a los requisitos a cumplir para ser calificado como poder adjudicador, las STJUE de 15 de enero de 1998, asunto C-44/96, de 1 de febrero de 2001, asunto C237/99 y de 22 de mayo de 2003, asunto C-18/01, recogen que los criterios tienen carácter acumulativo y que deben cumplirse conjuntamente. En base a los artículos expuestos, se considera a FUNDESALUD como poder adjudicador no Administración Pública al amparo de

lo previsto en el artículo 3.3 b) de la LCSP. 3º.- Análisis de fondo sobre aplicabilidad a los procedimientos de contratación de los entes públicos autonómicos de la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero de la OIRESCON. Las cuestiones planteadas por FUNDESALUD, se basan en establecer si ha de seguirse la exigencia establecida en la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, de la OIRESCON, en relación a la obligatoriedad de solicitar tres ofertas en todos los expedientes de contratación menor, o bien seguir el criterio fijado en la Recomendación 1/2018, de 18 de mayo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura sobre tramitación de los contratos menores, en la que se recomienda “solicitar al menos tres ofertas para importes superiores a 3.000 euros.

” Ámbito de actuación de la OIRESCON. Del artículo 332 de la LCSP se desprende un ámbito de aplicación general “velar por la correcta aplicación de la legislación y, en particular, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades, en relación con la contratación pública.” No distingue entre sector público que tenga la condición de poder adjudicador que sea Administración Pública, ya sea estatal, autonómica o local, o no sea Administración Pública, o el que no tenga dicha condición. El apartado 7 del artículo 332, relaciona las actuaciones de la OIRESCON para ejercer sus funciones, estableciendo en relación con las instrucciones que fijan pautas de interpretación y de aplicación, que serán obligatorias para todos los órganos de contratación del Sector público del Estado. Por su parte, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su artículo 6 le otorga a las instrucciones la facultad de: “dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes “precisando que “su incumplimiento no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por los órganos administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pueda incurrir”. En este sentido se pronuncia el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía en el Informe HIP19/2019 cuando afirma que “.....poco cabe insistir en que las Instrucciones (al igual que las circulares y las órdenes de Servicio) no son una manifestación del ejercicio de la potestad reglamentaria sino de la jerarquía administrativa, pues no innovan el ordenamiento jurídico sino que contienen órdenes generales impartidas por un órgano a los que de él dependen, señalándoles u orientándoles el sentido de su actuación o la interpretación que deben darse- a juicio del superior jerárquico- a las normas”. De igual forma, en el ámbito autonómico, la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura otorga ese mismo carácter a las instrucciones en su artículo 71 “normas internas dirigidas a establecer pautas o criterios de actuación por las que han de regirse en general las unidades dependientes del órgano que las dicta.” Solicitud de ofertas. De la redacción de la Recomendación 1/2018, de 18 de mayo de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura y la Instrucción de la OIRESCON se desprende lo siguiente:

- La Recomendación 1/2018 en su cláusula séptima establece lo siguiente: “Los contratos menores se adjudicarán directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación contractual, siempre que no se encuentren incursos en prohibición de contratar, lo que no debe obstar para promover la concurrencia aun en este tipo de adjudicaciones directas y resulte deseable solicitar al menos tres ofertas para importes superiores a 3.000 euros que acrediten la mejor relación calidad precio y la eficiencia en la aplicación de recursos públicos.”

• La Instrucción 1/2019 de la OIRESCON establece en su apartado III. , lo siguiente: “En los términos ya expresados en el epígrafe anterior y con el fin de velar por la mayor concurrencia, el órgano de contratación solicitará, al menos, tres ofertas que se incorporarán al expediente junto con la justificación de la selección de la oferta de mejor relación calidad-precio para los intereses de la Administración, tal y como se ha indicado en el primer punto. De no ser posible lo anterior, debe incorporarse al expediente la justificación motivada de tal extremo.” A este respecto, la LCPSREx viene a solventar la duda planteada, siendo de aplicación lo dispuesto en el artículo 20 de dicha ley: “En los contratos menores de obras de valor estimado igual o superior a 15.000 euros, y en los de servicios y suministros de valor estimado igual o superior a 3.000 euros, que celebre la Junta de Extremadura y el sector público autonómico que tenga la consideración de poder adjudicador, será preceptiva la consulta previa a un mínimo de tres empresas que puedan ejecutar el contrato, utilizando para ello medios telemáticos. No procederá la consulta cuando la prestación objeto del contrato solo pueda ser prestada por un único empresario, o cuando la tramitación de la consulta dificulte, impida o suponga un obstáculo para satisfacer de forma inmediata las necesidades que en cada situación motiven el contrato menor. En estos casos se justificará dicho extremo en informe motivado que se incorporará el expediente. En cualquier 8 circunstancia, la solicitud de tres ofertas se entenderá cumplida, sin necesidad de informe motivado, si se diera publicidad previa a la licitación”. Asimismo el resto de exigencias establecidas en la Instrucción 1/2019 objeto de consulta, se advierte que ya nuestra Recomendación 1/2018 las tuvo en cuenta, tales como:

1º.-Justificar la no alteración del objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de la contratación: Teniendo en cuenta que tanto la Instrucción como la Recomendación hacen referencia a la versión original del artículo 118.3 de la LCSP: “ En el expediente se justificará que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de este artículo. El órgano de contratación comprobará el cumplimiento de dicha regla. Quedan excluidos los supuestos encuadrados en el artículo 168.a).2.º” Estando vigente actualmente la redacción dada el 4 de febrero de 2020: 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. Ambas coinciden en que no pueden ser objeto de un contrato menor prestaciones sucesivas, que año tras año respondan a una misma necesidad para la entidad contratante, cualitativamente iguales. Por ello exigen la justificación de la necesidad de la contratación, su planificación, y requiriendo, cuando las necesidades sean periódicas y repetitivas recurrir a los procedimientos ordinarios.

2º.- Unidad Funcional: La Instrucción 1/2019 exige justificar que no se han separado las prestaciones que forman la “Unidad funcional” del objeto del contrato con el único fin de eludir las 9 normas de publicidad en materia de contratación. Entiende la Instrucción 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 si solas. En este sentido, la

Recomendación 1/2018, de 18 de mayo de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa, al exigir que no se altere el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, considera que se estarían alterando si las prestaciones a contratar forman una unidad funcional., entendiéndose que existe “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”

3º Ámbito Temporal: Según la Instrucción 1/2019 en relación a la limitación temporal del contrato menor, se afirma que no aparece reflejada en la LCSP, y sí que se hace referencia a ella en el artículo 29.8, delimitando su duración a un período no superior a un año. La mencionada instrucción considera el ámbito temporal referido al ejercicio presupuestario por los motivos siguientes: - La anualidad presupuestaria conecta directamente con la necesaria programación de la contratación pública a desarrollar en un ejercicio presupuestario, como establece el artículo 28 de la LCSP. - Facilita la comprobación por los órganos encargados de la fiscalización de las cuentas públicas, rendidas y contabilizadas siempre por ejercicios presupuestarios. Desde esta Junta Consultiva se tiene en cuenta la anualidad presupuestaria con cargo a la cual se imputen los créditos que financian la ejecución de los contratos menores. Si abarca dos ejercicios presupuestarios el cómputo, a efectos de límite cuantitativo, se realizará en aquél en el que se suscriba el contrato y por la totalidad de su importe.

III. CONCLUSIÓN

Por todo lo anteriormente expuesto, esta Junta Consultiva concluye que FUNDESALUD tiene naturaleza de poder adjudicador, siendo considerado como Poder Adjudicador no Administración Pública, aplicándose a los contratos que suscriba, tipificados como privados, de valor estimado inferior a las cantidades previstas como máximas para poder calificar a un contrato como menor del artículo 118 de la LCSP, lo establecido en el Título I del Libro Tercero de la LCSP, en cuanto a su preparación y adjudicación.

El plazo máximo de duración de estos contratos será el de un año previsto en el artículo 29.8 de la LCSP, no pudiendo ser objeto de prórroga. Respecto al contenido y el tratamiento de los gastos repetitivos o periódicos se estará a la necesidad de planificación de la actividad contractual recogida para los contratos menores, remitiéndonos a la Recomendación 1/2018 de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

Las dudas planteadas entre la Instrucción de la OIRESCON y la Recomendación 1/2018 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura deben entenderse aclaradas conforme a la literalidad de la LCPSREx, la cual en su artículo 20 establece el régimen a seguir en cuanto a la solicitud de ofertas por parte de todos los órganos de contratación de la Junta de Extremadura.

En los contratos menores de obras de valor estimado igual o superior a 15.000 euros, y en los de servicios y suministros de valor estimado igual o superior a 3.000 euros, que celebre la Junta de Extremadura y el sector público autonómico que tenga la

consideración de poder adjudicador (entre los que tenemos que incorporar a FUNDESALUD), será preceptiva la consulta previa a un mínimo de tres empresas que puedan ejecutar el contrato, utilizando para ello medios telemáticos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20.1 de la LCPSREx, modificado por el artículo 15 del Decreto-Ley 12/2020, de 19 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la reactivación de la actividad económica y social en la Comunidad Autónoma de Extremadura en el proceso hacia la “Nueva Normalidad”.

No procederá la consulta cuando la prestación objeto del contrato solo pueda ser prestada por un único empresario, o cuando la tramitación de la consulta dificulte, impida o suponga un obstáculo para satisfacer de forma inmediata las necesidades que en cada situación motiven el contrato menor. En estos casos se justificará dicho extremo en informe motivado que se incorporará el expediente.

En cualquier circunstancia, la solicitud de tres ofertas se entenderá cumplida, sin necesidad de informe motivado, si se diera publicidad previa a la licitación.

.....

VIII. Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana Informe 2/2019, de 13 de junio de 2019 (1), en el que concluye.

“PRIMERA.- De lo dispuesto en el artículo 332 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) no se desprende que la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación sea obligatoria para el Sector público de la Generalitat. El apartado d) del número 7 de dicho artículo establece únicamente que las instrucciones de dicha oficina serán obligatorias para todos los órganos de contratación del Sector público del Estado y que se podrán aprobar para las finalidades que en el mismo apartado se establecen.

SEGUNDA.- De lo anterior se deduce que la obligación en la Instrucción, de solicitar al menos tres presupuestos en los contratos menores en los casos de adjudicación directa, no puede ser aplicable a los contratos de estas características que se adjudiquen por el Sector Público de la Generalitat, salvo que una norma con rango de Ley o similar en el derecho comunitario, como en el caso de contratos financiados con fondos comunitarios y derivados de subvenciones así lo exija. No obstante, los órganos de contratación pueden dictar normas internas a este respecto o la propia Generalitat legislar al respecto.

TERCERA.- La publicidad y la concurrencia en la contratación menor tienen mayor salvaguarda acudiendo a procedimientos ágiles como prevé el artículo 159.6 de la LCSP, o dando publicidad en la Plataforma de Contratación del Sector Público al contrato menor y promoviendo la concurrencia pudiendo presentar oferta cualquier empresario con capacidad de obrar y habilitación, en su caso. A ello, puede añadirse una adecuada y diligente planificación, la contratación por lotes y el evitar el indebido fraccionamiento y la utilización del contrato menor para fines distintos a los que se configuró, es decir para una necesidad concreta, determinada en el tempo y de pronta respuesta, y no para actuaciones necesarias recurrentes y de tracto sucesivo.”

.....

IX. REDACCIÓN VIGENTE ART 118 LCSP , dada por Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero:

Artículo 118.LCSP. Expediente de contratación en contratos menores.

- IX. **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.
- X. **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.
- XI. 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.
- XII. **En el contrato menor de obras**, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando sea requerido por las disposiciones vigentes. Deberá igualmente solicitarse el informe de las oficinas o unidades de supervisión a que se refiere el artículo 235 cuando el trabajo afecte a la **estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra**.
- XIII. Lo dispuesto en el apartado 2.º de este artículo no será de aplicación en **aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores**, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros.
- XIV. **Los contratos menores se publicarán** en la forma prevista en el artículo 63.4.

Se modifica por la disposición final 1.1 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero. [Ref. BOE-A-2020-1651](#)

X.CUADRO COMPARATIVO.VERSIÓN INICIAL Y MODIFICADA ART 118 LCSP.

VERSIÓN INICIAL ART 118 LCSP	VERSIÓN MODIFICADA ART 118 LCSP.
<p>1. Se consideran contratos menores</p> <p>los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras,</p> <p>o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios,</p> <p>sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal.</p>	<p>1.Se consideran contratos menores</p> <p>los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras,</p> <p>o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios,</p> <p>sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal.</p>
<p>En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá el informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato.</p>	<p>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</p>
<p>Asimismo se requerirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la</p>	<p>3. Asimismo se requerirá la aprobación del gasto y la</p>

<p>factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.</p>	<p>incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.</p>
<p>3. En el expediente se justificará que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de este artículo. El órgano de contratación comprobará el cumplimiento de dicha regla. Quedan excluidos los supuestos encuadrados en el artículo 168.a).2.º</p>	<p>y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior.</p>

<p>2. En el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando normas específicas así lo requieran. Deberá igualmente solicitarse el informe de las oficinas o unidades de supervisión a que se refiere el artículo 235 cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.</p>	<p>4. En el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando sea requerido por las disposiciones vigentes. Deberá igualmente solicitarse el informe de las oficinas o unidades de supervisión a que se refiere el artículo 235 cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.</p>
---	--

<p>-----</p>	<p>5. Lo dispuesto en el apartado 2.º de este artículo no será de aplicación en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros.</p>
<p>4. Los contratos menores se publicarán en la forma prevista en el artículo 63.4.</p>	<p>6. Los contratos menores se publicarán en la forma prevista en el artículo 63.4.</p>

6. PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN

Artículo 131.LCSP. Procedimiento de adjudicación.

3. Los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 118.

4. En los contratos relativos a la prestación de asistencia sanitaria en supuestos de urgencia y con un valor estimado inferior a 30.000 euros, no serán de aplicación las disposiciones de esta Ley relativas a la preparación y adjudicación del contrato.

Para proceder a la contratación en estos casos bastará con que, además de justificarse la urgencia, se determine el objeto de la prestación, se fije el precio a satisfacer por la asistencia y se designe por el órgano de contratación la empresa a la que corresponderá la ejecución.

7.- FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS

Artículo 153.LCSP Formalización de los contratos.

2. **En el caso de los contratos menores definidos en el artículo 118** se acreditará su existencia con los documentos a los que se refiere dicho artículo.

Artículo 153. Formalización de los contratos

6. Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 36.1 y 131.3 para los **contratos menores**, y en el artículo 36.3 para los contratos basados en un acuerdo marco y los contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición, y **salvo que la tramitación del expediente de contratación sea por emergencia** de acuerdo con lo previsto en el artículo 120, **no podrá procederse a la ejecución del contrato con carácter previo a su formalización**

7.-ANUNCIO DE FORMALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS

Artículo 154.LCSP.Anuncio de formalización de los contratos.

5. **Los contratos menores** serán objeto de publicación en las condiciones establecidas en el apartado 4 del artículo 63

Artículo 308.LCSP. Contenido y límites.

.2. **En ningún caso la entidad contratante podrá instrumentar la contratación de personal a través del contrato de servicios**, incluidos los que por razón de la cuantía se tramiten **como contratos menores**.

8.- REMISIÓN DE CONTRATOS AL TRIBUNAL DE CUENTAS.

Artículo 335.LCSP. Remisión de contratos al Tribunal de Cuentas.

1. Dentro de los tres meses siguientes a la formalización del contrato, para el ejercicio de la función fiscalizadora, deberá remitirse al Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización de la Comunidad Autónoma una copia certificada del documento en el que se hubiere formalizado aquel, acompañada de un extracto del expediente del que se derive, siempre que el precio de adjudicación del contrato o en el caso de acuerdos marco, el valor estimado, exceda de 600.000 euros, tratándose de obras, concesiones de obras, concesiones de servicios y acuerdos marco; de 450.000 euros, tratándose de suministros; y de 150.000 euros, tratándose de servicios y de contratos administrativos especiales.

Asimismo, serán objeto de remisión al Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización de la Comunidad Autónoma la copia certificada y el extracto del expediente a los que se refiere el párrafo anterior, relativos a los contratos basados en un acuerdo marco y a los contratos específicos celebrados en el marco de un sistema

dinámico de adquisición, siempre que el precio de adjudicación del contrato exceda en función de su naturaleza de las cuantías señaladas en el citado párrafo.

Además, se remitirá una relación del resto de contratos celebrados incluyendo los contratos menores, excepto aquellos que siendo su importe inferior a cinco mil euros se satisfagan a través del sistema de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores, donde se consignará la identidad del adjudicatario, el objeto del contrato y su cuantía. Dichas relaciones se ordenarán por adjudicatario. Esta remisión podrá realizarse directamente por vía electrónica por la Plataforma de Contratación donde tenga ubicado su perfil del contratante el correspondiente órgano de contratación.

9.- REGISTRO DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.

Artículo 346. LCSP. Registro de Contratos del Sector Público.

1. El Ministerio de Hacienda y Función Pública mantendrá un Registro de Contratos, en el que se inscribirán los datos básicos de los contratos adjudicados por las distintas Administraciones Públicas y demás entidades del sector público sujetas a esta Ley.

2. El Registro de Contratos del Sector Público constituye el sistema oficial central de información sobre la contratación pública en España. La información sobre la contratación pública deberá estar sistematizada siguiendo formatos y estándares abiertos adaptados a nivel internacional.

3. Los poderes adjudicadores comunicarán al Registro de Contratos del Sector Público, para su inscripción, los datos básicos de los contratos por ellos adjudicados, entre los que figurará la identidad del adjudicatario, el importe de adjudicación de los mismos, junto con el desglose correspondiente del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Igualmente comunicarán, en su caso, las modificaciones, prórrogas, variaciones de plazos o de precio, importe final y extinción de aquellos. El contenido y el formato de dichas comunicaciones, así como el plazo para efectuarlas, se establecerán reglamentariamente.

Se exceptuarán de la comunicación señalada en este apartado los contratos excluidos por la presente Ley y **aquellos cuyo precio fuera inferior a cinco mil euros, IVA incluido, siempre que el sistema de pago utilizado por los poderes adjudicadores fuera el de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores.** En el resto de contratos inferiores a cinco mil euros, **deberá comunicarse el órgano de contratación, denominación u objeto del contrato, adjudicatario, número o código identificativo del contrato e importe final.**

10. CONTRATOS MENORES EN EL EXTRANJERO

Disposición adicional primera. LCSP.Contratación en el extranjero.

1. Los contratos que se formalicen y ejecuten en el extranjero, sin perjuicio de tener en cuenta los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que, en su aplicación, puedan presentarse, se regirán por las siguientes normas:

d) Sin perjuicio de lo establecido **para los contratos menores**, los contratos podrán adjudicarse por procedimiento negociado, debiendo conseguirse, siempre que sea posible, al menos tres ofertas de empresas capaces de cumplir los mismos.

e) La formalización se llevará a cabo mediante documento fehaciente, remitiendo los datos de estos contratos al Ministerio de Hacienda y Función Pública a los efectos previstos en el artículo 346 relativo al Registro de Contratos del Sector Público, sin perjuicio de la obligación de remisión al Tribunal de Cuentas prevista en el artículo 335.

En cuanto a los contratos menores se estará a lo dispuesto con carácter general para los mismos en esta Ley.

11. CONTRATOS MENORES ADM. LOCAL

Disposición adicional tercera. Normas específicas de contratación pública en las Entidades Locales.

1. Las Administraciones Públicas locales aplicarán las reglas contenidas en esta Ley, con las especialidades que se recogen en la disposición adicional anterior y en la presente..

3. Los actos de fiscalización se ejercen por el órgano Interventor de la Entidad local. Esta fiscalización recaerá también sobre la valoración que se incorpore al expediente de contratación sobre las repercusiones de cada nuevo contrato, **excepto los contratos menores**, en el cumplimiento por la Entidad local de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que exige el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

12.- NORMAS ESPECIALES PARA LA CONTRATACIÓN DEL ACCESO A BASES DE DATOS Y LA SUSCRIPCIÓN A PUBLICACIONES.

Disposición adicional novena. Normas especiales para la contratación del acceso a bases de datos y la suscripción a publicaciones.

1. La suscripción a revistas y otras publicaciones, cualquiera que sea su soporte, así como la contratación del acceso a la información contenida en bases de datos especializadas, y en la medida en que resulten imprescindibles, la contratación de los servicios necesarios para la suscripción o la contratación citadas anteriormente, podrán efectuarse, cualquiera que sea su cuantía siempre que no tengan el carácter de contratos

sujetos a regulación armonizada, **de acuerdo con las normas establecidas en esta Ley para los contratos menores** y con sujeción a las condiciones generales que apliquen los proveedores, incluyendo las referidas a las fórmulas de pago. El abono del precio, en estos casos, se hará en la forma prevista en las condiciones que rijan estos contratos, siendo admisible el pago con anterioridad a la entrega o realización de la prestación, siempre que ello responda a los usos habituales del mercado.

13.- RÉGIMEN APLICABLE A LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LOS AGENTES PÚBLICOS DEL SISTEMA ESPAÑOL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN.

Disposición adicional quincuagésima cuarta.LCSP. Régimen aplicable a los contratos celebrados por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Atendiendo a la singular naturaleza de su actividad, como excepción al límite previsto en el artículo 118 de esta Ley, **tendrán en todo caso la consideración de contratos menores los contratos de suministro o de servicios de valor estimado inferior o igual a 50.000 euros que se celebren por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación**, siempre que no vayan destinados a servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación.

A estos efectos, se entienden comprendidos entre los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, en los términos establecidos en la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, las Universidades públicas, los organismos públicos de investigación, fundaciones, consorcios y demás agentes de ejecución de la Administración General del Estado, los organismos y entidades de investigación similares a los anteriores dependientes de otras Administraciones Públicas, las Fundaciones de Investigación Biomédica, y los centros, instituciones y consorcios del Sistema Nacional de Salud.

En los contratos menores que se celebren por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, 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 aplicables a los mismos.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no será de aplicación en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros.

Se modifica por la disposición final 2 del Real Decreto-ley 3/2019, de 8 de febrero. [Ref. BOE-A-2019-1782](#)

Se añade por la disposición final 44.2 de la Ley 6/2018, de 3 de julio. [Ref. BOE-A-2018-9268](#)

Disposición final primera. Títulos competenciales.

A los mismos efectos previstos en el párrafo **anterior tendrán la consideración de mínimas las exigencias que para los contratos menores se establecen en el artículo 118.1**

.....

XI.SELECCIÓN INFORMES JUNTAS CONSULTIVAS

Informe 7/2023, de 25 de mayo de 2023, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. Materia: Contratos menores de alimentación.

ANTECEDENTES

El Alcalde del Ayuntamiento de Alcalá del Valle se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado para solicitar informe en los siguientes términos:

“El Ayuntamiento de Alcalá del Valle del que soy secretario-interventor, en régimen de interinidad, gestiona de manera directa una residencia de mayores en este municipio. Esa gestión obliga, necesariamente, a realizar continuas compras de alimentos. Compras que han de ser paulatinas en el tiempo al ser productos perecederos, adaptarse a la época propia de los productos, observar la calidad de los alimentos etcétera. Si bien con el material de droguería, limpieza, sanitario etcétera no se me plantea duda alguna sobre su obligación de sacar a licitación un contrato de suministro, tengo altas dudas sobre la improcedencia de la adquisición de esos alimentos a través de sucesivos contratos menores. Es decir, por la singularidad de la compra y sus características propias entiendo a primera vista más eficaz, económico y saludable, como digo, la adquisición a través de contratos menores (esos contratos cuentan con: informe de necesidad, retención de crédito, firma de la recepción del producto y pago material)”.

CONSIDERACIONES JURIDICAS

1. El Ayuntamiento de Alcalá del Valle se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado para solicitar informe en relación con la posible improcedencia en la utilización de sucesivos contratos menores para la adquisición de alimentos para una residencia de mayores que gestiona el Ayuntamiento. **En el texto de su consulta, el Ayuntamiento indica que, si bien la compra de material de limpieza o sanitario no plantea dudas la necesidad de licitar un contrato de suministro, en el caso de la compra de alimentos, sí surgen dudas sobre la improcedencia de la utilización de contratos menores por la singularidad de la compra y sus características propias (productos perecederos, de temporada, valorar la calidad de los alimentos).**

2. Antes de entrar en el examen de las cuestiones planteadas por el Ayuntamiento de Alcalá del Valle, procede reiterar el criterio de esta Junta Consultiva expresado en anteriores ocasiones (informes 62/96, 46/98, 31/98, 7/06 ó 18/12, entre otros) en el doble sentido de que a la Junta Consultiva no le corresponde emitir informes en expedientes concretos de los distintos órganos de contratación, ni tampoco sustituir las funciones que los preceptos legales atribuyen a órganos distintos de esta Junta Consultiva, como sucede, por ejemplo, con el informe preceptivo de los pliegos. Por el contrario, a esta Junta Consultiva le compete dar respuesta a consultas jurídicas en el ámbito de la contratación pública que revistan un interés general. Por ello la intervención de esta Junta, por la vía del informe, debe limitarse a señalar criterios jurídicos de carácter general sin entrar a dirimir controversias concretas.

3. En relación con la consulta planteada, hay que recordar que la Junta Consultiva ya se ha referido a esta cuestión anteriormente en varias ocasiones.

En este sentido, el artículo 99.2 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) 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. Este criterio se completa con la regla que se recoge en el artículo 101 de la LCSP, apartado 4, al disponer que la elección del método para calcular el valor estimado no podrá efectuarse con la intención de sustraer el contrato a la aplicación de las normas de adjudicación que correspondan. Por tanto, lo que se contempla en la norma legal es una prohibición del fraude que supone el fraccionamiento indebido del contrato. Esta circunstancia, como ya señalamos en nuestros informes 41 y 42 de 2018, se puede producir con frecuencia en todos aquellos procedimientos de adjudicación en que exista un umbral cuya superación obliga a aplicar normas de contratación más rígidas. Este es, sin duda, el caso de los contratos menores en que, mediante un fraccionamiento artificioso e indebido del objeto del contrato, cabría sustraer de la necesidad de licitar a ciertas prestaciones cuya periodicidad es bien conocida por el órgano de contratación. De este modo, la división temporal de la prestación puede, en ciertos casos, permitir la aplicación de un tipo de procedimiento que, si se considerase la posibilidad de celebrar el contrato por un periodo de tiempo superior, quedaría excluido. Así lo declaramos en nuestro informe 73/2018. A la anterior consideración hay que añadir otra igualmente relevante. Como es bien conocido, el contrato menor es un supuesto de adjudicación directa del contrato público.

En él se limita la aplicación del principio de concurrencia de los licitadores y de su derecho a participar en las licitaciones públicas. Por esta razón, la técnica del contrato menor no puede utilizarse mediante un abuso de los supuestos en que es factible o, dicho de otro modo, si no existe la posibilidad de dividir el objeto del contrato en virtud de las reglas que la LCSP determina, necesariamente habrá que aplicar un procedimiento más respetuoso con los principios básicos de la contratación pública. Este criterio se encuentra recogido en diversos informes de esta Junta Consultiva como el nº 111/2018 en el que señalamos lo siguiente: “Sobre esta materia concreta ya tuvo ocasión de pronunciarse esta Junta Consultiva (Informes 31/2012 y 86/2018 -que cita los anteriores 1/2009 y 15/2016-, entre otros) en el sentido de que existe fraccionamiento del objeto del contrato siempre que se divida este con la finalidad de eludir los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación correspondiente, y ello, aunque se trate de varios objetos independientes, si entre ellos existe la necesaria unidad funcional u operativa. Correlativamente, no existirá fraccionamiento siempre que se trate de diversos objetos que no estén vinculados entre sí por la citada unidad. 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. Con base en las anteriores premisas, resulta determinante para concluir cuándo media identidad o equivalencia entre las distintas prestaciones, el concepto de unidad funcional u operativa, es decir, la existencia de un vínculo operativo entre dichos objetos, de tal modo que resulten imprescindibles para el logro que se pretende conseguir mediante la celebración del contrato. Si tal circunstancia se da, la división del contrato implicaría un fraccionamiento no justificado dado que el objeto del contrato es único. Bajo estas premisas que constituyen nuestra constante doctrina corresponde al órgano de contratación el análisis de cada caso concreto sin que quepa ofrecer una solución única y general a la cuestión”. A todo ello hay que añadir una última consideración. El artículo 28.4 de la LCSP señala que: “Las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada”.

Este artículo establece la obligatoria programación de la actividad de contratación que se vaya a desarrollar por cada órgano de contratación. Tal programación exige el análisis de los contratos que se van a realizar en cada periodo de tiempo lo que, indudablemente, presupone el conocimiento de que el órgano de contratación va a tener una necesidad mantenida en el tiempo de una determinada prestación por un periodo de tiempo superior a un año. Por tanto, si el órgano de contratación cumple con su obligación de planificar adecuadamente su actividad contractual, es patente que la realización de prestaciones idénticas en ejercicios sucesivos (o en meses sucesivos) ha de ser conocida con carácter previo, lo que puede llevar a concluir que en este caso no se está reaccionando ante necesidades sobrevenidas, desconocidas o novedosas, sino que, por el contrario, se estaría planteando la utilización del contrato menor en fraude de ley. En cualquier caso, como ya declaramos en nuestro informe 73/2018, esta doctrina general que sentamos ha de ser aplicada por el propio órgano de contratación en cada

caso. Señalamos entonces que en los informes citados no se resuelve ningún caso concreto, competencia que escapa a las propias de la Junta Consultiva, sino que, tanto en estos informes como en otros que hemos emitido 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, máxime en este tipo de contratos que responden a una necesidad continuada y reiterada en el tiempo. 4. Una vez recordada la doctrina general fijada por la Junta Consultiva en este tipo de supuestos, corresponde ahora analizar, desde un punto de vista general, el caso que nos plantea el Ayuntamiento de Alcalá del Valle. El texto de la consulta no aporta información sobre la frecuencia con la que se efectúan las compras de alimentos ni sobre la cuantía de las mismas. Tampoco indica el tamaño de la residencia a la que van dirigidos los alimentos ni el número de personas a las que es necesario alimentar. Todo ello son elementos esenciales para poder valorar la procedencia de la utilización del menor por lo que, desde esta Junta Consultiva no queda más remedio que plantear una hipótesis sin tener certeza sobre estos parámetros. A juicio del consultante, la adquisición de alimentos para una residencia de mayores ofrece algunas razones que podrían justificar la utilización del contrato menor.

Estas razones se refieren al hecho de ser compras que han de ser paulatinas en el tiempo al ser productos perecederos, adaptarse a la época propia de los productos, observar la calidad de los alimentos, etcétera. No obstante, a juicio de esta Junta Consultiva, todos estos son parámetros que un órgano de contratación diligente tiene capacidad para prever, definir y cuantificar en los pliegos de tal manera que se determine, de forma genérica, la cantidad, la calidad, el tipo y la temporada de los distintos alimentos que se vayan a adquirir a lo largo de un periodo largo de tiempo y, posteriormente, en cada una de las prestaciones de suministro se concreten estos elementos. No existen razones, por lo tanto, que justifiquen acudir a la contratación menor, máxime cuando el órgano de contratación es perfectamente consciente de que el objeto del contrato se refiere a necesidades periódicas que se van a prolongar en el tiempo. A la vista de estas circunstancias, y con la información aportada, la compra de alimentos para una residencia de ancianos debería hacerse a través de un procedimiento abierto sometido a libre competencia. En mérito a las anteriores consideraciones jurídicas, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado alcanza la siguientes

CONCLUSIONES

- Corresponde al órgano de contratación asegurar que no se produzca un fraccionamiento artificial del objeto del contrato destinado a soslayar las normas relativas publicidad y procedimiento de adjudicación.

- En un supuesto como el que es objeto de análisis, un órgano de contratación diligente debería ser capaz de prever, definir y anticipar en los pliegos los elementos esenciales que permitan adjudicar el contrato mediante un

procedimiento de licitación de carácter abierto y competitivo.

.....

Informe 56/2022, de 25 de mayo de 2023, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. Materia: Necesidad de proyecto e informe de la Oficina de supervisión de proyectos en los contratos menores.

ANTECEDENTES

El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sollana (Valencia) ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

“El Ayuntamiento de Sollana se encuentra tramitando un contrato menor para el reasfaltado de un camino del municipio, pero a la hora de finalizar su tramitación administrativa ha surgido una duda sobre la interpretación del artículo 118.4 LCSP “4. En el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando sea requerido por las disposiciones vigentes. Deberá igualmente solicitarse el informe de las oficinas o unidades de supervisión a que se refiere el artículo 235 cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.” La Oficina Técnica del Ayuntamiento de Sollana entiende que únicamente la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y el Código Técnico de la Edificación son los que pueden establecer la necesidad de contar con proyecto o no. Por todo ello se solicita una aclaración sobre los extremos a los que afecta el citado artículo, y si en caso de no ser necesario proyecto el contrato puede adjudicarse directamente con presupuesto que cumpla el artículo 101 de las LCSP al tratarse de un contrato menor. Por su parte el artículo 235 LCSP establece la necesidad de emitir informe: “Antes de la aprobación del proyecto, cuando el presupuesto base de licitación del contrato de obras sea igual o superior a 500.000 euros, IVA excluido, los órganos de contratación deberán solicitar un informe de las correspondientes oficinas o unidades de supervisión de los proyectos encargadas de verificar que se han tenido en cuenta las disposiciones generales de carácter legal o reglamentario, así como la normativa técnica que resulten de aplicación para cada tipo de proyecto. La responsabilidad por la aplicación incorrecta de las mismas en los diferentes estudios y cálculos se exigirá de conformidad con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 233 de la presente Ley. En los proyectos de presupuesto base de licitación inferior al señalado, el informe tendrá carácter facultativo, salvo que se trate de obras que afecten a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra en cuyo caso el informe de supervisión será igualmente preceptivo.”

Al respecto de este artículo la Oficina Técnica del Ayuntamiento de Sollana considera que la inmensa mayoría de las obras tienen condicionantes que pueden afectar a la estabilidad, seguridad o estanqueidad por lo que este artículo no sería facultativo sino preceptivo. Además, se solicita aclaración sobre si la estabilidad, seguridad o estanqueidad es únicamente durante el proceso constructivo o durante la vida útil de la obra realizada. Por todo ello se formula a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado las siguientes cuestiones:

PRIMERA. Si el artículo 118.4 cuando se refiere a las disposiciones vigentes se refiere a la necesidad de contar con proyecto únicamente a lo establecido en Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y el Código Técnico de la Edificación En aquellos casos en los que la legislación vigente no establezca la necesidad de emitir proyecto si puede ser adjudicado únicamente con un presupuesto.

SEGUNDA. Partiendo de la base de que todas las obras tienen afección respecto estabilidad, seguridad o estanqueidad ya sea en el proceso constructivo como en prevención de riesgos laborales se solicita aclaración sobre el motivo por el que se fija la cantidad de 500.000 para que el informe ya no sea facultativo sino preceptivo. Respecto al artículo 235 si la afección acerca de la estabilidad, seguridad o estanqueidad es referido únicamente durante el proceso constructivo o también durante la vida útil de la obra realizada. Asimismo, se consulta en qué casos no es necesario el citado informe si la inmensa mayoría de las obras tienen riesgos sobre estos extremos y si el informe que se solicita debe velar únicamente para que el proyecto contenga todos los documentos necesarios o se debe entrar en el fondo a analizar un proyecto realizado por otro técnico cualificado y en muchas ocasiones con proyectos visados.”

CONSIDERACIONES JURIDICAS

1. El Ayuntamiento de Sollana solicita informe respecto de varias cuestiones, la primera de las cuales se refiere a la incorporación al expediente de un proyecto de obras conforme a lo dispuesto en el artículo 118.4 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 (LCSP) cuando señala que “En el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando sea requerido por las disposiciones vigentes”. Se consulta al respecto, en primer lugar, si cuando el precepto alude a las disposiciones vigentes se remite únicamente a lo establecido en Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y el Código Técnico de la Edificación. Plantea igualmente, en segundo lugar, si en aquellos casos en los que la legislación vigente no establece la necesidad de que exista un proyecto de obra el contrato puede ser adjudicado únicamente con un presupuesto. Ambas cuestiones, como cabe deducir de su ubicación en la misma frase del artículo 118.4 de la LCSP, están relacionadas entre sí y afectan a la determinación de cuál es la documentación requerida en la tramitación de un contrato menor de obras. Como ya hemos expuesto en otros informes de esta Junta (informe 8/2020, de 8 de febrero de 2021, o el informe 92/2018, de 4 de marzo de 2019, entre otros), el contrato menor (incluido el de obras), atendiendo a su escasa cuantía, constituye en la regulación española una suerte de excepción a la aplicación de ciertas reglas comunes a otros procedimientos de selección del contratista y, de modo muy particular, de algunas relativas a la publicidad previa, a la concurrencia y al procedimiento de adjudicación. A este respecto, la LCSP, en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 118, establece unos requisitos específicos de tramitación muy simples con el fin de poder ofrecer una respuesta especialmente rápida y muy sencilla a necesidades inmediatas y perentorias del órgano de contratación y que, por su escasa cuantía, así lo demandan. El apartado 4 del citado precepto concreta los requisitos que deben cumplirse para los contratos menores de obras, requisitos que se han de unir a los establecidos en los apartados 2 y 3

para todo tipo de contratos menores. Tales condiciones presentan un contenido bastante similar a los que preveía la legislación precedente (artículos 95.2 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y 111.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre) de modo que, para los contratos menores de obras deberá añadirse el presupuesto de las obras, en todo caso;

el proyecto cuando sea requerido por las disposiciones vigentes; y el informe de la oficina de supervisión de proyectos cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra. Respecto del requisito de incorporar el proyecto de la obra, el artículo 118.4 se remite a lo requerido por las “disposiciones vigentes” expresión ésta que sustituye a la de la legislación anterior que aludía a la “normativa específica”. El sentido de la actual remisión es, en cualquier caso, el mismo que el de la normativa previa por lo que, como ya expuso la Junta en su informe 40/95, de 7 de marzo de 1996, respecto a la redacción del artículo 57 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, corresponde acudir a las normas reguladoras de la actividad en qué consisten las obras para determinar la procedencia de la incorporación de un proyecto a la documentación requerida para la tramitación del contrato menor. Por esta razón parece claro que, desde luego, con carácter general, resulta procedente la aplicación de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación para determinar la exigibilidad del proyecto, de acuerdo con el ámbito de aplicación de la misma que se recoge en su artículo 21 y en los casos en que contempla. Ello no excluye, sin embargo, que puedan resultar aplicables también cualesquiera otras disposiciones sectoriales que sobre la materia puedan dictarse y puedan afectar a esta cuestión en concreto. Por lo que se refiere al Código Técnico de la Edificación al que se alude también en la consulta, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, éste será de aplicación igualmente con carácter general, pero en lo que se refiere al contenido del proyecto, ya que la exigibilidad del mismo viene exigida propiamente por la Ley 38/1999, según lo expuesto. En consecuencia, cuando la normativa específica aplicable a la edificación de que se trate lo exija será necesario incorporar un proyecto de obras. Con esta conclusión se responde también a la segunda cuestión puesto que, si no resulta exigible el proyecto conforme a las disposiciones vigentes, resulta evidente que bastará con la incorporación del presupuesto correspondiente en el expediente de tramitación de un contrato menor de obras. 2. Se nos plantean también varias cuestiones relativas a la exigencia del informe de las oficinas de supervisión de proyectos cuando los trabajos a desarrollar en el contrato menor de obras afecten a su estabilidad, seguridad o estanqueidad. Esta Junta Consultiva ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el alcance y el contenido del informe de las oficinas de supervisión de proyectos en su informe 43/21, de 17 de diciembre, en el que se abordan cuestiones referidas tanto al ámbito objetivo 1 “1. Esta Ley es de aplicación al proceso de la edificación, entendiendo por tal la acción y el resultado de construir

un edificio de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal esté comprendido en los siguientes grupos:

a) Administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural.

b) Aeronáutico; agropecuario; de la energía; de la hidráulica; minero; de telecomunicaciones (referido a la ingeniería de las telecomunicaciones); del transporte

terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene, y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación.

c) Todas las demás edificaciones cuyos usos no estén expresamente relacionados en los grupos anteriores. 2. Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras: a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta. b) Todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio. c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección. 3. Se consideran comprendidas en la edificación sus instalaciones fijas y el equipamiento propio, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio”. de los contratos de obras afectados como respecto al contenido del informe, todo ello conforme a lo dispuesto en el artículo 235 de la LCSP y en los artículos 135 a 137 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP).

Por lo que se refiere al ámbito del citado informe, ya señalamos, aludiendo a la necesaria presencia del informe cuando se trate de actuaciones que afecten a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra, que “El segundo párrafo del artículo 235 de la LCSP impone como preceptiva, por excepción, la emisión de un informe de supervisión en los proyectos referentes a contratos cuyo presupuesto base de licitación sea inferior a 500.000 euros, IVA excluido, cuando se trate de actuaciones que afecten a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra. De conformidad con lo que señala esta norma estos tres aspectos se consideran esenciales a los efectos de garantizar la corrección jurídica y técnica del proyecto en los aspectos que especifica el artículo 136 del Reglamento. Por lo tanto, y conforme a la significación normal y coloquial de los tres términos expuestos, cualquier actuación contractual que influya en alguno de estos aspectos, por su importancia, queda sujeta al informe de supervisión, aun en los contratos de cuantía inferior a la señalada en el primer párrafo del artículo 235 de la LCSP”. También explicamos en el citado informe que “parece obvio que la estabilidad, la estanqueidad o la seguridad a que hace referencia la norma está aludiendo al conjunto del inmueble a que afecta la obra porque lo contrario carecería de sentido.

La finalidad de la norma es precisamente garantizar que tales aspectos no queden afectados por las obras proyectadas. Por otro lado, es evidente que siempre que puedan quedar afectadas la estabilidad, la estanqueidad o la seguridad de inmuebles vecinos habrán de tomarse las medidas adecuadas para evitar cualquier perjuicio. Si ello es así, el proyecto correspondiente debe quedar sujeto a supervisión incluso con mayor razón”. En la consulta que tratamos en este momento se plantea una cuestión más allá de la evidente necesidad del informe en los casos citados. Se nos plantea ahora si la afección

a la estabilidad, la estanqueidad o la seguridad de la obra queda referida únicamente al proceso constructivo inicial o si también es exigible durante la vida útil de la obra realizada.

A este respecto esta Junta no alcanza a entender las razones que pudieran aconsejar limitar en el texto legal tal posible afección solamente al proceso constructivo inicial en la medida en que, por un lado, la afectación puede producirse a lo largo de toda la vida útil de lo construido y, por otro lado, resulta posible celebrar otros contratos de obra con posterioridad a la finalización del proceso constructivo.

Por lo tanto, en estas obras posteriores, en las que sería necesario evaluar sus efectos sobre una obra previamente construida, cabría entender que el citado informe sería también preceptivo si se advirtieran efectos sobre la estabilidad, estanqueidad o seguridad. La consulta afirma, además, que la inmensa mayoría de las obras tienen riesgos sobre estos extremos. Esta Junta, sin embargo, no comparte tal afirmación. De la amplia configuración del posible objeto de un contrato de obras realizada en el artículo 13 de la LCSP y, en particular, de la enumeración de los trabajos enumerados en el Anexo I a los que se remite el citado artículo, se deduce que existen posibles actuaciones objeto de un contrato de obras que no afectan a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra y en las que, por esta razón, no resulta preceptivo el informe de la unidad de supervisión de proyectos si su cuantía resulta inferior a los 500.000 euros. Así, es posible encontrar numerosos casos de contratos de obras que, siendo su presupuesto base de licitación (sin IVA) inferior a 500.000 euros, no afectan sin embargo a la estabilidad, seguridad y estanqueidad. Debe precisarse al respecto que de lo que se predica la afectación a la estabilidad, seguridad o estanqueidad es a la obra, no a los elementos a utilizar durante su ejecución (trabajadores, maquinaria, etc). Es decir, si, por ejemplo, durante la ejecución de obras de restauración o pintura de un edificio es necesario colocar una estructura que deba reunir determinados requisitos de seguridad o estabilidad para garantizar la seguridad de los trabajadores durante la ejecución de los trabajos, no es una cuestión que afecte necesariamente a la estabilidad, seguridad y estanqueidad de la obra a los efectos de determinar la exigibilidad del informe de la Oficina de Supervisión de Proyectos. Sólo se producirá ésta si se afecta a la estabilidad, seguridad y estanqueidad de la obra sobre la que se trabaja. 3. Como última cuestión se solicita de esta Junta que informe si la oficina de supervisión de proyectos debe velar únicamente por que el proyecto contenga todos los documentos necesarios o si analizar el proyecto entrando sobre el fondo. A este respecto el artículo 235 de la LCSP exige que las oficinas o unidades de supervisión de los proyectos verifiquen, en el seno del informe de supervisión, que se han tenido en cuenta “las disposiciones generales de carácter legal o reglamentario, así como la normativa técnica que resulten de aplicación para cada tipo de proyecto”. Por otra parte, el artículo 136 del Reglamento especifica con más precisión las funciones de estas unidades, entre las que se hallan:

“a) Verificar que se han tenido en cuenta las disposiciones generales de carácter legal o reglamentario, así como la normativa técnica, que resulten de aplicación para cada tipo de proyecto

. b) Proponer al órgano de contratación criterios y orientaciones de carácter técnico para su inclusión, en su caso, en la norma o instrucción correspondiente.

c) Examinar que los precios de los materiales y de las unidades de obra son los adecuados para la ejecución del contrato en la previsión establecida en el artículo 14.1 de la Ley.

d) Verificar que el proyecto contiene el estudio de seguridad y salud o, en su caso, el estudio básico de seguridad y salud.

e) Las demás funciones que les encomienden los titulares de los Departamentos ministeriales.

Añade el RGLCAP lo siguiente: “2. Cuando no estén encomendadas a otros órganos administrativos por los titulares de los Departamentos ministeriales, las oficinas de supervisión de proyectos examinarán los estudios informativos, anteproyectos y proyectos de obra de su competencia, así como las modificaciones de los mismos, recabando las aclaraciones, ampliaciones de datos o estudios, o rectificaciones que crean oportunas y exigiendo la subsanación o subsanando por sí mismas los defectos observados.

3. Las oficinas o unidades de supervisión harán declaración expresa en sus informes de que el estudio informativo, anteproyecto o proyecto, cuya aprobación o modificación propone, reúne cuantos requisitos son exigidos por la Ley y por este Reglamento, declaración que será recogida en la resolución de aprobación.

4. El informe que deben emitir las oficinas o unidades de supervisión de proyectos deberá serlo en el plazo máximo de un mes, salvo que por las características del proyecto se requiera otro mayor, contado a partir de la recepción del proyecto, una vez subsanados, en su caso, los defectos advertidos, y habrá de incorporarse al expediente respectivo como documento integrante del mismo”. Parece claro a este órgano consultivo, a la vista de la redacción de las funciones que se atribuyen a las Oficinas de supervisión de Proyectos en estas dos normas, que su función trasciende de lo meramente formal y de la simple comprobación de que el proyecto reúne los documentos necesarios. En efecto, junto a una función de verificación del cumplimiento de la normativa aplicable al proyecto, se atribuyen a estas unidades la función específica del examen de que los precios de los materiales y de las unidades de obra son los adecuados para la ejecución del contrato e, incluso, la propuesta al órgano de contratación de criterios y orientaciones de carácter técnico de los proyectos de lo cual se deriva que su función implica actuaciones de control material que permitan verificar la adecuación jurídica y técnica de aquel de cara a la correcta selección del contratista y posterior ejecución del contrato. Ello debe entenderse sin perjuicio de que, respecto de determinados aspectos complementarios del proyecto, como pueda ser, por ejemplo, el estudio de seguridad y salud, su actuación se limite a la comprobación de su existencia. Como criterio interpretativo adicional respecto al alcance de las funciones de estas unidades cabe recordar que, como señala esta Junta en el informe 43/21, entre las funciones propias de la Oficina de Supervisión de Proyectos se halla, en buena medida la de sustituir para los contratos públicos las funciones que en otros contratos desarrolla el visado colegial. En su virtud, el artículo 4.1 del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio establece que “Cuando en aplicación de la normativa sobre contratación pública, alguno de los trabajos previstos en el artículo 2 sea objeto de informe de la oficina de supervisión de proyectos, u órgano equivalente, de la Administración Pública competente, no será necesaria la previa obtención del

visado colegial. Dicho informe bastará a efectos del cumplimiento de la obligación de obtención del visado colegial”. De lo anterior se deriva que la intervención de estas unidades no es un trámite añadido a la intervención los técnicos que deben visar el proyecto conforme a la normativa de aplicación, sino que los sustituye en estos proyectos, aportando la correspondiente garantía técnica que aportan dichos visados allí donde resultan exigibles. En mérito a las anteriores consideraciones jurídicas la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado alcanza las siguientes

CONCLUSIONES

- El artículo 118.4 de la LCSP se remite a lo requerido por las “disposiciones vigentes” para determinar la exigibilidad de un proyecto y su preceptiva incorporación a la documentación requerida para la tramitación del contrato menor de obras. Sobre esta base resulta procedente, con carácter general, la aplicación de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, de acuerdo con su ámbito de aplicación regulado en su artículo 2, sin excluir el resto de la normativa sectorial que, en cada caso, pueda resultar de aplicación.
- Si las disposiciones vigentes no determinan la exigibilidad de un proyecto para la realización de un contrato de obras, la tramitación del mismo como contrato menor sólo requerirá la incorporación de un presupuesto.
- No todos los proyectos suponen una concreta afección de la estabilidad, seguridad o estanqueidad de las obras. En consecuencia, el informe de la oficina de supervisión de proyectos no resulta preceptivo cuando no se produce esta circunstancia en las obras que tengan un presupuesto base de licitación inferior a 500.000 euros, todo ello de acuerdo con lo previsto en el artículo 235 de la LCSP.
- La afección a la estabilidad, la estanqueidad o la seguridad de las obras puede darse tanto en el seno del proceso constructivo como también durante la vida útil de la obra realizada. En todo caso, la afección debe predicarse de la obra sobre la que se actúa o a realizar, pero no de los elementos necesarios para su realización.
- El artículo 235 de la LCSP exige que las oficinas o unidades de supervisión de los proyectos verifiquen, en el seno del informe de supervisión, que se han tenido en cuenta “las disposiciones generales de carácter legal o reglamentario, así como la normativa técnica que resulten de aplicación para cada tipo de proyecto”, función que, de acuerdo con las funciones que desarrolla el artículo 136 del RGLCAP, excede de la mera comprobación de que el proyecto reúne los documentos necesarios.

.....

INFORME 4/2023 DE 9 DE JUNIO DE 2023. CONTRATACIÓN MENOR PARA ACTUACIONES REPETITIVAS Y PERIÓDICAS. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Junta Superior de Contratación Administrativa Generalitat Valenciana.

ANTECEDENTES

En fecha 18 de mayo de 2023, ha tenido entrada en la Secretaría de la Junta Superior de Contratación Administrativa solicitud de informe de la Diputación de Alicante,

mediante la que formula consulta del siguiente tenor literal: D. Carlos Mazón Guixot, Presidente de la Excm. Diputación de Alicante y en representación de la misma, al amparo del artículo 9.3 del 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, solicita de esa Junta la emisión de informe facultativo en los términos siguientes:

1. El artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) define los contratos menores como aquellos cuyo valor estimado sea inferior a 40.000 euros, en caso de obras, o 15.000 Euros, en caso de suministro o de servicios, debiendo acreditarse además que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos. Además, conforme al artículo 29.8 LCSP no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga. Por otro lado, el artículo 99.2 de la LCSP recoge 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, que se complementa con el artículo 101.4 de la LCSP que dispone que la elección del método para calcular el valor estimado no podrá efectuarse con la intención de sustraer el contrato a la aplicación de las normas de adjudicación que correspondan, lo que implica una prohibición de la realización de prestaciones idénticas en ejercicios sucesivos mediante el contrato menor, por suponer un fraude a la norma sobre fraccionamiento indebido del contrato. Para terminar la delimitación del contrato menor, se estima necesario añadir que a juicio de la Secretaría y la Intervención de esta Diputación, las normas aplicables no obligan a hacer uso de la contratación menor aun cumpliendo las reglas anteriores y que debe recurrirse a los otros procedimientos para satisfacer las necesidades de abastecimiento público de menor cuantía, especialmente los procedimientos simplificado y simplificado abreviado (artículo 159 LCSP) y los singulares de contratación por precios unitarios (D.A. 33ª LCSP), acuerdos marco (artículo 219 a 222 LCSP) y contratación conjunta (artículo 31 LCSP Y 227-228 LCSP sobre Centrales de contratación) y ello por ser estos procedimientos más respetuosos con los principios de publicidad y concurrencia, salvo que se justifique que debe procederse a la contratación menor por tratarse de necesidades puntuales, no previsibles y no repetitivas. Esta concepción de los contratos menores concuerda, como mantiene la Instrucción 1/2019 de la OIRESCON, con la exposición de motivos de la Ley cuando hace referencia expresa a esta excepcionalidad, al aludir al procedimiento abierto simplificado sumario: “se habilita una tramitación especialmente sumaria para contratos de escasa cuantía que ha de suponer la consolidación de la publicidad y eficiencia en cualquier contrato público, reduciendo la contratación directa a situaciones extraordinarias”. 2. De las afirmaciones realizadas en el punto anterior debe deducirse la consideración de los contratos menores como excepcionales, en cuanto a que la regla general debe ser la aplicación de ciertas reglas comunes a otros procedimientos de selección del contratista, y de modo muy particular, de algunas relativas a la publicidad previa, a la concurrencia y al procedimiento de adjudicación, como así lo recoge el Informe 8/20 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado y

la Instrucción 1/2019 de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación. En estos términos también el Consejo Vasco de la Competencia, en informe de 31 de agosto de 2022, la Autoridad Catalana de la competencia (21 de abril de 2021) que mantiene: "...la adjudicación directa a un operador típica de la contratación menor, sin publicidad previa, se contradice de manera evidente con los principios que rigen la contratación pública en nuestro ordenamiento jurídico (especialmente, los principios de concurrencia y la libre competencia)". En términos también muy claros se pronunció la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias, en su Recomendación 1/2018 señalando: "La contratación menor debe ser utilizada para atender aquellas necesidades puntuales, no previsibles y no repetitivas, debiendo 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". Este último elemento, la necesaria planificación de la contratación se considera otro de los elementos fundamentales para delimitar la posibilidad de los contratos menores, es decir, la falta o imposible planificación de determinadas prestaciones.

3. Desde esta Diputación se convocan en diversas ocasiones y, normalmente, con carácter anual, procedimientos para la concesión de subvenciones a las entidades locales de la provincia para la ejecución de diversas obras y, en muchos casos, permitiendo que los municipios puedan optar por la contratación de la ejecución de dichas obras por la propia Diputación, especialmente en los de limitada capacidad técnica y reducida dimensión. Estas convocatorias suelen revestir la forma de planes provinciales y aglutinar el importe total de las subvenciones en una misma aplicación presupuestaria. En estos casos, la Diputación viene asumiendo la redacción del proyecto técnico, que se somete a conformidad del ayuntamiento correspondiente y luego también la Diputación contrata la ejecución de las obras. Algunas de estas obras son de un valor estimado inferior a 40.000 euros y el departamento provincial de contratación entiende que deberían tramitarse como contratos menores, por el mero hecho de no alcanzar dicho importe. Desde Secretaría e Intervención se viene entendiendo que, salvo excepciones, se deben tramitar mediante licitación dichos contratos por no tratarse de actuaciones puntuales (se trata, en algunos casos, de un número importante de obras), incluidas en alguna convocatoria de subvenciones a entidades locales y que, por tanto, se conoce la necesidad de su ejecución desde hace bastantes meses. También se ha propuesto la posibilidad de agrupar algunas de estas obras que puedan presentar características comunes (caminos rurales, obras en cementerios) en un solo expediente para su contratación por lotes, teniendo cada una de esas obras su propio proyecto técnico, algo que no se estima adecuado por el departamento de contratación de esta Diputación. Concretamente, de dos convocatorias recientes del Área de Cooperación (convocatorias denominadas "+Cerca" y "Planifica"), se pueden extraer las siguientes actuaciones que corresponden a obras de un valor estimado inferior a 40.000 euros, cada convocatoria vinculada a una aplicación presupuestaria: Teniendo en cuenta la información anterior, se formulan a esta Junta las siguientes consultas: 1ª. Si la contratación de las obras con un valor estimado inferior a 40.000 euros debe tramitarse mediante expediente de contratación (procedimientos abiertos o restringidos) para dar cumplimiento a los principios de publicidad y concurrencia, aun cuando se cumplan exigencias de los artículos 29.2, 101.4 y 118 de la LCSP, sin perjuicio que, si concurren

circunstancias debidamente justificadas, puedan tramitarse como contratos menores. En particular, si procederían los procedimientos citados (abierto, con carácter general) en supuestos como el que se ha expuesto, con numerosas obras derivadas de una convocatoria de subvenciones, promovida por un Departamento provincial y financiada con una misma aplicación presupuestaria. 2ª. Si es posible licitar de forma agrupada varias obras, por lotes, teniendo en cuenta características comunes en cuanto a la tipología de las obras, aunque se desarrollen en distintos municipios.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

En primer lugar, debemos hacer notar que no es misión de esta Junta dirimir discrepancias que puedan surgir entre Unidades distintas dentro de la Diputación de Alicante. Sobre la contratación menor ha tenido esta Junta ocasión de pronunciarse en diversos informes como el 10/2014 de 17 de febrero de 2015; 4/2018 y 8/2018, ambos de 15 de junio, 1/2019 de 10 de mayo y 27 de julio de 2022. En este último y a colación con la consulta realizada se advertía: “Coincidimos plenamente con Informe 14/2014, de

22 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña, informe que se señala el escrito de consulta “la finalidad del contrato menor es posibilitar una satisfacción rápida de necesidades que, por su escasa cuantía y duración temporal, resulta necesario adjudicar a través de un procedimiento ágil y sencillo”, por lo que afirma que “ciertamente la contratación menor sería más propia de la satisfacción de necesidades puntuales que periódicas”. “La reiteración de contrataciones menores para contratos repetitivos y periódicos elude los principios de la contratación pública y por tanto entiende esta Junta que no deben mantenerse. Por lo que estima que deba realizarse un procedimiento de adjudicación con todas las garantías de publicidad, transparencia, libre acceso y libre concurrencia”. Respecto del fraccionamiento del objeto del contrato debemos tener presente el concepto de unidad funcional técnica y económica. El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en Resolución 571/16, de 16 de julio, a la que hace referencia nuestro Informe 1/2019, de 10 de mayo señala: “En definitiva, la cuestión principal, de conformidad con la citada jurisprudencia comunitaria, no se encuentra tanto en la existencia de una intención elusiva por parte del poder adjudicador, sino en el carácter único de lo que constituye el objeto del contrato que se pretende licitar. 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. Por el contrario, cuando el objeto de lo contratado por separado tenga una unidad funcional técnica y económica, da igual cuáles sean las motivaciones del poder adjudicador al definir el objeto del contrato, no existirá fraccionamiento. Este criterio ha sido confirmado con posterioridad por otras sentencias del mismo TJUE, pudiendo citar al respecto la de 11 de julio de 2013, dictada en el asunto T- 358/08. Solo cuando exista una razón objetiva que permita considerar que cada prestación en sí misma considerada responde a una única finalidad técnica y económica, independiente y separable del resto, podrá el órgano de contratación optar por efectuar procedimientos separados para cada una de ellas, calculando también de forma independiente su valor estimado a efectos de la determinación del régimen jurídico que le corresponda.” De los antecedentes expuestos hay que destacar el apartado 3 que indica “Desde esta Diputación se convocan en diversas ocasiones y, normalmente, con carácter anual, procedimientos para la concesión de subvenciones a las entidades locales de la provincia para la ejecución de diversas obras y, en muchos

casos, permitiendo que los municipios puedan optar por la contratación de la ejecución de dichas obras por la propia Diputación, especialmente en los de limitada capacidad técnica y reducida dimensión. Estas convocatorias suelen revestir la forma de planes provinciales y aglutinar el importe total de las subvenciones en una misma aplicación presupuestaria. En estos casos, la Diputación viene asumiendo la redacción del proyecto técnico, que se somete a conformidad del ayuntamiento correspondiente y luego también la Diputación contrata la ejecución de las obras.” Por tanto consideramos que aunque el valor estimado de las prestaciones sea acorde a la contratación menor de obras en cada una de las consideradas en la tabla relacionada, y aunque pudiéramos considerar que cada una es una unidad funcional económica y técnica distinta, la contratación menor de cada una de estas obras, cuyo nexo son los planes provinciales, que es un hecho objetivo que sucede año a año, no debería producirse por tal procedimiento quebrando los principios básicos de la contratación pública. Por lo que claramente nuestra postura es la de una contratación por procedimiento abierto, que puede ser simplificado por el valor estimado del conjunto por lotes, o estimamos que la racionalización mediante acuerdo marco años que permitiera seleccionar empresas para realizar los contratos basados cuando se vayan a ejecutar las obras mediante segundas licitaciones sería claramente plausible a la planificación y gestión de los fondos públicos sino también los principios de la contratación pública siempre y cuando la duración máxima del acuerdo marco no fuera en contra de tales principios sobre todo el de libre concurrencia.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La reiteración de contrataciones menores para contratos repetitivos y periódicos elude los principios de la contratación pública y por tanto entiende esta Junta que no deben mantenerse.

Por lo que estima que debe realizarse un procedimiento de adjudicación con todas las garantías de publicidad, transparencia, libre acceso y libre concurrencia”.

SEGUNDA.- Aunque el valor estimado de las prestaciones sea acorde a la contratación menor de obras en cada una de las consideradas en la tabla relacionada, y aunque pudiéramos considerar que cada una es una unidad funcional económica y técnica distinta, la contratación menor de cada una de estas obras, cuyo nexo son los planes provinciales, que es un hecho objetivo que sucede año a año, no debería producirse por tal procedimiento quebrando los principios básicos de la contratación pública. 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.

.....

Expediente: 84/2021. Naturaleza jurídica de los contratos de festejos taurinos. Clasificación de informes: 2. Calificación y régimen jurídico de los contratos. Objeto de los contratos. 2.1. Contratos administrativos. 2.1.5. Contratos de servicios. 2.1.6. Contratos administrativos especiales. 2.1.7. Concesiones de servicios. 2.2. Contratos privados.

CONCLUSIÓN

1. Los contratos que tengan por **objeto la gestión y celebración de espectáculos taurinos** podrán considerarse como contratos privados de servicios si no implican la traslación del riesgo operacional de la actividad al contratista o como concesiones de servicios en caso contrario.

2. **Cuando constituyan contratos de servicios les resultan de aplicación las previsiones contenidas en la LCSP para los contratos menores** si cumplen los umbrales y las condiciones establecidas en su artículo 118.

<https://www.hacienda.gob.es/dgpatrimonio/junta%20consultiva/informes/informes2022/2021-084ctaurinos.pdf>

.....

JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO Expediente 40/18, de 10 de diciembre de 2018. Contratos menores. Autorización del gasto y factura. Ayuntamiento de Colmenar Viejo. Clasificación del informe: 12. Expediente de contratación. Trámites. 12.1. Expediente de contratación. 14. Procedimiento de adjudicación. 14.3. Contratos menores. 18. Otras cuestiones de carácter general

CONCLUSIONES

En atención a lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado alcanza las siguientes conclusiones:

- **En el expediente de contratación del contrato menor deben cumplirse una serie de trámites, entre los que figuran la aprobación del gasto y el informe del órgano de contratación sobre la necesidad del contrato, con anterioridad a la ejecución del citado contrato y a la presentación de las facturas correspondientes a la prestación realizada.**
- **Las facturas que se presentan asociadas a expedientes de contratación que contienen irregularidades de tramitación como las descritas en este informe han de ser atendidas y pagadas siempre que estas prestaciones se hayan realizado en beneficio y con conocimiento de la entidad pública contratante, previos los trámites oportunos y sin perjuicio de las responsabilidades en que se haya podido incurrir**

por razón de la defectuosa tramitación del expediente.

.....

JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO 765 Expediente: 36/2018. Aplicación de los contratos menores a los servicios artísticos y literarios. Clasificación del informe: 2. Calificación y régimen jurídico de los contratos. Objeto de los contratos. 2.2. Contratos privados. 12. Expediente de contratación. Trámites. 12.1. Expediente de contratación. 14. Procedimiento de adjudicación. 14.2. Procedimiento negociado. 14.3. Contratos menores. 26. Contratos privados.

CONCLUSIÓN

Por todo lo anterior esta Junta Consultiva concluye que la contratación por las Administraciones Públicas de actividades que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos con el número de referencia CPV de 79995000-5 a 79995200-7 y de 92000000-1 a 92700000-8, calificados como contratos privados con arreglo al artículo 25.1.a).1º LCSP, **puede efectuarse a través del procedimiento establecido para los contratos menores en el artículo 118 LCSP, siempre y cuando su valor no rebase los umbrales que para los contratos de servicios contempla el referido artículo 118 LCSP y se cumplan los demás requisitos que el mencionado precepto establece.**

.....

JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO
Expediente: 80/21. Interpretación de la Disposición Adicional 54 de la LCSP. Clasificación de informes: 14. Procedimiento de adjudicación. 14.3.
Contratos menores.

CONCLUSIONES

1. **La excepción al umbral ordinario de los contratos menores que contiene la Disposición adicional quincuagésima cuarta de la LCSP no alcanza a los que la propia norma denomina servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación.**

2. **El concepto de servicios generales por el que se nos cuestiona hace referencia a aquellas actividades que requieren para su realización de la celebración de un contrato de servicios, que no son exclusivas de un agente del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación sino que, por el contrario, también son propias de cualquier otra entidad pública, porque son comunes y necesarias para la gestión de cualquiera de ellas y también las que estando relacionadas de modo genérico con la actividad investigadora, no están directa y exclusivamente vinculadas a un proyecto de investigación.**

CONCLUSIONES

. ☺ **Las adquisiciones de bienes y servicios cuyos pagos se tramiten a través del sistema de anticipos de caja fija y que constituyan contratos menores de conformidad con lo dispuesto en el artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, siempre y cuando su valor estimado no exceda de 5.000 €, no exigen la realización del informe de necesidad del contrato ni la justificación de que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales propios del contrato menor por expresa imposición del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero,** de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.

- Cuando por sus características estemos en presencia de relaciones jurídicas que constituyan contratos menores, el resto de las normas propias de los mismos y que no sean las excluidas legalmente sí que les resultarán de aplicación, aunque el sistema de pagos escogido sea el de anticipos de caja fija.

CONCLUSIONES.

- Las condiciones del artículo 118.3 LCSP han cambiado por expresa imposición del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales. La nueva redacción legal, de modo acorde a lo que ya señaló esta Junta Consultiva de 13 Contratación Pública del Estado en precedentes informes, ya no recoge el límite a la realización de contratos menores con el mismo contratista que superen el umbral legal.

- La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado no puede resolver la cuestión concreta que se nos plantea en segundo lugar, que habrá de ser resuelta por el órgano de contratación conforme a la doctrina general que hemos expuesto en el cuerpo del presente informe sobre las unidades funcionales separadas.

- **Las adquisiciones de bienes y servicios cuyos pagos se tramiten a través del sistema de anticipos de caja fija y que constituyan contratos menores de conformidad con lo dispuesto en el artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, siempre y cuando su valor estimado**

no exceda de 5.000 €, no exigen la realización del informe de necesidad del contrato ni la justificación de que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales propios del contrato menor por expresa imposición del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales. Sensu contrario, el resto de normas de los contratos menores sí serían aplicables cuando se cumplan los requisitos legales.

.....

JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO Expediente: 20/2018. Alcance e interpretación del artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público. Clasificación del informe:

CONCLUSIONES

Por todo lo anterior esta Junta Consultiva concluye:

1.- Las adquisiciones de bienes y servicios cuyos pagos se tramiten a través del sistema de anticipos de caja fija y que constituyan contratos menores de conformidad con lo dispuesto en el artículo 118 de la Ley

9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, siempre y cuando su valor estimado no exceda de 5.000 €, no exigen la realización del informe de necesidad del contrato ni la justificación de que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales propios del contrato menor por expresa imposición del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de 26 medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales. Sensu contrario, el resto de normas de los contratos menores sí serían aplicables cuando se cumplan los requisitos legales.

2.- En la aplicación de lo dispuesto en el artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público para los contratos menores, hay que tener en cuenta el concepto de unidad funcional previsto en el artículo 101 de la LCSP. De acuerdo con ello, en las licitaciones de los contratos públicos, en los supuestos en que estemos en presencia de una unidad funcional separada y que tal unidad esté caracterizada por gozar de una financiación específica y de competencia propia para celebrar un contrato el valor estimado se calculará al nivel de la unidad de que se trate, el contrato tendrá autonomía y sustantividad respecto de los que puedan celebrarse en la misma entidad pública contratante, resultando que los límites previstos en el artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, deberán verificarse respecto de la correspondiente unidad funcional.

.....

JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO Expediente 25/19 Materia: DA 54ª de la LCSP

CONCLUSIONES

- **La excepción al umbral de los contratos menores** que contiene la Disposición adicional quincuagésima cuarta 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 (LCSP), en la redacción dada por la disposición final 2ª del Real Decreto-ley 3/2019, de 8 de febrero, **no alcanza a los que la propia norma denomina servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación.**
- Ambos conceptos responden en el meritado precepto a la causa que el legislador ha tenido en consideración a la hora de excepcionar la regla general contenida en el artículo 118 LCSP, que no es otra que la peculiar naturaleza de la actividad que desarrollan los organismos públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación y que les es característica y propia.
- **El concepto de servicios generales hace referencia a aquellas actividades que requieren para su realización de la celebración de un contrato de servicios, que no son propias y exclusivas de la naturaleza del órgano como agente del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, y que, por el contrario, también son propias de cualquier otra entidad pública, porque son comunes y necesarias para la gestión de cualquiera de ellas y también las que estando relacionadas de modo genérico con la actividad investigadora, no están directa y exclusivamente vinculadas a un proyecto de investigación.**
- **El concepto de infraestructura tiene en este precepto un sentido coloquial que es útil para diferenciar los bienes materiales adquiridos mediante un suministro y que no tienen como función las propias y exclusivas de la del 12 órgano como agente del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, sino las generales de la gestión de cualquier entidad pública.**

.....

JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO

Expediente 84/18. Posibilidad de emplear la técnica del contrato menor en los contratos administrativos especiales. Clasificación del informe: 2. Calificación y régimen jurídico de los contratos. Objeto de los contratos. 2.1.6. Contratos administrativos especiales. 14. Procedimiento de

CONCLUSIÓN

El régimen de contratación de los contratos menores sí resulta de aplicación a los contratos administrativos especiales.

.....

JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO Expediente 1/19 Materia: naturaleza de los servicios de Cafetería y Reprografía. Aplicación del contrato menor.

CONCLUSIONES.

- Los servicios de cafetería que se soliciten por la Universidad al margen de contratos ya existentes deberán tramitarse de conformidad con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, salvo que constituyan concesiones demaniales, que se rigen por la legislación patrimonial.
- **Si se configurasen jurídicamente como contratos de servicios, se les podrían aplicar las reglas del contrato menor** cuando se cumplan las condiciones legales que lo permiten. • Si se tratase de concesiones de servicios no cabría aplicar las reglas de los contratos menores por la propia naturaleza de las prestaciones que les son propias y por su complejidad intrínseca.
- Los servicios de reprografía que se soliciten por la Universidad al margen de contratos ya existentes deberán tramitarse de conformidad con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
 - **Los servicios de reprografía constituyen o bien contratos administrativos especiales o bien contratos de servicios.** A ambos les son de aplicación las reglas del contrato menor.
- Tanto en el caso de los contratos de cafetería y restauración como en el de los contratos de reprografía, si los pagos a que alude la consulta se amparan en un contrato preexistente, su régimen jurídico será el propio de tal contrato.

.....

JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO Expediente 73/18 Materia: Fraccionamiento de contratos menores. Contratos puente.

CONCLUSIONES

- El artículo 118.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, debe interpretarse en el sentido establecido en nuestros Informes 41 y 42 de 2017. No corresponde a la Junta de Contratación Pública del Estado pronunciarse en expedientes concretos sobre la existencia o no de fraccionamiento ilícito del objeto del contrato, correspondiendo la decisión al órgano de contratación observando para ello los criterios interpretativos que resultan del presente informe y de otros concordantes.

- **El artículo 29.4 de la Ley prevé una excepción que puede emplearse en los supuestos en que, no habiendo existido falta de diligencia por parte del órgano de contratación en el procedimiento de adjudicación del nuevo contrato, se produzcan acontecimientos imprevisibles, supuesto en el cabrá una prórroga del contrato siempre que razones de interés público justifiquen no interrumpir la prestación.**
- **El principio de continuidad en la prestación del servicio público permite acudir al procedimiento del contrato menor para paliar los casos en que no se haya licitado el nuevo contrato, pero únicamente cuando no quepa la aplicación del artículo 29.4 de la Ley 9/2017, de 8 9 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y siempre que la naturaleza del servicio público lo justifique.**

.....

**JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO
SERRANO Expediente 129/18 Materia: Contratos privados de interpretación
artística y espectáculos. Régimen jurídico aplicable.**

CONCLUSIONES

- **Los contratos de servicios que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos que celebre un Ayuntamiento se consideran contratos privados de la Administración**, quedando sometidos al derecho privado en cuanto a los efectos, modificación y extinción, y a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), Libros Primero y Segundo, en lo relativo a preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas.
- Una ordenanza municipal como la descrita en la consulta no puede vulnerar los principios básicos de la legislación estatal en materia de contratación. Por tanto, tal norma no puede considerarse como una norma específica en los términos del artículo 26.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que se anteponga a la aplicación de la ley.
- Para el cálculo del valor del contrato de creación e interpretación artística y de espectáculos, se tendrá en cuenta lo dispuesto en el artículo 101 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
- A los contratos privados de creación e interpretación artística y de **espectáculos les serán de aplicación las normas de procedimiento relativas al contrato menor**, de conformidad con lo previsto en el artículo 26.2 de la LCSP, en la medida en que se encuentran ubicadas en el Libro Segundo de la misma, **siempre que respete el umbral económico y demás requisitos previstos para ellos.**

.....

RESPECTO DE SE RESULTA PRECEPTIVO O INFORME XURÍDICO AO QUE SE REFIRE O APARTADO 8 DA DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCEIRA DA LEI 9/2017, DE CONTRATOS DO SECTOR PÚBLICO, NA TRAMITACIÓN DOS EXPEDIENTES DE CONTRATOS MENORES

Sobre esta cuestión hay dos informes que adoptan posturas diferentes

A FAVOR :

Informe 7/2019, de 3 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya (Comisión Permanente) Asunto: Obligatoriedad del informe jurídico de la Secretaría en la aprobación de los expedientes de contratación menor de las entidades locales

:CONCLUSIÓN El informe jurídico preceptivo de la Secretaría en la aprobación de expedientes de contratación de las Entidades Locales se prevé en la disposición adicional tercera de la LCSP para todos los expedientes de contratación, sin exceptuar los expedientes de los contratos menores, y con independencia del número de habitantes del municipio, si bien en los de gran población lo tiene que emitir la persona titular de la asesoría jurídica. La aplicación en estos casos de la posibilidad prevista en la normativa reguladora del régimen jurídico de los funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional, **de sustituir el informe del Secretario por una nota de conformidad se considera adecuada e, incluso, necesaria**, para preservar la agilidad que debe caracterizar los contratos menores. Barcelona, 3 de octubre de 2019

.....

JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO Expediente: 21/21 Materia: Emisión de informe por el Secretario de la Corporación Municipal en los contratos menores.

CONCLUSIONES

La Disposición adicional tercera. 8 de la LCSP exige el informe jurídico del Secretario de la entidad local antes de la aprobación de los expedientes de contratación también en el caso de los contratos menores.

B. DISCREPA

INFORME 3/2023, DE 17 DE MARZO DO 2023, RESPECTO DE SE RESULTA PRECEPTIVO O INFORME XURÍDICO AO QUE SE REFIRE O APARTADO 8 DA DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCEIRA DA LEI 9/2017, DE CONTRATOS DO

ANTECEDENTES

Polo Concello de Pontevedra dirixiuse a esta Xunta Consultiva de Contratación Administrativa o seguinte escrito de consulta: O titular da Alcaldía do Concello, ao abeiro das atribucións legalmente atribuídas e de acordo co disposto no artigo 11 do Decreto 237/2007, de 5 de decembro, polo que se crea a Xunta consultiva de Contratación administrativa da Comunidade autónoma de Galicia, solicita informe no que, en síntese, se conteste se na tramitación e aprobación dos expedientes de contratos menores resulta

preceptiva ou non a emisión do informe xurídico ao que se refire o apartado 8 da Disposición adicional terceira da Lei 9/2007, de Contratos do Sector público, pola que se traspoñen ao Ordenamento xurídico español as Directivas do Parlamento e do Consello 23/2014/UE e 24/2014/UE, de 26 de febreiro e, en particular, como é o caso do Concello de Pontevedra, se resultaría necesario o informe do titular da Asesoría xurídica. Coa solicitude asinada polo titular da Alcaldía achégase o informe da Asesoría xurídica do Concello, de 11 de febreiro de 2022, sobre este asunto e posibilidades de actuación en relación ao informe recaído no expediente 21/2021 da Xunta consultiva de contratación administrativa do Estado, no que se conclúe que resulta preceptivo o informe do Secretario municipal nos expedientes de contratación menor. Tamén se achega o certificado do acordo da Xunta de Goberno local adoptado na sesión de 4 e xaneiro de 2023. CONSIDERACIÓNS XURÍDICAS.

1. A competencia deste órgano consultivo. Segundo o disposto no artigo 2.1 do Decreto 237/2007, do 5 de decembro, polo que se crea a Xunta Consultiva de Contratación Administrativa correspóndelle a este órgano consultivo emitir informe con carácter facultativo sobre aquelas cuestión que, en materia de contratación administrativa, sometan a súa consideración as entidades enumeradas no seu artigo 1, entre as que figuran as entidades locais de Galicia.

2. O carácter xeral da consulta formulada, os efectos da contestación á mesma e os antecedentes que xa existen sobre o asunto. Con carácter previo a entrar no fondo do asunto, cómpre advertir “ab initio”, como xa resulta sabido, que a función consultiva encomendada a esta Xunta en ningún caso pode suplir, nin mesmo interferir, nas funcións de asesoramento xurídico que para a resolución de procedementos concretos, han de prestar preceptiva ou facultativamente, os órganos que teñen abribuída tal competencia no ámbito da entidade local peticionaria, sen prexuízo de que nos seus razoamentos poidan apoiarse nas consideracións do presente informe e mesmo citalo expresamente. Por outra banda, hase de ter en conta que sobre este mesmo asunto xa se ten pronunciado a Xunta Consultiva de Contratación Pública do Estado no informe 21/2021, logo dunha consulta formulada polo Concello de Segovia. En dito informe, aquel órgano consultivo conclúe que o apartado 8 da Disposición adicional terceira da LCSP “esixe o informe xurídico do Secretario da entidade local antes da aprobación dos expedientes de contratación, tamén no caso de contratos menores”.

Con todo, esta Xunta Consultiva, co maior respecto e consideración da doutrina establecida pola Xunta consultiva do Estado, mais sendo consciente da relevancia que este controvertido asunto ten non só para o Concello de Pontevedra, senón para o funcionamento e actividade contractual ordinaria de todas as entidades locais galegas, emite o seu propio parecer con fundamento nas consideracións que se expoñen deseguido.

3. O artigo 118 LCSP: norma que regula un procedemento especial para a tramitación dos expedientes de contratos menores. Ao xuízo desta Xunta, a premisa maior na que debe asentarse o razoamento xurídico respecto desta cuestión, vén determinada polo carácter e función que debe atribuírse ao artigo 118 LCSP, ao ser este un precepto que regula un procedemento especial e simplificado para a tramitación dos contratos menores, tendo como función introducir excepcións ao réxime xeral do procedemento administrativo de contratación establecido nos artigos precedentes dentro da mesma Subsección da Lei. Sendo así, dita premisa maior pode enunciarse do seguinte xeito: a

norma especial prevalece ou é de preferente aplicación respecto das normas xerais en todo o especificamente regulado pola primeira. Nunha consideración posterior enunciarase a premisa menor do razoamento, para deixar este siloxismo pechado no apartado de conclusións, facéndose necesario previamente argumentar debidamente cada unha das consideracións baixo as regras propias da hermenéutica xurídica. Efectivamente, ao analizar polo miúdo o contido do artigo 118 da Lei 9/2017 e a súa incardinación no conxunto do texto legal, débese argumentar na procura dunha interpretación literal, sistemática e teleolóxica da norma, tomando tamén en consideración os antecedentes lexislativos e a realidade social na que se desenvolve o traballo nos concellos e demais entidades locais galegas, pois todos eles son criterios interpretativos para a correcta esexese e posterior aplicación dunha norma xurídica, nos termos regulados no artigo 3.1 do Código Civil. Pois ben, ao abeiro dos dous primeiros criterios interpretativos –o literal e o sistemático ou contextual- pódese afirmar que seguindo unha boa praxe de técnica normativa, o lexislador deulle título a todos e cada un dos preceptos da LCSP, encabezando o artigo 118 que se está a comentar coa rúbrica “Expedientes de contratatación en contratos menores”. Obsérvese que coa inclusión do substantivo “expedientes” estase a configurar un procedemento especial, distinto aos expedientes xerais de contratación que se regulan no artigos 116 e 117, dentro da subsección titulada “Expediente de contratación”. Con boa sistemática e seguindo unha orde lóxica, nesos dous preceptos 116 e 117, régúlase o réxime xeral do expediente de contratación (o seu contido e aprobación), para logo introducir deseguido unha norma especial no artigo 118 relativa aos expedientes de contratos menores, regulándose o seu contido necesario e facendo pivotar a mesma sobre o acto de “aprobación do gasto” fronte ao réxime xeral establecido no artigo 117 de “aprobación do expediente”. Este matiz diferencial resulta certamente significativo, ao non existir propiamente no contrato menor un acordo ou resolución de aprobación do expediente, acto administrativo que si se require no artigo 117 como regra xeral. A maior abastanza na defensa desta consideración do artigo 118 como norma especial para a regulación do procedemento nos expedientes dos contratos menores, debe salientarse o seu carácter máis extensivo dende o punto de vista procedimental respecto do artigo precedente, ampliándose a regulación ata a fase de recoñecemento da obriga e documentación da prestación realizada polo contratista adxudicatario mediante a incorporación ao expediente da correspondente factura, precisándose que no caso de contratos menores de obras tamén se require presuposto e, cando proceda, proxecto técnico e mesmo supervisión do mesmo se a obra a realizar afectase a estabilidade, seguridade ou estanquidade da construción. Xa que logo, obsérvase no lexislador a intención de que este precepto poida abranguer unha regulación acabada e completa deste tipo de procedementos, esgotando aquí os requirimentos formais esixíbeis, sen que sexa necesario completalas con outros preceptos do texto legal. E seguindo cos criterios interpretativos que se enunciaron anteriormente, ao analizar o precepto desde un punto de vista teleolóxico, dedúcese que con esta norma especial o lexislador pretendeu simplificar as esixencias procedimentais da contratación para os casos de gastos de escasa contía, manténdose na liña da normativa precedente (artigo 56 da Lei 13/95, de 18 de maio, de Contratos das Administracións públicas e artigo

95 da Lei 30/2007, logo 111 do Texto refundido da Lei de contratos do Sector público aprobado por Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de novembro). Pois tal como apuntaba a Exposición de motivos daquela primeira Lei de contratos das Administracións públicas de 1995, pretendíase unha “acción de simplificación do procedemento xurídico de contratación”, comentando o Consello de Estado sobre o Proxecto daquela Lei (Ditame de 2 de decembro de 1993) que “tamén os contratos menores deben estar precedidos da tramitación do expediente de contratación e da aprobación de este, aínda que o seu contido sexa mínimo”. Xa que logo, neste percorrido histórico sobre os antecedentes legislativos da actual LCSP, dedúcese que a norma procedimental de contratación menor, determinada sempre por razóns de contía económica e non dende logo por constituír categoría contractual distinta, tivo xa a súa orixe na idea de simplificación do procedemento e por iso, de xeito similar ao previsto noutra normativa procedimental -como é o caso da tramitación simplificada do procedemento administrativo común regulada no 96 LPACAP), se mantén actual artigo 118, todo isto en aras da aplicación efectiva do principio de eficacia (art. 3.1 da Lei 40/2015, de 1 de outubro, de Réxime xurídico do Sector público) na realización das competencias e actividades da administración pública, impulsando os procedementos baixo o principio de celeridade (artigo 71 da Lei 39/2015, de Procedemento administrativo común das administracións públicas).

4. O carácter facultativo de informe xurídico nos expedientes de contratación menor ao non incorporarse aos mesmos pregos de cláusulas administrativas particulares. Na idea exposta na consideración anterior, no senso de que os contratos menores teñen unha tramitación moi simplificada, na regulación contida no artigo 118 non se esixe que ao expediente se incorporen pregos de cláusulas administrativas particulares, tal como si resulta esixible con carácter xeral nos expedientes de contratación, tal como expresamente se dispón no apartado 3 do artigo 116, regulándose polo miúdo o seu contido necesario e outro posible no artigo

122. Como é sabido, ditos pregos son os que determinan o réxime xurídico de cada contrato en particular, polo o carácter de “lex contractus” que lles atribúe a xurisprudencia e a doutrina, xa que no seu contido deben incluírse abondosos conceptos xurídicos e referencias a moita normativa –consideracións sociais, ambientais, laborais, protección de datos e outros ámbitos regulados por profusa lexislación- polo que se require que sexan sometidos a análise xurídica do servizo correspondente, tanto na Administración do Estado (por recollerse así expresamente no artigo 122.7), coma nas restantes administracións públicas. No caso concreto da administración local, correspóndelle á persoa titular da Secretaría ou, no seu caso, da Asesoría xurídica –para os concellos acollidos á regulación do Título X da Lei 7/85, de 2 de abril, de Bases de Réxime local. Nesta esixencia de que se emita un informe xurídico con respecto aos pregos de cláusulas administrativas particulares, debe chamarse a atención sobre o derradeiro inciso do artigo 122.7, precepto que aínda que referido e aplicable só ao sector público estatal, resulta certamente esclarecedor no debate desta cuestión, ao exonerar do carácter preceptivo do informe xurídico a aqueles expedientes de contratación que incorporen un prego de cláusulas administrativas particulares axustado a un prego-tipo ou modelo que xa tivera sido informado polos servizos xurídicos. Está subxacente, xa que logo, a idea de que o obxecto nuclear da informe xurídico é precisamente o contido do prego de cláusulas administrativas particulares. Mais no caso dos expedientes de contratación menor, ao carecer de pregos de cláusulas

administrativas particulares e resultar moi sinxela e común a documentación que se incorpora (orçamento e factura), non se esixe preceptivamente informe xurídico, sen prexuízo de que o órgano de contratación poida solicitalo cando o estime necesario para aclarar algún concepto ou requirimento legal ou mesmo para determinar o alcance e efectos das obrigas asumidas por cada unha das partes contratantes. Pois a este respecto convén aclarar que, aínda tratándose de expedientes nos que hai que presumir certa correspondencia entre o baixa contía e a simpleza da prestación a realizar, pode resultar necesario que se incorporen algunhas prescricións para definir correctamente as obrigas do contratista, o prazo de execución e demais elementos que permitan verificar a correcta execución da obra, servizo ou subministro, con carácter previo á prestar conformidade á factura e realizar posteriormente o pagamento correspondente.

5. A mesma regulación e requisitos procedementais dos expedientes de contratos menores para todas as administracións públicas. A regulación do contrato menor que se vén de expor segundo á dición e esexese contida no artigo 118, é plenamente aplicable ao conxunto das administracións públicas, ao estar dito artigo dentro da lexislación de carácter básico ditada ao abeiro do artigo 149.1.18 da Constitución, tal como se deduce do disposto na Disposición final primeira, que só configura como non básico o apartado 4 do precepto. Tendo tal carácter, tanto a interpretación coma a aplicación práctica do precepto é a mesma, con independencia de que a administración actuante sexa a estatal, a autonómica, a local ou mesmo a institucional, sen prexuízo da regulación propia que poidan ditar as comunidades autónomas no ámbito das súas competencias e os desenvolvementos que se poidan realizar en regulamentos de execución daquelas normas con rango de Lei. No caso de Galicia, non se ten aprobado ningunha Lei autonómica que regule os expedientes de contratos menores, polo que todo o precepto é plenamente aplicable, mesmo o apartado 4 de carácter non básico, pola cláusula de supletoriedade do Dereito estatal establecida no artigo 149.3, “in fine”, da Constitución. Sendo así a regulación legal que se vén de expor, tamén resulta da práctica que se está a seguir no conxunto das administracións públicas a de non esixir con carácter preceptivo a incorporación de informe xurídico aos expedientes de contratación menor, polo que non se atopa motivación suficiente nin disposición que especificamente impoñan un pretendido carácter preceptivo a dito informe no ámbito da contratación das entidades locais, pois tal esixencia non concordaría co Principio de igualdade e lexitimidade coa que actúan as distintas administracións públicas do Estado, no marco das súas respectivas competencias constitucional ou legalmente atribuídas.

6. A Disposición adicional terceira non esixe especificamente a emisión de informe xurídico para a aprobación dos gastos na contratación menor. Tamén os contratos menores están exentos de fiscalización previa. Baixo a idea que se vén de expor de que o expediente de contratación menor ten os mesmos requisitos en todas as administracións públicas, non se pode concluír que exista un requisito adicional nas entidades locais ao abeiro do disposto no apartado 8 da Disposición adicional terceira da LCSP, ao establecer con carácter xeral que “os informes que a Lei asigna aos servizos xurídicos serán emitidos polo Secretario” nin tampouco cando dispón deseguido que “será tamén preceptivo o informe do Secretario na aprobación dos expedientes de contratación”. Pois no razoamento siloxístico que se está a seguir neste ditame, a premisa menor pode enunciarse de xeito negativo dicindo que a disposición adicional que se está a comentar non ten carácter especial no eido procedemental no que se engarza o artigo 118, senón unha norma específica para as entidades locais, mais de carácter xeral no plano

procedimental, ao non innovar nada nin introducir matiz ningún no tocante á regulación xeral dos expedientes de contratación. Por este carácter de norma específica para as entidades locais, mais xeral no tocante ao procedemento, tamén a disposición adicional terceira regula con alcance xeral que “os actos de fiscalización exércense polo órgano interventor da entidade local (apartado 3)”, mais esta esixencia xeral, nunha disposición introducida especificamente para regular a contratación nas entidades locais, ten a súa excepción nos expedientes de contratación menor, que están exentos de fiscalización previa por disposición expresa do artigo 219.1 do Texto refundido da Lei reguladora das Facendas locais (Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo), seguindo esta norma o previsto na Lei xeral orzamentaria e normativa de desenvolvemento para a fiscalización que exerce a IGAE no ámbito da Administración xeral do Estado. E debe salientarse que nesta comparativa entre informe xurídico e informe de fiscalización e a falla de esixencia preceptiva dos mesmos nos expedientes de menor, habería certamente máis razóns para a esixencia do segundo ca do primeiro, pois o ámbito material da fiscalización abrangue a correcta imputación orzamentaria e contábel do gasto, o que implica a análise previa da natureza xurídica e económica da operación, e a súa axeitada cuantificación acorde aos prezos de mercado, así como a competencia do órgano que teña que aprobar o gasto, namentres que o informe xurídico tería un ámbito de análise limitado á natureza da prestación e a súa incardinación na tipoloxía contractual axeitada. Con todo, o lexislador decidiu excluír da fiscalización previa os contratos menores na procura da axilización dos procedementos deste tipo, dada a escasa importancia relativa do gasto. Mais dita exclusión non significa que os mesmos queden exentos de todo control, xa que aínda que sexa por mostraxe teñen que ser sometidos ao control financeiro posterior. Por esta razón, nalgunhas corporacións, no exercicio da súa autonomía, tense decidido o sometemento a fiscalización previa a estes gastos. Pois do mesmo xeito, neste paralelismo comparativo que se está a facer, tamén cada entidade local pode establecer na súa normativa específica –as bases de execución do orzamento poden resulta a norma máis idónea para incorporar esta regulación- a emisión preceptiva de informe xurídico en determinados expedientes de contratación menor, a partir de determinados importes ou pola natureza ou financiamento específico de determinados gastos. Así -e para que sirva de referencia na boa praxe por parte das entidades locais-, pénsese, por exemplo, nos expedientes de gasto que se están a financiar con fondos “Next Generation UE” procedentes da MRR apropiado pola UE e asignados segundo a regulación aprobada por España no PRTR. Como é ben coñecido, a regulación na tramitación destes fondos esixe a elaboración por cada administración executora dun Plan de prevención do fraude e loita contra corrupción, cos requirimentos que esixe o artigo 6 da Orde HFP 1030/2021, do 29 de setembro. Pois ben, resulta recomendable que para facer unha análise de riscos en cada expediente, se conte con asesoramento xurídico mediante a emisión do correspondente informe pola Secretaría ou Asesoría xurídica da Corporación local ou, cando menos, mediante a participación do persoal funcionario titular de ditos órganos nos comités ou comisións que avalíen as medidas para previr o fraude e a corrupción.

. A asistencia xurídica ao órgano de contratación nos actos de aprobación/disposición do gasto e recoñecemento da obriga. As argumentacións anteriores, fundamentando a non esixencia preceptiva do informe xurídico nos expedientes de contratación menor, podería inducir a pensar que neste tipo de expedientes a administración local non actuaría coa mesma seguridade xurídica ca nos restantes expedientes de contratación e

mesmo que podería quedar certa marxe de desprotección das persoas titulares dos órganos de contratación das entidades locais, que ditarían os actos administrativos de aprobación e disposición do gasto e posterior recoñecemento da obriga de pago sen contar con asistencia xurídica. Mais esta conclusión inicial ha de quedar desvirtuada ao tomarse en consideración o réxime de funcionamento das entidades locais e o papel certamente relevante que asume a Secretaría, tanto no exercicio da súa función de fe pública coma no de asesoramento legal preceptivo, pois ambas as dúas tenden a contribuír ao bo cumprimento normativo e o desenvolvemento da actividade destas administracións cunha razoable seguridade xurídica, tal como se explica deseguido. No tocante á primeira das funcións –a fe pública-, ha de repararse en que no seu exercicio práctico, está previsto no Regulamento de organización e funcionamento das entidades locais (Real decreto 2586/1986, do 28 de novembro) que todos os expedientes, unha vez conclusos, teñen que entregarse á Secretaría da Corporación par que, “despois de examinalos” (dición literal do artigo 177.1), se sometan a Presidencia, ben para resolvelos ou para incluílos na orde do día do órgano colexiado competente. Polo tanto, antes de seren ditadas formalmente as resolucións e producir efecto xurídico, a persoa titular da Secretaría sempre terá a facultade de advertir á persoa titular da Alcaldía ou Presidencia, ben verbalmente ou mediante nota interior- se aprecia unha manifesta incorrección xurídica no expediente. E o mesmo se pode dicir

con respecto aos acordos adoptados polos órganos colexiados, ao corresponderlle á Secretaría a asistencia á Alcaldía ou Presidencia para formar a orde do día e incluír na mesma os asuntos que deban ser aprobados, e asistindo a persoa titular desta función, co carácter de fedataria, a cada unha das sesións, coa posibilidade de que poida informar verbalmente sobre a corrección xurídica dos acordos a adoptar cando fose expresamente requirida (artigo 94.3 en relación co artigo 113.1 do ROF). E xa no que atinxe concretamente ao asesoramento legal, está prevista e regulada a posibilidade de que a Presidencia da Corporación poida pedirlle á Secretaría –ou, no seu caso, ao titular da asesoría xurídica, nos concellos de grande poboación- os informes xurídicos que estime necesarios con carácter previo a adopción do acordo ou ditar a resolución. E aínda non mediando solicitude expresa previa de informe, dentro das funcións de asesoramento xurídico que lle competen ao titular da Secretaría, está a de informar sobre a corrección xurídica dos acordos se fose requirido pola Presidencia na mesma sesión na que se vai a adoptar o acordo (artigo 3.3., apartado e, do Real decreto 128/2018, de 18 de marzo, polo que se regula o réxime xurídico dos funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional). Xa que logo, aínda que non estea configurado como preceptivo o informe xurídico nos expedientes de contratación menor, sempre se poderá incorporar dito informe, naqueles expedientes que polo seu contido necesiten dunha previa análise e mesmo interpretación xurídica da súa natureza, formalidades ou efectos. Cada corporación local, tendo en conta a súa organización e funcionamento e no exercicio da súa autonomía, ha de regular a tramitación dos contratos menores, coa finalidade de que toda a actuación realizada sexa plenamente respectuosa coa legalidade da actividade contractual, en aras da vinculación positiva ao Principio de legalidade ao que están sometidas o conxunto das administracións públicas. A vista das consideracións expostas, esta Xunta consultiva emite as seguintes

CONCLUSIÓNS:

PRIMEIRA.- O artigo 118 da Lei 9/2017, de 8 de novembro, de Contratos do Sector público, regula un procedemento de contratación especial de carácter simplificado, para

a tramitación dos contratos menores, que veñen configurados por razón da súa escasa contía. No expediente que se tramite en cada caso debe incorporarse a documentación esixida en dito precepto e cumprindo cos demais requirimentos legais, sen que sexa necesaria a inclusión de prego de cláusulas administrativas particulares nin resulte preceptivo en todo caso a emisión de informe xurídico.

SEGUNDA.- Segundo a regulación contida no expresado artigo 118, o expediente de contratación menor ten as mesmas formalidades e requisitos en todas as administracións públicas, sen que poida entenderse que a Disposición adicional terceira da LCSP, estableza requisitos ou esixencias adicionais para as entidades locais. Dita disposición ten carácter específico para as entidades locais, mais é de carácter xeral no que atinxe á regulación procedemental, tanto no seu réxime xeral como no réxime especial dos contratos menores.

TERCEIRA.- Sen prexuízo de que non resulte estritamente preceptivo, para os casos de que no expediente que se estea a tramitar por unha entidade local se aprecien dúbidas respecto dalgún concepto xurídico, dos dereitos e obrigas das partes ou da corrección do procedemento a a súa conformidade á lexislación aplicábel en cada caso, poderase requirir a incorporación dun informe xurídico a emitir pola persoa titular da secretaría ou, no seu caso, da persoa titular da asesoría xurídica nos concellos que se organizan ao abeiro do disposto no Título X da Lei 7/85, de 2 de abril, de Bases de Réxime local.

CUARTA.- En calquera caso, as entidades locais galegas, no exercicio da súa autonomía, poderán regular na súa normativa de tramitación dos gastos –as bases de execución do orzamento ou normativa especial reguladora de medidas antifraude e contra a corrupción- que se emita con carácter preceptivo informe xurídico nos expedientes de contratación que menor a partir de determinada contía, tendo en conta a natureza do gasto ou o financiamento recibido, mais sen que esta esixencia adicional poida retardar un procedemento de contratación previsto especialmente para cumprir ao máximo co principio de celeridade, de xeito que se poida satisfacer o interese público sen maior demora. En Santiago de Compostela, a 17 marzo de 2023

.....

Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, Informe 8/2020,

“En efecto, en el ámbito comunitario y a modo de ejemplo, en el Reglamento 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión se contemplan, entre otras cuestiones, los contratos de escasa cuantía, es decir, inferior a 60 mil euros, y los de muy escasa cuantía (inferior a 15 mil), no exigiéndose para estos últimos ningún tipo de publicidad, ni previa ni posterior a su adjudicación ni tampoco la necesidad de solicitar un número mínimo de ofertas a los licitadores. La cercanía de tales figuras con nuestro contrato menor resulta patente.

los contratos menores pueden adjudicarse a través de un expediente de contratación más sencillo, que en los contratos de servicios suele exigir únicamente 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, así como la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente.

Esta tramitación tan escueta refuerza la conclusión de que el contrato menor es un supuesto de adjudicación directa de contratos públicos, en el que no existe una publicidad previa sobre el mismo ni tampoco un procedimiento competitivo al que concurren múltiples licitadores.

La finalidad de un sistema de contratación como el descrito es poder ofrecer una respuesta especialmente rápida y muy sencilla a necesidades inmediatas y perentorias del órgano de contratación y que, por su escasa cuantía, así lo demandan.

En efecto, la justificación del sacrificio de alguno de los principios básicos de la contratación pública estriba, para estos precisos casos, en la escasa cuantía económica, que avala (del mismo modo que en otros supuestos contenidos en la ley como puede ser el procedimiento negociado por razones de exclusividad técnica o la tramitación de emergencia) el decaimiento de tales principios en beneficio del interés público.

Sobre esta base, no cabe sólo una insuficiente comprensión y valoración de la figura del contrato menor puede conducir a la pretensión de asimilar la figura del contrato menor regulada en la LCSP con otros procedimientos de selección del contratista que son propios de contratos de características diferentes y que, por su propia naturaleza, incluyen trámites para la presentación de ofertas, valoraciones conforme a criterios objetivos, anuncios previos y otros trámites que, en la actualidad, y desde el punto de vista legal son ajenos al contrato menor. Sin embargo, mientras la ley lo trate expresamente y lo configure como un supuesto en que cabe su adjudicación directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, lo que no resulta posible es variar su naturaleza jurídica y convertirlo en algo completamente diferente.

Esta conclusión ya fue recogida en informes precedentes de esta Junta Consultiva. En efecto, en nuestro informe 56/2019, de 16 de marzo de 2020, indicamos cuál era para el derecho comunitario el significado del término adjudicación directa. Señalamos entonces que “**el Reglamento (CE) 1370/2007, en su artículo 5, apartados 2 a 6,** establece un conjunto específico de normas aplicables a los contratos de concesión de servicios de transporte de viajeros en autobús o tranvía, incluidos unos supuestos específicos de adjudicación directa de tales contratos por diferentes motivos. Resulta enormemente significativo el hecho de que la propia norma indique cuál es el sentido de la adjudicación directa para el derecho comunitario describiéndola legalmente como la adjudicación de un contrato de servicio público a un operador de servicio público determinado en ausencia de todo procedimiento previo de licitación (artículo 2.h) del Reglamento (CE) 1370/2007).

CONCLUSIONES

Por su propia naturaleza como un supuesto de adjudicación directa, en la adjudicación de un contrato menor **no resulta necesario aceptar ni valorar ofertas de licitadores a los que no se haya dirigido expresamente el órgano de contratación.**

.....

Informe 6/2021, de 10 de mayo de 2021, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón. Asunto: Aplicación del artículo 4.2.a) de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, modificado por la disposición final cuarta de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa.

.....

Expte. 57/18. Relación entre los contratos privados y las reglas de preparación de los contratos menores. Clasificación de los informes: 2. Calificación y régimen jurídico de los contratos. Objeto de los contratos. 2.2. Contratos privados. 12. Expediente de contratación. Trámites. 12.1. Expediente de contratación. 14. Procedimiento de adjudicación. 14.2. Procedimiento negociado. 14.3. Contratos menores. 26. Contratos privados.

A los contratos privados a que se refiere la consulta también les resulta de aplicación la regulación de los contratos menores cuando se cumplan las condiciones legales para la aplicación de esta figura jurídica.

**Junta Consultiva de Contratación Administrativa MADRID.
INFORME 4/2001, DE 4 DE ABRIL,
SOBRE LA MODIFICACIÓN CONTRACTUAL DE LOS
CONTRATOS MENORES**

ANTECEDENTES

El Director gerente del IVIMA eleva a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa la siguiente consulta:

Solicitud de informe sobre modificación de contratos menores de consultoría y asistencia consistentes en la dirección de obra y dirección de ejecución de obra celebrados por el instituto de la vivienda de Madrid

ANTECEDENTES

* Por la Dirección Gerencia del Instituto de la Vivienda de Madrid fueron contratados en fecha 18-2-1999, dos contratos menores (mediante Resoluciones de adjudicación con el conforme de aceptación del encargo por el adjudicatario): la dirección facultativa de obra (a D. ... en el precio de 1.891.288 ptas. (11.366.87 euros) y la dirección auxiliar de ejecución de obra (a D. ... en precio idéntico al anterior) de la Urbanización del Plan Especial de Reforma Interior del Poblado de Absorción de Canillas, 2ª Fase, 1ª Etapa, Madrid.

* Mediante escrito de fecha 15-2-2000, la dirección de las obras solicitó una modificación del proyecto original, cuya autorización se acordó por el Director Gerente mediante Resolución de 17-2- 2000, y siendo considerados justificados sus motivos, fue aprobado el proyecto modificado por el Director Gerente en fecha 23-10-2000, lo que requiere, asimismo, modificar los contratos menores de consultoría y asistencia consistentes en las direcciones.

* El importe de la modificación del contrato de la dirección facultativa de obra asciende a la cantidad de 235.468 ptas.- cifrándose, por tanto, el importe total del nuevo precio del contrato en 2.126.756 ptas.- (12.782.06 euros);

el importe y aumento del precio nuevo de la modificación del contrato de la dirección auxiliar de ejecución de la obra son idénticos y proporcionales al aumento experimentado por el contrato de obras.

* Al remitir el Servicio de Contratación las Propuestas de la Dirección del Área Económico-Financiera del IVIMA

de Resolución de aprobación de los expedientes de modificación de los referidos contratos menores, para su preceptivo informe, a la Letrada del Servicio Jurídico de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, ésta contesta con su informe (que se adjunta) en fecha 13-3-2001 al Servicio de Contratación del IVIMA.

* Este informe de la Letrada plantea que:

En las modificaciones que se proponen el aumento del presupuesto implica rebasar los anteriores límites del contrato menor lo cual impide continuar con la tramitación prevista para ese tipo de contratos;

Por el contrario, debe llevarse a cabo como un expediente negociado sin publicidad de

los regulados en el artículo 210 h) del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en razón de la cuantía

En consecuencia, debería procederse a la elaboración de pliegos y a la firma del correspondiente contrato ya que resulta imposible mantener el concepto de contrato menor

DIFICULTADES QUE HALLAMOS PARA SEGUIR EL CAMINO INDICADO POR EL INFORME DE LA LETRADA:

Estas dificultades superan el caso concreto y por eso, nos vemos obligados a consultar en términos generales:

* ¿Como reconvertir un contrato menor en un procedimiento negociado sin publicidad, lo cual supone normalmente pedir ofertas nuevas, cuando ya está contratada la cuantía inicial al adjudicatario del gasto menor de consultoría de la dirección del principal, y habitualmente más o menos pagada?. Si hubiera que pedir ofertas para ver a quién se adjudica, no podría hablarse ya de la totalidad: principal + modificado, sino sólo del modificado, que considerado independiente quedaría reducido a su vez a otro simple gasto menor. O ¿es que acaso debe rescindirse el contrato menor de la dirección del principal, efectuar una liquidación, y proceder a una nueva selección de adjudicatario, si entre el resto no pagado del principal más el modificado superase el tope de los 2.000.000 de gasto menor?.

O bien ¿se trata de una adjudicación directa al contratista de la dirección del principal, efectuando algún procedimiento de convalidación de trámites, para llegar como resultado a una solución extremadamente similar a la de contratar la modificación del contrato menor?.

* Un contrato menor de consultoría y asistencia de dirección de obra o de dirección de ejecución de la obra, ¿no es susceptible de continuar conservando su figura de contrato menor si por surgir circunstancias imprevisibles inicialmente, sobreviene la necesidad de una modificación por reforma del proyecto inicial de la obra?.
¿Es solución factible el considerar la dirección del proyecto modificado como otro gasto menor totalmente nuevo?.

¿Cuál es el procedimiento a seguir en una interpretación correcta de la legislación vigente? o ¿cuáles son los trámites exactos a seguir en el caso de que el contrato haya excedido el importe causa de la tipificación jurídica del contrato como menor?.

solicitamos, por tanto, informe de sus consideraciones jurídicas y conclusiones como criterio general al respecto para proceder en consecuencia (tanto en el caso concreto cuanto en los otros idénticos que se nos vayan a plantear).

CONSIDERACIONES

1.- Si bien del escrito de la consulta se deducen varias cuestiones y se solicita solución concreta al problema planteado en dos expedientes de contratación, al ser competencia de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa establecer criterios de actuaciones en el ámbito de la Comunidad de Madrid (artículo 2 e) del Decreto 4/1996,

de 18 de enero, por el que se aprueba su Reglamento de Régimen Orgánico y Funcional), se ha entendido oportuno canalizar la resolución de la consulta resolviendo la siguiente cuestión genérica: si es posible la modificación contractual de un contrato principal tramitado como contrato menor, cuando el importe total del contrato modificado supera las cuantías que señala la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas para este tipo de contratos, o, si por el contrario, debe tramitarse la modificación contractual mediante un procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía o mediante otro contrato menor.

2.- Para la resolución de la cuestión planteada habrá que recordar y analizar la configuración del contrato menor en la normativa aplicable que, por la fecha de adjudicación de los contratos menores a los que se refiere la consulta, es la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante LCAP), en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria primera del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de

junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, TRLCAP).

El artículo 57 de la LCAP establece que en los contratos menores, que se definirán exclusivamente por su cuantía de conformidad con los artículos 121, 177 y 202, la tramitación del expediente sólo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo

de la factura correspondiente que reúna los requisitos reglamentariamente establecidos y en el contrato menor de obras, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de la existencia de proyecto cuando las normas específicas así lo requieran.

Como ha puesto de manifiesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en varias ocasiones (informe 40/95, de 17 de marzo de 1996 e informe 10/98, de 11 de junio de 1998; la celebración de un contrato menor sólo o únicamente requiere los requisitos establecidos en el artículo 57 de la LCAP, en relación con los artículos 121, 177 y 202, sin perjuicio de los que, con carácter general, resultan del artículo 11

de la propia Ley (...); (competencia del órgano de contratación, capacidad del contratista, determinación del objeto del contrato, fijación del precio, existencia de crédito adecuado y suficiente, aprobación del gasto, ...).

La nueva redacción del artículo 57 dada por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, por la que se modifica la LCAP (artículo 56 en el TRLCAP) incorpora un inciso, por el que se establecen otras limitaciones a los contratos menores: su duración no puede ser superior a un año y no es posible su prórroga ni la revisión de precios. Esta nueva concepción viene a confirmar el carácter excepcional de la figura del contrato menor y con un carácter

más restrictivo que la LCAP. Además, debe tenerse en cuenta que las exigencias que se establecen para estos contratos tienen la consideración de mínimos de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 de la disposición final primera del TRLCAP. Asimismo, las cuantías de los artículos 121, 176 y 201 del TRLCAP tienen el carácter de máximos de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 de la mencionada disposición final primera. El contrato menor queda por tanto configurado como figura para la tramitación de determinados objetos contractuales de escasa cuantía y perfectamente definidos en sus

prestaciones, circunstancia esta última que no se produce en el caso de

contratos de consultoría y asistencia que están estrechamente vinculados a la ejecución de un contrato de obras, como son los de dirección, supervisión, control de la ejecución y mantenimiento de obras e instalaciones, señalados en el artículo 197. 2. b) 3ª de la LCAP, entre los que se encuentran los supuestos de la consulta.

Esta Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que, no obstante lo anterior, si los órganos de contratación optan por tramitar un contrato menor para prestaciones del tipo de las descritas en el artículo 197. 2 b) 3ª, parece procedente que se plasme en un documento el régimen del acuerdo de voluntades y el modo en que se van a desarrollar los trabajos. Aun cuando la LCAP no exige la elaboración

de Pliegos de cláusulas administrativas particulares ni de prescripciones técnicas, nada obsta para su elaboración cuando sea necesario o conveniente.

4.- Las modificaciones contractuales se configuran en el artículo 102 de la LCAP igualmente con un régimen restrictivo: una vez perfeccionado el contrato, el órgano de contratación sólo podrá introducir modificaciones por razón de interés público en los elementos que lo integran, siempre que sean debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, justificándolo debidamente en el expediente;

El contrato menor podrá ser igualmente susceptible de modificación contractual cuando se den las circunstancias anteriormente mencionadas, siempre que con la modificación no se superen las cuantías máximas establecidas en la LCAP para los referidos contratos menores.

5.- La Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en su Informe 40/95, de 7 de marzo de 1996, establece que corresponde al órgano de contratación, cuando el contrato es susceptible de calificarse como menor y al mismo tiempo ser adjudicado por el procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía, optar por el régimen simplificado del artículo 57 o por la tramitación completa del expediente con pliegos,

garantías, ... y por la adjudicación, con constitución, en su caso, de Mesa de contratación y solicitud de ofertas.

Esta Comisión Permanente entiende que los órganos de contratación que prevean que los contratos se pueden desviar, con ocasión de los modificados, del importe total previsto en la Ley para los contratos menores, deberán tramitar el expediente principal por el procedimiento previsto en la Ley que más se adapte a la naturaleza del objeto del contrato que se licite.

6.- Respecto a la cuestión de si un contrato menor, como consecuencia de una modificación contractual puede

transformarse en un procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía, se considera que dicha opción es contraria a los principios generales de la LCAP relativos a la adjudicación de los contratos, debido a que toda modificación de contrato se sujeta a

un procedimiento especialmente establecido en la normativa de

contratos, concretamente en los artículos 60 de la LCAP y 136 del Reglamento General de Contratación del Estado, no siendo de aplicación a los modificados los procedimientos de adjudicación generales previstos en el Capítulo VII del Título III del Libro I y, para el caso de los contratos de consultoría y asistencia los previstos en el Capítulo III, Sección Segunda del Título IV del Libro II. Únicamente se podrá acudir a un procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía, cuando la modificación sea causa de resolución contractual en los términos y condiciones establecidos en el artículo 214 c) de la LCAP y no se contrate el modificado con el adjudicatario del contrato principal.

7.- Por último, respecto a si la modificación contractual puede tramitarse independientemente como otro contrato menor, se considera que esta práctica es contraria a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 69 de la LCAP, por constituir un fraccionamiento del objeto del contrato, que elude los requisitos de publicidad, procedimiento y forma de adjudicación que correspondan.

CONCLUSIONES

Por lo anteriormente expuesto, esta Comisión Permanente entiende:

1.- Que **como consecuencia de una modificación contractual no se pueden superar los límites cuantitativos que establece la LCAP cuando el contrato principal se ha tramitado como un contrato menor.**

2.- Que un contrato menor, como consecuencia de una modificación contractual no podrá transformarse en un procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía, ni tramitarse otro contrato menor, por el análisis realizado en las consideraciones 6ª y 7ª de este informe.

3.- Que los órganos de contratación en los contratos de consultoría y asistencia vinculados a la ejecución de un

contrato de obras, y en concreto en los de dirección, supervisión, control de ejecución y mantenimiento de obras e instalaciones, deberán elegir el procedimiento de contratación más adecuado a la naturaleza del objeto del contrato que se licita. Dadas las limitaciones cuantitativas y temporales que establece la nueva regulación de los contratos menores, no se considera idónea esta figura para los contratos que tengan los objetos mencionados.

.....

Informe 14/2014, de 22 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña,

“la finalidad del contrato menor es posibilitar una satisfacción rápida de necesidades que, por su escasa cuantía y duración temporal, resulta necesario adjudicar a través de un procedimiento ágil y sencillo”, por lo que afirma que “ciertamente la contratación menor sería más propia de la satisfacción de necesidades puntuales que periódicas.

En todo caso, tanto si es para cubrir necesidades periódicas o necesidades de carácter puntual, hay que adelantar ya ahora que el diseño de una contratación para cubrir necesidades conocidas o previsibles mediante la adjudicación de contratos menores

respecto de partes o grupos de estas necesidades "cada año" y por el hecho de que "no superan el umbral de los 18.000 € anuales", como se indica en el escrito de petición de informe, no sería lo más adecuado y conforme con la normativa de contratación pública, cuando no directamente contrario a ésta, según las circunstancias concurrentes en cada caso".

Se añade en el Informe que

“En definitiva, el fraccionamiento fraudulento del objeto de un contrato se puede producir tanto mediante la suscripción de diversos contratos menores destinados a la obtención de un resultado único o de una prestación que hubiera tenido que ser objeto de un único contrato, como también llevando a cabo contrataciones menores sucesivas para cubrir necesidades recurrentes que tuvieran que formar parte de un único contrato, de acuerdo con lo que se ha indicado anteriormente, siempre que estas 12 contrataciones sucesivas supongan una alteración de las normas de publicidad y de las relativas a los procedimientos de adjudicación que se hubieran tenido que aplicar”.

Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Baleares en el Informe 4/2010, de 29 de octubre, en el cual indica que "en principio y con carácter general, se podría considerar que un contrato menor es contrario a derecho si el órgano de contratación, en el momento de iniciar la tramitación de este contrato, tiene conocimiento cierto –o podría tenerlo, si se aplicaran los principios de programación y buena gestión– de la necesidad de contratar una prestación determinada de carácter o naturaleza unitarios, perfectamente definida, cuyas características esenciales no puedan variar de manera sustancial, que tiene que llevarse a cabo necesariamente año tras año y que responde a una necesidad continuada en el tiempo y, aun así, tramitara diferentes contratos menores y eludiera las normas más exigentes de publicidad y procedimiento".

Informe 1/2009, de 30 de julio, la JCCA de Baleares "puede hablarse de fraccionamiento cuando razonablemente se pueda prever que la prestación objeto del contrato tiene que mantenerse durante un periodo determinado que excede del plazo de ejecución o de la duración máxima previstas al inicio de la contratación".

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias señaló, en el Informe 10/2006, de 12 de septiembre, "en base a criterios de oportunidad o de buena administración, se podría llegar a la conclusión de que el contenido del objeto de un determinado contrato, por lo que se refiere a la fijación de su periodo de vigencia, no se considere el más adecuado por la propia naturaleza de las prestaciones a realizar o por el fin que se persigue, pudiendo incluso llegar a estimar que la escasa duración inicial del contrato tenga por finalidad reducir la cuantía de su presupuesto con ánimo de defraudar las normas de publicidad de la licitación o del procedimiento de adjudicación a seguir".

Informe 8/2016 de la **Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias** Esta Junta Consultiva estima **que la suscripción de sucesivos contratos menores de servicio no sólo es contrario a los principios generales que inspiran la contratación pública como son los de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y**

tampoco resulta la manera más adecuada para asegurar una eficiente utilización de los fondos destinados para la realización de obras y la adquisición de bienes y la contratación de servicios y de seleccionar la oferta económicamente más ventajosa, tal y como declara el art. 1 del TRLCSP”.

XI. INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID DE 4 DE ABRIL DE 2022. CONTRATOS MENORES. FRACCIONAMIENTO DEL OBJETO DEL CONTRATO. PROCEDIMIENTO DE ACTUACIÓN DEL INTERVENTOR. CONCEPTO DE UNIDAD FUNCIONAL

Modalidad de informe: Discrepancia.

Áreas temáticas: Contratación. Función interventora.

Informe vigente

Se plantea ante esta Intervención General discrepancia planteada por el Gerente de la Agencia Madrileña de Atención Social frente a los reparos formulados por la Intervención Delegada en dicha Agencia sobre los documentos contables ADOK/2021/0000561108 y ADOK/2021/0000548387.

La discrepancia trae causa de los siguientes

ANTECEDENTES

1. Con fecha 21 de septiembre de 2021 se formula informe razonado firmado por el Subdirector General de Infraestructuras y Equipamientos y el arquitecto técnico de la Agencia Madrileña de Atención Social en el que se indica que es necesario realizar trabajos de reparación en las cubiertas del centro de mayores de San Blas consecuencia de las humedades y goteras que se producen cada vez que llueve.

Se solicitaron presupuestos a tres empresas, siendo el más ventajoso económicamente el presentado por REHABILITACIONES INTEGRALES COUSAN, S.L. (46.045,06 euros, IVA incluido).

Con fecha 23 de septiembre de 2021 el órgano de contratación de la Agencia Madrileña de Atención Social realiza informe de cumplimiento del artículo 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-.

Ejecutado el contrato, la visita de comprobación material se realizó el 25 de noviembre de 2021, el informe y certificado de conformidad es de fecha 26 de

noviembre y, finalmente, la apertura en Nexus del expediente contable ADOK/2021/0000561108 se produjo el 29 de noviembre de 2021.

2. Con fecha 21 de octubre de 2021 se formula informe razonado firmado por el Subdirector General de Infraestructuras y Equipamientos y el arquitecto técnico de la Agencia Madrileña de Atención Social en el que se indica que el Centro de mayores de San Blas ha permanecido cerrado al público utilizándose como almacén de EPIs de la Agencia; siendo necesario, de cara a su reapertura, reparar los daños que se han producido en los parámetros de la planta baja durante su uso como almacén.

Se solicitaron presupuestos a tres empresas, siendo el más ventajoso económicamente el presentado por PARRAGA CONSTRUCTORA, S.L. (13.585,72 euros IVA incluido).

Con fecha 25 de octubre de 2021 el órgano de contratación de la Agencia Madrileña de Atención Social realiza informe de cumplimiento del artículo 118 de la LCSP.

No consta en la documentación remitida, pero consultado el sistema Nexus se ha comprobado que el documento contable ADOK/2021/0000548387 correspondiente a este contrato por importe de 13.585,72 euros fue propuesto y remitido a la intervención delegada el día 25 de noviembre de 2021.

3. Enviados los dos documentos contables a que se refieren los anteriores antecedentes (ADOK/2021/0000561108 y ADOK/2021/0000548387) a la Intervención Delegada en Agencia Madrileña de Atención Social fueron reparados por ésta el 20 de diciembre de 2021, basándose en la siguiente argumentación:

“Una vez analizados ambos expedientes y según comprobaciones efectuadas, se ha podido constatar que los trabajos se han llevado a cabo en un mismo inmueble, consistentes en obras de reposición o mejora de edificios, imputados a la partida 63100. Por otro lado, se ha observado la proximidad de las fechas de tramitación de ambos expedientes (fechas de apertura en Nexus 23 y 29 de noviembre de 2021, respectivamente). Igualmente se ha constatado la unicidad de los trabajos realizados, que son las reparaciones en cubiertas y paramentos, así como la posibilidad de su ejecución conjunta, evidenciado esto último porque habiéndose solicitado oferta a tres empresas en cada expediente, a dos empresas se les solicita para los dos expedientes (Construcciones y Reformas Parraga, S.L. y Urban Eco House, resultando la primera adjudicataria del primero de ellos).

Por todo, ello esta Intervención Delegada considera que ambos contratos comparten un único objeto contractual, pues ambos constituyen una única unidad funcional, en el sentido de que se considera que existe un vínculo operativo entre ellos.

El objeto supera los límites del artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por lo que debería haberse seguido

un procedimiento ordinario de contratación con licitación pública.

Por este motivo, se han omitido las fases de ejecución del gasto público de autorización y disposición del gasto, al amparo de lo establecido en el artículo 68 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

Toda vez que un tercero ha realizado una prestación a favor de la Comunidad de Madrid, dicha prestación debe ser abonada, puesto que, en caso contrario, esta Administración incurriría en un supuesto de enriquecimiento injusto regulado en el Código Civil

Por todo lo anterior, esta Intervención Delegada propone someter los gastos propuestos a la decisión expresa del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.”

4. Próximo el fin del ejercicio presupuestario, ambos documentos ADOK fueron cancelados el 28 de diciembre de 2021 y han sido sustituidos, respectivamente, por los documentos contables ADOK/2022/0000041502 por importe de 46.045,06 € y ADOK/2022/0000041391 por importe de 13.585,72 €. A estos documentos se refiere el escrito de discrepancia, que plantea los siguientes argumentos frente al reparo:

- Inexistencia de unidad funcional ya que los contratos celebrados tienen objetos distintos.
- Imprevisibilidad de las actuaciones, la necesidad de reparación de las cubiertas del centro de mayores de San Blas se detectó durante su funcionamiento como almacén, mientras que la necesidad de actuación en interiores fue detectada posteriormente, cuando ya se había iniciado las obras en la cubierta.
- Se requiere distinta capacidad técnica para cada uno de los contratos.
- En todo caso, con cita del informe 72/18 de la Junta consultiva de contratación administrativa del Estado, cabría hablar de fraccionamiento lícito ya que *“Dado que cuando se inició el primer contrato de reparación de cubiertas no se conocía la necesidad de reparación de paramentos, no se puede considerar que se hayan separado los contratos con intención de evitar una licitación, si no que dada la situación imprevista surgida, el órgano de contratación consideró que, para garantizar el funcionamiento de los centros y dar servicio a los socios ante la inminente apertura del centro, únicamente podía acudir a la contratación de las actividades en el marco de lo previsto en el artículo 118 de LCSP”*

Expuesto el objeto de la discrepancia para resolver la misma procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Régimen jurídico de los contratos menores

Este Centro Directivo se ha pronunciado sobre esta cuestión en numerosas ocasiones⁴. También son abundantes los pronunciamientos de la Junta consultiva de contratación administrativa del Estado y de la Intervención General de la Administración del Estado sobre la figura de los contratos menores⁵.

Por ello, basta con reproducir lo señalado en el reciente informe de este Centro Fiscal de 24 de septiembre de 2021 en el que se señala:

“Un contrato menor es un contrato con el mismo objeto de los demás contratos típicos regulados en la normativa sobre contratos públicos. La única diferencia estriba en que el legislador ha decidido simplificar las exigencias procedimentales por debajo de cierto umbral económico.

Actualmente, de conformidad con el artículo 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- tienen la consideración de menor los contratos de obras de valor estimado inferior a 40.000 euros, o a 15.000 euros, cuando se trate de otros contratos. Así, el legislador ha decidido que, por debajo de estos importes, deben dispensarse casi todas las exigencias que con carácter general se predicen del expediente de contratación, primando en estos casos la mayor agilidad en la contratación. Por tanto, la Ley sólo exige un mínimo expediente que debe contener los siguientes elementos:

- *Informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales económicos por encima de los cuales no cabe acudir a la figura del contrato menor.*
- *La aprobación del gasto.*
- *Incorporación de factura.*
- *En el contrato menor de obras, además: presupuesto de las mismas, proyecto cuando lo exijan normas específicas, e informe de supervisión cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad estandarización de la obra.*

Puesto que el contrato menor supone exceptuar a una serie de adjudicaciones de casi todas las exigencias del expediente de contratación y en particular de todas las relativas al procedimiento de adjudicación, la Ley establece unos límites para que su utilización no acabe siendo abusiva y permita la burla de los más elementales principios de la contratación pública:

- *La duración del contrato menor no puede ser superior a un año.*
- *No pueden ser objeto de prórroga.*
- *No se admite la revisión de precios.*

...”

II

Actuación fiscal

Sobre este extremo se ha pronunciado este Centro Directivo. Así, siguiendo el esquema de nuestro informe de 23 de septiembre de 2020, hay que citar la Instrucción 5ª apartado

2 de la Circular 1/1998, de 26 de enero, de la Intervención General de la Comunidad de

⁴ Como los más recientes pueden citarse los informes de la Intervención General de la Comunidad de Madrid de 24 de septiembre de 2021, de 23 de septiembre de 2020 o de 15 de abril de 2015.

⁵ Informes de la JCCAE 42/2017, 5/2018 o 14/2020

Informes de la IGAE 11 de septiembre de 2019, 19 de marzo de 2019 o 2 de febrero de 2018.

Madrid, por la que se dictan instrucciones sobre el ejercicio de la función fiscalizadora, que dice:

“Desde el punto de vista de expediente de contratación, no se precisa que las diferentes fases A y D del proceso del gasto se fiscalicen previamente, dado que existe exención de fiscalización previa. Para las fases restantes de reconocimiento de la obligación y propuesta de pago, se estará a lo dispuesto en la Instrucción 40, puntos 2 y 3, sin perjuicio de que habrá de incorporarse al expediente la factura con la conformidad del órgano gestor a la prestación o servicio realizado, y si se trata de contratos menores de obras, el presupuesto de las mismas.

La exención de fiscalización previa de los contratos menores no obsta a que si el Interventor Delegado observase que ha existido un fraccionamiento del objeto de los contratos, sin que se cumplan los supuestos del artículo 69.3 de la ley 13/1995 disminuyendo la cuantía de los mismos y eludiendo los requisitos de publicidad, el procedimiento o la forma de adjudicación y con ello la sujeción preceptiva a fiscalización previa del expediente, si bien contabilizará el expediente siempre que se ajuste a la normativa presupuestaria en los términos precitados, elevará un informe con las observaciones y estimaciones que en cuanto a fraccionamiento de contrato haya verificado al Órgano de Contratación, así como a la Intervención General.

En el informe del Interventor sobre fraccionamiento de contrato se harán constar los hechos y motivos que conduzcan a tal estimación, antecedentes contractuales y económicos que permitan valorar las incidencias de la tramitación en el gasto para la Hacienda Pública, al no existir bajas de adjudicación en los contratos menores y cuantos datos económicos y jurídicos estime de interés.

La Intervención General, con las alegaciones que los órganos de gestión pudieren formular, dará cuenta al Consejo de Gobierno de los resultados que por su especial trascendencia considere adecuado elevar, o cuando no se adopten por los responsables de la gestión las medidas procedentes para evitar fraccionamientos de contrato, eludiendo los principios y expedientes de contratación preceptivos.”

Este precepto establece el procedimiento a seguir cuando se presume que ha podido existir fraccionamientos de objeto de un contrato para permitir con ello su división en varios contratos menores y eludir así la aplicación de los principios de publicidad y de concurrencia en el procedimiento de contratación:

- **La actuación a realizar por el Interventor Delegado actuante consistente en valorar los hechos y motivos que le induzcan a presumir la existencia del fraccionamiento, los antecedentes contractuales y económicos y cuantos datos económicos y jurídicos estime de interés y que finaliza con la elevación de un informe con las observaciones y estimaciones que haya verificado al Órgano de Contratación y a la Intervención General.**
- **La actuación que corresponde a la Intervención General que, teniendo en cuenta las alegaciones que el órgano gestor pudiese haber formulado, valorará la opción de dar cuenta al Consejo de Gobierno de los resultados del fraccionamiento bien por su especial trascendencia o bien porque no se adopten por los responsables de la gestión las medidas procedentes para evitar fraccionamientos de contrato, eludiendo los principios de contratación preceptivos.**

Como se señaló en el citado informe de esta Intervención General de 23 de septiembre de 2020 *“El objeto de este procedimiento específico es establecer una suerte de “segunda instancia” o revisión que permita una doble valoración de la existencia de posibles fraccionamientos del objeto de un contrato, garantizando de este modo una*

mayor objetividad en la calificación de los hechos y permitiendo que las alegaciones formuladas por el órgano gestor sean valoradas por un órgano distinto al que comunica la presunta irregularidad (reproduciendo así en cierta medida el mecanismo de tramitación de las discrepancias).”

III

Intervención previa de contratos menores

El artículo 83.4 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid –en adelante LRHCM- dice que:

“No estarán sometidas a intervención previa las subvenciones con asignación nominativa en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, los gastos de carácter periódico y demás de tracto sucesivo una vez intervenido el gasto correspondiente al período inicial del acto o contrato del que deriven o sus modificaciones, los contratos menores, así como otros gastos menores de 5.000 euros que, de acuerdo con la normativa vigente, se hagan efectivos a través del sistema de anticipos de caja fija”.

En el mismo sentido, el artículo 19 del Decreto 45/1997, de 20 de marzo, por el que se desarrolla el Régimen de Control Interno y Contable ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, señala que *“No estarán sometidos a fiscalización previa las subvenciones con asignación nominativa en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, los gastos de carácter periódico y demás de tracto sucesivo una vez intervenido el gasto correspondiente al período inicial del acto o contrato del que deriven o sus modificaciones, así como los contratos que por su cuantía tengan la naturaleza legal de contrato menor, de acuerdo con lo dispuesto en las leyes anuales de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.”*

En relación con esta exención la Instrucción 4ª de la Circular 1/1998, de 26 de enero, de la Intervención General de la Comunidad de Madrid (citada en la anterior consideración), señala que:

“1-(...) Esta exención alcanza a la fase de autorización y disposición de gasto recogida en el artículo 68 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid y, por tanto no se extiende a la fase de reconocimiento de la obligación y propuesta de pago.

2.-En consecuencia, queda sujeto a intervención previa el reconocimiento de la obligación también en los supuestos del artículo 83.4 en el procedimiento ordinario de gestión del gasto.

3.-En el supuesto que se haya procedido a la acumulación de las fases de gasto, mediante la elaboración de un documento ADOK, la fiscalización del acto sólo se referirá al reconocimiento de la obligación y propuesta de pago (fase OK) sin que se ejerza la función interventora sobre la autorización y disposición del gasto.”

Por lo tanto, debe reiterarse, como ha señalado este Centro Fiscal con anterioridad, que en estos casos el ejercicio de la función interventora alcanza al reconocimiento de la obligación y a la propuesta de pago, sin que se ejerza la función interventora sobre la autorización y disposición del gasto, sin perjuicio de que estos expedientes estén sometidos a un posterior control de carácter financiero, que se ejercerá mediante auditorías u otras técnicas de control, de conformidad con el artículo 17 de la LRHCM, el desarrollo reglamentario efectuado por el Decreto 45/1997, de 20 de marzo, y las normas de auditoría o instrucciones que dicte la Intervención General de la Comunidad de Madrid.

A su vez, todo lo anterior ha de ponerse en relación con el artículo 24 del citado Decreto 45/1997 que a propósito del *contenido de las comprobaciones* dice que:

“Al efectuar la intervención previa del reconocimiento de obligaciones o propuestas de pago se deberá comprobar:

a) Que las obligaciones responden a gastos autorizados y dispuestos y, en su caso, fiscalizados favorablemente, salvo que todas las fases del gasto puedan realizarse simultáneamente.

b) Que los documentos justificativos de la obligación se ajustan a las disposiciones legales y reglamentarias que resulten de aplicación. En todo caso, en la documentación deberá constar:

1. Identificación del acreedor.

2. Importe exacto de la obligación.

3. El cumplimiento de la prestación, servicio u otra causa de las que derive la obligación del pago.

c) Que se haya comprobado materialmente, cuando proceda, la efectiva y conforme realización de la obra, servicio, suministro, adquisición o subvención, y que ha sido intervenida de conformidad, en su caso, dicha comprobación.”

Desde un punto de vista contractual y tal como se ha señalado en la consideración primera, la tramitación del expediente se reduce a la incorporación de informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales económicos por encima de los cuales no cabe acudir a la figura del contrato menor, la aprobación del gasto y la incorporación de la factura correspondiente que debe reunir los requisitos reglamentariamente establecidos y, si se trata de un contrato menor de obras, deberá añadirse, además, presupuesto de las mismas, proyecto cuando lo exijan normas específicas, e informe de supervisión cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra. Desde el punto de vista de la normativa presupuestaria, las comprobaciones a realizar son la existencia de crédito presupuestario y que el propuesto sea el adecuado. El incumplimiento de cualquiera de los extremos señalados, dará lugar a una fiscalización desfavorable del expediente y a la formalización del reparo por la Intervención con efectos suspensivos.

En el caso que nos ocupa, los reparos formulados por la Intervención Delegada en la Agencia Madrileña de Atención Social se fundamentan en el artículo 87.c de la LRHCM. Este precepto otorga efectos suspensivos al reparo *“En los casos de omisión en el expediente de requisitos o trámites que sean esenciales o cuando la continuación de la gestión administrativa pudiera causar quebrantos económicos a la Tesorería de*

la Comunidad o a un tercero” lo que implica que, una vez analizados los aspectos procedimentales, este Centro Fiscal deba analizar el expediente y las alegaciones del órgano discrepante.

IV

UNIDAD FUNCIONAL

En esta consideración procede realizar una breve exposición del concepto de unidad funcional puesto que entorno al mismo pivota la discrepancia planteada.

De entre los numerosos pronunciamientos en esta materia se ha elegido el reciente **informe 14/2020, de 29 de julio, de la Junta consultiva de contratación administrativa del Estado** por su carácter didáctico y por contener referencias a numerosos pronunciamientos anteriores que dice:

“...si existe la posibilidad de no dividir artificiosamente la prestación para adaptarla sin necesidad a la técnica del contrato menor, sino que es factible aplicar un procedimiento más respetuoso con los principios básicos de la contratación pública, ésta debe ser la solución por la que se decida el órgano de contratación para evitar incurrir en un fraude de ley. Este criterio se encuentra recogido en diversos informes de esta Junta Consultiva como el nº 111/2018 en el que señalamos lo siguiente:

“Sobre esta materia concreta ya tuvo ocasión de pronunciarse esta Junta Consultiva (Informes 31/2012 y 86/2018 -que cita los anteriores 1/2009 y 15/2016-, entre otros) en el sentido de que existe fraccionamiento del objeto del contrato siempre que se divida este con la finalidad de eludir los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación correspondiente, y ello, aunque se trate de varios objetos independientes, si entre ellos existe la necesaria unidad funcional u operativa. Correlativamente, no existirá fraccionamiento siempre que se trate de diversos objetos que no estén vinculados entre sí por la citada unidad.

...

resulta determinante para concluir cuándo media identidad o equivalencia entre las distintas prestaciones, el concepto de unidad funcional u operativa, es decir, la existencia de un vínculo operativo entre dichos objetos, de tal modo que resulten imprescindibles para el logro que se pretende conseguir mediante la celebración del contrato. Si tal circunstancia se da, la división del contrato implicaría un fraccionamiento no justificado dado que el objeto del contrato es único de conformidad con las consideraciones efectuadas

Bajo estas premisas que constituyen nuestra constante doctrina corresponde al órgano de contratación el análisis de cada caso concreto sin que quepa ofrecer una solución única y general a la cuestión”

Por lo tanto, se ha analizado el caso concreto y se puede afirmar que sí existe unidad funcional entre ambas obras. En efecto, ambas obras eran necesarias para la reapertura del centro; el hecho de que una tuviera carácter exterior (obra en cubiertas) y otra interior (obra en parámetros) no significa que el centro pueda abrirse al uso público habiendo realizado una y la otra no, o viceversa. A mayor abundamiento, en el informe razonado de ambas obras (con fechas 21/09/2021 y 21/10/2021 respectivamente) se utiliza la misma frase diciendo que *“Al ser obras para usuarios y personal, destinadas a garantizar el servicio público diario, las obras tienen un justificado interés público.”*, lo cual no hace sino reforzar el convencimiento de que nos encontramos ante la misma unidad funcional: la reapertura del centro.

Como se expone en el escrito de discrepancia *“Los centros de mayores se cerraron por*

las autoridades sanitarias el 7 de marzo de 2020 y han permanecido en esta situación hasta el 21 de junio de 2021, fecha en que las autoridades sanitarias permitieron la apertura siempre que se cumplieran determinadas medidas preventivas”; el cumplimiento de esas medidas constituye la unidad funcional en el presente caso.

V

IMPREVISIBILIDAD Y CAPACIDAD TÉCNICA

Sobre la previsibilidad de las obras se alega que la necesidad de reparación de las cubiertas se detectó durante el funcionamiento del centro de mayores de San Blas como almacén, mientras que la necesidad de actuación en interiores fue detectada posteriormente, cuando ya se habían iniciado las obras en la cubierta. Como se ha indicado en la anterior consideración, los centros de mayores permanecieron cerrados por mandato de las autoridades sanitarias; en el caso del centro de mayores de San Blas éste se utilizó como almacén hasta el día 23 de septiembre de 2021 como se señala en el escrito de discrepancia.

Las fechas no respaldan las alegaciones efectuadas: el contrato de reparación de las cubiertas se inició más de un mes después de esa fecha, por lo que, con una mínima diligencia exigible, debió haberse advertido la necesidad de reparar los parámetros con anterioridad no siendo admisible manifestar que *“...mientras la actuación en interiores fue detectada posteriormente, cuando ya se había iniciado las obras en la cubierta.”*

También se indica en el escrito de discrepancia que *“...para garantizar el funcionamiento de los centros y dar servicio a los socios ante la inminente apertura del centro, únicamente podía acudir a la contratación de las actividades en el marco de lo previsto en el artículo 118 de LCSP.”* Esta manifestación no puede ser aceptada por este Centro Fiscal porque, sin perjuicio de todo lo señalado hasta este momento, los expedientes reparados reúnen los requisitos que hubieran permitido acudir al procedimiento de adjudicación *súper-simplificado o simplificado abreviado* a que se refiere el artículo 159.6 de la LCSP.

Tampoco puede ser admitidas las alegaciones sobre la capacidad técnica. El reparo no dice que se deban contratar ambas prestaciones conjuntamente al ser la misma capacidad la requerida para ambas obras. La necesidad de contratación conjunta lo determina, como se ha expuesto en la consideración anterior, la unidad funcional y, como evidencia las solicitudes de ofertas, esto no es impedido por la capacidad técnica exigida para cada obra ya que es la misma.

VI

RESOLUCIÓN DE LA DISCREPANCIA

Una vez analizadas, en las anteriores consideraciones, todas las cuestiones que se refieren al caso sobre el que versa la discrepancia este Centro Directivo debe proceder a la resolución de la misma.

De acuerdo con todo lo expuesto en el cuerpo de este informe y entendiendo que nos encontramos ante un supuesto de posible fraccionamiento puesto de manifiesto como consecuencia del análisis conjunto de dos expedientes, habría procedido, como ya indicamos en nuestro informe de 23 de septiembre de 2020, seguir el procedimiento que se ha señalado en las consideraciones I y II de este informe; por ello, esta Intervención General considera que la presentación de la discrepancia ha actuado como si de la fase de alegaciones del centro gestor se tratara en el marco del procedimiento establecido en

la Instrucción 5ª apartado 2 de la Circular 1/1998, de 26 de enero, de la Intervención General de la Comunidad de Madrid.

En consecuencia, se procederá a rectificar los reparos formulados por la Intervención Delegada en la Agencia Madrileña de Atención Social y se procederá a tramitar las propuestas de gastos de los contratos menores objeto de reparo y discrepancia, sin perjuicio de que esta Intervención General, en el marco de la valoración de todas las actuaciones de fraccionamiento realizadas en el presente informe, en uso de la habilitación que le confiere la Circular citada, se reserve la posibilidad de incluir esta actuación concreta del centro gestor cuando por este no se adopten las medidas procedentes para evitar prácticas que eviten el fraccionamiento de los contratos⁶.

Con base en las anteriores consideraciones, esta Intervención General

RESUELVE

Rectificar los reparos formulados por la Intervención Delegada en la Agencia Madrileña de Atención Social sobre los documentos contables ADOK/2021/0000561108 por importe de 46.045,06 euros (sustituido por el ADOK/2022/0000041502) y ADOK/2021/0000548387 por importe de 13.585,72 euros (sustituido por el ADOK/2022/0000041391), al no haberse observado, en cuanto al régimen del fraccionamiento del gasto, el procedimiento descrito en el punto 2 de la instrucción 5ª de la Circular 1/1998, de 26 de enero, de la Intervención General de la Comunidad de Madrid, por la que se dictan Instrucciones sobre el ejercicio de la función fiscalizadora y sin perjuicio de hacer uso por esta Intervención General de la facultad atribuida en dicha instrucción.

LA INTERVENTORA GENERAL

.....

**Informe 12/02, de 13 de junio de 2002. "Garantía definitiva en contratos menores".
Clasificación de los informes: 10.2. Régimen de las garantías. Garantías definitivas.
14.3. Contratos menores.**

CONCLUSIÓN. Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que en los contratos menores no resulta requisito exigible la constitución de garantías definitivas, de conformidad con los argumentos que se han desarrollado en las consideraciones de este informe.

.....

XII.DECRETO DE LA DELEGADA DEL ÁREA DE GOBIERNO DE ECONOMÍA, INNOVACIÓN Y HACIENDA, POR EL QUE SE APRUEBA LA INSTRUCCIÓN SOBRE LOS CONTRATOS MENORES EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID, SUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO MUNICIPAL.

<https://transparencia.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Contratacion/S.%20G.%20CONTRATACION/5%20NORMATIVA/INSTRUCCIONES/ficheros/2023/Instruccion%202023%20contratos%20menores.pdf>

⁶ Facultad que atribuye a la Intervención General el último párrafo de la instrucción 5ª de la Circular 1/1998, de 26 de enero

.....

**XIII. INSTRUCCIONES SOBRE CONTRATACIÓN MENOR EN EL ÁMBITO DE LA
CONSELLERIA DE ECONOMÍA SOSTENIBLE, SECTORES PRODUCTIVOS,
COMERCIO Y TRABAJO.GENERALITAT VALENCIANA**

1. INTRODUCCIÓN.

La aplicación GV CONTRATOS es una aplicación informática corporativa multiConselleria para la tramitación de expedientes de contratación, resarcimientos y convenios, que incluye su gestión administrativa y económica, además de explotar la información del gasto por dimensiones. Entre sus objetivos principales se encuentran: Esta aplicación ya ha sido implantada y es plenamente aplicable a la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo. Ello hace necesario dictar unas nuevas instrucciones de contratación menor que sustituyan a las anteriores de fecha 2 de abril de 2019. Por todo ello, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 19.1.d) y e) del DECRETO 175/2020, de 30 de octubre, del Consell, de aprobación del Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, y considerando las delegaciones de competencia en materia de contratación menor conferidas a determinados órganos y unidades administrativas de la Conselleria a través de la Resolución de 21 de marzo de 2018, del Conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, esta Subsecretaría emite las siguientes instrucciones en materia de contratación menor.

2. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 118.3 DE LEY 9/2017 DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.

El número uno de la disposición final primera del Real Decreto Ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales («B.O.E.» 5 febrero) ha modificado la redacción del artículo 118 de la Ley 9/2017, en adelante LCSP. Artículo que regula la tramitación de contratos menores.

“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.

4. En el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando sea requerido por las disposiciones vigentes. Deberá igualmente solicitarse el informe de las oficinas o unidades de supervisión a que se refiere el artículo 235 cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.

5. Lo dispuesto en el apartado 2.º de este artículo no será de aplicación en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros.

6. Los contratos menores se publicarán en la forma prevista en el artículo 63.4.”

Las novedades introducidas con esta nueva regulación del artículo 118 son:

-Desaparece el deber de comprobar que el contratista no ha suscrito más contratos menores que, individual o conjuntamente, superen la cifra límite para cada tipo de contratos

. -En la tramitación de contratos menores, cuyo valor estimado no exceda de 5.000 euros, cuando su pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar, no es necesario que se incorpore 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 artículo 118.1 de la LCSP.

3. CODIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS MENORES.

Cada contrato menor recibirá necesariamente una codificación según el siguiente esquema que establece la aplicación GV Contratos:

- Mínimo 16 dígitos, de los que los 5 primeros identifican tipo de contrato CMENOR

- 4 dígitos relativos al ejercicio presupuestario 2021, 2022... -

3 dígitos relativos a la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo: 09N –

2 dígitos relativos al órgano de contratación.

01 Subsecretaría.

02 DG de Comercio, Artesanía y Consumo.

03 DG de Economía Sostenible

. 04 DG de Emprendimiento y Cooperativismo

. 05 DG de Industria, Energía y Minas.

06 DG de Internacionalización.

07 DG de Trabajo y Bienestar Labora.

- hasta 2 dígitos que se corresponden con el número de orden correlativo del contrato.
Ejemplo: CMENOR/2021/09N01/7

4. TRAMITACIÓN.

La tramitación se inicia con la solicitud al Servicio de Gestión Económica y presupuestaria, por Registro Departamental, de la acreditación de existencia de crédito adecuado y suficiente para la celebración del contrato, según modelo Anexo I que se adjunta a las presentes instrucciones. Constituirá la única excepción a lo dispuesto en el párrafo anterior la tramitación de aquellos contratos menores que se paguen por el sistema de caja fija, en cuyo caso NO será necesario el uso de dicho Anexo I ni su remisión al Servicio de Gestión Económica y Presupuestaria.

5. DOCUMENTACIÓN A INCORPORAR EN LA TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE.

- Anexo I (Acreditación existencia de crédito) salvo que se trate de contratos que se paguen mediante caja fija. - Resolución de adjudicación de contrato menor o resolución de aprobación del gasto mediante sistema de “caja fija”, dependiendo del sistema de pago utilizado, contabilidad presupuestaria o caja fija.

La resolución de adjudicación de contrato menor deberá incluir el informe del órgano con competencia para la adjudicación del contrato, motivando la necesidad del contrato y justificando que no se está alterando el objeto del contrato para evitar las reglas de contratación

En la resolución de aprobación del gasto mediante sistema de “caja fija”, el informe de necesidad es facultativo pero el informe justificativo de que no se está alterando el objeto del contrato para evitar las reglas de contratación es obligatorio. Desde la aplicación GV Contratos se podrán generar ambas resoluciones.

Es necesario justificar el objeto del contrato, la prestación que se contrata, considerando siempre que no deberían ser objeto de contratación menor prestaciones que tengan carácter recurrente, es decir, que año tras año respondan a una misma necesidad para el órgano de contratación y que, por tanto, sería aconsejable planificar su contratación con sujeción a procedimientos abiertos.

La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación indica expresamente que no pueden separarse prestaciones que forman una “unidad funcional” del objeto del contrato con el único fin de eludir las normas de publicidad en materia de contratación. En este punto debemos incidir en que, el Plan de Control Financiero Permanente de 2016, elaborado por la Intervención General, insiste en que en la aprobación del gasto se debe determinar con claridad, precisión y sin ambigüedades el

objeto del contrato, sus prestaciones y las especificaciones técnicas a cumplir.

- (Sólo en contrato de obras) Presupuesto de las obras y, en caso de que proceda, porque así lo exijan normas específicas, el correspondiente proyecto de obras. En el supuesto de que las obras afecten a la estabilidad, seguridad o estanqueidad del edificio deberá solicitarse el correspondiente informe de la oficina de supervisión de proyectos. - Factura del proveedor, emitida tras la prestación del servicio o suministro, que deberá reunir los requisitos reglamentarios sobre facturación. De acuerdo con el mencionado Plan de Control Financiero Permanente, hay que exigir al adjudicatario del contrato que en la factura realice una adecuada descripción de los materiales suministrados, de los servicios prestados y del resto de operaciones realizadas, número de estas, precios unitarios, en su caso, etc. En cualquier caso, la selección de la oferta económicamente más ventajosa, salvo que se establezcan otros criterios de adjudicación, recaerá en la oferta de menor precio. En las comunicaciones y trámites con las empresas deberán utilizarse medios electrónicos y telemáticos. Únicamente podrán notificarse por medios no electrónicos aquellas notificaciones dirigidas a interesados que sean personas físicas, siempre y cuando, no hayan señalado que desean recibir notificaciones por medios electrónicos.

De todo lo actuado deberá quedar constancia en el expediente electrónico

. 6. TRAMITACIÓN DE LOS DOCUMENTOS CONTABLES ASOCIADOS A LA CONTRATACIÓN MENOR.

En consonancia con la resolución de delegación de atribuciones vigente, la tramitación contable de los contratos menores, exceptuados aquellos con cargo a fondos de caja fija, se realizará atendiendo a estas directrices:

-Por regla general, una vez aprobado el gasto y adjudicado el contrato, se solicitará al Servicio de Gestión Económica y Presupuestaria (SGEP) la grabación de documento contable AD, acompañando la documentación oportuna señalada en el apartado 5º de estas instrucciones. -En caso de que el órgano competente sea una Dirección General, recibirá el documento AD para autorización por el titular y lo devolverá al SGEP para su traslado a Intervención Delegada con el resto de la documentación.

-En caso de que el órgano competente sea una Dirección Territorial o una Secretaría Territorial, el documento contable será autorizado por la Subsecretaría y trasladado a Intervención Delegada con el resto de la documentación. Una vez realizada la prestación del servicio por el contratista, o recibido el suministro, y recibida la factura, se enviará ésta, una vez preasignada en RUF y aceptada por el órgano competente, al SGEP, para la grabación de documento contable OK, que será autorizado por quien corresponda según se ha indicado anteriormente. En caso de que el contrato menor establezca la posibilidad de emisión de más de una factura a lo largo de la vigencia del contrato, se enviarán al SGEP de manera individualizada desde el momento en que tengan entrada, grabándose tantos documentos OK como sean necesarios. - Excepcionalmente, en caso de contratos de cuantía reducida, correspondientes a suministros o prestaciones puntuales en que la agilidad de la gestión sea un condicionante, se podrá solicitar directamente la tramitación de documento contable ADOK, acumulándose toda la documentación administrativa en una sola remisión al

SGEP. La autorización del documento se realizará conforme se ha descrito anteriormente, según el órgano competente de procedencia. Lo establecido en este apartado 6 no será de aplicación a los contratos menores imputables a los programas presupuestarios 322.55 y 315.10, que disponen de gestión contable autónoma. Los gestores de dichos programas grabarán y tramitarán directamente ante la intervención delegada los documentos AD, OK, y en su caso ADOK correspondientes.

7. ÓRGANOS COMPETENTES PARA LA APROBACIÓN DEL GASTO.

La Resolución de 21 de marzo de 2018, del Conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, por la que se delegan atribuciones en determinados órganos y unidades administrativas de la Conselleria, establece los órganos competentes para la aprobación del gasto en función de su cuantía y respecto del ámbito de sus competencias: - Direcciones Generales: contratos cuyo valor estimado sea inferior a 15.000 euros, IVA excluido.

- Direcciones Territoriales: contratos cuyo valor estimado sea igual o superior a 6.000 euros, IVA excluido, e inferior a 15.000 euros, IVA excluido.

- Secretarías Territoriales: contratos cuyo valor estimado sea inferior a 6.000 euros, IVA excluido. - Subsecretaría: contratos cuyo valor estimado no supere los 200.000 euros, IVA excluido.

8. EMPRESAS A INVITAR.

Con la nueva regulación efectuada por la LCSP no existe obligación de solicitar un mínimo de tres ofertas; el INFORME 2/2019, DE 13 DE JUNIO DE 2019 de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat ha confirmado este extremo. Con la finalidad de promover la concurrencia y facilitar la obtención de las mejores ofertas relación calidad precio, aunque no exista obligación legal de solicitar, en todo caso un mínimo de tres presupuestos, la Subsecretaría sí que considera conveniente que, a partir de cierta cuantía, con carácter general se promueva la concurrencia.

Por ello, a partir de la entrada en vigor de la presente instrucción, con carácter general, se solicitará preceptivamente un mínimo de tres ofertas con carácter previo a la adjudicación de los contratos cuyo valor estimado sea superior a 3.000 euros, IVA excluido. Si las empresas a las que se les hubiera solicitado presupuesto declinasen la oferta o no respondiesen al requerimiento

del órgano de contratación, no será necesario solicitar más presupuestos. Las ofertas recibidas, así como la justificación de la seleccionada formarán, en todo caso, parte del expediente.

No será obligatoria la solicitud de un mínimo de tres ofertas cuando se justifique en el expediente de contratación que dicho trámite no contribuye al fomento del principio de competencia o cuando dicho trámite dificulte, impida o suponga un obstáculo evidente para cubrir de forma inmediata las necesidades que en cada caso motiven el contrato menor.

En el caso de contratos de servicios y suministros de cuantía inferior a 3.000 euros que, por su naturaleza, sean necesarios para el funcionamiento ordinario de los servicios, resulte conveniente su adquisición en comercios de proximidad al centro de trabajo del

órgano de contratación y se gestionen por el sistema de anticipos de caja fija, será posible la contratación directa, siempre que quede debidamente justificada en el expediente. Para los contratos de valor estimado inferior al establecido anteriormente, se promoverá la concurrencia, a fin de disponer de varias alternativas a valorar para adjudicar el contrato a la mejor de ellas. Únicamente podrán no solicitarse tres ofertas en los supuestos justificados contemplados en los párrafos tercero y cuarto de este apartado.

9. POSIBLES SITUACIONES DUDOSAS O CONFLICTIVAS QUE SE SUSCITEN AL ÓRGANO DE CONTRATACIÓN EN LA ELECCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN.

De acuerdo con los principios de publicidad y concurrencia que recoge la LCSP, el órgano de contratación siempre puede acordar la celebración de contratos de cuantía inferior con sujeción a procedimientos abiertos en sus diversas variantes. Por tanto, si ante la posible tramitación de un contrato menor, en el momento de haber de justificar, conforme al artículo 118.2 de la Ley, que no se está alterando ni fraccionando el objeto del contrato con el fin de evitar que ese contrato supere la cifra límite para los contratos menores de 15.000 o 40.000 euros, IVA excluido, cuando el órgano competente para la adjudicación tuviese dudas acerca de uno u otro aspecto, desde la Subsecretaría se recomienda que, en estos casos, se remita el expediente de contratación al Servicio de Contratación y Asuntos Generales para su tramitación con sujeción a procedimientos abiertos, abiertos simplificados o la variante de éstos establecida en el artículo 159.6 LCSP.

Para facilitar el cumplimiento de este trámite, en la intranet de la Conselleria estarán disponibles modelos actualizados de informe de necesidad y de propuestas de contratación de procedimientos abiertos y abiertos simplificados tanto para contratos de servicios, como de obras y suministros.

En estos casos el órgano competente deberá remitir al Servicio de Contratación y Asuntos Generales a través de la aplicación GV CONTRATOS la siguiente documentación: 1. Informe de necesidad. 2. Propuesta de Contratación. 3. Pliego de Prescripciones Técnicas que van a regir el contrato. La obligación de remisión de la documentación arriba indicada se aplicará a los tres meses de la fecha de entrada en vigor de las presentes Instrucciones. Durante este plazo, con la finalidad de que las unidades proponentes puedan familiarizarse con la utilización de la aplicación GV CONTRATOS, se podrá seguir enviando la documentación preparatoria de los contratos mayores al Servicio de Contratación y Asuntos Generales por Registro Departamental. Una vez transcurrido el periodo transitorio de 3 meses, la documentación preparatoria de los contratos mayores deberá remitirse al Servicio de Contratación y Asuntos Generales a través de la aplicación GV CONTRATOS.

10. COMPROBACIÓN DEL OBJETO DEL CONTRATO/ADQUISICIÓN CENTRALIZADA.

A partir de la puesta en funcionamiento de la Central de Compras de la Generalitat se han adjudicado los siguientes contratos cuyo objeto está declarado de adquisición centralizada: - Telecomunicaciones (que incluye terminales).

- Energía eléctrica. - Combustible. - Seguros. - Papel y material de oficina. - Servicios postales (que incluye, valija y burofax)

- Servicio de paquetería.

- Vigilancia y seguridad.

- Impresión

. - Agencia de viajes.

No es posible tramitar contratos menores cuyo objeto esté comprendido en alguno de los enumerados, puesto que el órgano de contratación competente es la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico. En caso de dudas sobre la inclusión o no de las prestaciones a contratar en algún contrato centralizado, se recomienda contactar previamente con el Servicio de Contratación y Asuntos Generales, a través de su correo electrónico contratacion_ceic@gva.es para su verificación.

11.COMUNICACIÓN AL REGISTRO OFICIAL DE CONTRATOS

. Cada centro gestor, órgano con competencia para la adjudicación de contratos menores, deberá comunicar al Registro de Contratos, para su inscripción, todos los contratos menores que adjudique, siempre que no sean contratos cuyo valor estimado fuera inferior a cinco mil euros, IVA excluido, y se paguen por el sistema de “caja fija”. De acuerdo con lo establecido en el artículo 4.1 de la Orden 11/2013, de 17 junio, de la Conselleria de Hacienda y Administración Pública, por la que se dictan las normas de funcionamiento y comunicación de datos al Registro Oficial de Contratos de la Generalitat y con lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 35/2018 de 23 de Marzo, el plazo para la comunicación es de 30 días desde la fecha de adjudicación. La comunicación se realizará mediante la aplicación GV CONTRATOS. DATOS QUE COMUNICAR. a) Contratos de precio superior a 5.000 euros, IVA incluido, deben comunicarse al Registro Oficial de Contratos los siguientes datos (artículo 346.3 párrafo 1º LCSP): - número o código de identificación del contrato. - identidad del adjudicatario. - importe de adjudicación, junto con el correspondiente IVA. - modificaciones, prórrogas y variaciones de plazos o precios. - importe final. - fecha de extinción del contrato.

b) Contratos de precio inferior a 5.000 euros, IVA incluido, que no se paguen por caja fija, la información a comunicar es menor (artículo 346.3 párrafo 3º: LCSP):

-denominación u objeto del contrato, adjudicatario, -número o código identificativo del contrato

-importe final Para comunicar este tipo de contratos debe utilizarse la opción correspondiente de la aplicación GV CONTRATOS.

12. PUBLICACIÓN DE CONTRATOS MENORES EN EL PERFIL DEL CONTRATANTE

. Además de la obligación de comunicar los contratos menores al Registro de Contratos, la LCSP (artículo 63.4) establece la obligación de publicar, en la plataforma de contratación del sector público <https://contrataciondelestado.es>, los contratos menores que se adjudiquen. La publicación de estos contratos se realizará al menos

trimestralmente. Datos que deberán ser publicados, ordenándose por identidad del adjudicatario: - objeto del contrato. - duración del mismo. - importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido. - identidad del adjudicatario. Quedan exceptuados de esta obligación de publicar en el perfil del contratante

aquellos contratos menores cuyo valor estimado, IVA excluido, fuera inferior a cinco mil euros siempre que se paguen por el sistema de “caja fija”. Para facilitar el cumplimiento de esta obligación a todos los órganos implicados, hasta que esta opción esté disponible en la aplicación GV CONTRATOS, el Servicio de Contratación y Asuntos Generales se encargará de dicha publicación, habiendo de prestar los diversos órganos de la Conselleria con competencia para la adjudicación de los contratos menores la debida colaboración. Para ello, en el plazo máximo de 10 días hábiles tras la adjudicación de un contrato menor, cada órgano con competencia para dicha adjudicación deberá remitir copia de la resolución de adjudicación por correo electrónico, a la siguiente dirección: contratacion_ceic@gva.es

13. OBSERVACIONES/RECOMENDACIONES DEL CONTROL FINANCIERO PERMANENTE.

Los órganos gestores de contratos menores deben informar individualizadamente a la Intervención Delegada en la Conselleria de todas las observaciones/recomendaciones que la propia Intervención Delegada ponga de manifiesto en los informes emitidos con ocasión de las tareas desarrolladas en el marco del Plan Anual de Control Financiero Permanente, cuyas observaciones deberán cumplirse por los gestores.

14. DEROGACIÓN

Quedan derogadas las Instrucciones de 2 de abril de 2019, de la Subsecretaria de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo.

15. ENTRADA EN VIGOR.

Las presentes instrucciones entrarán en vigor al día siguiente de su firma. València, el subsecretario

.....

XIV. BASES PARA A EXECUCIÓN DO ORZAMENTO DO EXERCICIO 2024. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DA CORUÑA

BASE 28ª.- CONTRATOS MENORES.

. 1. Normas comúns a todos os contratos menores:

A tramitación de gastos, que pola súa contía deban considerarse contratos menores conforme ao disposto no artigo no artigo 118 da Lei 9/2017, do 8 de novembro, de contratos do sector público, pola que se traspoñen ao ordenamento xurídico español as directivas do Parlamento Europeo e do Consello 2014/23/UE, do 26 de febreiro de

2014, modificado polo Real decreto legislativo, 3/2020 de 4 de febreiro, de medidas urxentes polo que se 26 incorporan ao ordenamento xurídico español diversas directivas da Unión Europea no ámbito da contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de plans e fondos de pensións; do ámbito tributario e de litixios fiscais, adecuaranse ás seguintes normas:

a) En ningún caso se poderán considerar contratos menores aqueles que correspondan a partes ou fases dun mesmo obxecto, polo que deberá acreditarse expresamente no expediente que os servizos, subministracións e obras son completos e independentes e, por tanto non susceptibles de continuación mediante fases ou complementos, ou aqueles nos que es produza un fraccionamento do seu obxecto.

b) En todo caso procurárase a acumulación de adquisicións, prestacións ou obras que teñan idéntico obxecto ou finalidade co fin de tramitar expedientes de contratación conxuntos.

c) Os contratos menores terán unha duración máxima dun ano, procurárase a súa imputación ao exercicio orzamentario en que se realiza a prestación, non poderán ser obxecto de prórroga, revisión de prezos ou fraccionamento.

d) Procurárase que ningún provedor poida resultar adxudicatario de contratos menores cun importe acumulado superior aos límites establecidos para o contrato menor. No caso de que se supere este límite, deberán motivarse os contratos menores posteriores á superación do límite.

e) Admitiranse pagos parciais para esta modalidade de contratos, sempre referidos a traballos realizados ou servizos efectivamente prestados e acreditados documentalmente.

f) De conformidade co disposto no artigo 8 da Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno a Deputación publicarase a relación detallada de todos os contratos menores adxudicados. Así mesmo, publicarase a totalidade das facturas aboadas, xunto co informe mensual sobre o período medio de pago a provedores.

g) Para efecto de remisión da información ao Tribunal de Contas e a Oficina Independente de Regulación e Supervisión da Contratación e, no seu caso, para practicar o correspondente asento no Inventario de bens e dereitos da Corporación, o Servizo de Patrimonio e Contratación levará un rexistro de todos os contratos menores que se tramitan por calquera dos procedementos que deseguido se regulan.

A tal fin, e para facilitar a localización da información relevante, procederá a gravación dos expedientes de contratación de todos aqueles contratos por un importe igual o superior a 5.000,00 euros, IVA EXCLUIDO, no panel de contratos menores con toda a información requirida na pantalla de tramitación.

h) De conformidade co artigo 28 do Regulamento 2016/679 do Parlamento Europeo e do Consello do 27 de abril de 2016 relativo á protección das persoas físicas no que respecta ao tratamento de datos persoais e á libre circulación destes datos (en adiante RXPD), naqueles contratos que implique o tratamento de datos persoais por conta da Deputación é obrigatorio contar cun acto xurídico que regule as obrigacións do contratista en materia de protección de datos.

2. Tramitación xeral.

- Obras cun valor estimado entre 8.000,00 e 33.999,99 euros (IVE excluído), subministracións e servizos cun valor estimado entre 8.000,00 e 14.999,99 euros (IVE excluído).

O expediente será tramitado polo servizo competente por razón da materia, de acordo coas fases e requisitos procedimentais que se sinalan en cada un dos apartados seguintes:

a) Proposta de contrato: Este documento, asinado pola persoa que ostente a Xefatura de Servizo, deberá contar cos seguintes apartados:

Denominación e obxecto do contrato.

Xustificación da necesidade do contrato.

Orzamento do contrato e aplicación orzamentaria a que se imputará o gasto.

No caso de contratos menores de obras, orzamento das obras, memoria valorada e, no caso de ser necesario, proxecto técnico e/ou informe da oficina de supervisión de proxectos cando proceda, nos supostos do artigo 135 LCSP.

Prazo de execución ou duración.

As prescricións técnicas ou características básicas da prestación a realizar. Indicación de que a solicitude de ofertas se fará de forma electrónica a través da plataforma de contratación do sector público, perfil do contratante, ou indicación de polo menos, tres empresas con capacidade para realizar a prestación, ou, no seu caso, acreditación da imposibilidade de promover a concorrência. Prazo e medio para a presentación das ofertas.

Criterios de adxudicación e ponderación dos mesmos, debendo ser sempre un deles o prezo.

Forma de acreditar o cumprimento da obriga e forma de pagamento. Se o contrato implica o tratamento de datos persoais por conta da Deputación: finalidade do tratamento, categorías de persoas interesadas e tipoloxía de datos.

A proposta co contido exposto deberá contar coa autorización da Presidencia ou da persoa deputada que ostente a delegación da área correspondente, de acordo coa instrución de coordinación de contratos aprobada por Resolución de 19/12/2011.

b) Verificación da existencia de crédito e emisión do documento RC:

A proposta de contrato será remitida á Intervención, para o efecto de verificar a existencia de crédito e proceder, no seu caso, a emisión do documento contable de retención de crédito. Este trámite non ten o carácter de fiscalización previa, sen prexuízo de que o órgano interventor poida formular as observacións complementarias que estime convenientes, sen que as mesmas teñan efecto suspensivo na tramitación do expediente e para seren consideradas, no seu caso, no control financeiro posterior ao que puidera someterse o expediente; non obstante, a Intervención poderá devolver o expediente se aprecia algún requisito a subsanar ou incorrección na aplicación orzamentaria proposta.

Solicitude de oferta: A solicitude de ofertas a través do perfil do contratante solicitarase ao Servizo de Patrimonio e Contratación para a súa publicación. No caso de que a unidade xestora propuxera as empresas, requiriralles para que

presenten a correspondente oferta, achegando asemade a declaración responsable de estar ao día no cumprimento coas obrigas tributarias e coa Seguridade social e de non estar incurso en ningunha prohibición para contratar. No caso de que o contrato implique o tratamento de datos persoais por conta da Deputación, requirirase ás empresas para que presten declaración responsable na que se poña de manifesto onde van estar situados os servidores nos que se aloxarán os datos que facilite a Administración con motivo da execución do contrato e desde onde se van a prestar os servizos asociados aos mesmos. No caso de que teña previsto subcontratar os 28 servidores ou os servizos asociados aos mesmos a declaración deberá incluír a información que se indica a continuación, dos subcontratistas aos que se vaia a encomendar a súa realización:

Nome ou denominación social, perfil empresarial (definido por referencia ás condicións de solvencia profesional ou técnica), localización dos servidores e localización onde se van a prestar os servizos asociados aos servidores.

c) **Adxudicación:**

Recibidas as ofertas das empresas, o Servizo xestor emitirá motivada a proposta de adxudicación e, á vista da mesma, será ditada a correspondente resolución de adxudicación, que lle será notificada á persoa adxudicataria, debendo darse traslado da mesma á Intervención, para que se proceda ao seu envío a contabilidade para a emisión do documento contable de compromiso de gasto correspondente. No caso de que o contrato implique o tratamento de datos persoais, a resolución de adxudicación deberá contemplar as cláusulas de protección de datos aprobadas pola Resolución de Presidencia que se dite ao efecto.

3. Tramitación centralizada con publicación na Plataforma de Contratación

- Obras con valor estimado entre 34.000,00 e 39.999,99 euros (IVE excluído).

a) As propostas de contratos menores de obras un valor estimado entre 34.000 e 40.000 euros (IVE excluído) deberán remitirse ao Servizo de Patrimonio e Contratación para a súa tramitación de acordo cos trámites e contidos documentais previstos no apartado anterior, mais con carácter xeral a selección da empresa adxudicataria realizarase logo da publicación dun anuncio no Perfil do Contratante; a non ser que existan motivos de urxencia ou necesidade que, unha vez acreditados polo servizo proponente, habiliten para prescindir do anuncio e substituílo pola invitación a tres empresas con capacidade para a execución da obra.

b) O prazo de presentación de ofertas, como regra xeral, será de 5 días. Con todo, se a unidade xestora considera o expediente de urxencia o prazo poderá reducirse a 2 días e, en casos excepcionais, a 1 día.

c) O Servizo de Patrimonio e Contratación publicará o anuncio no Perfil, recollendo os datos indicados no apartado anterior e soamente esixirá dos licitadores unha declaración responsable de que non están incursos en prohibicións de contratar e ao corrente nas súas obrigas tributarias e coa seguridade social. Os licitadores deberán

presentar as súas ofertas exclusivamente a través da Plataforma de Contratación.

d) O Servizo de Patrimonio e Contratación comprobará que o contratista que resulte proposto como adxudicatario presentou a declaración responsable.

e) No caso de que a unidade xestora fixase algún criterio de valoración ademais do prezo, o Servizo de Patrimonio e Contratación remitirá as ofertas á Unidade Xestora para os efectos de que emitan a correspondente valoración e proposta de adxudicación.

f) Ditarase, a través do Servizo de Patrimonio e Contratación, a resolución de adxudicación, determinando os elementos esenciais da relación contractual:

datos do adxudicatario (nome, razón social, NIF ou CIF, domicilio social, etc.)
obxecto, prezo, forma de pago, prazo de execución e dereitos e deberes mutuos.

4. Tramitación simplificada:

Obras, servizos e subministracións cun valor estimado inferior a 7.999,99 euros (IVE excluído):

a) Contratos de obras:

Deberá tramitarse un expediente de contratación, sendo suficiente a proposta do Servizo Técnico competente contendo a descrición das obras para realizar e a cuantificación do seu importe, e a subseguinte achega da factura. Asemade, deberá constar autorización da Presidencia ou do/a deputado/a que teña a delegación da área correspondente de acordo coas instrucións para a coordinación de contratos da Deputación do 19/12/2011, ou, na súa falta, a citada autorización poderá prestarse conxuntamente co recoñecemento da obriga e a ordenación do pago. Naqueles contratos menores cuxo valor estimado non exceda de 4.999,99 euros, IVE excluído, non será precisa a tramitación dun expediente de contratación, sendo suficiente a achega da factura. Non obstante, naqueles casos nos que a unidade xestora o considere oportuno, tramitaranse os correspondentes expedientes de contratación de acordo co disposto no parágrafo anterior.

b) Contratos de subministracións:

Deberá tramitarse un expediente de contratación, e as peticións tramitaranse a través do Servizo de Patrimonio e Contratación, mediante a remisión dun bono externo de petición de material, e a subseguinte achega da factura. A autorización da Presidencia ou do/a deputado/a que teña a delegación da área correspondente poderá prestarse conxuntamente co recoñecemento da obriga e a ordenación do pago. Naqueles contratos menores cuxo valor estimado non exceda de 4.999,99 euros, IVE excluído, non será precisa a tramitación dun expediente de contratación, sendo suficiente a achega da factura. Non obstante, naqueles casos nos que a unidade xestora o considere oportuno, tramitaranse os correspondentes expedientes de contratación de acordo co disposto no parágrafo anterior. **c). Contratos de servizos:**

Deberá tramitarse un expediente de contratación sendo suficiente a proposta da unidade xestora contendo a descrición dos servizos que se vaian prestar e a cuantificación do seu importe e a subseguinte achega da factura. Deberá constar

autorización da Presidencia ou do/a deputado/a que teña a delegación da área correspondente, de acordo coas instrucións para coordinación de contratos da Deputación, do 19/12/2011, ou, na súa falta, a antedita autorización poderá prestarse conxuntamente co recoñecemento da obriga e a ordenación do pago. Naqueles contratos menores cuxo valor estimado non exceda de 4.999,99 euros, IVE excluído, non será precisa a tramitación dun expediente de contratación, sendo suficiente a achega da factura.

Non obstante, naqueles casos nos que a unidade xestora o considere oportuno, tramitaranse os correspondentes expedientes de contratación de acordo co disposto no parágrafos anteriores

No caso de que o contrato implique o tratamento de datos persoais por conta da Deputación: Requirirase a contratista para que presente declaración responsable na que se poña de manifesto onde van estar situados os servidores nos que se aloxarán os datos que facilite a Administración con motivo da execución do contrato e desde onde se van a prestar os servizos asociados aos mesmos.

No caso de que teña previsto subcontratar os servidores ou os servizos asociados aos mesmos a declaración deberá incluír a información que se indica a continuación, dos subcontratistas aos que se vaia a encomendar a súa realización:

Nome ou denominación social,

perfil empresarial (definido por referencia ás condicións de solvencia profesional ou técnica),

localización dos servidores e localización onde se van a prestar os servizos asociados aos servidores.

Ditarase a correspondente resolución de adxudicación que deberá contemplar cláusulas de protección de datos aprobadas pola Resolución de Presidencia, que se dite ao efecto, que será notificada á persoa adxudicataria.

XV. CONTRATOS MENORES Y TRIBUNAL DE CUENTAS

Resolución de 18 de mayo de 2021, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la contratación menor celebrada por los ayuntamientos de más de 500.000 habitantes, ejercicio 2016.

II.1.3.2. POSIBLES CASOS DE FRACCIONAMIENTO DE LOS CONTRATOS

En la fiscalización se han identificado expedientes de contratos menores a través de los cuales se ha adjudicado de forma separada el desarrollo de actuaciones de carácter necesario, reiterado y previsible, o la realización de prestaciones de naturaleza similar que podían responder a un fin único, y cuya adjudicación, por otra parte, ha recaído, con

frecuencia, en el mismo contratista. **En ocasiones, la identidad del objeto de los contratos, de la unidad administrativa proponente y del adjudicatario, unido a la ausencia de solicitud de ofertas a terceros, permiten concluir que el fraccionamiento de las prestaciones en varios contratos persiguió eludir los requisitos de publicidad y los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan.**

En otras ocasiones la 4 El Ayuntamiento alega en relación con el contrato nº 130, que este deriva de una única autorización de gasto genérica que ampara todos los gastos correspondiente a los honorarios de un determinado procurador durante el ejercicio 2016, respondiendo su importe “a prestaciones diferentes que si no se hubieran tramitado utilizando la técnica presupuestaria de la autorización de gasto genérica (“A genérica”) hubieran dado lugar a los correspondientes contratos menores, que en ningún caso superarían los 2.900 € cada uno de ellos”. Sin embargo, tal y como establece la base 28ª de las Bases de ejecución del Presupuesto General del Ayuntamiento de Barcelona para el ejercicio 2015, prorrogado

para el ejercicio 2016, “se considera un solo contrato menor la factura o suma de todas las facturas de un mismo proveedor que se deriven de una autorización de gasto genérica”.

5 El Ayuntamiento alega que el contrato nº 137 deriva también de una autorización del gasto genérica (“A genérica”), que “se corresponde con una figura presupuestaria que ha utilizado el Ayuntamiento de Barcelona para la contratación de prestaciones de carácter homogéneo y, per se, no constituye un único contrato, ni comporta obligatoriamente un único proveedor”. Sin embargo, tal y como establece la base 28ª de las Bases de ejecución del Presupuesto General del Ayuntamiento de Barcelona para el ejercicio 2015, prorrogado para el ejercicio 2016, “se considera un solo contrato menor la factura o suma de todas las facturas de un mismo proveedor que se deriven de una autorización de gasto genérica”. contratación separada fue consecuencia de una defectuosa planificación de las actuaciones precisas para cubrir las necesidades públicas. Sin perjuicio de lo anterior, la utilización de la figura del contrato menor aporta en todo caso menores garantías que los procedimientos generales de contratación en cuanto a la adecuada preparación y definición del contenido contractual, al no requerir la elaboración de pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas, ni la redacción de un documento de formalización; ello conlleva un menor grado de control por parte de la Administración sobre la ejecución de las prestaciones objeto del contrato y el consiguiente riesgo desde el punto de vista de una buena gestión pública. **Por otra parte, se han detectado contratos menores sucesivos con el mismo objeto y adjudicados a la misma empresa, lo que equivale a una prórroga de los mismos, prohibida por el artículo 23.3 TRLCSP.**

XVII. ASPECTOS PRACTICOS TRAMITACIÓN CONTRATOS MENORES

En los contratos menores , debe tenerse en cuenta que aunque se caracterizan por su simplificación ello no impide que dependiendo de su naturaleza y finalidad, es preciso

definir adecuadamente su objeto,

las prescripciones técnicas

así como los derechos y obligaciones de las partes, especificando la forma de pago y las medidas de control de la ejecución,

Asimismo debe designarse un responsable del contrato atendiendo igualmente a su entidad y naturaleza,

recogiendo aspectos de protección de datos y derechos de propiedad intelectual e industrial en su caso.

XVIII OTROS DOCUMENTOS DE INTERÉS

Ver :

Guía de buenas prácticas sobre tramitación de contratos menores de la Secretaría General de la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transición Digital de la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha. de 26 de abril de 2024.

.....

XIX. CONCLUSIONES SOBRE CONTRATOS MENORES

1. El contrato menor se ha concebido como un instrumento de simplificación y celeridad aplicable a los contratos de escasa cuantía.

2. Hay posiciones doctrinales que defienden su utilización por cuanto la LCSP regula esta figura y entienden que es una excepción a los principios de la contratación enumerados en el art 1 de la LCSP ⁷, prevista en la LCSP.

3. .-También estos mismos autores defienden esta figura basándose en que mediante la libre elección del adjudicatario se puede llevar a cabo el apoyo a los pequeños y medianos empresarios de la localidad,. Alegan además la agilidad y simplificación que representa este procedimiento.

Sin embargo con ello podría existir el riesgo de que se puedan producir favoritismos o actitudes neocaciquiles.

4. Otros sectores discrepan de esta postura y opinan que hay dos elementos muy importantes para compaginar los principios del art 1 y la agilidad y simplificación : En primer lugar la planificación que permite estudiar aquellos contratos sucesivos y repetitivos o de carácter recurrente que pueden adjudicarse mediante procedimiento abierto, para evitar fraccionamientos injustificados. No es lo mismo comprar ordenadores de forma individual , aislada y repetitiva, que un conjunto de ellos mediante un único procedimiento abierto y así no tener que recurrir al contrato menor.

En segundo lugar la publicación de la licitación del contrato menor a través de la Plataforma de Contratación y la presentación de ofertas por esta vía. Este es un sistema muy ágil, merced a la administración electrónica, y la documentación a presentar es la misma que se exigiría en una consulta directa, con unos plazos de presentación muy breves .De este modo cualquier empresario con aptitud para contratar podrá presentar

su oferta y libera al órgano de contratación de la difícil función de determinar a quien consulta excluyendo a otros , aunque se justifique la elección, pues siempre quedarían contratistas que no podrían optar, al no ser consultados, viéndose por tanto privada la administración de recibir otras ofertas , como aconseja el principio de buena Administración.

⁷ ART 1: “La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa