

CUESTIONES RELATIVAS AL CONTRATO MENOR EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Patricia SÁNCHEZ MARTÍN

*Jefa de Equipo de Auditoría y Fiscalización del Sector Público Local
Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha*

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Concepto.
3. Límites del contrato menor.
4. Contenido del expediente del contrato menor.
5. Conclusión.
6. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

El contrato menor es un instrumento muy utilizado por las distintas Administraciones Públicas para la satisfacción de las necesidades públicas, ya que la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) establece una tramitación más simplificada. En consecuencia, en multitud de ocasiones se produce un uso irregular del mismo.

En el presente trabajo se pretende abordar su delimitación, ayudándose de distintos pronunciamientos de órganos consultivos para una comprensión más práctica.

2. CONCEPTO

El artículo 118.1 de la LCSP señala: “*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...*”

Por lo que, indiciariamente solo tendrían carácter de contratos menores los contratos administrativos que tengan por objeto obras, servicios o suministros y que no rebasasen dichos importes. Sin embargo, se plantean las siguientes cuestiones:

- ¿Puede existir un contrato menor mixto?

Los contratos mixtos se encuentran regulados en el artículo 18 de la LCSP (“*son contratos mixtos aquellos que contengan prestaciones correspondientes a otro u otros de distinta clase*”).

Sobre la vinculación de las prestaciones se pronunció el Informe 10/2014 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón: “*El contrato mixto surge cuando las necesidades de la Administración, requieren y hacen necesario para su satisfacción, por razones de eficacia, eficiencia y agilidad, la contratación conjunta de prestaciones de naturaleza diversa. Y, a su vez, la fusión de prestaciones en un contrato mixto, precisa de la existencia de una vinculación directa de las mismas entre sí; así como de una relación de complementariedad entre tales prestaciones, de suerte y manera que sea preciso su consideración y tratamiento como una unidad*”.

Para determinar la naturaleza del contrato mixto y, por tanto, el régimen jurídico que le es aplicable, debemos atender a los criterios definidos en el artículo 18.1.a) LCSP, que indica que se deberá atender al carácter de la prestación principal (la prestación que tenga más importancia desde el punto de vista económico). Por tanto, siendo el valor estimado del contrato mixto el correspondiente a la suma de ambas prestaciones y siendo la prestación principal la de la obra, para suscribir el contrato menor se atenderá al umbral de la prestación de obra, 40.000 €. Si la prestación principal fuese el suministro o servicio, se atenderá al umbral de estas prestaciones, de 15.000 €, siendo aplicable de esta forma el régimen jurídico del contrato menor a aquellos contratos con prestaciones mixtas.

- ¿Resultaría posible tramitar y adjudicar contratos administrativos especiales a través del procedimiento de contratación menor?

Existen varios pronunciamientos por parte de la Junta Consultiva de Contratación del Estado favorables en este sentido. El expediente 84/18 dispone: “...*Esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado entiende que la prestación propia que constituye este tipo de contratos administrativos especiales obedece a una obligación de contenido equivalente a la de los contratos mencionados en el artículo 118. Por tanto, la actividad contractual propia de los contratos administrativos especiales guarda una significativa semejanza con la prestación de un contrato típico de obras, servicios y suministros. Si el contrato menor es un contrato que se define por su cuantía y si el contrato administrativo especial es, como es obvio, también un contrato administrativo, no parece que la posibilidad de emplear la técnica del contrato menor le esté vedada ex lege, máxime si, como ya hemos señalado, las prestaciones que constituyen su objeto son muy próximas a las de los contratos administrativos típicos...*”.

- ¿Resultaría posible tramitar y adjudicar contratos que tienen por objeto la creación e interpretación artística y literaria, patrocinio y los espectáculos públicos de como contratos privados?

Si, siempre y cuando no rebase los umbrales económicos.

El expediente 7/2018 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado dispone: “*De conformidad con las previsiones contenidas en la Ley 9/2017, a los contratos privados de creación e interpretación artística les serían de aplicación las normas de procedimiento relativas al contrato menor en la medida en que se encuentran ubicadas dentro del Libro Segundo de la Ley, y siempre que respeten los umbrales y los demás requisitos predicables del contrato menor.*”

Por su parte, en relación los espectáculos públicos la misma Junta Consultiva en el expediente nº 36/2018 se pronuncia: “*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.”

- Sobre los procedimientos de adjudicación de los negocios patrimoniales.
¿Cabe emplear el procedimiento del contrato menor?

El informe 47/11 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado argumenta que, al estar excluidos los negocios patrimoniales del ámbito de aplicación de la normativa aplicable en materia de contratación pública, no pueden aplicarse las modalidades que son propias de las normas que regulan los contratos administrativos (tales como el procedimiento negociado o el contrato menor), por lo que habría que acudir a la subasta, concurso o aplicación directa.

Adicionalmente, el Informe 4/2009, de 15 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación de Aragón afirma que no cabe aplicar el régimen jurídico de los contratos menores para los contratos patrimoniales.

No obstante, el Dictamen 93/2011, de 27 de abril, del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que afirma que, si bien la Dirección General de los Registros y del Notariado e, incluso, el TS (Sentencias de 15 de junio de 2002; o 5 de febrero de 2008) optan por la inflexibilidad y aplican taxativamente los arts. 80 del TRRL y el art. 112 RBEL, se incide en que el TS ha admitido, a su vez, la adjudicación directa en caso de que haya quedado desierta una subasta previa (Sentencia de 25 de enero de 2006) o cuando era inviable promover la concurrencia en la oferta (Sentencia de 28 de marzo de 1996), en consonancia con las previsiones del art. 137.4 LPAP.

3. LIMITES DEL CONTRATO MENOR

Existen los siguientes tipos de límites:

a) Límite económico

El artículo 118.1 de la LCSP regula los umbrales económicos que no deben de rebasar cada tipo de contrato: *“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...”*

El Informe 3/2018, de 13 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón dispone: *“la adjudicación previa de un contrato menor de obras por importe superior a 15.000 euros no sería obstáculo para la adjudicación al mismo operador económico de otros contratos de servicios –o de suministros hasta llegar a sumar esa cantidad. De forma simétrica, el importe de un contrato anterior de servicios o de suministros no debería computar como parte de las cuantías con el límite conjunto de los 40.000 euros establecido en el art. 118.1 LCSP para los contratos menores de obras o, finalmente, de la misma manera que el importe de un contrato de servicios anterior tampoco «consumiría» parte o todo el límite de los 15.000 euros a que, como máximo, pueden ascender los contratos menores de suministros, y viceversa.”*

b) Límite objetivo

En relación con lo anterior, el artículo 118.2 de la LCSP dispone: *“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.”*

El artículo 99 de la LCSP regula el objeto del contrato:

“1. El objeto de los contratos del sector público deberá ser determinado. El mismo se podrá definir en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer, sin cerrar el objeto del contrato a una solución única. En especial, se definirán de este modo en aquellos contratos en los que se estime que pueden incorporarse innovaciones tecnológicas, sociales o ambientales que mejoren la eficiencia y sostenibilidad de los bienes, obras o servicios que se contraten.

2. 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.

3. Siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes...”

El acuerdo nº 44/2012 del Tribunal Administrativo de Contratos Público de Aragón aporta una definición del objeto del contrato como sigue: “El objeto del contrato es un conjunto de prestaciones destinadas a cumplir por sí mismas una función económica o técnica, cubriendo las necesidades del órgano de contratación, la necesidad de su determinación responde al de los principios de transparencia, fomento de la concurrencia, pero también de eficacia y eficiencia.”

Al respecto el Informe 1/2018 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Catalunya establece: “I. La finalidad de la nueva limitación establecida en el artículo 118.3 (actual artículo 118.2) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, relativa al volumen máximo de contratos menores que se pueden adjudicar a una misma empresa, es incrementar la competencia, evitando generar desigualdades entre las empresas, favoreciendo siempre a la misma con la suscripción de sucesivos contratos menores, y promoviendo la diversificación de empresas contratistas de estos contratos. Dicha finalidad, específica de esta limitación, se adiciona a la finalidad que persigue la prohibición de fraccionamiento del objeto de los contratos, prevista con carácter general para todos los contratos públicos y ahora expresamente también para los contratos menores, de que se haga un uso adecuado de la contratación menor.”

El expediente nº 41/2017 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado establece: *“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.”*

En consecuencia, existirá fraccionamiento del objeto del contrato, cuando se den los requisitos que señalaba el expediente nº 111/18 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado *“Para determinar si dos contratos tienen objetos equivalentes a efectos de aplicar la limitación establecida en el artículo 118.3 de la Ley, habrá de estarse al concepto de unidad funcional u operativa, esto es, a la existencia de un vínculo operativo entre ellos de modo tal que resulten inseparables para el logro de una misma finalidad, o cuando sean imprescindibles para el correcto funcionamiento de aquello que se pretende conseguir mediante la celebración del contrato”*.

Por tanto, si el objeto del contrato es cualitativamente diferente, no forma una unidad funcional y no se superan los límites económicos que establecen el artículo 118.1, se puede volver a adjudicar al mismo empresario.

En los mismos términos se pronuncia el informe 1/2009 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de las Islas Baleares, el Informe 1/2009 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado, informe 7/2012 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado, el Informe 1/2017 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, el Informe 1/2018 Xunta Consultiva de Contratación Galicia, la Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación de Canarias nº 1/2018, Informe 4/2018 Junta Superior de Contratación Administrativa de Generalitat Valenciana y la 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.

c) Límite temporal

El artículo 29.8 LCSP señala: “*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*”.

- ¿Cómo se computa el límite anual?

Existen dos posturas al respecto:

- Año natural desde que se adjudica el contrato. (véase expedientes nº 41/2017, 42/2017 y 5/2018 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado).
- Ejercicio presupuestario, lo que aporta una mayor facilidad para su control y planificación. (véase el Informe 3/2018 y 9/2018 Junta Consultiva de Contratación de Aragón, Informe 1/2018 Junta Consultiva de Contratación de la Comunidad de Madrid, Informe 1/2018 Xunta Consultiva de Contratación de Galicia, Informe 1/2018 Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Catalunya, Recomendación Junta Consultiva de Contratación de Canarias 1/2018, Informe 4/2018 de la Junta Superior de Contratación Administrativa Generalitat Valenciana, Recomendación Junta Asesora de Contratación del Gobierno Vasco 1/2018 y la 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).

- ¿Se puede ampliar la duración del contrato (respetando el límite anual del artículo 29 LCSP en la duración inicial más las prórrogas)?

Si, la ampliación del plazo inicial es posible si no hay culpa del contratista (véase Informe 16/2017 Junta Consultiva de Contratación del Estado) en los términos del artículo 195.2 LCSP (ampliación del plazo de ejecución).

- ¿Qué ocurre cuando se realizan contratos sucesivos año tras año de la misma unidad operativa?

El expediente nº 14/20 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado dispone: *“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 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 los mismos términos se expresaba el Informe 4/2010 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de las Islas Baleares y el Informe 14/2014 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Catalunya.

- ¿Qué ocurre en contratos de servicios y suministros cuya duración máxima es de cinco años? ¿cabría celebrar contratos menores sucesivos cuando la suma del valor estimado en esos cinco años no supere el umbral de la contratación menor?

El Dictamen nº 2021/0211, de 14 de abril de 2021, del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana expone: *“aunque los gastos recurrentes no han de adjudicarse a través del contrato menor, lo que tampoco parece lógico es que el contrato menor quede vedado para cualquier tipo de gasto recurrente, aun cuando sea de escasa cuantía (200 euros). Por ello, dado que los contratos recurrentes de servicios*

o suministros tienen una duración máxima de cinco años (art. 29.4 LCSP), a juicio de este Órgano consultivo, no se estaría ante un supuesto de fraccionamiento irregular de contrato en aquellos supuestos en los que el valor estimado del contrato menor sea igual o inferior a los 3.000 euros, en cómputo anual (no abonados mediante el sistema de anticipo de caja fija o similar), pues ni siquiera en su duración máxima de 5 años se alcanzarían los 15.000 euros, no soslayándose el umbral del contrato menor.”

- ¿Se puede continuar prestando un servicio público a través de un contrato menor hasta su posterior licitación (contrato puente)?

El principio de continuidad en la prestación del servicio público permite acudir al procedimiento del contrato menor para realizar contratos puente y así 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 LCSP (“...se podrá prorrogar el contrato originario hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un periodo máximo de nueve meses..”)*, y siempre que la naturaleza del servicio público lo justifique.” (véase expediente 73/18 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado)

d) Límite subjetivo

Este límite se refiere al órgano de contratación regulado en la Disposición adicional segunda LCSP, correspondiendo al Alcalde/Presidente o al Pleno.

Adicionalmente, hay que entender este precepto con el supuesto de delegación de competencias que recoge el artículo 21.3, artículo 34.2 y artículo 124.5 de la LRBRL. Por lo que, existe, a su vez, dos posturas:

- Esta barrera se entiende dictado por órgano delegante.

El Informe 3/2018 de la Junta Consultiva de Contratación de Aragón dispone: “*mediante la delegación de competencias no podrá desactivarse la regla de incompatibilidad (artículo 118.2 LCSP), pues el importe conjunto de los contratos menores adjudicados con anterioridad que habrá de comprobarse a efectos verificar el cumplimiento de la incompatibilidad será el correspondiente a*

los contratos que deban considerarse adjudicados por el órgano delegante en virtud del artículo citado.

- Cada órgano delegado es un órgano de contratación.

Así, en el expediente nº 45/18 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado concreta al respecto: *“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 al nivel de la correspondiente unidad funcional.”*

En los mismos términos, se expresan el Informe 1/2018 Xunta Consultiva de Contratación de Galicia, el Informe 4/2018 Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana y la 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.

No obstante, no hay que olvidar que para el cálculo del valor de estimado se aplica el artículo 101.6 LCSP:

“6. Cuando un órgano de contratación esté compuesto por unidades funcionales separadas, se tendrá en cuenta el valor total estimado para todas las unidades funcionales individuales.

No obstante, lo anterior, cuando una unidad funcional separada sea responsable de manera autónoma respecto de su contratación o de determinadas categorías de ella, los valores pueden estimarse al nivel de la unidad de que se trate.

En todo caso, se entenderá que se da la circunstancia aludida en el párrafo anterior cuando dicha unidad funcional separada cuente con financiación específica y con competencias respecto a la adjudicación del contrato”

e) Límite causal

El informe 1/2010 de la Junta Consultiva de Contratación de Canarias recoge este último límite: *“teniendo presente la causa contractual como uno de los elementos que delimitan cada contrato, podremos llegar a la conclusión de que no existirá fraccionamiento fraudulento del objeto contractual cuando, tras haberse realizado un primer contrato, haya que volver a contratar con el mismo contratista la misma prestación debido a una necesidad nueva, no previsible en el momento de realizar el primer contrato; en tal caso, los sujetos y el objeto contractuales son los mismos, pero la causa (finalidad o circunstancias que motivan su necesidad) es distinta, y esto determina que se trate de dos contratos distintos.”*

4. CONTENIDO DEL EXPEDIENTE DEL CONTRATO MENOR

El artículo 116 de la LCSP, estipula que la celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas requerirá la previa tramitación del correspondiente expediente, que se iniciará por el órgano de contratación motivando la necesidad del contrato en los términos previstos en el artículo 28 de la citada Ley y que deberá ser publicado en el perfil de contratante.

A continuación, se hace enumeración del contenido del expediente del contrato menor.

1. El 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 (artículo 118.2 LCSP).

El expediente nº 42/2017 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado expone: *“el informe de necesidad del contrato debe ir firmado por el titular del órgano de contratación, sea cual sea éste, salvo que dicha competencia haya sido*

delegada en los términos legalmente establecidos. Tal conclusión descarta que el informe de necesidad, que debe tener un contenido sustantivo y propio, pueda sustituirse por un mero acuerdo de inicio. Se trata de figuras diferentes.”

2. Presupuesto/ proyecto de obra, en caso de ser un contrato de obras. (artículo 118.4 LCSP).

3. Informe de secretaría (Disposición Adicional 3ª LCSP). No obstante, existen dos corrientes de pensamiento. Por un lado, se encuentra el Informe 21/2021 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado y el informe 7/2019 de la Junta Consultiva de Contratación de la Generalidad de Catalunya que señalan la necesidad de dicho pronunciamiento por Secretaría. Por otro lado, el Informe 2/2022 de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Comunitat Valenciana que establece que no es requisito necesario.

4. Aprobación del gasto por órgano competente (artículo 118.3 LCSP).

El órgano competente para la aprobación es el órgano de contratación y será alguna de las figuras señaladas en la disposición adicional 2ª de la LCSP (Alcalde/Presidente o Pleno), sin perjuicio de las delegaciones a otros órganos.

Esta aprobación del gasto supone la adjudicación del contrato mediante resolución y podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación (artículo 131.3 LCSP).

- ¿Es necesario que acrediten capacidad de obrar y la habilitación empresarial?

No se exige que se acredite, pero sí que concurra. No obstante, el expediente nº 21/2016 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado establece que se puede requerir la justificación de dichos aspectos.

- ¿Cómo se produce la aprobación del gasto en los municipios con población inferior a 5.000 habitantes?

La aprobación del gasto podrá ser sustituida por una certificación de existencia de crédito que se expedirá por el Secretario-Interventor (Disposición Adicional 3º apartado 4 LCSP).

5. Notificación de la aprobación del gasto al adjudicatario (artículo 40 y siguientes de la LPAC y artículo 3 del Real Decreto 128/2018).

6. Factura correspondiente (artículo 118.3 y DA 32 LCSP). No obstante, 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. (véase Informe 50/97 y 10/98 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado).

• ¿Cuál es la incidencia del artículo 72 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?

El artículo 72 Reglamento de Contratos dispone: “*En los contratos menores podrá hacer las veces de documento contractual la factura pertinente...*”

Este artículo está parcialmente derogado por cuanto la LCSP rebasa dicho precepto con el artículo 118 y DA3º apartado 4 LCSP, puesto que estos artículos señalan, por un lado, la necesidad de acto de aprobación del gasto y por otro lado, el certificado de existencia de crédito.

• ¿Se debe formalizar el contrato menor en un documento administrativo?

No es necesario, ya que el artículo 153 LCSP dispone: “*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.*”

No obstante, y en relación con lo anterior, ¿Se puede establecer requisitos adicionales a incluir en el expediente de contrato menor (solicitud de tres ofertas, aportación de la declaración responsable de estar al corriente de pago de las deudas tributarias y con la seguridad social, formalización del contrato, etc.)?

Se permite la inclusión de requisitos adicionales previamente regulados en bases de ejecución del presupuesto o instrucción reguladora propia de la tramitación de estos contratos (véase Informe 10/98, de 11 de junio de 1998 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado).

En el Informe nº 1361 del Tribunal de Cuentas relativo al contrato menor celebrado por los Ayuntamientos de más 500.000 habitantes del ejercicio 2016 aconseja: *“deberían establecer en su normativa interna la obligatoriedad de promover la concurrencia en la adjudicación de los contratos menores, cualquiera que sea su importe, bien mediante la publicación de anuncios de licitación, bien solicitando directamente ofertas a un mínimo de tres empresas, salvo cuando las circunstancias concurrentes lo desaconsejen por razón de la inmediatez de la necesidad que se trate de satisfacer”*.

En relación a la ejecución del contrato menor, los órganos consultivos también han dado respuesta a una serie de cuestiones:

- ¿Puede modificarse el contrato menor?

El Informe 4/2001 de la Junta Consultiva de Contratación de la Comunidad de Madrid dispone: *“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.”

- ¿Se puede practicar pago anticipado?

No, ya que el pago del precio de los contratos la regla general es la de “servicio hecho”, es decir el proveedor/contratista cobra una vez realizados los trabajos, obras,

servicios o suministros y tras la emisión de la correspondiente factura. No obstante, la Disposición Adicional 9ª de la LCSP exceptúa para contratos relativos a 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.

5. CONCLUSIÓN

Tal y como indica el Informe nº 1361 del Tribunal de Cuentas relativo al contrato menor celebrado por los Ayuntamientos de más 500.000 habitantes del ejercicio 2016 *“se deberían llevar a cabo una adecuada planificación y programación de su gestión contractual que permita la contratación conjunta de las actuaciones de carácter necesario, reiterado y previsible, o la realización de prestaciones de naturaleza similar que respondan a un fin único, restringiendo así la utilización de la figura del contrato menor en favor de los procedimientos ordinarios de preparación y adjudicación de los contratos”*.

Es importante, recordar la existencia de otras alternativas al contrato menor para evitar el uso fraudulento. Son las siguientes:

- Procedimiento simplificado abreviado.

El informe 3/2018 de la Junta Consultiva de Contratación de Aragón dispone: *“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.”* Dicho procedimiento viene regulado en el artículo 159.6 de la LCSP.

- Anticipos de caja.

Por otro lado, el artículo 118 de la LCSP dispone:

“...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. (...)

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...”

Por su parte, el artículo 190.3 del TRLRHL permite los anticipos de caja: *“Para las atenciones de carácter periódico o repetitivo, los fondos librados a justificar podrán tener el carácter de anticipos de caja fija. Los perceptores de estos fondos quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas a lo largo del ejercicio presupuestario en que se constituyó el anticipo”*. Este precepto viene a desarrollarse en los artículos 73 y siguientes del RD 500/1990.

- Acuerdos marco, sistemas dinámicos de adquisición y centrales de compras

Por último, la Ley contempla otra serie de supuestos que supone una racionalización de la contratación pública en los artículos 218 y siguientes: *“Para racionalizar y ordenar la adjudicación de contratos las Administraciones Públicas podrán concluir acuerdos marco, articular sistemas dinámicos, o centralizar la contratación de obras, servicios y suministros en servicios especializados, conforme a las normas de este capítulo.”*

6. BIBLIOGRAFÍA

BERMEJO CHAMORRO, Antonio José. “El contrato menor”, *Revista digital CEMCI*, Nº 48, octubre a diciembre de 2020.

GAVILÁN LÓPEZ, José. “Los últimos problemas prácticos del contrato menor”, *Revista General de Decreto Administrativo*, Nº 62, enero 2023.

JOVE LOSADA, Manuel Ángel. “La dialéctica de los contratos menores: legalidad, programación y eficacia”, *Revista digital CEMCI*, Nº 37, enero a marzo de 2018.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, Anna Clara. “El contrato menor: ¿qué aspectos debemos tener en consideración para su correcta utilización?”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº6, Junio 2021, página 105.

ORQUÍN SERRANO, Juan José. “Decálogo para una correcta utilización de los contratos menores”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 2, Mayo 2020, página 76.

PALACIOS ALBARSANZ, L. Miguel. “Los contratos menores de importe inferior a cinco mil euros y su tramitación presupuestaria”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 6, Junio 2020, página 36.