

# CONTRATOS MENORES

Prof. Dr. Jesús Punzón Moraleda

Cuenca, 16-05-18

**ACCP**  
Aula de Contratación Pública  
Sostenible y Responsable



# REGULACIÓN

- **Artículo 29.8** *Plazo de duración de los contratos y de ejecución de la prestación*
- **Artículo 36.1** *Perfección de los contratos*
- **Artículo 37.2** *Carácter formal de la contratación del sector público*
- **Artículo 63.4** *Perfil de contratante*
- **Artículo 118.** *Expediente de contratación en contratos menores*
- **Artículo 131.3** *Procedimiento de adjudicación*
- **Artículo 153.2** *Formalización de los contratos*
- **Artículo 153.6** *Formalización de los contratos*
- **Artículo 154.5** *Anuncio de formalización de los contratos*
- **Artículo 308.2** *Contenido y límites*
- **Artículo 335.1** *Remisión de contratos al Tribunal de Cuentas*
- **Disposición adicional primera. Contratación en el extranjero (Punto 1)**
- **Disposición adicional tercera. Normas específicas de contratación pública en las Entidades Locales. (Punto 3)**
- **Disposición adicional novena. Normas especiales para la contratación del acceso a bases de datos y la suscripción a publicaciones (Punto 1)**
- **Disposición final primera. Títulos competenciales (Punto 3)**

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

- “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.”**

- **Comentario (1): art. 23 TRLCSP** “3. Los contratos menores definidos en el **artículo 138.3** **no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga.”**

- **Regulación similar**

## Artículo 36. *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.**”

### • **Comentario (1): art. 27 TRLCSP “Artículo 27. Perfección de los contratos**

- 1. Los contratos que celebren los poderes adjudicadores se perfeccionan con su formalización. Los contratos subvencionados que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de esta Ley, deban considerarse sujetos a regulación armonizada, se perfeccionarán de conformidad con la legislación por la que se rijan. Las partes deberán notificar su formalización al órgano que otorgó la subvención.
- 2. Salvo que se indique otra cosa en su clausulado, los contratos del sector público se entenderán celebrados en el lugar donde se encuentre la sede del órgano de contratación.”
- **Regulación coherente con el hecho de la INEXISTENCIA DE PLIEGOS EN EL SUPUESTO DE LOS CONTRATOS MENORES**
- **su perfección se lleva a cabo en el momento de la adjudicación del contrato** (téngase en cuenta el art. 118 LCSP)

## **Artículo 37. *Carácter formal de la contratación del sector público***

- “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.”**
- **Comentario (1): art. 28 TRLCSP “Artículo 27 Artículo 28. Carácter formal de la contratación del sector público**
- (...)
- 2. Los contratos que celebren las Administraciones Públicas se formalizarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 156, **sin perjuicio de lo señalado para los contratos menores en el artículo 111.**
- (...)”
- **Regulación similar**

## Artículo 63. 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.”
- **Comentario (1): en el art. Artículo 8.** Información económica, presupuestaria y estadística (**Ley 19/2013, de 9 de diciembre - Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno-**) se establece:
- “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.**”

- **Comentario (2):** se indica en el precepto “ordenándose los contratos por la identidad del adjudicatario”. Entendemos que es para **hacer más visible adjudicaciones a un mismo operador económico**.
- **Comentario (3):** En el ámbito del ESTADO los anticipos de caja fija están regulados en el art. 78.1 -Anticipos de caja fija y fondos de maniobra- de la Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 noviembre) que dispone que son “**anticipos de caja fija las provisiones de fondos de carácter extrapresupuestario y permanente que se realicen a pagadurías, cajas y habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación al capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto del año en que se realicen, de gastos periódicos o repetitivos**”. (Véase también el Real Decreto 725/1989, de 16 de junio, que regula los Regula los anticipos de Caja fija).

## Artículo 78. Anticipos de caja fija y fondos de maniobra (LGP)

- Notas de vigencia: Ap. 1 modificado con efectos de 1 de enero de 2009 y vigencia indefinida por disp. final 10.4 de Ley 2/2008, de 23 de diciembre. RCL\2008\2146.
- 1. De acuerdo con lo preceptuado en esta Ley y en su desarrollo reglamentario, **los ministros y los presidentes o directores de los organismos autónomos**, previo informe de su Intervención Delegada en ambos casos, establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, las normas que regulan los pagos satisfechos mediante anticipos de caja fija, determinando los criterios generales de los gastos que puedan ser satisfechos por tal sistema, los conceptos presupuestarios a los que serán aplicables los límites cuantitativos establecidos para cada uno de ellos, su aplicación al presupuesto y cuantas estimaciones se consideren oportunas.
- Se entienden por anticipos de caja fija las provisiones de fondos de carácter extrapresupuestario y permanente que se realicen a pagadurías, cajas y habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación al capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto del año en que se realicen, de gastos periódicos o repetitivos.
- 3. En todo caso, **la cuantía global de los anticipos de caja fija no podrá superar para cada ministerio u organismo autónomo el siete por ciento del total de créditos del capítulo destinado a gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto vigente en cada momento.**
- Se autoriza a la Agencia Española de Cooperación Internacional para que la cuantía global de los anticipos de caja fija pueda exceder del siete por ciento previsto en este artículo, hasta un máximo del 14 por 100 del total de los créditos del capítulo destinado a gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto vigente en cada momento.
- El porcentaje indicado en el párrafo primero de este apartado podrá incrementarse hasta un máximo del 10 por 100 de los créditos del artículo 23, «indemnizaciones por razón del servicio», del programa 222A, «Seguridad ciudadana», del Ministerio del Interior, y aplicable únicamente a la gestión del indicado artículo.
- 4. Igualmente, la cuantía global de los fondos de maniobra asignados a todos los centros de gestión pertenecientes a una misma entidad de la Seguridad Social no podrá exceder del tres por ciento de los créditos del capítulo destinado a gastos corrientes de bienes y servicios del presupuesto vigente en cada momento.
- Porcentaje que podrá ser elevado hasta un siete por ciento por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales.
- 5. Las unidades administrativas responsables de estos fondos, que formarán parte del Tesoro Público o del patrimonio de la Seguridad Social, según corresponda, justificarán su aplicación y situación conforme se establezca reglamentariamente.



# Ley de Haciendas Locales de 2004 (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 marzo)

## • Artículo 190. Pagos a justificar. Anticipos de caja fija

- “1. Las órdenes de pago cuyos documentos no se puedan acompañar en el momento de su expedición, según previene el artículo anterior, tendrán el carácter de a justificar y se aplicarán a los correspondientes créditos presupuestarios.
- 2. **Las bases de ejecución del presupuesto podrán establecer**, previo informe de la Intervención, **las normas que regulen la expedición de órdenes de pago a justificar con cargo a los presupuestos de gastos**, determinando los criterios generales, los límites cuantitativos y los conceptos presupuestarios a los que sean aplicables.
- Los perceptores de estas órdenes de pago quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas en el plazo máximo de tres meses, y sujetos al régimen de responsabilidades que establece la normativa vigente.
- En ningún caso podrán expedirse nuevas órdenes de pago a justificar, por los mismos conceptos presupuestarios, a perceptores que tuviesen aún en su poder fondos pendientes de justificación.
- 3. 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.”

## • Artículo 219. Fiscalización previa

- “1. **No estarán sometidos a intervención previa** los gastos de material no inventariable, **contratos menores**, así como los 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 otros gastos menores de 3.005,06 euros que, de acuerdo con la normativa vigente, se hagan efectivos a través del sistema de anticipos de caja fija...”
  - **Comentario (1)**: aunque la fiscalización no es necesaria respecto a los contratos menores **sí se puede solicitar informe sobre la legalidad de la propuesta al interventor para tramitar el compromiso de gasto.**

- **Véase** un interesante artículo de opinión del Prof. Julio González –“Anticipos de caja fija y contratos menores en la Nueva Ley de Contratos del Sector Público”- (<https://www.globalpoliticsandlaw.com/2018/01/25/anticipos-de-caja-fija-y-contratos-menores-en-la-nueva-ley-de-contratos-del-sector-publico/>) en el que concluye: **“Ciertamente, no es la legislación de contratos públicos la que habría de dar respuesta a estas dificultades de los anticipos de caja. Sería conveniente que la legislación presupuestaria y de hacienda, esto es, allá donde se incluyen los mecanismos de control, fueran objeto de revisión para evitar estas fugas del sistema, aún reconociendo que estos anticipos de caja fija deben mantenerse, al igual que los contratos menores.”**
- Sobre el tema de los anticipos de caja fija puede consultarse también el art. de opinión de ÁLVAREZ SOMOZA (Notas (VII) sobre la Ley 9/2017 (LCSP2017): "Los pagos a justificar y los anticipos de caja fija en la nueva ley"): <https://www.linkedin.com/pulse/notas-vii-sobre-la-ley-92017-lcsp2017-los-pagos-y-de-alvarez-somoza/?published=t>
- También: Manuel Fueyo Bros. Auditoría pública Nº 63-2014: "[Los pagos a justificar y los anticipos de caja fija en el ámbito de las administraciones locales](http://asocex.es/los-pagos-a-justificar-y-los-anticipos-de-caja-fija-en-el-ambito-de-las-administraciones-locales)" (<http://asocex.es/los-pagos-a-justificar-y-los-anticipos-de-caja-fija-en-el-ambito-de-las-administraciones-locales>)

# 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.
- **Comentario (1): art. 27 TRLCSP “Artículo 111. Expediente de contratación en contratos menores**
  - “1. En los contratos menores definidos en el artículo 138.3, la tramitación del expediente solo exigirá 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 supervisión a que se refiere el artículo 125 cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.”
- **Comentario (2): Se reducen las cuantías.**
- **Comentario (3): Sólo se puede utilizar esta figura contractual para contratos de obras, servicios y suministros**

- **Comentario (4):** *nada se indica en la LCSP sobre la naturaleza de las prestaciones que pueden ser contratadas mediante c. menores. No obstante, véase en este sentido:*
  - El **Informe del Tribunal de Cuentas 1151 /2016, de 27 abr. 2016**, de fiscalización de los contratos menores del INSS.
  - La *JCCA* de Cataluña, en su **Informe 14/2014, de 22 de julio** (considera que se deben evitar los contratos menores para cubrir necesidades recurrentes).
    - En el mismo sentido véase el **Dictamen 128/2016, de 21 de abril**, del Consejo Consultivo de Canarias.

- “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.”

- Varias sentencias han considerado como prevaricación la división del contrato con el fin de su adjudicación directa como menor, como ejemplo, véase:
  - STS de 30 abril de 2015
- BATET JIMÉNEZ, María Pilar, recoge unas recomendaciones a tener en cuenta para evitar Incurrir en fraccionamiento irregular de los contratos (“Reflexiones sobre el fraccionamiento indebido de los contratos”, en
  - <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.204/relcategoria.208/chk.cfe478aaaa5499e2d593bc69e8ea7fc8>):
  - «1. que los contratos menores suponen una simplificación sustancial del procedimiento de adjudicación, por lo que su **tramitación debe ser restrictiva**
  - 2. que el contrato menor **no** es apto para atender las **necesidades de carácter recurrente**
  - 3. que se debe analizar si las distintas prestaciones son o no susceptibles de aprovechamiento o utilización por separado por **constituir una unidad funcional** entre ellas así como el resto de circunstancias concurrentes en cada caso concreto
  - 4. que es necesario que el órgano de contratación realice una **programación del gasto público** en función de las necesidades a cubrir, para poder tomar la decisión más adecuada al contratar».

# • JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO

## • 1) Expediente: 5/2018. Materia: Limitación de los contratos menores: cómputo del plazo

• *Pregunta formulada: ¿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?*

• 1º. Si la separación entre los contratos menores excede de un año, una vez que se haya hecho constar en el expediente el transcurso de este periodo de tiempo, **no será necesario proceder a una mayor justificación en el expediente de contratación** del segundo contrato menor.

• este plazo debe **contarse desde el momento de la aprobación del gasto** (artículo 118.1)

• 2º. El periodo de un año a que se extiende la limitación temporal aludida también puede y aún **debe contarse hacia atrás en el tiempo desde la fecha en que se celebre el primer contrato menor** conforme a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

• 3º. Para los contratos menores que se celebren una vez producida la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, **es menester incluir un análisis específico en el que se justifique**

• que **no concurren las circunstancias prohibidas** en el precepto legal

• y que el **órgano de contratación deberá comprobar el cumplimiento de esta condición**

- 2) Expediente 41/2017. Interpretación del artículo 118.3 de la LCSP

- 1) *Se solicita a la Junta Consultiva la emisión de un dictamen sobre cómo debe 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”.

- **Contestación:** en el expediente de contratación propio de los contratos menores habrá que justificar

- A) **Que el objeto del contrato no se modifica de forma fraudulenta**, de modo que aquél se mantiene incólume a los efectos de evitar un indebido fraccionamiento del contrato cuya finalidad sea prescindir de la aplicación de las reglas generales de la contratación pública (**fragmentación artificiosa del contrato con el fin de cumplir con los umbrales que permiten acudir al contrato menor**)

- B) **Que el contratista no haya suscrito más contratos** menores que individual o conjuntamente **superen el umbral** establecido.

- **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.**



- *b) 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?*
- **Contestación:**
  - **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.**

- **Sobre la materia puede consultarse también:**
  - 1) *El Informe 3/2018, de 13 de febrero, (JCCA Aragón)*
  - 2) *Informe 1/2018, de 11 de abril, sobre adjudicación de contratos menores (JCCA Madrid)*
  - 3) *Recomendación 1/2018, de 11 de abril, sobre CONTRATOS MENORES A LA LUZ DE LA NUEVA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO (Junta Asesora de Contratación Pública del Gobierno Vasco)*
  - 4) *Informe 1/2018, de 20 de abril, sobre Límites a la contratación menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya (Comisión Permanente))*
  - 5) *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 (Junta Consultiva de Contratación Administrativa de GALICIA)*

1) *El Informe 3/2018, de 13 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón*

- **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.
  - 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.

2) *Informe 1/2018, de 11 de abril, sobre adjudicación de contratos menores (JCCA Madrid)*

- **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**.

### 3) **Recomendación 1/2018**, de 11 de abril, sobre **CONTRATOS MENORES A LA LUZ DE LA NUEVA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO** (Junta Asesora de Contratación Pública del **Gobierno Vasco**)

- **CONCLUSIONES:**
- a) **El expediente debe incluir un informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato.** La necesidad incluye la justificación de la externalización por no contar con medios propios personales o materiales, el interés público que respalda dicha necesidad y el que dicho interés no pueda satisfacerse con ningún otro contrato en vigor.
- b) En el expediente se debe justificar que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de la contratación. **El objeto debe estar clara y detalladamente definido, recogiendo su causa y su materia, y con la mención exhaustiva en dicha justificación de las tareas que conllevará, y el espacio temporal en que operará,** nunca superior a un año ni susceptible de prórroga, como indica el artículo 29 de la propia LCSP en su apartado 8. Dicha justificación ha de elaborarla y rubricarla la persona encargada de definir tales tareas y controlar su correcta ejecución.
- c) En tal sentido, **los contratos de tracto sucesivo, o de repetición periódica** en espacios de tiempo que conjuntamente superen los doce meses, independientemente de que su importe sea mínimo en ocasiones, **no se deben considerar contratos menores a licitar con el mismo objeto en varios ejercicios presupuestarios sucesivos.** Se deberá contemplar su valor estimado total y reunirlos en un único contrato con una duración que será como máximo, y siempre dentro de lo razonable en atención a las circunstancias que puedan cambiar, que permita el tipo contractual correspondiente (servicios, suministros, ...) garantizando su publicidad. Y ello será así aunque se presuponga que pueden tener distintos adjudicatarios (el establecimiento de lotes permite dicha eventualidad).

- d) Se debe justificar **igualmente que el objeto social o actividad económica de la persona contratista**, que ésta debe aportar a través de declaración responsable o referencia a su inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas, **se corresponde con el del contrato**, y que no ha suscrito **con ese órgano de contratación** más contratos menores que individual o conjuntamente superen las cifras que marcan el límite de los contratos menores en el propio artículo 118 (habrán de ser inferiores a 40.000 euros en obras y a 15.000 respectivamente en servicios y suministros. Se trata en todo caso de valor estimado del contrato). El uso del término “cifra” en este tercer apartado del artículo lleva a sugerir que **la limitación de no haber suscrito más contratos no es absoluta sino sólo referida a cada tipo de contrato (obras, servicios, suministros)** respectivamente, pues a ellos se corresponden las cifras. Lo contrario dejaría sin virtualidad el apartado 3 del artículo.
- e) **El límite temporal** en que opera la prohibición de que el órgano de contratación adjudique a la misma persona física o jurídica sería el de los contratos menores, es decir, **un año. Y éste entendido como año o ejercicio presupuestario**. La posibilidad de operar en los doce meses anteriores a la aprobación del gasto no se considera factible en esta Administración, teniendo en cuenta que **también son contratos menores pero exceptuados de publicidad trimestral a la luz de la Ley los pagados con anticipos de caja (o fondos ordinarios anticipados)**. Es decir, en cada ejercicio presupuestario sólo podrá contratarse una vez con cada contratista cada tipo u objeto contractual según lo definido más arriba. En este año 2018, si se hubieran suscrito contratos menores en los meses anteriores a esta Recomendación, alcanzando las cifras antedichas por tipo, no podrá volver a hacerse, en los términos del apartado d), hasta que finalice el ejercicio presupuestario. 4 En cuanto a la referencia temporal (año) a tener en cuenta cuando se trate de **contratos menores plurianuales –siempre dentro de su horizonte máximo de 12 meses, claro está- será la del año de la resolución de adjudicación**, es decir, si un contrato es del año X pero se ejecutará en los años X y X+1, el total de su valor estimado se computará, a efectos de las cifras máximas indicadas en el apartado d), en el año X.
- f) El artículo 118, apartado 3, finaliza su primer párrafo diciendo que “El órgano de contratación comprobará el cumplimiento de dicha regla”. Son dos reglas realmente las que recoge el párrafo (**justificar que no se altera el objeto del contrato** para evitar las reglas generales de contratación **y que el contratista no ha suscrito más contratos menores** con el mismo órgano de contratación en los términos antedichos). **Este control se recomienda que se recoja en una memoria final firmada por el mencionado órgano de contratación, o bien en el informe inicial tras la verificación de ambos aspectos**, con indicación de que el objeto social de la empresa o bien la actividad económica de la persona física contratista, se corresponden con el objeto del contrato.

- 4) **Informe 1/2018, de 20 de abril, sobre Límites a la contratación menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya (Comisión Permanente))**

- **CONCLUSIONES:**

- I. La finalidad de la nueva limitación establecida en el artículo 118.3 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.
- II. **El periodo anual** que hay que entender como ámbito temporal aplicable a la limitación de suscribir un determinado volumen de contratos menores con una misma empresa contratista, **se considera conveniente computarlo por ejercicio presupuestario**, tanto con la finalidad de permitir el control del cumplimiento de dicha limitación –que en Cataluña se añade a la establecida en el artículo 159 de la Ley 5/2017, del 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público–, como por ser ésta la base sobre la que las entidades del sector público tienen que efectuar la programación de su contratación.
- III. La limitación de suscribir un determinado volumen de contratos menores con una misma empresa contratista **hay que entenderla referida a contratos con los mismos objetos**, considerados como aquellos que se componen de prestaciones sustancialmente coincidentes.
- IV. El hecho de **dar publicidad a los contratos menores, o de solicitar ofertas** a un número determinado de empresas, **no impide que, si el contrato que se licita es un contrato menor, le resulten de aplicación todas las limitaciones que el artículo 118.3 de la LCSP establece**, sin prever excepciones, para estos contratos.

## 5) 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 (Junta Consultiva de Contratación Administrativa de GALICIA)

- 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 a las 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. -> (sigue)

- Y, finalmente, respecto 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**.
  - 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.



## **Artículo 131. 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.”
- **Comentario (1): Artículo 138 TRLCSP 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 111.*”
- **Redacción similar**

## **Artículo 153. *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.**”

### ***Comentario (1): Artículo 156 TRLCSP Formalización de los contratos:***

- (...) “2. En el caso de los contratos menores definidos en el artículo 138.3 se estará, en cuanto a su formalización, a lo dispuesto en el artículo 111.”

## **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.**”

## **Artículo 154. *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**.

# CAPÍTULO V. Del contrato de servicios

## *Sección 1.ª Disposiciones generales*

### **Artículo 308. 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.
- A la extinción de los contratos de servicios, no podrá producirse en ningún caso la consolidación de las personas que hayan realizado los trabajos objeto del contrato como personal de la entidad contratante. A tal fin, los empleados o responsables de la Administración deben abstenerse de realizar actos que impliquen el ejercicio de facultades que, como parte de la relación jurídico laboral, le corresponden a la empresa contratista.”

# Artículo 335. Remisión de contratos al Tribunal de Cuentas

- “(...)
- 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.”

## Disposición adicional primera. *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 registrarán 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.”**

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

- “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.
  - El órgano interventor asistirá a la **recepción material de todos los contratos,**
    - **excepto**
      - **los contratos menores,**
        - en ejercicio de la función de fiscalización material de las inversiones que exige el artículo 214.2.d) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
    - Podrá estar asistido en la recepción
      - por un técnico especializado en el objeto del contrato,
      - que deberá ser diferente del director de obra
      - y del responsable del contrato.
      - Los servicios de asistencia de las Diputaciones Provinciales asistirán a los pequeños Municipios a estos efectos y los demás previstos en la Ley.”



# **Disposición adicional novena.** *Normas especiales para la contratación del acceso a bases de datos y la suscripción a publicaciones (Punto 1)*

## • 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.

- **Comentario (1):** Sobre esta Disposición se pronuncia el *Informe 3/2018, de 13 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón*

- **Preguntas que se formulan:**

- A la vista de la remisión que la Disposición Adicional Novena de la LCSP realiza al artículo 118, para la contratación del acceso a bases de datos y la suscripción a publicaciones ¿**Hay que entender que también en estos casos opera la limitación introducida para los contratos menores por el artículo 118.3 de la LCSP?**

- **Contestación:** Esa remisión «en bloque» a las normas establecidas en la nueva Ley para los contratos menores hace que **las reglas establecidas en el art. 118, incluidas las establecidas en el apartado 3, resulten de aplicación para la adjudicación de contratos** que tengan por objeto el acceso a bases de datos y la suscripción a publicaciones. (pág. 13)

- ¿**Qué duración deben tener los contratos del acceso a bases de datos y la suscripción a publicaciones** a que se refiere la Disposición Adicional Novena LCSP?

- **Contestación:** En conexión con lo anterior, lo relativo a la duración de los contratos menores está regulado en el **art. 29.8** –que reproduce sustancialmente lo establecido con anterioridad en el art. 23.3 TRLCSP- disponiendo que «**no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga**». (pág. 13)

- “Al no ser una regla «de procedimiento», es difícil entender que pueda resultar de aplicación a los contratos que tienen por objeto la suscripción a revistas y otras publicaciones y el acceso a bases de datos, suscripciones y contrataciones que «podrán efectuarse» de acuerdo con «las normas establecidas en esta Ley para los contratos menores», como se prevé en la Disposición Adicional novena LCSP. La consecuencia de no ser una norma de procedimiento es que la duración máxima de un año que recoge el art. 23.3 para los contratos menores **no resultaría de aplicación para la adjudicación de aquellos a los que se refiere la Disposición Adicional novena LCSP, cuyo objeto es la contratación del acceso a bases de datos y la suscripción a publicaciones.**” (pág. 14)

## Disposición final primera. *Títulos competenciales*

- 3. El apartado 3 del artículo 347 constituye legislación básica y se dicta al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución en materia de «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas». Por su parte, los restantes artículos de la presente Ley constituyen legislación básica dictada al amparo del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución en materia de legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y, en consecuencia, son de aplicación general a todas las Administraciones Públicas y organismos y entidades dependientes de ellas.
- (...)
- 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