



Instrucción de la Secretaría General de Hacienda y Administraciones Públicas de 6 de abril de 2018, sobre la interpretación que debe darse a lo dispuesto en 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 relación con la tramitación de los expedientes de contratación en contratos menores.

El pasado 9 de marzo entró en vigor 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, entre cuyas numerosas novedades puede destacarse el régimen jurídico que la misma perfila para los contratos menores, reduciendo su valor estimado máximo y exigiendo nuevos requisitos para su tramitación.

Así, junto con la aprobación del gasto y la factura – y en el caso de contratos menores de obras, el presupuesto, el correspondiente proyecto, cuando éste sea exigible en virtud de normas específicas, y el informe de supervisión cuando el trabajo afectara a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra -, únicos documentos que tradicionalmente han integrado el expediente de contratación de los contratos menores, el artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, impone al órgano de contratación la necesidad de incorporar al mismo un informe motivando la necesidad del contrato así como una justificación de que no se está alterando su objeto para evitar la aplicación de las reglas generales de la contratación y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra máxima establecida como límite para este tipo de contratos.

La redacción del precepto citado plantea numerosas dudas sobre la interpretación y el alcance que deba darse a la limitación de que el contratista no haya suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra máxima establecida como límite para este tipo de contratos, así como sobre el ámbito temporal de la misma.

Ello ha motivado que diversos órganos consultivos en materia de contratación pública se hayan pronunciado sobre dichos extremos, antes incluso de la entrada en vigor de la norma, alcanzando conclusiones dispares.

Por ello, en ejercicio de la competencias que a esta Consejería corresponden en materia de coordinación de la contratación administrativa del sector público regional al amparo de lo establecido en el artículo 1 y 4.2.2.b) del Decreto 82/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y competencias de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, se dicta la presente instrucción:

Apartado primero.- Ámbito de aplicación de la instrucción.

La presente instrucción será de aplicación a los órganos de contratación de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos, así como a las entidades que integran el sector público regional siempre que tengan la consideración de poderes adjudicadores.





Apartado segundo.- Alcance de la condición de que el contratista no haya suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra máxima establecida como límite para este tipo de contratos.

La condición contemplada en el artículo 118.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, de que el contratista no haya suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen el umbral legalmente establecido debe interpretarse en los términos señalados en el Informe emitido por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en el expediente 42/2017. Dicho informe, en su consideración jurídica 2, señala:

“Es precisamente en este último punto donde surge la duda a la entidad consultante. La interpretación literal de esta condición llevaría a la conclusión de que, una vez realizado un contrato menor por un contratista, éste ya no podría volver a ejecutar otro contrato menor si con ello supera el límite definido en el precepto sin que, por otro lado, la ley limite el periodo o el tipo de contrato a que se refiere la citada limitación. Tal conclusión representa un exceso sobre la finalidad de la norma en sí misma porque supone una restricción exagerada del propio principio de concurrencia, produciendo un resultado completamente irregular. En este sentido, si bien es cierto que en el marco de la contratación directa singularizada que representa el contrato menor la concurrencia no es un principio exigible en la selección del contratista, en el conjunto de contratos menores que se pueden adjudicar en un determinado ente público a lo largo del tiempo la limitación que aneja la interpretación literal del precepto resulta desproporcionada, al impedir de manera absoluta el acceso a otros contratos menores a aquellos que ya hayan ejecutado uno anteriormente y superen el umbral legal.

Por esta razón es menester acudir a otros criterios de interpretación de los contenidos en el artículo 3.1 del Código Civil y, entre ellos, en este caso en particular al espíritu y finalidad que la norma descrita persigue en su conjunto. Bajo esta premisa parece claro que la interpretación separada de los dos requisitos que cita el precepto conduce al absurdo, tal como hemos expuesto, de modo que procedería considerar ambas condiciones como cumulativas y conectadas con un fin último coincidente. Como hemos visto, tal fin es precisamente la proscripción de la división arbitraria del contrato con la finalidad de defraudar los umbrales establecidos para el contrato menor, lo que resulta plenamente congruente con el contenido de la segunda condición que venimos tratando en la medida en que la forma habitual de fraude consiste, en este caso, en la realización sucesiva de contratos menores con el mismo objeto exactamente, esto es, refiriéndose a un contrato que debió ser tratado como una unidad tanto en el aspecto económico como en el aspecto jurídico.

Esta interpretación permite lograr con facilidad la finalidad perseguida por la norma, pero impide que un excesivo rigorismo en su interpretación conduzca a resultados tales como la imposibilidad de ejecutar sucesivos contratos menores por parte de un operador económico en varios supuestos:

- *cuando sus objetos sean cualitativamente distintos o*





- *cuando, siendo las prestaciones que constituyen su objeto equivalentes, no haya duda alguna de que no constituyen una unidad de ejecución en lo económico y en lo jurídico.”*

Este mismo informe, en su consideración jurídica 3, concluye:

“Es evidente, a juicio de este órgano consultivo, que cuando el legislador alude a la no existencia de un contrato menor anterior con la misma entidad contratista que, individual o conjuntamente supere los umbrales, la finalidad de la norma es proscribir la posibilidad de que se pueda burlar el límite cuantitativo del contrato menor mediante una actitud opaca que caracterice los sucesivos contratos como independientes entre sí, ocultando el conocimiento de la verdadera unidad existente entre todos ellos. Por eso, la mención contenida en la ley a esta segunda condición no se convierte en baladí o innecesaria en modo alguno. Por el contrario, llama la atención del exégeta sobre la necesidad de que el órgano de contratación (en el sentido que marca la ley en el artículo 101.6) evite la realización de esta conducta mediante la celebración sucesiva de contratos menores cuyo objeto deba considerarse como una unidad.

Por esta razón, la exigencia de que el contratista no haya suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen el umbral establecido debe interpretarse de modo que lo que la norma impide no es que se celebren otros contratos menores por el mismo operador económico sin límite alguno, sino que la conducta prohibida y que, por consecuencia, debe ser objeto de la necesaria justificación, consiste en que se celebren sucesivos contratos cuyas prestaciones constituyan una unidad y cuya fragmentación resulte injustificada en dos supuestos: bien por haber existido un previo contrato de cuantía superior al umbral y que, sin embargo, se desgaja sin motivo en otros contratos menores posteriores con prestaciones que debieron formar parte del primer contrato, o bien porque esto se haga fraccionando indebidamente el objeto en sucesivos contratos menores.”

Apartado tercero.- Alcance temporal de dicha condición.

En cuanto al periodo de referencia a efectos de comprobar si se da o no la condición citada que habilitaría al órgano de contratación para la celebración del contrato menor, según indica la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en la consideración jurídica 4 del informe citado en el apartado anterior, tal límite temporal debe ser de un año, siendo el día de inicio para el computo de dicho plazo la fecha de la aprobación del gasto del nuevo contrato menor a celebrar.

Apartado cuarto.- Comprobación de los requisitos establecidos en los apartados anteriores.

De conformidad con lo indicado en el artículo 118.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y en la consideración jurídica 5 del citado informe, los órganos de contratación comprobarán el cumplimiento de los requisitos establecidos en los apartados anteriores. A tal efecto, incorporarán al expediente de contratación del contrato menor a celebrar un informe en el que, entre otros extremos, debe hacerse constar lo siguiente:





- Que el objeto del contrato menor a celebrar no ha sido alterado para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación.
- Que en el año anterior a la aprobación del gasto derivado del contrato menor a celebrar, el importe total del gasto aprobado para financiar contratos menores suscritos con el mismo contratista que tengan por objeto prestaciones cualitativamente idénticas y/o formen una unidad, no supera la cifra establecida legalmente como límite para los contratos menores.



Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): 2BC9D230444D3633AF65B8