

MANUAL

Contratos y gastos menores y de las prestaciones reiteradas en servicios y suministros



**EUSKADIKO UDALEN ELKARTEA
ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS VASCOS**

Marzo 2023



EUSKADIKO UDALEN ELKARTEA
ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS VASCOS

Impulso y edición:

EUDel-Euskadiko Udaen Elkarte

Asociación de Municipios Vascos

c/Ercilla 13 (48009 Bilbao)

eudel@eudel.eus

www.eudel.eus

Elaboración:

Consultores de Gestión Pública (CGP)

www.gestionpublica.es

CONTENIDO

1.- PRESENTACIÓN del Manual.	05
-----------------------------------	----

PARTE I.- JUSTIFICACIÓN DEL CONTENIDO OPERATIVO DEL MANUAL

2.- DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES, en general, en cuanto a los contratos menores y la contratación de suministros y servicios de prestación reiterada.	07
--	----

3.- MODELO CONCEPTUAL al que responde el contenido del Manual.....	09
--	----

4.- MARCO LEGAL, en cuanto a los contratos y gastos de baja cuantía, en general, y a los suministros y servicios de prestación reiterada, en particular.....	13
---	----

4.1. Modelo general de la legislación de contratos.	13
--	----

4.2. Los contratos menores: marco legal y contenido del expediente.	14
--	----

a.- Regulación general.	14
------------------------------	----

b.- El “informe del órgano de contratación”.	17
---	----

c.- El informe de necesidad del artículo 28 de la LCSP.	17
--	----

d.- El informe de la Secretaría General, de la DA 3ª-8 de la LCSP.....	18
--	----

e.- La fiscalización de los contratos menores.....	18
--	----

f.- La excepción legal del sistema de los anticipos de caja fija “u otro similar”.	19
---	----

g.- Criterios prácticos para la aplicación de los contratos menores, en general.	19
--	----

4.3. Los contratos menores: su aplicación en el ámbito de las prestaciones reiteradas.	21
--	----

a.- Las prestaciones reiteradas y la prohibición de fraccionamiento fraudulento de los contratos en la Ley de Contratos del Sector Público.....	21
--	----

b.- Las prestaciones reiteradas y la prohibición de fraccionamiento fraudulento de los contratos en la doctrina de las Juntas Consultivas de Contratación.....	23
c.- Qué elementos hay que considerar para determinar si se da o no fraccionamiento del objeto de un contrato.	26
d.- Criterios prácticos para la aplicación de los contratos menores en la contratación de prestaciones reiteradas.	28
4.4. Los anticipos de caja fija y los pagos a justificar.	30
4.5. Los Acuerdos Marco.....	33
4.6. Los Sistemas Dinámicos de Adquisición.	37

PARTE II.- MANUAL OPERATIVO

5.- DECISIONES a adoptar por cada Institución, en cuanto a los INSTRUMENTOS A UTILIZAR en cada caso.	41
6.- Aplicación práctica de los ANTICIPOS DE CAJA FIJA y los PAGOS A JUSTIFICAR.	43
7.- Aplicación práctica de los CONTRATOS MENORES, en general, y en el ámbito de los suministros y servicios de prestación reiterada, en particular.	46
8.- Aplicación práctica de los ACUERDOS MARCO, en los suministros y servicios de prestación reiterada.....	49

ANEXO.- PLIEGO de cláusulas administrativas particulares que sirven de base al ACUERDO MARCO de selección de un suministrador y el establecimiento de las normas que regirán los sucesivos suministros de material de ferretería con destino al ayuntamiento de

1.- PRESENTACIÓN DEL MANUAL

El presente **MANUAL DE LOS CONTRATOS Y GASTOS MENORES Y DE LAS PRESTACIONES REITERADAS EN SERVICIOS Y SUMINISTROS** se ha elaborado teniendo en cuenta, fundamentalmente, los siguientes **criterios**:

- ✓ **La situación existente** en los Ayuntamientos, en la materia objeto del Manual.
- ✓ **El marco legal.**
- ✓ **El modelo conceptual** que, en esta materia, utiliza Consultores de Gestión Pública para los ayuntamientos, el cual tiene en cuenta, por un lado, las necesidades reales de los mismos, y, por otro, el referido marco legal.

Dado que uno de los elementos que se han tenido en cuenta para la elaboración del Manual ha sido la situación existente, en general, en los ayuntamientos, en todo lo que se refiere a los contratos y gastos de pequeña cuantía, tanto los reiterativos, como los que no lo son, el Manual aborda un tratamiento y solución integral a todo ello. Por esta razón, como una de las soluciones que se recogen para los servicios y suministros de prestación reiterada consiste en canalizar los mismos a través de acuerdos marco, junto al Manual **se aporta un pliego de cláusulas administrativas particulares de esta figura, para un ejemplo concreto de suministros de prestación reiterada**, que aunque está referido a materiales de ferretería, el citado pliego puede servir de modelo para su adaptación a otros supuestos de contratación de este tipo de prestaciones repetitivas.

Con todo, la aplicación de este Manual puede representar un avance importante en la gestión de ciertos contratos y necesidades, por parte de las Entidades Locales, porque el contenido del mismo incorpora elevadas cotas de eficacia, eficiencia,

simplificación y celeridad, todo ello en el marco de la legalidad, pues las normas públicas contienen respuestas y soluciones eficaces para todos los problemas y necesidades que se le puedan plantear a las Administraciones.

PARTE I.- JUSTIFICACIÓN DEL CONTENIDO OPERATIVO

DEL MANUAL

2.- DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES, EN GENERAL, EN CUANTO A LOS CONTRATOS MENORES Y LA CONTRATACIÓN DE SUMINISTROS Y SERVICIOS DE PRESTACIÓN REITERADA

Como **este Manual pretende ser una respuesta a los problemas y necesidades de los Ayuntamientos**, se señalan en este punto las características de la situación que, con carácter general, se vive en los mismos, por lo que se refiere al ámbito del referido Manual.

Lógicamente, lo que calificamos como problemas o carencias surge mediante la comparación de la situación y prácticas municipales con un modelo ideal diferente, lo cual significa que, si no se compartiese ese modelo, tampoco se compartiría el diagnóstico, razón por la que, lo que a nosotros nos parece un problema, a otros podría no parecerlo. El referido modelo conceptual de la comparación, lo hacemos explícito en el siguiente punto del Manual.

En resumen, los problemas globales que suelen darse, en general, en el ámbito del objeto del Manual, son los siguientes:

- 1) **Se planifica poco o nada la contratación** de la Institución, lo que genera una necesidad mayor de pequeñas contrataciones puntuales y, con frecuencia, urgentes.
- 2) **Se “trocean” los contratos**, con el fin de encajar una necesidad concreta en varios contratos menores.

- 3) **No hay suficiente diversificación y proporcionalidad en los contratos menores**, por lo que respecta a la cuantía de los mismos, lo cual significa que está previsto realizar los mismos trámites para un contrato de 15.000€, que para otro de 1.000€, que es una cuantía 15 veces menor.
- 4) **No se suelen aplicar, en general, los contratos menores, a los suministros y servicios de prestación reiterada**, sea cual sea la circunstancia y cuantía de tales contratos. Aparte de que la Ley no excluye el contrato menor de los referidos supuestos, esta situación exige recurrir al procedimiento abierto para suministros y servicios de prestación reiterada, de importes bajos y muy bajos, con la incidencia negativa que ello genera en la eficiencia, en la eficacia y en la celeridad de estas contrataciones.
- 5) Una de las causas por las que se dan los problemas anteriores obedece a que, en la realidad, **el procedimiento abierto, en todas sus variantes, se realiza con un excesivo plazo de tramitación** (5, 6, 7 meses, o más), razón por la que se intenta acudir a mecanismos más rápidos de satisfacción de las necesidades, aunque sea forzando, incluso violando, la legalidad.
- 6) **No suele haber un diseño integral y realista de la diversidad de soluciones a aplicar**, utilizando todas las posibilidades que ofrece la legislación, en cuanto a instrumentos y en cuanto a trámites para abordar las necesidades de contratos y gastos de pequeña cuantía, así como por lo que se refiere a los suministros y servicios de prestación reiterada, utilizando todas las posibilidades que ofrece la legislación, en cuanto a instrumentos y en cuanto a trámites.
- 7) Abundando en los anteriores problemas, cabe señalar que el elevado número de irregularidades que se cometen en la aplicación de los contratos menores responden, no tanto a un bajo respeto hacia las normas, por parte de personal empleado y cargos municipales, como a una **falta de instrumentos y soluciones realistas, eficaces y congruentes con las necesidades** de las instituciones locales.

3.- MODELO CONCEPTUAL AL QUE RESPONDE EL CONTENIDO DEL MANUAL

El modelo conceptual desde el que se ha elaborado este Manual está configurado por los siguientes planos:

a) Las características objetivas de la realidad.

Según este plano, se debe tener en cuenta que hay necesidades de contratos cuya prestación se necesita con un alto grado de inmediatez, mientras que otras permiten una previsión anticipada. Por ejemplo, si se rompe la cerradura de la puerta del Ayuntamiento, hay que arreglarla en el momento, mientras que la contratación de la limpieza de los inmuebles municipales se puede y se debe prever anticipadamente.

b) Las características de la actividad municipal.

Todas las actividades municipales vienen referidas, en definitiva, a la necesidad y obligación irrenunciable que pesa sobre el Ayuntamiento, de prestar los servicios que están en la razón de existir del propio Ayuntamiento y, además, prestarlos con continuidad.

c) Las características de la organización municipal.

Según la envergadura de la organización, hay que articular mecanismos apropiados para satisfacer las necesidades de suministros y servicios de prestación reiterada, por lo que se refiere al importe de las prestaciones, así como a los instrumentos a utilizar.

En línea con lo dicho, por lo que se refiere al importe de una prestación concreta, se debe tener en cuenta que no es lo mismo un gasto de 1.000€ en un

Ayuntamiento de un municipio de 100 habitantes, que en la Administración General del Estado. En coherencia con ello, el tamaño de la Institución puede que requiera disponer de un apropiado almacén de suministros de consumo permanente, así como prever grandes contratos para las prestaciones reiteradas, soluciones ambas, que un Ayuntamiento muy pequeño no necesitará.

d) El marco legal en el que hay que actuar

En este plano, y por lo que respecta al objeto de este Manual, entendemos que se deben tener en cuenta los tres tipos de normas siguientes:

1. Las normas específicas

En ellas se pueden encontrar, como se ha dicho, soluciones eficaces y eficientes a cualquier necesidad que se suscite en un Ayuntamiento, en cuanto a suministros, servicios y otros gastos menores. Por lo que se refiere al contenido del Manual, las normas específicas de aplicación son las referidas a los procedimientos de contratación, los acuerdos marco, el gasto en las Entidades Locales, los anticipos de caja fija, los pagos a justificar, etc.

2. Las normas principio

Son aquellas que, junto con las anteriores, han de aplicarse permanentemente en toda actuación de la Administración, pues sirven para orientar la interpretación a realizar, en cada caso, de las normas específicas, de forma que en el detallismo de estas, no se pierda su sentido de fondo. Fundamentalmente, nos referimos a las siguientes normas principio:

- ✓ **Eficacia** en la actuación pública.

- ✓ **Eficiencia** en la actuación, en general, como en el gasto público, en particular.
- ✓ **Simplificación** del procedimiento administrativo.
- ✓ **Celeridad** del procedimiento administrativo.
- ✓ **Buena administración**, en particular de la contratación pública.
- ✓ *“Las entidades del sector público velarán por la **eficiencia** y... favorecerán la **agilización de trámites**...” (Artº 28-2 LCSP)*

3. Las normas de interpretación (Art. 3.1 del Código Civil)

Y además, unas y otras normas, interpretadas de acuerdo con las reglas previstas en nuestro Ordenamiento Jurídico:

*“Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, **atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad** de aquellas”.*

En coherencia con el modelo expuesto, los instrumentos y soluciones a aplicar en los Ayuntamientos, en el marco de la legalidad, para sus suministros y servicios de prestación reiterada, así como para otros gastos de funcionamiento habitual, deben integrar los siguientes **objetivos**:

- ✓ Tramitaciones y **actuaciones proporcionales** a la cuantía de cada gasto concreto.

- ✓ **Plazos de ejecución**, o disposición de las prestaciones congruentes con las “características objetivas de la realidad” (Punto 3, a).
- ✓ **Planificación y previsión de grandes contratos para varios años** de duración, a aplicar en prestaciones reiteradas, que pueden representar importantes ventajas para el Ayuntamiento, en cuanto al aprovechamiento de economías de escala en los precios, y en cuanto a la eficiencia por el ahorro de dedicación del personal empleado municipal a la gestión de tales prestaciones a pequeña escala, de forma permanente.

4.- MARCO LEGAL, EN CUANTO A LOS CONTRATOS Y GASTOS DE BAJA CUANTÍA, EN GENERAL, Y A LOS SUMINISTROS Y SERVICIOS DE PRESTACIÓN REITERADA, EN PARTICULAR

4.1. Modelo general de la legislación de contratos

En coherencia con la doctrina científica sobre contratación y compras, la Ley de Contratos del Sector Público actual (Ley 9/2017, de 8 de noviembre), al igual que todas las anteriores leyes en la materia, han distinguido diferentes formas de actuar (procedimientos), en función de la cuantía del contrato, del siguiente modo:

✓ **Contratos de alta cuantía:**

Alta difusión y concurrencia. Elevado N° de actuaciones. Alta dedicación.

✓ **Contratos de media cuantía:**

Difusión a nivel medio. Menos actuaciones. Dedicación media.

✓ **Contratos de baja cuantía:**

Baja o nula difusión y concurrencia. Bajas actuaciones. Baja dedicación.

Además, según una regla estadística que se cumple siempre, el número de contratos que se realizan en cada organización, aumenta a medida que disminuye el importe de los mismos. Al mismo tiempo, los contratos de alta cuantía representan el mayor porcentaje de todo el gasto en contratos (aproximadamente entre un 60 y un 70 %); los de cuantía media, un porcentaje menor (aproximadamente entre un 20 y un 30 %) y los de baja cuantía, el menor porcentaje del total (aproximadamente entre un 10 y un 20 %). Esto significa que, por razones económicas, de eficiencia y de proporcionalidad jurídica, hay que prestar mayor dedicación a la preparación y gestión de los contratos, cuanto mayor sea su importe, lo cual es coherente con la

diversidad de procedimientos previstos en la legislación de contratos, que establece lo siguiente:

- ✓ Contratos de alta cuantía: procedimientos abierto y restringido.
- ✓ Contratos de cuantía media: procedimiento abierto simplificado ordinario y procedimiento abierto simplificado abreviado.
- ✓ Contratos de baja cuantía: contratos menores.

Todo esto tiene una base eminentemente económica.

En el contexto del modelo general expuesto, y que está en el fondo de la diversidad de procedimientos previstos en la legislación de contratos, en los siguientes puntos se abordan las especificidades legales de los instrumentos y soluciones que se recogen en este Manual.

4.2. Los contratos menores: marco legal y contenido del expediente

a.- Regulación general

Tras la redacción original del artículo 118 de la LCSP, el RD-ley 3/2020, de 4 de febrero, llevó a cabo una modificación de dicho artículo, muy necesaria, por razones de seguridad jurídica, pero también, a nuestro juicio, para frenar la enorme irracionalidad que se estaba produciendo en la práctica, con los contratos menores. La Exposición de Motivos del citado RD-ley, a propósito de la indicada modificación, señala lo siguiente:

“...se ha incluido la modificación del artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, que recogió el decaído proyecto ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019 (BOC de 16 de enero de 2019), al resultar urgente y necesario por razones de seguridad jurídica solucionar los graves problemas

técnicos que el actual artículo 118.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, plantea al exigir, para celebrar un contrato menor, que el contratista no haya suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen las cifras que establece el artículo 118.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.”

Así pues, la redacción actual del artículo 118 de la LCSP, es la siguiente:

“1. Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal.

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

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

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

5. Lo dispuesto en el apartado 2.º de este artículo no será de aplicación en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de

caja fija u otro similar para realizar pagos menores, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros”.

Igualmente, en cuanto al plazo de duración, se ha de tener en cuenta el artículo 29-8 de la LCSP, en el que se especifica que los contratos menores *“no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga”*. También, en cuanto al plazo de los contratos menores, rige la modificación del artículo 29-7 de la misma Ley, llevada a cabo por la reciente Ley 9/2022, de 14 de junio, de Calidad de la Arquitectura, que, en lo que aquí interesa, dice lo siguiente:

“Los contratos de servicios complementarios de un contrato menor de obras podrán tramitarse también como contratos menores, aun cuando su duración exceda del año previsto en el apartado siguiente de este artículo, siempre que cumplan los requisitos previstos en el artículo 118 de esta ley, que su duración no exceda de 30 meses y que el exceso sobre el año de duración venga justificado exclusivamente por la duración del período de garantía establecido en el contrato de obras principal y los trabajos relacionados con la liquidación de dicho contrato principal”.

A la vista del citado artículo 118 de la LCSP, de otras normas jurídicas relacionadas directa o indirectamente con los contratos menores, y teniendo en cuenta los principios de simplificación, celeridad y eficiencia, entre otros, se abordan a continuación las siguientes cuestiones:

- Qué informe es ese del “órgano de contratación”.
- Hay que hacer también el informe de necesidad del artº 28 de la LCSP?
- “Será también preceptivo el informe jurídico del Secretario, de la Secretaria en la aprobación de expedientes de contratación ...”? (DA-3ª-8 de la LCSP).

- ¿Llevan fiscalización previa estos contratos?
- Qué otras situaciones de valor estimado que no exceda de 5.000€, son similares a los anticipos de caja fija, a efectos de tener una tramitación aún más simplificada (No se tiene que realizar el *“informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto”* con intención de sortear los umbrales económicos de estos contratos.
- Establecida la forma de proceder en los contratos menores, ¿cómo operar en situaciones de urgencia?

b.- El “informe del órgano de contratación”

Por lo que se refiere al informe del órgano de contratación, cabe decir, rotundamente, que, **al menos en el ámbito local, los órganos jurídico-administrativos no hacen informes**. Esto nos lleva, a que este informe deba ser emitido por la Unidad promotora del contrato, el cual se debe pronunciar sobre los aspectos a que se refiere el artículo 118-2 de la LCSP: la necesidad del contrato y *“que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales”* del menor.

c.- El informe de necesidad del artículo 28 de la LCSP

El informe de necesidad a que se refiere el artículo 28 de la LCSP, **no es aplicable a los contratos menores**, según la redacción del mismo, que dice: *“1. Las entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, cuando se adjudique por un procedimiento abierto, restringido o negociado sin publicidad, deben ser determinadas con*

precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación.”

En los contratos menores tiene lógica que este informe decaiga, pues su lugar estaría ocupado por el informe referido en el apartado anterior.

d.- El informe de la Secretaría General, de la DA 3ª-8 de la LCSP

En nuestra opinión, **aquí no cabe “el informe jurídico del Secretario, Secretaría en la aprobación de expedientes de contratación”** (DA-3ª-8 de la LCSP).

En este sentido, no compartimos la opinión contraria expresada en el Informe 21/2021 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, pues entendemos que el expediente de contratación al que se refiere la citada disposición es el que aprueba el propio expediente, los pliegos, el gasto, ... y abre el proceso de licitación, aspectos que no existen en el contrato menor. En todo caso, si el Ayuntamiento considera que este informe es obligatorio, proponemos que se reduzca a una simple manifestación de conformidad en el propio documento de propuesta y justificación del contrato menor.

e.- La fiscalización de los contratos menores

En aplicación imperativa del art. 219 del TR de la Ley de Haciendas Locales, estos contratos se deben excluir de fiscalización previa. Dice el citado precepto que **“No estarán sometidos a intervención previa los ... contratos menores...”**

f.- La excepción legal del sistema de los anticipos de caja fija “u otro similar”

Entendemos que el instrumento de los anticipos de caja fija, como otros que se contienen en las leyes, están previstos para solucionar pacíficamente necesidades concretas, que sin dichos instrumentos se carecería de solución adecuada. Su régimen jurídico se contiene en los artículos 73 a 76 del RD 500/1990, de 20 de abril.

El sistema de los anticipos de caja fija, que es una **excepción al procedimiento presupuestario ordinario**, encuentra su razón de ser, en general, en la existencia real de situaciones que exigen hacer frente a pequeños gastos, que a su vez requieren un pago inmediato. Por ello, entendemos que un sistema similar al de los anticipos de caja fija (a los efectos que aquí interesan), son **los pagos a justificar**, que se significan por ser una **excepción al principio de previa acreditación documental**. El régimen jurídico de los pagos a justificar se contiene en los artículos 69 a 72 del citado RD 500/1990.

g.- Criterios prácticos para la aplicación de los contratos menores, en general

De acuerdo con todo lo visto, incluidos los principios jurídicos, así como el modelo conceptual en el que se inspira el contenido de este Manual, hay que articular una variedad de formas de proceder, en cuanto a gastos y contratos menores, que, dando respuesta adecuada y realista a cada necesidad, tenga en cuenta la diversidad de situaciones que se pueden dar, tal como hacen muchas Administraciones Públicas.

En suma, se aportan a continuación los criterios prácticos en los que se inspira el contenido específico de cada uno de los apartados operativos del Manual.

- Se debe de articular una **matriz de soluciones diferentes**, para gastos y contratos menores que distinga aspectos como los siguientes:

- **El importe del contrato o gasto.**

No debe tramitarse igual un contrato menor para comprar un libro, por importe de 20€, que la compra de libros para la biblioteca municipal, por importe de 14.999€.

- **El grado de inmediatez del gasto.**

No debe tramitarse igual un contrato menor de consultoría para elaborar una Relación de Puestos de Trabajo, que la reparación de la cerradura de la puerta del Ayuntamiento que se acaba de romper.

- **El grado de urgencia**, aun cuando la cuantía del contrato menor sea alta.

➤ Según lo visto en este punto 4.2, en cuanto a tramitación general del contrato menor la **fase de preparación** podría comprender, únicamente, lo siguiente:

- ✓ **Un informe**, a emitir por la Unidad promotora del contrato, en el que se pronuncie sobre la necesidad del contrato, así como sobre la no alteración fraudulenta del objeto para sortear los umbrales económicos del contrato menor.

Esta es, también, la posición contenida en la Instrucción 1/2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, cuando dice: *“La información o documentación relacionada en los puntos 1 (informe motivando la necesidad del contrato), 2 (justificación de que no se está alterando el objeto del contrato para evitar los umbrales del contrato menor) y 3, así como la justificación a la que hace referencia el punto 4, y en aras de la simplificación administrativa, podrán unificarse en un único documento o informe del órgano de contratación”*.

- ✓ **La acreditación documental de la existencia de crédito** presupuestario para financiar el contrato, acreditación que puede encontrar vías descentralizadas, en aras de la agilización de este tipo de expedientes.
- Se deben articular **fórmulas globales de aprobación previa de gasto**, con el fin de simplificar y agilizar, para las situaciones que lo requieran, en lugar de realizar siempre esta operación, individualizadamente, para cada contrato o gasto.

4.3. Los contratos menores: su aplicación en el ámbito de las prestaciones reiteradas

a.- Las prestaciones reiteradas y la prohibición de fraccionamiento fraudulento de los contratos en la Ley de Contratos del Sector Público

Para concluir si los contratos menores se pueden aplicar, legalmente, para contratar prestaciones reiteradas o no, hemos de partir de las dos siguientes normas fundamentales, de la Ley de Contratos del Sector Público, que se refieren al concepto de valor estimado y a la prohibición de fraccionamiento fraudulento de los contratos.

Artº 101- Valor estimado

“1.- A todos los efectos previstos en esta Ley, el valor estimado de los contratos será determinado como sigue:”

...

“10. En los contratos de suministro o de servicios que tengan un carácter de periodicidad, o de contratos que se deban renovar en un período de tiempo determinado, se tomará como base para el cálculo del valor estimado del contrato alguna de las siguientes cantidades:

- a) *El valor real total de los contratos sucesivos similares adjudicados durante el ejercicio precedente o durante los doce meses previos, ajustado, cuando*

sea posible, en función de los cambios de cantidad o valor previstos para los doce meses posteriores al contrato inicial.

- b) El valor estimado total de los contratos sucesivos adjudicados durante los doce meses siguientes a la primera entrega o en el transcurso del ejercicio, si este fuera superior a doce meses.”*

Artº 99- Objeto del contrato

“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.”

Como en las prestaciones reiteradas siempre habrá fraccionamiento, porque este tipo de suministros o de servicios son aquellos que la Administración necesita permanentemente, según los párrafos citados del artículo 101 en este tipo de contratos no se produce fraccionamiento de los mismos, cuando entre dos contratos con las mismas prestaciones media, al menos, un año, en términos generales, porque para la configuración del siguiente contrato se parte de cero, sin que se produzca fraccionamiento ilegal. O sea, que cuando transcurre un año desde el anterior contrato, se puede hacer uno nuevo con la misma prestación, sea mayor o menor el contrato, pues la Ley no distingue períodos de tiempo diferentes, en función del procedimiento de adjudicación que se emplee.

A pesar de que las corrientes mayoritarias al uso, incluidas las de las diferentes Juntas Consultivas de Contratación, han matizado mucho la interpretación del precepto citado en una dirección muy restrictiva, por parte de las citadas Juntas no lo ha sido tanto como para decir expresamente que los contratos menores no se pueden aplicar en los suministros y servicios de prestación reiterada, porque esa interpretación chocaría frontalmente con el citado artículo 101 de la LCSP, lo cual no carece de sentido, porque una cuestión es que las Juntas Consultivas interpreten la Ley y otra, bien diferente, es que, por vía de interpretación, noven la Ley. Y lo cierto es

que, si la Ley hubiera querido excluir la aplicación de los contratos menores de las prestaciones reiteradas, entre las características de estos contratos habría incluido esta, expresamente.

En línea con lo expuesto, recordemos que, a pesar del “mal cartel” que se le atribuye a los contratos menores, como si estos no estuviesen contenidos en la Ley, no hay que olvidar que esta los concibe para contratos de pequeña cuantía, donde es impertinente, ineficaz o ineficiente promover concurrencia. En este aspecto nos remitimos a lo dicho en el punto 4.1 del Manual.

b.- Las prestaciones reiteradas y la prohibición de fraccionamiento fraudulento de los contratos en la doctrina de las Juntas Consultivas de Contratación

Citamos, a continuación, fragmentos de diversos informes de diferentes Juntas Consultivas de Contratación, en las que queda patente que estas **no dicen que los contratos menores no se pueden aplicar a las prestaciones reiteradas**.

- ***“Cuando entre dos contratos menores, cuyas prestaciones sean equivalentes, haya mediado 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.”*** (Informes JCCPE (41/2017 y 42/2017))
- ***“La suscripción de contratos menores sucesivos para la adquisición de bienes o servicios que se requieren repetidamente, por responder a necesidades de carácter recurrente, periódico o permanente, puede no ser el mecanismo más adecuado y más conforme con la normativa en materia de contratación pública para cubrir este tipo de necesidades e, incluso, puede llegar a ser contrario a aquella normativa, según las circunstancias concurrentes en cada caso.”*** (Informe 14/2014 JCCA Generalitat de Catalunya)

- *“En la tramitación de los contratos menores deben respetarse las prescripciones de la Ley de Contratos del Sector Público y, por tanto, estos contratos no pueden tener una duración superior a un año ni pueden ser el resultado del fraccionamiento del objeto de un contrato. Para determinar si en el caso de que se contrate, mediante un contrato menor, la misma prestación año tras año hay una vulneración de las normas que regulan la contratación hay que tener en cuenta las consideraciones que se han realizado anteriormente y aplicarlas **caso a caso.**”* (Informe 4/2010 JCCA de Baleares)

- *“La exposición de motivos de la LCSP señala que la nueva Ley efectúa una revisión general de la regulación de la gestión contractual, a fin de avanzar en su simplificación y racionalización, y disminuir los costes y cargas que recaen sobre la entidad contratante y los contratistas particulares.”* (Informe 4/2010 JCCA de Baleares)

- *“Así pues, tal como reconoce el legislador, los contratos menores suponen una simplificación sustancial del procedimiento de adjudicación de los contratos que tienen un importe más bajo, y permiten, en la práctica, seleccionar libremente al contratista. La Ley los configura como expedientes que se justifican por razón de su naturaleza y de la cuantía y que se reducen a un procedimiento eficaz y muy simple, como manifestación del principio de eficacia.”* (Informe 4/2010 JCCA de Baleares)

- *“De acuerdo con lo anterior, hay que considerar que **los contratos menores son una herramienta útil** que permite la simplificación del procedimiento de contratación en los casos en que la prestación que se debe contratar tiene un importe bajo y se puede ejecutar en un plazo breve (hasta un año), pero se debería utilizar con carácter excepcional”.* (Informe 4/2010 JCCA de Baleares)

- ***“Corresponde al órgano de contratación, teniendo en cuenta la naturaleza del contrato, la competencia y la conveniencia para el interés general, escoger el procedimiento más adecuado en cada caso. Este procedimiento puede ser, porque así lo prevé la Ley, el correspondiente a los contratos menores, figura que permite simplificar el procedimiento de contratación. Sin embargo, con el objetivo de mejorar la gestión pública, es aconsejable ponderar las ventajas y los inconvenientes que ofrece cada procedimiento y, siempre que sea posible, escoger el que permita respetar al máximo los principios generales de la contratación pública. En definitiva, debe buscarse un equilibrio que permita llevar a cabo una buena administración”.*** (Informe 4/2010 JCCA de Baleares)
- ***“...se puede hablar de fraccionamiento cuando **razonablemente pueda preverse** que la prestación objeto del contrato se debe mantener durante un determinado período que excede del plazo de ejecución o de la duración máximos previstos al inicio de la contratación. En este sentido, la existencia de diversos contratos menores, tramitados simultánea o consecutivamente, que tienen por objeto diversas prestaciones que, consideradas en su conjunto, forman una unidad operativa o funcional, puede ser un indicio de que se ha fraccionado un contrato indebidamente - y esto es así con independencia de que el adjudicatario sea diferente en cada contrato, dado que lo que se fracciona es el objeto del contrato -. **Ello no obstante, como se ha dicho, este hecho es un mero indicio que debe ser objeto de un análisis más detallado**”*** (Informe 4/2010 JCCA de Baleares)
- ***“El contrato menor se articulaba en el Texto refundido ..., al igual que en la actual LCSP como un régimen jurídico dirigido a atender la necesidad de simplificar el procedimiento administrativo en aquellos supuestos en los que debe primar la agilidad con que han de ser atendidas determinadas necesidades de reducido importe económico, así como su***

adecuación a los usos habituales del mercado respecto de determinados bienes y servicios”. (Informe 1/2018 de la JCCA de Canarias)

Como puede verse, **la doctrina de las Juntas Consultivas no afirma rotundamente que no se puedan repetir contratos de prestación reiterada periódicamente, mediante contratos menores**, sino que hay que ver y decidir caso a caso.

c.- Qué elementos hay que considerar para determinar si se da o no fraccionamiento del objeto de un contrato

Como quiera que la aplicación de los contratos menores (entre otros procedimientos) en las prestaciones reiteradas, en cualquier caso, puede incurrir en fraccionamiento fraudulento del objeto del contrato, vamos a tratar en este punto los **elementos que hay que considerar, en cada situación concreta, para determinar si se incurre o no en dicho fraccionamiento**.

Es de sumo interés, al objeto de este Manual, abordar este punto, por cuanto existe una práctica totalmente extendida en la Administración Local, que para dilucidar la cuestión a que nos referimos únicamente tiene en cuenta el objeto. Es decir, si entre dos contratos hay identidad de objeto, hay fraccionamiento.

Esta práctica, por más extendida que esté, no es coincidente con la doctrina, tanto oficial como científica de siempre, según la cual, discernir los casos en que el objeto del contrato ha sido fraccionado de forma indebida, obliga a abordar la cuestión desde varios ejes, si bien cada caso requiere tener en consideración las circunstancias presentes y el contexto en que se desenvuelve, pues no siempre la distinción será clara e indiscutible. En concreto, **para que entre dos o más situaciones dadas se produzca fraccionamiento fraudulento del contrato, tiene que haber coincidencia entre los tres siguientes elementos**:

✓ **El objeto**

Entendido como prestación.

✓ **Los sujetos**

Personas físicas o jurídicas que asumen las obligaciones que derivan del contrato, y que son, a estos efectos:

- El órgano de contratación o la Administración, según los casos.
- El contratista.

Por lo que respecta al Órgano/Administración, hay que tener en cuenta lo señalado por el artículo 101-6 de la LCSP, que dice:

“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.”

✓ **La causa**

Es la finalidad que las partes persiguen, constituida por la necesidad a satisfacer con la prestación en una misma unidad funcional.

(Una detallada ampliación de este tema puede encontrarse entre otros, en el Informe 1/2010, de 3 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias.)

De acuerdo con los tres elementos esenciales vistos:

- Se realizará un único contrato cuando haya coincidencia en los tres elementos, es decir:
 - a) Cuando la prestación a realizar para atender una necesidad, hayan de contratarla unos **mismos sujetos**,
 - b) para realizar **un mismo objeto**,
 - c) y motivado por una **misma causa**, para una **necesidad concreta, específica, detectada en un momento determinado y para una misma unidad funcional**
- Se podrán realizar contratos distintos desde el momento en que, la adecuada ejecución de la prestación a realizar motive que alguno de esos tres elementos varíe, aunque haya coincidencia con los otros, todo ello sin perjuicio de lo señalado en el Artº 101-6, citado.

Casos concretos de aplicación de los criterios señalados en este punto sobre el modo de determinar si se da o no fraccionamiento fraudulento de los contratos, se pueden encontrar, aparte del ya citado Informe 1/2010 de la JCCA de Canarias, entre otros, en los siguientes: Informe 57/2009, de 1 de febrero de 2010, de la JCCA del Estado. Informe 69/2008, de 31 de marzo de 2009, de la JCCA del Estado. Informe 1/2009, de la JCCA del Estado.

d.- Criterios prácticos para la aplicación de los contratos menores en la contratación de prestaciones reiteradas

- 1º) **Programar las necesidades anuales** de contratos.

2º) Canalizar todo lo que sea posible a través de **contratos mayores o sistemas de almacén**, sin perjuicio de lo que se señala en este Manual sobre los Acuerdos Marco y los Sistemas Dinámicos de Adquisición.

3º) No confundir contratos que recaen sobre prestaciones reiteradas y continuas (limpieza, material de oficina, etc.) con los que recaen sobre **actuaciones periódicas** (festival anual de música clásica, fiestas patronales, carrera ciclista, etc.). En estos contratos, cada año hay que considerarlo independiente.

4º) Para cada contrato concreto, **establecer el plazo que convenga**, fundamentalmente desde el punto de vista de las economías de escala, en el marco del régimen establecido en la Ley para el tipo de contrato de que se trate.

5º) Si ese plazo no es superior a un año y aunque se sumasen más años seguiría siendo un contrato pequeño, **se puede hacer un contrato menor y otros sucesivos, motivadamente**.

- Además, intentar **cambiar de contratista** para cada contrato.
(De acuerdo con los tres elementos vistos que hay que analizar en cada caso concreto para determinar si se da o no fraccionamiento del contrato).
- En todo caso, **no establecer artificialmente un plazo superior al año**, con la finalidad de rehuir el contrato menor, porque hay contratos pequeños con un año de duración, que siguen siendo pequeños, aunque sumemos más años, mientras que, en otros casos, un contrato pequeño se puede convertir en otro mayor.

4.4. Los anticipos de caja fija y los pagos a justificar

En línea con el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, el RD 500/1990, de 20 de abril, de desarrollo parcial de la citada Ley, define los anticipos de caja fija y los pagos a justificar, del siguiente modo:

“Artículo 69.

- 1. Tendrán el carácter de «a justificar» las órdenes de pago cuyos documentos justificativos no se puedan acompañar en el momento de su expedición (art. 171.1 LRHL).*
- 2. Las órdenes de pago «a justificar» se expedirán en base a resolución de la Autoridad competente para autorizar el gasto a que se refieran y se aplicarán a los correspondientes créditos presupuestarios.”*

“Artículo 70.

- 1. Los perceptores de las órdenes de pago a que se refiere el artículo anterior quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas en el plazo máximo de tres meses desde la percepción de los correspondientes fondos (artículo 171.2 LRHL).”*

“Artículo 73.

- 1. Para las atenciones corrientes de carácter periódico o repetitivo, tales como dietas, gastos de locomoción, material de oficina no inventariable, conservación y otros de similares características, los fondos librados a justificar podrán tener el carácter de anticipos de caja fija (artículo 171.3 LRHL).*
- 2. Tendrán la consideración de anticipos de caja fija las provisiones de fondos de carácter no presupuestario y permanente que se realicen a pagadurías, cajas y habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación al Presupuesto del año en que se realicen, de los gastos a que se refiere el apartado anterior.*

3. Las provisiones en concepto de anticipos de caja fija se realizarán en base a una resolución dictada por la Autoridad competente para autorizar los pagos y se aplicarán inicialmente al concepto no presupuestario que, a tal objeto, se determine.

4. En ningún caso la cuantía global de los anticipos de caja fija podrá exceder de la cantidad que, a tal efecto, fije el Pleno de la Entidad.”

“Artículo 74.

1. Los cajeros, pagadores y habilitados que reciban anticipos de caja fija, rendirán cuentas por los gastos atendidos con los mismos, a medida que sus necesidades de Tesorería aconsejen la reposición de los fondos utilizados, siempre de acuerdo con las normas que, a tal efecto, se dicten por el Pleno de la Entidad.

2. Las órdenes de pago de reposición de fondos se expedirán con aplicación a los conceptos presupuestarios a que correspondan las cantidades debidamente justificadas y por el importe de las mismas, previa presentación y aprobación por la Autoridad competente de las correspondientes cuentas.”

Resumiendo, el contenido de los citados preceptos, señalamos lo siguiente:

- Los **pagos a justificar** son una **excepción al principio de previa acreditación documental de la prestación realizada** por un tercero. **Debe existir consignación presupuestaria, previamente** a la emisión de las órdenes de pago.
- Tienen la consideración de **a justificar** aquellas órdenes de pago, cuyos documentos justificativos no se puedan aportar en el momento mismo de la expedición de tales órdenes.

- Los **anticipos de caja fija** son una **excepción al procedimiento presupuestario ordinario**, el cual requiere la aprobación del gasto previamente a la realización del mismo. **Son operaciones no presupuestarias**.
- Tienen la consideración de **anticipos de caja fija** las **provisiones de fondos**, de carácter no presupuestario y permanente, que se realicen a pagadurías, cajas y habilitaciones específicas, para la inmediata atención de los gastos referidos en la norma. Con posterioridad a la atención de dichos gastos es cuando se lleva a cabo la aplicación de los mismos al Presupuesto correspondiente al año en que tales gastos se realicen.
- Los **anticipos de caja fija** están previstos en las normas para *“las **atenciones corrientes de carácter periódico o repetitivo, tales como dietas, gastos de locomoción, material de oficina no inventariable, conservación y otros de similares características**”*, de ahí su enorme importancia para muchos de los gastos que realiza un Ayuntamiento.
- Finalmente, podemos añadir que los **pagos a justificar** se pueden utilizar para **cualquier tipo de gasto** que se haya autorizado previamente. Sin embargo, los **anticipos de caja fija** se pueden utilizar para **cualquier gasto del Capítulo II** del Presupuesto. En todo caso, en aplicación de este Manual, cada una de las órdenes de pagos a justificar que se decida emitir de forma habitual, debe ser para asuntos específicos de escasa cuantía y/o que requieran una respuesta urgente, como reparaciones, repuestos, elementos informáticos, fotocopias, etc.

Sobre **los anticipos de caja fija y los pagos a justificar**, hemos de señalar que la **Ley no los inventa por inventar**. En este caso, como en tantos semejantes, cuando la Ley establece herramientas, instituciones, etc. lo hace con el objetivo de aportar solución a las necesidades o problemas que plantea la realidad, lo cual quiere decir que, difícilmente en tales situaciones se podrán aplicar otras soluciones diferentes a las previstas para el caso en la Ley, que resulten plenamente eficaces. Por esta razón, a la vista de los supuestos en los que es posible aplicar los anticipos de caja

fija y los pagos a justificar, este Manual los incorpora como una parte significativa del contenido del mismo.

4.5. Los Acuerdos Marco

De las normas que regulan los Acuerdos Marco, a efectos de la definición de su concepto y contenido general, se reproducen los siguientes preceptos de la Ley de Contratos del Sector Público:

“Artículo 219. Funcionalidad y límites.

1. Uno o varios órganos de contratación del sector público podrán celebrar acuerdos marco con una o varias empresas con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos que pretendan adjudicar durante un período determinado, en particular por lo que respecta a los precios, y en su caso, a las cantidades previstas, siempre que el recurso a estos instrumentos no se efectúe de forma abusiva o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada.

2. La duración de un acuerdo marco no podrá exceder de cuatro años, salvo en casos excepcionales, debidamente justificados. En todo caso, la duración del acuerdo marco deberá justificarse en el expediente y tendrá en cuenta, especialmente, las peculiaridades y características del sector de actividad a que se refiere su objeto.

3. La duración de los contratos basados en un acuerdo marco será independiente de la duración del acuerdo marco, y se regirá por lo previsto en el artículo 29 de la presente Ley, relativo al plazo de duración de los contratos y de ejecución de la prestación, así como por los pliegos reguladores del acuerdo marco...”

“Artículo 220. Procedimiento de celebración de acuerdos marco

1. *Para la celebración de un acuerdo marco se seguirán las normas de procedimiento establecidas en las Secciones 1ª y 2ª del Capítulo I del Título I del Libro Segundo de la presente Ley...”*

“Artículo 221. Adjudicación de contratos basados en un acuerdo marco

1. *Solo podrán celebrarse contratos basados en un acuerdo marco entre las empresas y los órganos de contratación que hayan sido originariamente partes en el mismo, salvo lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 227 en relación con los acuerdos marco celebrados por centrales de contratación.*
2. *Los contratos basados en el acuerdo marco se adjudicarán de acuerdo con lo previsto en los apartados 3, 4 y 5 de este artículo.*
3. *Cuando el acuerdo marco se hubiese concluido con una única empresa, los contratos basados en aquel se adjudicarán con arreglo a los términos en él establecidos. Los órganos de contratación podrán consultar por escrito al empresario, pidiéndole, si fuere necesario, que complete su oferta.*
4. *Cuando el acuerdo marco se hubiese concluido con varias empresas, la adjudicación de los contratos en él basados se realizará:*
 - a) *Cuando el acuerdo marco establezca todos los términos, bien sin nueva licitación, bien con nueva licitación. La posibilidad de aplicar ambos sistemas deberá estar prevista en el pliego regulador del acuerdo marco y dicho pliego deberá determinar los supuestos en los que se acudirá o no a una nueva licitación, así como los términos que serán objeto de la nueva licitación, si este fuera el sistema de adjudicación aplicable. Para poder adjudicar contratos basados en un acuerdo marco con todos los términos definidos sin nueva*

licitación, será necesario que el pliego del acuerdo marco prevea las condiciones objetivas para determinar qué empresa parte del acuerdo marco deberá ser adjudicatario del contrato basado y ejecutar la prestación.

Las previsiones anteriores serán también aplicables a determinados lotes de un acuerdo marco, siempre que, en relación con ese lote o lotes en concreto, se hubiera cumplido con los requisitos fijados en el citado apartado y con independencia de las previsiones de los pliegos en relación con el resto de lotes del acuerdo marco.

b) Cuando el acuerdo marco no establezca todos los términos, invitando a una nueva licitación a las empresas parte del acuerdo marco.

5. Cuando en aplicación de lo dispuesto en el apartado 4 anterior, para la adjudicación de un contrato basado en un acuerdo marco procediera una nueva licitación, esta se basará, bien en los mismos términos aplicados a la adjudicación del acuerdo marco, precisándolos si fuera necesario, bien en otros términos. En este último caso, será necesario que dichos términos hayan sido previstos en los pliegos de contratación del acuerdo marco y se concreten con carácter previo a la licitación para la adjudicación del contrato basado.

Por otra parte, si los pliegos del acuerdo marco no recogieran de forma precisa la regulación aplicable a los contratos basados, esta deberá necesariamente incluirse en los documentos de licitación correspondientes a dichos contratos basados.

6. La licitación para la adjudicación de los contratos basados en un acuerdo marco tendrá lugar con arreglo al procedimiento siguiente:

a) Por cada contrato que haya de adjudicarse se invitará a la licitación a todas las empresas parte del acuerdo marco que, de acuerdo con los términos de la adjudicación del mismo, estuvieran en condiciones de realizar el objeto del

contrato basado. La invitación se realizará por los medios que se hubieran establecido a tal efecto en el pliego regulador del acuerdo marco.

No obstante lo anterior, cuando los contratos a adjudicar no estén sujetos a regulación armonizada, el órgano de contratación podrá decidir, justificándolo debidamente en el expediente, no invitar a la licitación a la totalidad de las empresas, siempre que, como mínimo, solicite ofertas a tres.

b) Se concederá un plazo suficiente para presentar las ofertas relativas a cada contrato basado teniendo en cuenta factores tales como la complejidad del objeto del contrato, la pluralidad o no de criterios de valoración, así como su complejidad, y el tiempo necesario para el envío de la oferta.

c) Las ofertas se presentarán por escrito y su contenido será confidencial hasta el momento fijado para su apertura.

Las empresas parte del acuerdo marco invitadas a la licitación de conformidad con lo dispuesto en la letra a) anterior, estarán obligadas a presentar oferta válida en la licitación para la adjudicación del contrato basado, en los términos fijados en el pliego del acuerdo marco.

d) El órgano de contratación podrá optar por celebrar la licitación para adjudicar los contratos basados en un acuerdo marco a través de una subasta electrónica para la adjudicación del contrato basado conforme a lo establecido en el artículo 143 de la presente Ley, siempre que así se hubiera previsto en los pliegos reguladores del acuerdo marco.

e) El contrato se adjudicará al licitador que haya presentado la mejor oferta de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145, valorada según los criterios fijados en el acuerdo marco.

f) La notificación a las empresas no adjudicatarias de la adjudicación de los contratos basados en un acuerdo marco, podrá sustituirse por una publicación en el medio determinado en los pliegos reguladores del acuerdo marco”.

Por consiguiente, a tenor de la Ley de Contratos del Sector Público, las características definidoras de los **Acuerdos Marco**, en lo que interesa al objeto de este Manual, son las siguientes:

- Se trata de una operación en dos fases

1ª.- **Celebración del Acuerdo Marco.**

2ª.- **Celebración de cada contrato específico**, de acuerdo con lo previsto en el Acuerdo Marco.

- Duración máxima de los Acuerdos Marco, **4 años, salvo casos justificados.**
- El Acuerdo Marco se **tiene que celebrar por alguno de los procedimientos establecidos en la LCSP.**
- **Las aperturas** de las proposiciones de cada contrato específico **no son públicas** (artº 22-1-c RD 817/09).
- **La formalización de los contratos basados en un Acuerdo Marco, no es obligatoria** y tales contratos se perfeccionan con la adjudicación (Artºs 36-3 y 153-1 de la LCSP).

4.6. Los Sistemas Dinámicos de Adquisición

De las normas que regulan los Sistemas Dinámicos de Adquisición, a efectos de la definición de su concepto y contenido general, se reproducen los siguientes preceptos de la Ley de Contratos del Sector Público:

“Artículo 223. Delimitación.

1. Los órganos de contratación podrán articular sistemas dinámicos de adquisición de obras, servicios y suministros de uso corriente cuyas características, generalmente disponibles en el mercado, satisfagan sus necesidades, siempre que el recurso a estos instrumentos no se efectúe de forma que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada.

2. El sistema dinámico de adquisición es un proceso totalmente electrónico, con una duración limitada y determinada en los pliegos, y debe estar abierto durante todo el período de vigencia a cualquier empresa interesada que cumpla los criterios de selección.

3. Los órganos de contratación podrán articular el sistema dinámico de adquisición en categorías definidas objetivamente de productos, obras o servicios...”

“Artículo 226. Adjudicación de los contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición.

1. Cada contrato que se pretenda adjudicar en el marco de un sistema dinámico de adquisición deberá ser objeto de una licitación.

En aplicación de lo dispuesto en el párrafo anterior, la adjudicación de los contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición se basará en los términos que hayan sido previstos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas del sistema dinámico de adquisición, que deberán concretarse con mayor precisión con carácter previo a la licitación para la adjudicación del contrato específico en las correspondientes invitaciones.

2. Los órganos de contratación invitarán a todas las empresas que hubieran sido previamente admitidas al sistema dinámico de adquisición a presentar una oferta en

cada licitación que se celebre en el marco de dicho sistema, con sujeción a lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 162 y en el apartado 2 del artículo 163.

Cuando el sistema dinámico de adquisición se hubiera articulado en varias categorías de productos, obras o servicios, los órganos de contratación invitarán a todas las empresas que previamente hubieran sido admitidas en la categoría correspondiente.

3. El plazo mínimo para la presentación de ofertas será de diez días, contados a partir de la fecha de envío de la invitación escrita.

4. Los órganos de contratación adjudicarán el contrato específico al licitador que hubiera presentado la mejor oferta, de acuerdo con los criterios de adjudicación detallados en el anuncio de licitación para el sistema dinámico de adquisición. Cuando proceda, estos criterios podrán formularse con más precisión en la invitación a los candidatos. Según lo dispuesto en el artículo 167 letra e), se considerarán irregulares o inaceptables las ofertas que no se ajusten a lo previsto en los pliegos; aquellas que se hayan presentado fuera de plazo; las que muestren indicios de colusión o corrupción; las que hayan sido consideradas anormalmente bajas por el órgano de contratación; o aquellas cuyo precio supere el presupuesto base de licitación”.

En síntesis, los Sistemas Dinámicos de Adquisición tienen las siguientes características conceptuales:

- ✓ Se aplica **para obras, servicios o suministros de uso frecuente** en la Institución. (En general, las obras solo podrán estar definidas por precios unitarios)
- ✓ En primer lugar, utilizando el **procedimiento restringido, se selecciona a todos los empresarios que hayan concurrido** y que cumplan los requisitos de **solvencia** establecidos en el pliego, quedando así montado el Sistema Dinámico de Adquisición.

- ✓ A partir de que el Sistema esté implantado, cada vez que surja la necesidad de llevar a cabo la celebración de un contrato, **se solicita oferta a todos los integrantes del Sistema**. Se valoran las ofertas, conforme a los criterios de adjudicación previstos en el pliego del Sistema Dinámico de Adquisición, y se continúa como en un procedimiento ordinario, con la singularidad de que, **una vez adjudicado un contrato, continúan formando parte del Sistema las empresas que lo configuran**, a las cuales se volverá a solicitar posteriores ofertas, tantas veces como sea necesario llevar a cabo una contratación.

PARTE II.- MANUAL OPERATIVO

5.- DECISIONES A ADOPTAR POR CADA INSTITUCIÓN, EN CUANTO A LOS INSTRUMENTOS A UTILIZAR EN CADA CASO

A la vista del tratamiento y la variedad de soluciones que ofrece la legislación, tal como se ha puesto de manifiesto en el punto anterior de este Manual, **cada Institución debe de reflexionar y decidir qué instrumento legal va a utilizar para cada uno de los supuestos específicos que se dan en su realidad**, de forma que, de una parte, se cumpla pacíficamente la Ley y, de otra, que los instrumentos que se articulen sean adecuados, eficaces y eficientes.

El mapa de decisiones a adoptar por la Institución, es el siguiente:

1º.- Qué suministros de prestación reiterada se van a canalizar en el Ayuntamiento a través del **ALMACÉN MUNICIPAL**.

Sin perjuicio de las necesidades que los servicios municipales cubran abasteciéndose directamente del almacén municipal, que mantendrá el suficiente estocaje mediante la realización de los oportunos contratos, se procederá como se indica en los siguientes puntos.

2º.- Qué necesidades ocasionales o habituales del funcionamiento ordinario se van a canalizar mediante el sistema de **ANTICIPOS DE CAJA FIJA**.

A este respecto, hay que recordar que estos sistemas están previstos, como se vio en el punto 4 del Manual, para las atenciones corrientes de carácter periódico o repetitivo, tales como las siguientes:

- Dietas.
- Gastos de locomoción.

- Material de oficina no inventariable.
- Conservación.
- Otros de similares características.

3º.- Qué necesidades ocasionales o habituales del funcionamiento ordinario se van a canalizar mediante el sistema de **PAGOS A JUSTIFICAR**.

4º.- Qué necesidades ocasionales o habituales se van a canalizar a través de **CONTRATOS MENORES**.

5º.- Qué suministros y servicios de prestación reiterada se van a canalizar a través de **CONTRATOS MENORES**.

6º.- Qué suministros y servicios de prestación reiterada se van a canalizar a través de **ACUERDOS MARCO**.

6.- APLICACIÓN PRÁCTICA DE LOS ANTICIPOS DE CAJA FIJA Y LOS PAGOS A JUSTIFICAR

De acuerdo con el marco legal, por lo que se refiere a los pequeños gastos que se haya decidido canalizar mediante el Sistema de Anticipos de Caja Fija y el de Pagos a Justificar, las actuaciones en este ámbito se ajustarán a los siguientes criterios:

6.1. Por lo que se refiere a los ANTICIPOS DE CAJA FIJA

Puesto en marcha el sistema o sistemas de Anticipos de Caja Fija del Ayuntamiento y una vez establecido el pagador habilitado de cada sistema, el entramado organizativo de los mismos, así como los criterios a seguir para determinar las cuantías y destinatarios de los gastos en cuestión, se operará del siguiente modo:

1º) De acuerdo con la naturaleza de estos sistemas y con el fin de lograr la mayor agilidad posible, estos gastos se efectuarán **sin fiscalización previa**. En todo caso, por imperativo del artículo 219 del TRLRHL, no estarán sometidos a fiscalización previa los gastos de este tipo, inferiores a 3.005,06 euros.

2º) Los **cajeros, pagadores y habilitados que reciban Anticipos de Caja Fija, rendirán cuentas por los gastos atendidos con los mismos**, a medida que sus necesidades de Tesorería aconsejen la reposición de los fondos utilizados, siempre de acuerdo con las normas que, a tal efecto, se dicten por el Pleno de la Entidad.

3º) Las **órdenes de pago de reposición de fondos** se expedirán con aplicación a los conceptos presupuestarios a que correspondan las cantidades debidamente justificadas y por el importe de las mismas, previa presentación y aprobación por el Alcalde, la Alcaldesa.

4º) Los fondos no invertidos que, al final del ejercicio, se hallen en poder de los respectivos cajeros, pagadores o habilitados, se utilizarán por éstos, en el nuevo ejercicio, para las atenciones para las que el anticipo se concedió.

5º) En cualquier caso, los perceptores de estos fondos quedarán obligados a justificar la aplicación de los percibidos a lo largo del ejercicio presupuestario en que se constituyó el anticipo, por lo que, al menos, en el mes de diciembre de cada año, habrán de rendir cuentas por los gastos atendidos.

6º) Una vez que el habilitado perceptor de los anticipos justifique los gastos realizados, se realizará la imputación contable y presupuestaria de los mismos.

7º) Una vez justificados los gastos realizados por el habilitado, se le reintegrarán las cantidades utilizadas.

6.2. Por lo que se refiere a los PAGOS A JUSTIFICAR

Decididos qué gastos se van a atender por este sistema, designado el cargo o persona empleada municipal a cuya responsabilidad se emita cada una de las órdenes de pago que se establezcan y se fijen los demás aspectos organizativos, se operará de acuerdo con los siguientes criterios:

1º) Las órdenes de Pago a Justificar serán expedidas por el Alcalde, la Alcaldesa, con aplicación a los correspondientes créditos presupuestarios.

2º) Las órdenes de Pago a Justificar se deben de acomodar al plan de disposición de Fondos de la Tesorería Municipal que establezca la Alcaldesa, el Alcalde.

3º) Los perceptores de las órdenes de Pago a Justificar están obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas en el plazo máximo de tres meses, contado desde la percepción de los correspondientes fondos.

4º) Los perceptores de órdenes de Pago a Justificar están sujetos al régimen de responsabilidades que establece la normativa vigente y deberán **reintegrar las cantidades no invertidas o no justificadas**.

5º) No podrán expedirse nuevas órdenes de Pago a Justificar, por los mismos conceptos presupuestarios, a perceptores que tuvieran en su poder **fondos aun pendientes de justificar**.

6º) De acuerdo con la naturaleza de las órdenes de Pago a Justificar, la aplicación efectiva de cada pago se realizará **sin fiscalización previa**.

7.- APLICACIÓN PRÁCTICA DE LOS CONTRATOS MENORES, EN GENERAL, Y EN EL ÁMBITO DE LOS SUMINISTROS Y SERVICIOS DE PRESTACIÓN REITERADA, EN PARTICULAR

De acuerdo con el marco legal y doctrinal expuesto en este Manual (punto 4), así como con las decisiones adoptadas, en cuanto al instrumento a utilizar para cada tipo de gasto que sea preciso realizar en el Ayuntamiento (punto 5), se establece la tipología de expedientes de contratos menores que se especifican en este punto, por lo que se refiere a las fases de preparación y adjudicación. Esta tipología de contratos menores se basa en las diferencias de cuantía de tales gastos, así como en razones de urgencia, quedando excluida la fiscalización previa en todos estos supuestos, por motivos de simplificación y celeridad, teniendo en cuenta que dicha fiscalización previa está excluida por el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, como ya se señaló en el punto 4.2, e) de este Manual.

7.1. Expediente ordinario

Este tipo de expediente se aplicará a los contratos menores cuya cuantía sea **superior a 3.000€ e inferior a 15.000€**, salvo en el caso de los supuestos que se canalicen mediante el sistema de Anticipos de Caja Fija o el de Pagos a Justificar. Estos expedientes contendrán lo siguiente:

1º) Informe de la Unidad promotora del contrato, en el que conste:

- ✓ La necesidad del contrato.
- ✓ Que no se está alterando el objeto del contrato con el fin de evitar la aplicación de los umbrales económicos de los contratos menores.
- ✓ Propuesta de adjudicación.

2º) Acreditación de haberse solicitado, al menos tres ofertas, con carácter general, salvo justificación motivada, cuando ello no sea posible o necesario.

3º) Documento correspondiente a la **retención del crédito** necesario, aspecto que se podrá gestionar descentralizadamente, para este tipo de gastos y contratos.

4º) Adjudicación o documento de aprobación de la Fase D del gasto.

7.2. Expediente simplificado

Este tipo de expediente se aplicará a los contratos menores cuya cuantía sea **superior a 500€ y no superior a 3.000€, salvo en el caso de los supuestos que se canalicen mediante el sistema de Anticipos de Caja Fija o el de Pagos a Justificar**. Estos expedientes contendrán lo siguiente:

1º) Informe de la Unidad promotora del contrato, en el que conste:

- ✓ La necesidad del contrato.
- ✓ Que no se está alterando el objeto del contrato con el fin de evitar la aplicación de los umbrales económicos de los contratos menores.
- ✓ Propuesta de adjudicación.

2º) La oferta del propuesto como adjudicatario.

3º) Documento correspondiente a la **retención del crédito** necesario, aspecto que se podrá gestionar descentralizadamente, para este tipo de gastos y contratos.

4º) Adjudicación o documento de aprobación de la Fase D del gasto.

7.3. Sin expediente previo individualizado

Este supuesto se aplicará a los gastos o contratos menores cuya cuantía **no exceda de 500€**, salvo en el caso de los que se canalicen mediante el sistema de **Anticipos de Caja Fija o el de Pagos a Justificar**. En estos supuestos se operará del siguiente modo:

1º) Se realizarán **aprobaciones de gasto globales y previas**, para tantos gastos de este tipo como sea preciso realizar.

2º) Con posterioridad a la realización del gasto, que podrá ser junto a la conformidad de la correspondiente factura, se procederá a **justificar, sintéticamente, la necesidad del gasto realizado**.

7.4. Gasto o contrato menor de urgencia

Ante la necesidad de realizar gastos o contratos menores de urgencia, no atendidos por el sistema de Anticipos de Caja Fija, ni por el Gastos a Justificar, se operará del siguiente modo:

1º) Si al supuesto concreto corresponde aplicar el **expediente ordinario** y, por razones de urgencia, no es posible, justificadamente se aplicará el **expediente simplificado** y si tampoco es posible, se aplicará el **excluido de expediente previo**.

2º) Si al supuesto concreto corresponde aplicar el **expediente simplificado** y, por razones de urgencia, no es posible, justificadamente se aplicará el **excluido de expediente previo**.

8.- APLICACIÓN PRÁCTICA DE LOS ACUERDOS MARCO EN LOS SUMINISTROS Y SERVICIOS DE PRESTACIÓN REITERADA

En la configuración y aplicación de los Acuerdos Marco se tendrán en cuenta los siguientes **criterios y modos de proceder**:

1º) El hecho de que cada necesidad concreta se deba canalizar a través de un contrato específico, permite **que no tenga que estar totalmente definido en el Acuerdo Marco el objeto de tales contratos específicos** (y, por consiguiente, el precio), lo cual es una ventaja en el caso de suministros multiartículo (porque exime de la necesidad de definir previamente, según los casos, cientos de artículos), o de suministros que evolucionan con bastante celeridad (como la informática, por ejemplo), o de precios poco estables (como los combustibles).

2º) Según los casos, puede resultar conveniente **concretar cuanto se pueda, en el Acuerdo Marco**, los aspectos de los contratos basados en este, porque esto permitirá simplificar y agilizar los contratos específicos posteriores.

3º) También, **siempre que sea posible se seleccionará a un único contratista marco**, para cada tipo de servicios o familia específica de suministros. La razón es de simplificación de los contratos específicos, pues cuando se selecciona a más de uno, hay que establecer una licitación entre todos ellos, para la celebración de cada contrato, lo cual supone más actuaciones y, consiguientemente, más tiempo de realización.

4º) **Otras medidas** que se pueden adoptar para agilizar la tramitación de los contratos específicos basados en el Acuerdo Marco:

a) **Garantía definitiva de los específicos:**

- ✓ Eximir, salvo en obras.
- ✓ O pedir garantía global en el propio Acuerdo Marco.

- b) **Realizar a posteriori la fiscalización de los contratos específicos**, según las posibilidades que ofrece el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.
- c) Prever, para la adjudicación de los contratos específicos, un **órgano que pueda actuar con celeridad y simplificación**. Para ello, intentar que no sea colegiado.
- d) Adjudicado el Acuerdo Marco, **aprobar un gasto global para los contratos específicos** derivados en aquel, de forma que, ante cada contrato específico, se pueda ahorrar toda la tramitación correspondiente al gasto.

5º) Según lo anterior, y según los casos, puede haber **dos tipos de tramitación de los contratos específicos**, por razón de la cuantía y/o de la urgencia:

a) **Contratos específicos ordinarios:**

1º) Documento de necesidad. (Con un impreso estandarizado).

2º) Petición de oferta específica al contratista marco, si es que se precisa concretar algún aspecto, como el precio, por ejemplo. (Con un impreso estandarizado). Este trámite puede ir unido al anterior.

3º) Oferta del contratista.

4º) Informe sobre la oferta recibida y de valoración, en su caso, y **propuesta de adjudicación**. (Con un impreso estandarizado).

5º) Adjudicación.

Como ya se señaló, en los contratos basados en un acuerdo marco no es obligatoria la formalización, razón por la que se perfeccionan con la adjudicación de los mismos, según los artículos 36-3 y 153-1 de la LCSP.

b) Contratos específicos simplificados:

Aplicable a prestaciones de **baja cuantía** y de necesidad de **disposición inmediata**, especialmente en el caso de suministros.

En estos casos, se solicitará al contratista la prestación concreta, por cualquier medio en que quede constancia. En el caso de los suministros, también se podrá utilizar una petición normalizada (un vale?), que un empleado, una empleada del Ayuntamiento entregará al contratista para que este le aporte el suministro.

No habrá adjudicación para cada caso específico y el conjunto de prestaciones, periódicamente, serán objeto de facturación, por el contratista.