



León, 7 de enero de 2020

**Ayuntamiento de XXX
XXX
(SALAMANCA)**

Asunto: Contratación de suministros de productos de pan, bollería y pastelería.

De nuevo nos dirigimos a V.I. en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **20180185**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Constituía el objeto del expediente la contratación del suministro de pan, bollería y pastelería con destino a la residencia de personas mayores y diversos eventos organizados por el Ayuntamiento.

El autor de la queja ponía de manifiesto que los contratos se adjudicaban directamente siempre a la misma empresa, sin que se tramitara ningún procedimiento de contratación. Añadía que el titular del establecimiento (...) había solicitado ser tenido en cuenta en la adjudicación de dichos suministros mediante la formulación de dos solicitudes (29/05/2017 y 06/09/2017, números 103 y 178), a las que había dado respuesta la Alcaldía con fecha 19/10/2017 (nº 157). La respuesta se limitaba a indicar que habían sido “*recibidas*” y “*tenidas en cuenta*”, a la vez que informaba a su presentador que “*las contrataciones realizadas por este Ayuntamiento han sido tramitadas conforme a la legislación vigente*”.

Admitida a trámite la queja e iniciada la investigación oportuna, se solicitó información sobre los contratos de ese tipo suscritos por el Ayuntamiento (fecha, adjudicatario, importe y procedimiento) y la copia de los expedientes (en caso de tratarse de contratos menores, debía aportar una copia de las facturas y órdenes de pago). También se requería información sobre el medio previsto para dar publicidad a los contratos, y sobre el modo en que se habían tenido en cuenta las solicitudes presentadas por una persona interesada en formular una oferta, según había expresado por escrito con fechas 29/05/2017 y 06/09/2017 (números 103 y 178).

El informe enviado el 5/07/2018 (nº 76) señalaba que “*este Ayuntamiento tiene suscrito y en vigor un contrato para el suministro de referencia con (...) y que la duración de este contrato es desde el día 1 de abril de 2018 a 30 de marzo de 2019 y el importe de adjudicación asciende a 4.195,70 €, más 167,83 € de IVA. Que para la adjudicación de dicho contrato se ha tramitado el oportuno expediente respetando*



escrupulosamente la Ley de Contratos del Sector Público”.

A la vista de esta respuesta, se consideró oportuno recabar información complementaria, habiendo solicitado la copia del expediente del último contrato celebrado y los anteriores; sobre los medios de publicidad y el modo en que se habían tenido en cuenta las solicitudes presentadas por otro empresario.

Pese a haber reiterado esta última petición (que tuvo lugar con fecha 22/10/2018) hasta en tres ocasiones (05/12/2018, 17/01/2019 y 14/06/2019), no ha sido posible obtener una respuesta.

El artículo 3.1 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo, establece la **obligación de todos los órganos y entes sujetos a la supervisión del Procurador del Común de auxiliarle en sus investigaciones**, obligación en la que insiste el artículo 16 de la misma Ley. Ese Ayuntamiento ha incumplido este mandato al dejar de atender la solicitud de información y sus tres reiteraciones, motivo por el cual se ha acordado **hacer pública la no colaboración en relación con el presente expediente en el informe anual que se presentará en las Cortes de Castilla y León y en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con el Procurador del Común.**

Aunque en su momento manifestó haber *“tramitado el oportuno expediente respetando escrupulosamente la Ley de Contratos del Sector Público”*, esto no ha sido acreditado ante esta Procuraduría.

Aunque aquel contrato de suministro ya no esté vigente, debió suscribirse con arreglo a la nueva normativa de contratos del sector público, a la cual debe atenderse en los próximos que suscriba esa entidad, teniendo en cuenta que seguramente subsistirá la necesidad de adquirir los productos que fueron objeto de aquel. De acuerdo con esa normativa, se descarta la posibilidad de acudir al contrato menor para satisfacer necesidades repetitivas o periódicas.

La duración de los contratos debe establecerse de forma acorde con la naturaleza de las necesidades que pretende satisfacer, y no hacer depender la duración del contrato del procedimiento de adjudicación empleado.

A pesar de no haber proporcionado ningún dato cierto sobre el contrato de suministro vigente desde el 1/04/2018 al 30/03/2019, el procedimiento utilizado en aquel momento pudo haber sido el contrato menor, por lo que debemos insistir que en la tramitación de este tipo de contratos se debe evitar la concatenación de procedimientos, situación que se produce si se celebran contratos nuevos en ejercicios sucesivos para la cobertura de una misma necesidad.

El artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector



Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP) establece lo siguiente con respecto al expediente de contratación en contratos menores.

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

En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá el informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato. Asimismo se requerirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.

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

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

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

La nueva redacción de la tramitación y régimen de los contratos menores en este artículo tras la entrada en vigor de la LCSP (9/03/2018), ha ocasionado alguna confusión a la hora de su aplicación por los órganos de contratación, todo lo cual ha llevado a la **Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIREscon)** a emitir la **Instrucción 1/2019, de 28 de febrero** (publicada en el BOE N° 57, de 7/03/2019). La interpretación y directrices establecidas en esa Instrucción habrán de ser tenidas en cuenta en la aplicación de la normativa sobre contratos del sector público, incluidos los que celebren los entes locales (aun cuando su obligatoriedad se impone al sector público estatal).

Subraya la OIREscon la novedad que introduce la LCSP en la figura del contrato menor, que se traduce en algunos cambios en la tramitación del expediente. El contrato menor *“ha gozado –hasta la entrada en vigor de la nueva ley– del no sometimiento a*



muchos de los principios generales de la contratación: la publicidad, la libre concurrencia entre los licitadores y la transparencia del procedimiento.

No obstante lo anterior, y a mayor abundamiento con el marco de la nueva regulación del contrato menor, la viabilidad jurídica de cualquier operación de esta naturaleza no puede eludir las normas de publicidad y concurrencia con la limitación del objeto contractual a través de su fraccionamiento”.

La Instrucción 1/2019 fija las **directrices** que deben seguir los órganos de contratación para la suscripción de contratos menores:

“1. La justificación de su necesidad y causa de su falta de planificación, por lo que no podrán ser objeto de un contrato menor prestaciones que tengan carácter recurrente, de forma que, año tras año, respondan a una misma necesidad para la entidad contratante, de modo que pueda planificarse su contratación y hacerse por los procedimientos ordinarios.

2. El valor estimado de la contratación menor, en ningún caso podrá superar los límites establecidos en el artículo 118.1 de la LCSP, calculado conforme a las reglas indicadas en el artículo 101 de la misma norma.

3. Debe justificarse la ausencia de fraccionamiento del objeto de contrato. Es decir, debe justificarse que no se han separado las prestaciones que forman la “unidad funcional” del objeto del contrato con el único fin de eludir las normas de publicidad en materia de contratación”.

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

La Instrucción 1/2019 insiste en la aplicación del principio de competencia en el contrato menor y la justificación de la adjudicación directa; de acuerdo con este principio “el órgano de contratación solicitará al menos tres presupuestos, debiendo quedar ello suficientemente acreditado en el expediente”.

La propia Oficina emite una “*Nota aclaratoria sobre la Instrucción 1/2019 de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) relativa a contratos menores*”, para resolver las consultas recibidas de varias entidades locales y otros organismos sobre la exigencia de solicitar al menos tres presupuestos en los contratos menores:

«Dicha exigencia responde a la obligación de salvaguardar la libre competencia, que es uno de los principios básicos que recoge el artículo 1 de la LCSP, y



que se ha de garantizar en todo procedimiento de contratación, siendo función de esta Oficina promover el mismo [artículo 332.6.d) LCSP].

En este sentido, la propia Exposición de Motivos de la LCSP señala, tal y como recogemos en la citada Instrucción, al referirse al procedimiento abierto simplificado que “se habilita una tramitación especialmente sumaria para contratos de escasa cuantía que ha de suponer la consolidación de la publicidad y eficiencia en cualquier contrato público, reduciendo la contratación directa a situaciones extraordinarias”.

De esta forma, la referencia a la solicitud de tres presupuestos que se indica en la Instrucción, ha de interpretarse en el sentido de que la misma satisface el principio de competencia; siendo siempre posible justificar motivadamente la no procedencia de tal petición de ofertas cuando dicho trámite no contribuya al fomento del principio de competencia, o bien, dificulte, impida o suponga un obstáculo para cubrir de forma inmediata las necesidades que en cada caso motiven el contrato menor.

En todo caso, la solicitud de tres ofertas se entenderá cumplida con la publicidad de la licitación, si así lo decide el órgano de contratación, pues, en tales supuestos, ya quedaría garantizada la competencia».

Siendo la finalidad del contrato menor la satisfacción rápida de necesidades que, por su escasa cuantía y duración temporal, han de adjudicarse a través de un procedimiento ágil y sencillo, la utilización de la contratación menor es más propia de la satisfacción de necesidades puntuales que periódicas.

La utilización de esta figura para celebrar sucesivos contratos menores de suministros traspasando su cuantía máxima o el plazo temporal de un año podría constituir un supuesto de fraccionamiento irregular del objeto del contrato.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

- El expediente de los contratos menores que celebre ese Ayuntamiento debe incorporar en todo caso la documentación e informes exigidos 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.

- A fin de salvaguardar la libre competencia en los contratos menores, el órgano de contratación ha de solicitar al menos tres ofertas que se incorporarán al expediente o bien la justificación de la improcedencia de tal petición, en los términos expuestos en la Instrucción 1/2019, de la OIReScon.



- Debe cumplir la obligación de auxiliar al Procurador del Común en sus investigaciones en los términos exigidos por los artículos 3.1 y 16 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López