



*Dirección General de
Patrimonio y Contratación Centralizada*

Paseo de Roma, s/n
Módulo A – 2ª Planta
06800 Mérida
Teléfono: 924003241
Email: dgpc.hap@juntaex.es

Informe 1/2022, de 10 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura. (ACTUALIZADO con fecha 19 de abril de 2022).

Asunto: Plazo de duración de los contratos menores, inicio del cómputo y suspensión del mismo.

I. ANTECEDENTES

La Secretaria General de la Vicepresidencia Primera y Consejería de Hacienda y Administración Pública a petición de la Dirección General de Financiación Autonómica y Fondos Europeos, con fecha 13 de enero de 2022, solicita informe a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura (en adelante JCCA) sobre varias cuestiones en relación con el plazo de duración de los contratos menores.

La Dirección General de Financiación Autonómica y Fondos Europeos, como organismo intermedio, tiene entre sus funciones la verificación administrativa de los expedientes de contratación cofinanciados con fondos europeos, como paso previo a su posterior certificación.

En el curso de estas verificaciones administrativas, reguladas en el artículo 125 del Reglamento (UE) 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 y artículo 48 del Reglamento (UE) 809/2014 de la Comisión, de 17 de julio de 2014, la Dirección General de Financiación Autonómica y Fondos Europeos tiene discrepancias interpretativas con algunos servicios gestores en materia de contratación, en relación a la tramitación de contratos menores, que a su juicio se separan de la especial regulación que la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público por la que se transpone 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) contempla para los mismos. Planteando varias cuestiones relativas al plazo de duración, en concreto, en la contratación de los servicios de redacciones de proyectos, dirección de obra y coordinación de seguridad y salud, mediante el mencionado procedimiento contractual, que son complementarios de contratos de obras sujetos a autorizaciones ambientales y a cambios climatológicos, dónde es difícil que se cumpla con su plazo de ejecución inicial.

Las cuestiones sometidas a consideración de este órgano consultivo son:

1. ¿Cuándo se inicia el cómputo del plazo de duración de un contrato menor?
2. ¿Cómo se computa el plazo de duración de un contrato menor? ¿Puede el contrato menor quedar en suspenso junto con la obra a la que complementa?
3. Un contrato menor de servicios, ¿Puede ser complementario de un contrato de obra que no se haya tramitado como menor?

El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 10 de febrero de 2022, acuerda informar lo siguiente:

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1º.- Competencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura y legitimación para solicitarle informe.

De conformidad con el artículo 3.2 del Decreto 74/2021, de 30 de junio, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura, a esta Junta Consultiva de Contratación le corresponde informar sobre las cuestiones que se sometan a su consideración en materia de contratación administrativa.

El artículo 6 del mencionado Decreto 74/2021, recoge los órganos competentes para formular la solicitud de informe, y en concreto en el apartado 1.b) se citan a las Secretarías Generales de las Consejerías.

La solicitud de informe a esta Junta Consultiva se entiende formulada por la Secretaria General de la Vicepresidencia Primera y Consejería de Hacienda y Administración Pública, por cuanto que da traslado de la petición de la Directora General de Financiación Autonómica y Fondos Europeos.

Teniendo en cuenta los preceptos analizados se concluye que la Secretaria General de la Vicepresidencia Primera y Consejería de Hacienda y Administración Pública está legitimada para formular solicitud de informe a esta Junta Consultiva.

2º.- Consideraciones previas.

Como primera consideración se debe destacar el artículo 29 de la LCSP, que regula determinados aspectos relacionados con el plazo duración de los contratos y de ejecución de las prestaciones.

En su apartado séptimo regula que *“los contratos de servicios que sean complementarios de otros contratos de obras o de suministro podrán tener un plazo de vigencia superior al señalado en el apartado 4 que, en ningún caso, excederá del plazo de duración del contrato principal, salvo en los contratos que comprendan trabajos relacionados con la liquidación del contrato principal, cuyo plazo final excederá al del mismo en el tiempo necesario para realizarlos. La iniciación del contrato complementario a que se refiere este apartado quedará en suspenso, salvo causa justificada derivada de su objeto y contenido, hasta que comience la ejecución del correspondiente contrato principal.*

Ha de entenderse por contratos complementarios aquellos que tienen una relación de dependencia respecto de otro, el principal, y cuyo objeto se considere necesario para la correcta realización de la prestación o prestaciones a las que se refiera dicho contrato principal.”

Determinando el apartado octavo, del mismo precepto que *“los contratos menores definidos en el apartado primero del artículo 118 no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga.”*

Por otra parte, el artículo 118 de la LCSP regula las especialidades del contrato menor, estableciendo el apartado primero que *“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.”

Tras todo lo expuesto, la conclusión que se desprende, es que, ningún contrato de obras de valor estimado inferior a 40.000 €, o de suministros o de servicios inferior a 15.000 €, sería menor si su duración fuera superior a un año, o si pudiera ser objeto de prórroga, y ello también en coherencia con la redacción del apartado 1 del artículo 29 de la LCSP cuando, en relación con el plazo de los contratos y de ejecución de la prestación, determina que la duración de los contratos del sector público deberá establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones.

Como segunda consideración previa debemos aclarar la diferencia entre el plazo de duración y el plazo de ejecución, en el sentido expuesto por el Informe 4/2016 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias, según el cual es doctrina general en materia de contratación que el plazo de duración es el tiempo que opera como elemento definitorio de la prestación, de manera que expirado el plazo, el contrato se extingue necesariamente. Como plazo de ejecución el tiempo opera como simple circunstancia de la prestación, por ello el contrato no se extingue porque llegue una determinada fecha, sino cuando se concluye la prestación pactada.

3º.- La cuestión del inicio del cómputo del plazo de duración de un contrato menor.

La propia entidad consultante aporta, en su solicitud, una argumentación indicando que *“salvo en los supuestos en los que exista un documento contractual que indique claramente cuándo se inicia éste, nuestro criterio es entender que el contrato menor se inicia con la fecha de aprobación del gasto, salvo que se trate de un contrato de servicios complementario a uno de obras, en cuyo caso, al iniciarse éste último con el acta de comprobación del replanteo (artículo 237 de la LCSP), entenderemos que el complementario se iniciará en la misma fecha que el principal”*.

El artículo 35.1.g) de la LCSP con el título de *“contenido mínimo del contrato”* establece con referencia al *“contrato”*, como documento de formalización, que deberá incluir necesariamente la siguiente mención *“la duración del contrato o las*

fechas estimadas para el comienzo de su ejecución y para su finalización, así como la de la prórroga o prórrogas, si estuviesen previstas”.

Tratándose de un contrato menor, los artículos 36.1 y 118 de la LCSP no requieren de su formalización (del documento firmado por las partes) para la perfección del contrato, pues sólo se exige el informe del órgano de contratación motivador de su necesidad además de la aprobación del gasto y de la incorporación de la correspondiente factura. Para los contratos de obras, a dichos documentos, habría que añadir el “presupuesto” o, en su caso el “proyecto” cuando los trabajos afecten a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.

En todo caso, tratándose de un contrato de obras, el artículo 237 de la LCSP establece que *“la ejecución del contrato de obras comenzará con el acta de comprobación del replanteo”*. Así mismo, el artículo 131.3 de la LCSP señala que *“los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 118”*.

Por tanto, la simple adjudicación no inicia por sí misma la ejecución del contrato, ya que de acuerdo con el artículo 153 de la LCSP los contratos deberán formalizarse en documento administrativo y, para el caso de los contratos menores, el apartado segundo indica que se acreditará su existencia con los documentos a los que se refiere el artículo 118 de la LCSP, es decir, con la aprobación del gasto entre otros.

Expuesto lo anterior, la respuesta a la cuestión del inicio del plazo de duración de un contrato menor, no puede ser otra que:

- Tratándose de un contrato menor de obra, el inicio del plazo de duración vendrá determinado por el acto de comprobación del replanteo.
- Tratándose de un contrato menor de servicio o suministro, el plazo de duración deberá haberse determinado en el contrato (documento firmado por las partes) si existe el mismo, ya que no es obligatorio. Así, en el caso de no existir contrato (documento de formalización), por no ser exigible para su perfección, sería en el informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato donde se expresaría el plazo de ejecución, pues como se reseñó

anteriormente, transcribiendo el artículo 29.1 de la LCSP, la duración de los contratos del sector público deberá establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones.

Parece razonable que sea en dicho informe donde se indique la naturaleza de la prestación a contratar y su duración, así como la no procedencia de su prórroga, pues como dispone el artículo 118 de la LCSP, a través de dicho informe, el órgano de contratación debe justificar su necesidad y que no se altera el objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en su apartado primero, es decir, debe justificarse que se trata de un contrato menor, además y con independencia de su cuantía, iniciándose el cómputo del plazo de duración con la fecha de la aprobación del gasto.

- En el caso de un contrato de servicios complementario de uno de obras, el inicio del plazo de duración vendrá determinado por el acta de comprobación del replanteo, de conformidad con el artículo 237 de la LCSP.

4º.- Segunda cuestión planteada respecto a cómo se computa el plazo de duración de un contrato menor y, si existe la posibilidad de quedar en suspenso junto con el de la obra a la que complementa.

La disposición adicional duodécima de la LCSP, regula el cómputo de plazos, indicando que *“los plazos establecidos por días en esta Ley se entenderán referidos a días naturales, salvo que en la misma se indique expresamente que solo deben computarse los días hábiles. No obstante, si el último día del plazo fuera inhábil este se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente”*. Por tanto, éste es el régimen del plazo de duración que debe aplicarse a los contratos del sector público, como ley especial, con independencia de que el contrato sea menor o no.

Hecha esta matización, respecto a la primera cuestión comenzar diciendo que como es lógico, si la dirección de obra y las responsabilidades a las que está afecta, exceden del plazo de un año, obviamente no podremos acudir a la contratación menor, independientemente del precio del contrato.

En este sentido, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en el Informe 27/2011, de 15 de diciembre, y en el Expediente 16/2017, argumenta

claramente que para el cómputo del plazo de duración del contrato de servicios de dirección de obras deben sumarse el plazo del contrato de obras al que están vinculados, más el plazo estimado para proceder a la liquidación de las obras, formando parte del mismo el período de garantía del mencionado contrato de obras, circunstancia que implica que la fórmula del contrato menor de servicios debe quedar descartada por la duración del mismo.

En sentido contrario se manifiesta el Informe 13/2018, de 21 de diciembre de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana donde se expone que el plazo de garantía no forma parte de la duración del contrato menor de obras, pero sí el de liquidación, por tanto, lo que no puede exceder del año es la suma del plazo de la ejecución de obras y el previsto para la liquidación si la hubiere.

Independientemente de que el plazo de garantía se incluya o no en el cómputo, las conclusiones de este último informe son muy clarificadoras:

1. Con los requisitos del artículo 118 y las limitaciones del artículo 29.8 de la LCSP se pueden realizar contratos menores de dirección de obra, no considerando que éste deba ser el procedimiento habitual por las singularidades en la ejecución de contratos de obras.
2. Los contratos menores de dirección de obras tendrán un plazo de ejecución propiamente dicho, es decir, el plazo de ejecución de las obras. Pero dado que la dirección de obras comprende actuaciones como la liquidación final, se debe concluir que el período que el contrato está vigente deberá incluir el plazo para realizar la liquidación final, si la hubiere, sin que el contrato menor puede exceder de un año. Además, en ningún caso el plazo de garantía de las obras forma parte del cómputo del plazo de ejecución del contrato de dirección de obras.
3. La utilización del contrato menor requerirá que la duración, computados ambos plazos, el de ejecución y el de liquidación final, si la hubiere, no exceda del año.
4. Se recomienda la contratación en una misma licitación de los profesionales intervinientes en los contratos de obras, a fin de evitar excesivos contratos

menores, y una adecuada planificación de las obras a realizar para poder adjudicar mediante el correspondiente procedimiento de licitación tales servicios en aras a la publicidad, transparencia y libre concurrencia.

Respecto a la cuestión de si la suspensión de un contrato de obra afecta al contrato menor que lo complementa se ha manifestado el Informe de la Intervención General de la Comunidad de Madrid de 23 de octubre de 2019, relativo a las consecuencias que sobre los contratos de servicios accesorios tienen las incidencias de los contratos de obras principales, concluyendo que:

1. Los contratos de servicios accesorios de los contratos de obras, están vinculados pero son independientes de ellos, por lo que deberá estarse a los pliegos que rigen su ejecución y a la normativa de esta modalidad contractual para determinar su contenido y alcance.
2. Las consecuencias que sobre los contratos de servicios complementarios de los contratos de obras tengan la modificación, ampliación o prórroga, suspensión o resolución del contrato principal depende del caso concreto, debiendo una vez producida la incidencia en el contrato de obra principal establecer las consecuencias en el contrato de servicios accesorio atendiendo a sus pliegos y normativa específica.

5ª.- La tercera cuestión es determinar si un contrato menor de servicios puede ser complementario de un contrato de obras que no se haya tramitado como menor.

La respuesta a esta cuestión, puede quedar respondida con las conclusiones que se han venido derivando de la exposición realizada en las consideraciones jurídicas anteriores.

No obstante, se reseña que un contrato menor de servicios, cuyas prestaciones vendrían determinadas por las consultorías o asistencias técnicas complementarias al contrato de obras, son prestaciones que por su naturaleza están vinculadas a un contrato que podría extender su duración por un plazo superior a un año o ser objeto de prórroga, circunstancias que están vedadas por la LCSP a los contratos menores (artículo 29.8 de la LCSP), es decir, como es lógico, si la dirección de obra y las

responsabilidades a las que está afecta, exceden del plazo de un año, obviamente no se podrá acudir a la contratación menor, independientemente del precio del contrato.

El hecho de que el contrato complementario dependa y se vincule a efectos temporales a otro principal no implica que aquél pierda su autonomía y propia naturaleza, ya que el principal y el complementario son contratos diferentes, que vinculan a partes distintas bajo un régimen jurídico propio y diferenciado del contrato principal

En consecuencia y teniendo en cuenta los requisitos del artículo 118 y las limitaciones del artículo 29.8 de la LCSP, se pueden realizar contratos menores de dirección de obra, no considerando que éste deba ser el procedimiento habitual, siendo más oportuno la tramitación del contrato por alguno de los procedimientos contemplados en el artículo 131.2 de la LCSP.

III. CONCLUSIÓN.

Primero.- El inicio del cómputo del plazo de duración de un contrato menor se produce con la fecha de aprobación del gasto, en el caso de no existir contrato (documento de formalización), por no ser exigible para su perfección. En caso contrario, será el documento contractual el que indique cuándo se inicie éste.

Sin embargo, en el caso de un contrato de servicios complementario de uno de obras, el inicio del plazo de duración vendrá determinado por el acta de comprobación del replanteo, de conformidad con el artículo 237 de la LCSP.

Segundo.- Con los requisitos del artículo 118 y las limitaciones del artículo 29.8 de la LCSP se pueden realizar contratos menores de dirección de obra, no considerando que éste deba ser el procedimiento habitual por las singularidades en la ejecución de los contratos de obras, sino que la adjudicación debería realizarse por alguno de los procedimientos contemplados en el artículo 131.2 de la LCSP y no mediante la adjudicación directa.

Tercero.- Los contratos menores de servicios de dirección de obras, asistencia técnica a la dirección de obras, el control y vigilancia, la dirección de ejecución o la gestión integrada de proyectos tendrán un plazo de ejecución propiamente dicho, es

decir, el plazo de ejecución de las obras. Pero dado que la dirección de obras comprende actuaciones como la liquidación final, se debe concluir que el período de vigencia del contrato deberá incluir, además, el plazo para realizar la liquidación final, si la hubiere, sin que el contrato menor pueda exceder de un año.

Cuarto.- Los contratos de servicios accesorios de los contratos de obras, dependen de éstos y están vinculados a ellos, pero son independientes del principal. Las consecuencias que sobre los contratos de servicios complementarios tengan la modificación, ampliación o prórroga, suspensión o resolución del contrato principal dependerá del caso concreto, de modo que una vez producida la incidencia en el contrato principal, deban establecerse las consecuencias en el contrato complementario atendiendo a sus pliegos y normativa específica.

Por tanto, si se produce la suspensión de un contrato de obras, con independencia de su causa, la suspensión o no de los contratos de servicios complementarios de dicho contrato dependerá de cada caso concreto, según si resulta o no precisa la ejecución de estos contratos mientras la obra se encuentre suspendida.

Y concretamente, en los contratos menores de servicios complementarios de otro principal de obras, si éste se suspende, aquellos podrán suspenderse si no existe tarea a la que asistir técnicamente durante la suspensión de la obra, ya que lo que complementa el uno al otro es en el modo de consecución de las prestaciones del principal, no debiéndose computar el periodo de suspensión en el plazo de duración de un año que para los contratos menores establece el artículo 29.8 de la LCSP.