



Informe 4/2021, de 6 de mayo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Asunto: Grado de sujeción de los Grupos de Acción Local de Extremadura a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y el régimen aplicable a los contratos tipificados como privados de cuantía inferior a la prevista para los contratos menores.

I. ANTECEDENTES

La Secretaria General de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio de la Junta de Extremadura, con fecha 1 de diciembre de 2020, solicita informe a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y plantea varias cuestiones relacionadas con la contratación por parte de los Grupos de Acción Local (*en adelante GAL*) de Extremadura. En primer lugar se plantea si los GAL han de ser considerados Poder Adjudicador no Administración Pública (*en adelante PANAP*). Y si la consideración lo es en este sentido, se plantean otras cuestiones, referentes a tipificados como contratos privados, de valor estimado inferior a 40.000 € en caso de contrato de obras, y de 15.000 € para servicios y suministros, sobre :

- El régimen de preparación del contrato.
- Los plazos de duración de los contratos y de ejecución de la prestación.
- El contenido de los contratos que deben elaborar.

- El tratamiento que pueden dar a los contratos para gastos repetitivos o periódicos.
- El procedimiento de contratación para los casos de Anticipo de Caja Fija.

El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 6 de mayo de 2021, 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 16/2016, de 1 de marzo, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, así como del Registro Oficial de Licitadores y del Registro de Contratos 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 17 del mencionado Decreto 16/2016, recoge los órganos competentes para formular la solicitud de informe, y en concreto en el apartado 1 b) se citan a los Secretarios Generales de las Consejerías. La solicitud de informe a esta Junta Consultiva viene firmada por la Secretaria General de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio de la Junta de Extremadura.

Las cuestiones planteadas atañen a los GAL de Extremadura, que son asociaciones sin ánimo de lucro, de ámbito comarcal, donde se integran entidades públicas (Ayuntamientos y Mancomunidades) y privadas (colectivos de jóvenes, asociaciones de mujeres, asociaciones empresariales, sindicatos, etc.) representativas del tejido socioeconómico de la comarca. Y la principal función de los Grupos es la aplicación de las estrategias europeas de desarrollo rural a través del diseño, puesta en marcha y gestión de sus programas comarcales de desarrollo rural, que son el fruto del consenso logrado entre los diferentes colectivos sociales, económicos e institucionales que los conforman. Otra función muy importante de los grupos es la

dinamización del tejido social y económico y la implicación de la población en su propio proceso de desarrollo.

Por tanto, desde la Consejería con competencias en materia de desarrollo rural, en virtud del artículo 2 del Decreto del Presidente 16/2019, de 1 de julio, por el que se modifican la denominación, el número y las competencias de las Consejerías que conforman la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, se plantean las cuestiones indicadas en relación a la contratación de los GAL como entidades del ámbito del desarrollo rural, receptores de fondos públicos.

La consulta se realiza en ejercicio de lo dispuesto en el artículo 3.2 del citado Decreto 16/2016, de 1 de marzo, que recoge entre las funciones de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa “Informar sobre las cuestiones que se sometan a su consideración en materia de contratación administrativa.”

Teniendo en cuenta los preceptos analizados se concluye que la Secretaria General de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio está legitimada para formular solicitud de informe a esta Junta Consultiva, de conformidad con el artículo 17.1 b) del Decreto 16/2016, de 1 de marzo.

2º.- Grado de sujeción de los GAL a 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).

Antes de analizar las cuestiones planteadas hemos de dilucidar la aplicabilidad de la LCSP a los GAL, en cuanto a su posible consideración como PANAP.

En el Considerando (10) de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, se establece:

“(10) El concepto de «poderes adjudicadores», y en particular el de «organismos de Derecho público», han sido examinados de forma reiterada en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Para dejar claro que el ámbito de

aplicación ratione personae de la presente Directiva no debe sufrir modificaciones, procede mantener la definición en la que se basaba el Tribunal e incorporar determinadas aclaraciones que se encuentran en dicha jurisprudencia como clave para comprender la propia definición sin intención de alterar la interpretación del concepto tal como ha sido elaborada por la jurisprudencia. A tal efecto, ha de precisarse que un organismo que opera en condiciones normales de mercado, tiene ánimo de lucro y soporta las pérdidas derivadas del ejercicio de su actividad no debe ser considerado un «organismo de Derecho público», ya que puede considerarse que las necesidades de interés general para satisfacer las cuales ha sido creado, o que se le ha encargado satisfacer, tienen carácter industrial o mercantil.

De modo similar, la condición relativa al origen de la financiación del organismo considerado también ha sido examinada en la jurisprudencia, que ha precisado, entre otros aspectos, que la financiación «en su mayor parte» significa «en más de la mitad» y que dicha financiación puede incluir pagos procedentes de usuarios que son impuestos, calculados y recaudados conforme a las normas de Derecho público.»

Y el propio artículo 2.1.1 de la citada Directiva 2014/24/UE, define el concepto de poderes adjudicadores, en los siguientes términos:

1. A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

1) «Poderes adjudicadores»: el Estado, las autoridades regionales o locales, los organismos de Derecho público o las asociaciones formadas por uno o varios de dichos poderes o uno o varios de dichos organismos de Derecho público.»

Asimismo, en el artículo 2.1.4, se recoge la siguiente definición de organismo de Derecho público:

4. «Organismo de Derecho público»: cualquier organismo que reúna todas las características siguientes:

a) que se haya creado específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil;

b) que esté dotado de personalidad jurídica propia, y

c) que esté financiado mayoritariamente por el Estado, las autoridades regionales o locales, u otros organismos de Derecho público, o cuya gestión esté sujeta a la supervisión de dichas autoridades u organismos, o que tenga un órgano de administración, de dirección o de supervisión, en el que más de la mitad de los miembros sean nombrados por el Estado, las autoridades regionales o locales, u otros organismos de Derecho público.

Acudiendo a la LCSP, en el artículo 3 se regula su ámbito subjetivo, recogiendo en el apartado 3 lo siguiente:

“3. Se considerarán poderes adjudicadores, a efectos de esta Ley, las siguientes entidades:

a) Las Administraciones Públicas.

b) Las fundaciones públicas.

c) Las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.

d) Todas las demás entidades con personalidad jurídica propia distintas de las expresadas en las letras anteriores que hayan sido creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador de acuerdo con los criterios de este apartado 3, bien financien mayoritariamente su actividad; bien controlen su gestión; o bien nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

e) Las asociaciones constituidas por las entidades mencionadas en las letras anteriores.”

Por último, en la Ley 12/2018, de 26 de diciembre, de contratación pública socialmente responsable de Extremadura (en adelante LCPSREx), en su artículo 2 se regula el ámbito subjetivo de aplicación en los siguientes términos:

“1. La presente ley será de aplicación a los contratos celebrados por la Junta de Extremadura, sus organismos públicos y demás entidades dependientes o

vinculadas a ella que, a efectos de contratación pública, tengan la consideración de poder adjudicador.

2. Asimismo, será de aplicación, excepto los capítulos, III, V y VII, excluido el artículo 42, y en aquellos artículos o disposiciones donde expresamente se ciña la aplicación a la Administración regional y sus entes instrumentales, a los contratos públicos celebrados por:

a) Las entidades locales de Extremadura, sus organismos públicos y demás entidades vinculadas o dependientes de las mismas que tengan la consideración de poder adjudicador.

b) La Universidad de Extremadura.”

En base a los artículos expuestos, los GAL no tienen la consideración de Administración Pública, al no cumplir con los requisitos determinados por el artículo 3.2.b) de la LCSP:

“Los consorcios y otras entidades de derecho público, en las que dándose las circunstancias establecidas en la letra d) del apartado siguiente para poder ser considerados poder adjudicador y estando vinculados a una o varias Administraciones Públicas o dependientes de las mismas, no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado. Se entiende que se financian mayoritariamente con ingresos de mercado cuando tengan la consideración de productor de mercado de conformidad con el Sistema Europeo de Cuentas.”

En caso contrario nos encontraríamos ante PANAPs al amparo de lo previsto en el artículo 3.3 d) de la LCSP, al tratarse de entidades que financian mayoritariamente su actividad con fondos públicos, y en tal supuesto, debemos acudir a la aplicabilidad de la LCSP a estos sujetos. En el mismo preámbulo de la LCSP se indica que una de las principales novedades de la ley es la regulación en el Libro III de los contratos de PANAPs, con *“la supresión de las instrucciones de contratación, así como del resto de entes del sector público que no tengan el carácter de poderes adjudicadores, estableciéndose claramente la regulación que les resulta aplicable. En efecto, como se ha dicho antes, se suprimen para los contratos no sujetos a regulación armonizada las instrucciones en el caso de los poderes adjudicadores no*

Administraciones Públicas, debiendo adjudicar estos contratos por los mismos procedimientos establecidos para dichas Administraciones Públicas, si bien se les permite utilizar de forma indistinta cualesquiera de ellos, a excepción del negociado sin publicidad, que solo se podrá hacer uso de él, en los mismos supuestos que las citadas Administraciones.”

En relación a los requisitos a cumplir para ser calificado como poder adjudicador, las STJUE de 15 de enero de 1998, asunto C-44/96, de 1 de febrero de 2001, asunto C237/99 y de 22 de mayo de 2003, asunto C-18/01, recogen que los criterios tienen carácter acumulativo y que deben cumplirse conjuntamente

1.- Que se haya creado específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil; a tal efecto, un organismo que opera en condiciones comerciales normales, tiene por objeto obtener un beneficio y soporta las pérdidas asociadas al ejercicio de su actividad, no tiene la finalidad de satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil. Es decir, que sin riesgo empresarial en la gestión se cumplirá siempre este requisito (interpretación fijada por la STJUE de 16 de octubre de 2003, en relación a la empresa pública española SIEPSA). La doctrina fijada en esta Sentencia es clara:

“... se desprende de la jurisprudencia que la existencia o la ausencia de una necesidad de interés general que no tenga carácter industrial o mercantil ha de apreciarse teniendo en cuenta todos los elementos jurídicos y fácticos pertinentes, tales como las circunstancias que hayan rodeado la creación del organismo de que se trate y las condiciones en que ejerce su actividad, incluidas, en particular, la falta de competencia en el mercado, la falta de ánimo de lucro como objetivo principal, la no asunción de los riesgos derivados de dicha actividad, así como la eventual financiación pública de la actividad de que se trate”.

2.- Que esté dotado de personalidad jurídica propia. Resultando, indiferente, el que sea pública o privada, como ha determinado el TJUE (así se expresa de forma clara en la STJUE de 15 de mayo de 2003, en la que se condena al Reino de España).

3.- Que esté financiado mayoritariamente por el Estado, las autoridades regionales o locales, u otros organismos de Derecho público; o cuya gestión esté sujeta a la

supervisión de dichos organismos; o que tenga un órgano de administración, de dirección o de supervisión, en el que más de la mitad de los miembros sean nombrados por el Estado, las autoridades regionales o locales, u otros organismos de Derecho público.

En el mismo sentido se recoge en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 3 de febrero de 2021, en los asuntos acumulados C 155/19 y C 156/19:

“35 El Tribunal de Justicia ya ha declarado que los tres requisitos que figuran en el artículo 2, apartado 1, punto 4, letras a) a c), de la Directiva 2014/24 son acumulativos, si bien los tres criterios mencionados en el tercer requisito revisten, por su parte, carácter alternativo

41 En efecto, por un lado, del tenor del artículo 2, apartado 1, punto 4, de la Directiva 2014/24 no resulta ninguna referencia a las modalidades de creación ni a la forma jurídica de la entidad. Por otro lado, procede recordar que el concepto de «organismo de Derecho público» debe recibir una interpretación funcional independiente de las modalidades formales mediante las que se desarrolle, de modo que tal necesidad se opone a que se establezcan diferencias según la forma jurídica de las disposiciones que creen tal entidad

43 En efecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que es indiferente que, además de cumplir la función de satisfacer necesidades de interés general, una entidad desempeñe otras actividades y que la satisfacción de necesidades de interés general solo constituya una parte relativamente poco importante de las actividades realmente emprendidas por tal entidad, puesto que esta sigue encargándose de las necesidades que está específicamente obligada a satisfacer (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de noviembre de 1998, BFI Holding, C 360/96, EU:C:1998:525, apartado 55).

44 Se debe precisar que, en tales circunstancias, el hecho de que una federación deportiva nacional goce de capacidad de autofinanciación, en particular, respecto a las actividades que ejerce que no sean de carácter público, carece de pertinencia, como indicó el Abogado General en el punto 56 de sus conclusiones, puesto que tal capacidad de autofinanciación es irrelevante para la atribución de funciones de carácter público.

48 *Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 2, apartado 1, punto 4, letra a), de la Directiva 2014/24 debe interpretarse en el sentido de que una entidad a la que se han conferido funciones de carácter público definidas de manera exhaustiva por el derecho nacional puede considerarse creada específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil en el sentido de dicha disposición, aun cuando no haya sido constituida bajo la forma de administración pública, sino de asociación de Derecho privado y algunas de sus actividades, para las que tiene capacidad de autofinanciación, no sean de carácter público.*

50 *Sobre este particular, procede recordar que los criterios alternativos que figuran en el artículo 2, apartado 1, punto 4, letra c), de la Directiva 2014/24, a los que se ha hecho referencia en el apartado 34 de la presente sentencia, reflejan todos ellos la estrecha dependencia de un organismo respecto del Estado, las autoridades regionales o locales u otros organismos de Derecho público y, más concretamente, en cuanto concierne al criterio relativo al control de la gestión, tal control se basa en la constatación de un control activo de la gestión del organismo en cuestión que genere una dependencia de ese organismo frente a los poderes públicos, equivalente a la que existe cuando se cumple uno de los otros dos criterios alternativos, lo que permite que los poderes públicos influyan en las decisiones de dicho organismo en materia de contratos públicos (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2003, Adolf Truley, C 373/00, EU:C:2003:110, apartados 68, 69 y 73 y jurisprudencia citada).”*

3º. Aspectos en las contrataciones tipificadas como contratos privados, para contratos de valor estimado inferior a 40.000 €, en el caso de obras, y de 15.000 €, para los servicios y suministros.

En primer término hemos de apuntar que todo contrato suscrito por un PANAP tiene el carácter de privado. El artículo 26.1 de la LCSP considera también como contratos privados aquellos que celebren las Administraciones Públicas cuyo objeto sea distinto de los referidos en las letras a) y b) del apartado primero del artículo 25 de la

LCSP; los celebrados por entidades del sector público que siendo poder adjudicador no reúnan la condición de Administraciones Públicas; y en último lugar, los celebrados por entidades del sector público que no reúnan la condición de poder adjudicador.

Por tanto, en la definición del contrato privado se toman en consideración dos elementos, por un lado la naturaleza jurídica del sujeto contratante, y en unos supuestos específicos, los del artículo 25.1 a) de la LCSP, el objeto del contrato, encontrándonos en el supuesto plantado en esta consulta en el caso de contratos privados por razón de la naturaleza jurídica del órgano contratante, PANAPs.

Y el régimen jurídico aplicable a los contratos que licitan los GAL es el estipulado en el apartado 3 del citado artículo 26 de la LCSP:

“Los contratos privados que celebren los poderes adjudicadores que no pertenezcan a la categoría de Administraciones Públicas mencionados en la letra b) del apartado primero del presente artículo, cuyo objeto esté comprendido en el ámbito de la presente Ley, se regirán por lo dispuesto en el Título I del Libro Tercero de la misma, en cuanto a su preparación y adjudicación.

En cuanto a sus efectos y extinción les serán aplicables las normas de derecho privado, y aquellas normas a las que se refiere el párrafo primero del artículo 319 en materia medioambiental, social o laboral, de condiciones especiales de ejecución, de modificación del contrato, de cesión y subcontratación, de racionalización técnica de la contratación; y la causa de resolución del contrato referida a la imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados, cuando no sea posible modificar el contrato conforme a los artículos 204 y 205.”

El Título I del Libro III (arts. 316 a 320), de la LCSP está dedicado a los contratos de los PANAPs. Así, el artículo 317 (Preparación y adjudicación de los contratos sujetos a regulación armonizada), en adelante SARA, establece que la preparación y adjudicación de los contratos SARA que concierten los PANAPs se regirán por las normas establecidas en las Secciones 1.^a y 2.^a del Capítulo I del Título I del Libro II de esta Ley” (artículos 115 a 187). A su vez, el artículo 318 (adjudicación de los contratos no sujetos a regulación armonizada), en adelante NO SARA) establece que, para este tipo de contratos: Los de valor estimado inferior a 40.000 euros

(obras, de concesiones de obras y concesiones de servicios), o inferiores a 15.000 euros (servicios y suministros), “podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación objeto del contrato”.

Por el contrario, los de valor igual o superior a 40.000 euros e inferior a 5.350.000 euros (obras, concesiones de obras y concesiones de servicios) y los de valor estimado superior a 15.000 euros e inferior a 214.000 euros (servicios y suministros), se podrán adjudicar por cualquiera de los procedimientos previstos en la Sección 2.^a del Capítulo I del Título I (artículos 131 a 187).

Por tanto, tal como podemos apreciar, la ley establece, para los PANAPs, la sujeción a las normas establecidas en las secciones 1.^a y 2.^a del Capítulo I del Título I del Libro II, respecto a los contratos SARA y no SARA. En el artículo 318 permite la utilización de los procedimientos establecidos en la sección 2.^a para los no SARA, si bien, en este caso no indicando la sujeción a la sección 1.^a para este tipo de contrato. Ahora bien, siguiendo la interpretación efectuada por la Abogacía del Estado 2/2018 (R-32/2018) y por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su Recomendación de 28 de febrero de 2018, hemos de concluir junto con la misma: *“que los contratos de obras, concesiones de obras y concesiones de servicios de valor estimado inferior a 40.000 euros, y los contratos de servicios y suministros de valor estimado inferior a 15.000 euros, a los que se refiere el artículo 318.a) de la LCSP, coinciden conceptualmente con los contratos menores del artículo 118 de dicho texto legal, y quedan sujetos a las previsiones contenidas en este último precepto.”*

Y que *“Se concede a los poderes adjudicadores que no tengan la condición de Administración Pública la posibilidad de optar por cualquiera de los procedimientos de contratación aplicables a las Administraciones Públicas y ello debe entenderse como una remisión íntegra a la regulación aplicable a cada uno de estos procedimientos. Tal remisión no puede entenderse ajustada a derecho si no alianza también el cumplimiento de los requisitos de acceso a cada uno de ellos, tal como ocurre, por ejemplo, en el caso del procedimiento abierto simplificado del artículo 159 en sus dos modalidades, los cuales se podrán emplear siempre y cuando se cumplan los requisitos sustantivos que permiten su uso, esto es, el relativo al valor*

estimado del contrato en cuestión, la limitación de la utilización de los criterios sujetos a un juicio de valor y los procedimentales que les son propios (como la inscripción de los licitadores en el ROLECE).”

Lo que nos lleva a la aplicabilidad de la LCSP en toda su extensión indistintamente en ambos casos.

Puntualizado el tipo de contratos suscritos por estos PANAPs, se plantean diversas cuestiones en relación a los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, en el caso de obras, y de 15.000 euros, para los servicios y suministros:

a) El régimen de preparación del contrato.

De conformidad con el artículo 318 a) de la LCSP, los contratos no sujetos a regulación armonizada, de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, de concesiones de obras y concesiones de servicios, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de servicios y suministros, podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación objeto del contrato.

Y en esa preparación del contrato ha de tenerse en cuenta las previsiones recogidas en la *Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado a los Órganos de contratación en relación con diversos aspectos relacionados con la entrada en vigor de la Ley de Contratos del Sector Público, de 28 de febrero de 2018*, y en concreto:

“2.1 Calificación jurídica de los contratos previstos en el artículo 318.a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Los artículos 317 y 318 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público aluden a los contratos de los poderes adjudicadores que no tengan la condición de Administración Pública diferenciando el régimen jurídico aplicable a la preparación y adjudicación de los contratos que están sujetos a regulación armonizada y de aquellos que no lo están. En concreto, respecto de estos últimos, la letra a) del artículo 318 alude a los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, de concesiones de obras y concesiones de servicios, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de

servicios y suministros, señalando respecto de los mismos que podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación objeto del contrato.

Como en tantas otras ocasiones, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público alude al valor estimado de los contratos para determinar la forma en que puede seleccionarse al contratista. En el caso del precepto que analizamos los valores estimados elegidos por el legislador coinciden con los que el artículo 118 establece para los contratos menores, concepto este que, sin embargo, no se menciona en el artículo 318.a). Tampoco este último precepto realiza una remisión expresa a los artículos 118 y 131.3, que son los que contienen la regulación general de dichos contratos menores y, no obstante, surge la duda de si el régimen jurídico aplicable en ambos casos debe ser el mismo.

Esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado considera que existe fundamento jurídico suficiente para concluir que la voluntad de la norma es asimilar ambos conceptos y regímenes jurídicos. En efecto, no cabe considerar superflua o inútil la circunstancia de que los importes de los contratos y sus categorías jurídicas sean en ambos preceptos -118 y 318 a)- plenamente coincidentes, aspecto que debe añadirse a la cristalina referencia a la adjudicación directa "a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación objeto del contrato", referencia que contiene una expresión idéntica a la empleada en el artículo 131.3 de la LCSP para aludir a los contratos menores.

Ante esta circunstancia, teniendo en cuenta que ambos supuestos de contratos pueden asimilarse desde el punto de vista jurídico parece lógico concluir que también a los contratos del artículo 318 a) de la LCSP les será de aplicación el completo régimen jurídico previsto para los contratos menores en el artículo 118.

Todas estas reglas pueden aplicarse sin dificultad en el caso de los contratos previstos en el artículo 318 a) de la LCSP. La finalidad del artículo 118 es cohonestar el incremento de la seguridad jurídica en los contratos de menor cuantía que realizan las entidades del sector público que tengan la condición de poderes adjudicadores con la sencillez y celeridad máxima del procedimiento, que permite adjudicar

directamente el contrato al operador económico que cumpla las condiciones de aptitud necesarias para ejecutarlo.

Esta conclusión es perfectamente compatible con la finalidad que se observa en la Ley en el sentido de aproximar el régimen de preparación y adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas y de los poderes adjudicadores, aspecto este que se observa con nitidez en todo el Título I del Libro III de la Ley en los artículos 316 a 320.

En conclusión, es criterio de esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado que los contratos de obras, concesiones de obras y concesiones de servicios de valor estimado inferior a 40.000 euros, y los contratos de servicios y suministros de valor estimado inferior a 15.000 euros, a los que se refiere el artículo 318.a) de la LCSP, coinciden conceptualmente con los contratos menores del artículo 118 de dicho texto legal, y quedan sujetos a las previsiones contenidas en este último precepto.”

A este respecto también se pronuncia en el mismo sentido el Informe 14/2020 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado de 29/7/2020:

“Como ya señalara esta Junta Consultiva en la Recomendación de 1 de marzo de 2018 resulta posible aplicar el régimen jurídico de los contratos menores a los poderes adjudicadores que no son Administraciones Públicas.”

A la vista del tenor del artículo 318 de la LCSP, los PANAPs deben estar a las mismas exigencias generales. Los contratos a los que se refiere el artículo 318 a) LCSP son conceptualmente coincidentes con los contratos menores, no se advierte razón legal que excluya la aplicación de estos contratos del artículo 318 a) de los requisitos que, con carácter general, establece para los contratos menores el artículo 118 de la LCSP (Informe 2/2018, de 17 de enero, de la Abogacía del Estado).

Asimismo habría uniformidad en la ejecución del contrato, pues el artículo 319 de la LCSP establece la obligación de extender las obligaciones sobre modificación, pagos, subcontratación y extinción a los PANAPs.

Y en relación a la tramitación de los contratos menores debe tenerse también presente la Recomendación 1/2018, de 18 de mayo, de la Junta Consultiva de

Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura sobre tramitación de los contratos menores tras la entrada en vigor 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, que establece:

“Segunda.- NECESARIA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL.

Se recuerda la obligación de planificación de la actividad contractual de las entidades del sector público establecida en el artículo 28.4 de la LCSP, esencial para articular los adecuados procedimientos de licitación en cada caso concreto.

De esta forma, deberán analizarse los gastos realizados mediante contratos menores hasta la fecha, y cuando se esté ante necesidades periódicas o repetitivas, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 101.10 de la LCSP sobre la base a tomar para el cálculo del valor estimado del contrato, cuando éste sea superior al importe previsto para los contratos menores se deberán tramitar contratos con concurrencia, tales como contratos de servicios o suministros “de forma sucesiva y por precio unitario (artículos 16.3.a), 17 y DA 33ª de la LCSP), acuerdos marco u otro sistemas de racionalización de la contratación (artículos 218 a 230 de la LCSP).”

Por tanto, el régimen de preparación es el aplicable a los contratos menores, con todas sus características y necesidades de tramitación y justificación indicadas.

b) Los plazos de duración de los contratos y de ejecución de la prestación.

En relación a esta cuestión es bastante clarificador el Informe 14/2020 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado de 29/7/2020, que en la Consideración Jurídica 3 recoge:

“3. El artículo 29.8 de la LCSP indica 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.” Ni esta norma ni el propio artículo 118 contienen una prohibición expresa para la realización de prestaciones idénticas en ejercicios sucesivos mediante el contrato menor. Sin embargo, no es ésta la única regla que debemos tener en cuenta para poder responder a la cuestión que se nos ha

planteado. El artículo 99.2 de la LCSP indica que 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. Este criterio se completa con la regla que se recoge en el artículo 101 de la LCSP, apartado 4, al disponer que la elección del método para calcular el valor estimado no podrá efectuarse con la intención de sustraer el contrato a la aplicación de las normas de adjudicación que correspondan. Por tanto, lo que se contempla en la norma legal es una prohibición del fraude que supone el fraccionamiento indebido del contrato.

[...]

En cualquier caso, como ya declaramos en nuestro informe 73/2018, esta doctrina general que sentamos ha de ser aplicada por el propio órgano de contratación en cada caso. Señalamos entonces que en los informes citados no se resuelve ningún caso concreto, competencia que escapa a las propias de la Junta Consultiva, sino que tanto en estos informes como en otros que hemos emitido en relación con el fraccionamiento de los contratos menores (véase en este sentido nuestro Informe 86/2018 y otros que en él se citan) nos hemos limitado a fijar la doctrina general consolidada desde hace décadas a los efectos de que sea el propio órgano de contratación el que verifique si entre los contratos separados concurre el requisito de unidad funcional o vínculo operativo que exigen el tratamiento conjunto de las prestaciones propias de un contrato, todo ello teniendo en cuenta la trascendencia que cabe predicar del elemento de previsibilidad del contrato, que tanta relación guarda con la obligatoria planificación y programación de la contratación pública, máxime en este tipo de contratos que responden a una necesidad continuada y reiterada en el tiempo.”

El artículo 29.4 de la LCSP, establece que los contratos de suministros y de servicios de prestación sucesiva tendrán un plazo máximo de duración de cinco años. Se puede considerar que el valor estimado del contrato sucesivo, en esa duración máxima, podría utilizarse sin riesgo como elemento para determinar si la licitación resulta o no preceptiva. Por consiguiente, si en su duración máxima de cinco años el valor estimado del contrato de suministro o servicios no alcanza los umbrales de la contratación “mayor” (15.000 €), no resultaría necesaria la licitación. Pudiendo

concluirse que los contratos adjudicados directamente por los PANAPs están sometidos al límite temporal de un año, no pudiendo ser objeto de prórroga, en la medida en que el artículo 29.8 LCSP únicamente prevé estas limitaciones temporales para los contratos menores descritos en el artículo 118 LCSP, recogiendo expresamente que:

“8. Los contratos menores definidos en el apartado primero del artículo 118 no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga”.

Al respecto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña, en su Informe 14/2014, señala que la suscripción de diversos contratos menores que podrían conformar el objeto de un único contrato no implicaría un supuesto de fraccionamiento irregular, si la misma adquisición mediante un único contrato también hubiera podido llevarse a cabo recurriendo a la suscripción de un contrato menor.

Por tanto, han de tenerse en cuenta los plazos de duración de este tipo de contratos previsto en el artículo citado de la LCSP, con las consideraciones de la doctrina general invocada en relación a los mismos, para dar cumplimiento asimismo a la estipulación segunda antes citada de la Recomendación 1/2018, de 18 de mayo de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

c) El contenido de los contratos que deben elaborar.

La Red Extremeña de Desarrollo Rural define en su web a los GAL o Grupos de Desarrollo Rural como asociaciones sin ánimo de lucro, de ámbito comarcal, donde se integran entidades públicas (Ayuntamientos y Mancomunidades) y privadas (colectivos de jóvenes, asociaciones de mujeres, asociaciones empresariales, sindicatos, etc.) representativas del tejido socioeconómico de la comarca. Su principal función reside en la aplicación de las estrategias europeas de desarrollo rural a través del diseño, puesta en marcha y gestión de programas comarcales de desarrollo rural, consensuados entre los diferentes colectivos sociales, económicos e institucionales que los conforman.

En semejantes términos el portal del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación considera GAL o Grupos de Desarrollo Rural a las asociaciones sin ánimo de lucro, cualquiera que sea su forma jurídica, cuya organización interna representada a los interlocutores, públicos y privados, de un territorio determinado y cuyo objetivo es la aplicación de un programa regional de desarrollo rural.

Los GAL tienen que ser seleccionados y aprobados por la Comunidad Autónoma en donde se encuentre su territorio, para cada período de programación. Los Grupos aplican la metodología LEADER del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) en su comarca, a través de su propia Estrategia Comarcal.

Por ello, con la premisa de su base asociativa, convendría anticipar que dada la diversidad de formas jurídicas de estas entidades, no se puede hacer una precisión global del alcance potencial o la conformidad a derecho de los contenidos que pretendan integrar en su contratación, sin perjuicio de que en todo caso deberán atenerse al cumplimiento de los fines y actividades de la asociación, descritos de forma precisa en los correspondientes estatutos, conforme se determina en el artículo 7 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, teniendo presente el régimen de las actividades de la asociación, consideradas necesarias para el cumplimiento de sus fines, debiendo atenerse en cada caso a la legislación específica que regule tales actividades, en los términos del artículo 13 de la Ley Orgánica 1/2002.

d) El tratamiento que pueden dar a los contratos para gastos repetitivos o periódicos.

Sobre esta cuestión se ha hecho referencia anteriormente, mediante la invocación de los contenidos de la Recomendación 1/2018, de 18 de mayo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

e) El procedimiento de contratación para los casos de Anticipo de Caja Fija.

El sistema de pago de Anticipo de Caja Fija constituye una mera operación de tesorería, que se aplica a una partida presupuestaria y que no afecta a cómo ha nacido la obligación, incidiendo sólo en el pago. Su existencia puede estar

justificada por cuanto que tramitar un expediente de gasto para pequeñas cantidades no parece muy justificado de acuerdo con los principios de eficacia y eficiencia. Sobre los Anticipos de Caja Fija, el artículo 118.5 de la LCSP, recoge que:

“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.”

Por tanto, la exigencia 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, 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.

La LCPSREx, en el artículo 20.2 establece que:

“2. Los contratos menores cuyo precio sea inferior a 5.000 euros, IVA incluido, con cargo a gastos corrientes, constituyen pagos menores a los efectos del inciso final del artículo 63.4, del tercer párrafo del artículo 335.1 y del tercer párrafo del artículo 346.3 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 la tramitación del expediente de estos contratos menores la aprobación del gasto se producirá al tramitar la cuenta justificativa de caja fija o con la tramitación contable de los gastos y se exigirá únicamente la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que establezcan las disposiciones que le resulten aplicables. Asimismo, estarán exceptuados de inscripción en el Registro de Contratos de la Comunidad Autónoma de Extremadura “

A los contratos menores cuyo pago se satisface por el sistema de Anticipo de Caja Fija se refieren los artículos siguientes de la LCSP:

- 63.4: para indicar que quedan exceptuados de la publicación trimestral aquellos contratos cuyo valor estimado fuera inferior a 5.000 euros, siempre que el

sistema de pago utilizado por los poderes adjudicadores fuera el de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores.

- 335.1: no se remitirán al Tribunal de Cuentas los contratos menores de importe inferior a 5.000 euros cuando se satisfagan a través del sistema de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores.

- 346.3: se excluyen de la obligación de comunicar al Registro de Contratos del Sector Público, para su inscripción, los contratos menores de importe inferior a 5.000 euros, IVA excluido, cuando se satisfagan a través del sistema de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores.

En la legislación autonómica, se regulan los anticipos de caja fija en el artículo 96 de la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura:

“1. Los anticipos de caja fija son provisiones de fondos de carácter extrapresupuestario y permanente que se realizan a las habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación al presupuesto del año en que se realicen, de gastos periódicos o repetitivos.

2. Reglamentariamente se determinarán las normas que regulan los pagos satisfechos mediante anticipos de caja fija, especificando los conceptos presupuestarios a los que serán aplicables y los límites cuantitativos establecidos para cada uno de ellos.”

Asimismo en los artículo 45 y siguientes del Decreto 25/1994, de 22 de febrero, por el que se desarrolla el régimen de la Tesorería y Coordinación Presupuestaria de la Comunidad Autónoma de Extremadura, se regulan los anticipos de caja fija, como provisiones de fondos que se realicen a las cuentas autorizadas para la atención inmediata y posterior aplicación a los Capítulos Primero y Segundo del Presupuesto del año en que se realicen de gastos periódicos, repetitivos o de pequeña cantidad. No tendrán la consideración de pagos a justificar.

Por último, para la tramitación de estos contratos que se abonan por el sistema de anticipo de caja fija, la citada Recomendación 1/2018, de 18 de mayo de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura, recoge lo siguiente:

“Quinta.- TRAMITACIÓN DE CONTRATOS MENORES QUE SE ABONAN A TRAVÉS DE CUENTA AUTORIZADA DE ANTICIPO DE CAJA FIJA.

Con el fin de evitar el incumplimiento del artículo 118 de la LCSP, los contratos menores que se paguen por anticipo de caja fija de conformidad con el Decreto 25/1994, de 22 de febrero, por el que se desarrolla el régimen de la Tesorería y Coordinación Presupuestaria de la Comunidad Autónoma de Extremadura, están sujetos a los límites cuantitativos, cualitativos y temporales establecidos en dicho artículo.

A estos efectos, en los contratos menores que, conforme al artículo 45 del Decreto 25/1994, se abonen a través de las cuentas autorizadas de las Habilitaciones de las diferentes Consejerías, se recomienda la siguiente tramitación:

1. Cada centro gestor tramitará estas necesidades a través de una Autorización del Gasto (Anexo I) que incorporará necesariamente la justificación de las mismas, el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 118.3 de la LCSP, y la posterior aprobación por el órgano competente.
2. Una vez realizada la prestación y registrada la factura, se procederá a conformar la misma (pudiéndose unir un Certificado de Conformidad) y a su abono por la Habilitación.”

III. CONCLUSIÓN

Por todo lo anteriormente expuesto, esta Junta Consultiva concluye que los GAL tienen naturaleza de poder adjudicador, siendo considerados como PANAP, aplicándose a los contratos que suscriban, tipificados como privados, de valor estimado inferior a las cantidades previstas como máximas para poder calificar a un contrato como menor del artículo 118 de la LCSP, lo establecido en el Título I del Libro Tercero de la LCSP, en cuanto a su preparación y adjudicación.

El plazo máximo de duración de estos contratos será el de un año previsto en el artículo 29.8 de la LCSP, no pudiendo ser objeto de prórroga.

Respecto al contenido y el tratamiento de los gastos repetitivos o periódicos se estará a la necesidad de planificación de la actividad contractual recogida para los contratos menores, remitiéndonos a la Recomendación 1/2018, de 18 de mayo de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura

En cuanto al procedimiento de contratación para los casos de Anticipo de Caja Fija, estarán sujetos a los límites cuantitativos, cualitativos y temporales establecidos en el artículo 118 de la LCSP, recomendándose que se tramiten a través de una autorización del gasto, que una vez realizada la prestación, será conformada para su posterior abono.

