

INFORME

1.- ANTECEDENTES

Se solicita verbalmente por la Presidencia informe de esta Secretaría sobre la adecuación a Derecho del Decreto 203 de 19 de junio de 2020 de la Gerencia del IMTUR por el que se adjudica el contrato menor de servicios para la realización del análisis de la organización y confección de una relación de puestos de trabajo, así como la posterior elaboración de la valoración de puestos del Instituto Municipal de Turismo de Córdoba a la empresa D'ALEPH INICIATIVAS Y ORGANIZACIÓN, S. A. con CIF A63141170 por un importe de 6.300,00 € más 1.323,00 € de IVA, que totaliza la cantidad de 7.623,00 €.

2.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- CONCEPTO DE CONTRATO MENOR

El contrato menor supone una excepción al régimen de contratos del sector público. Se trata de un contrato que se define legal y doctrinalmente exclusivamente por su cuantía no elevada, y que tiene como objetivo la simplificación del procedimiento de contratación.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ basándose en el art.131.3 de la Ley 9/2017 define a los contratos menores como una modalidad de adjudicación directa simplificada. Se trata de un expediente administrativo reducido a la mínima expresión¹

El Consejo de Estado en su Dictamen de 2 de diciembre de 1993 señaló que "también los contratos menores deben estar precedidos de la tramitación del expediente de contratación y de la aprobación de éste, aunque su contenido sea mínimo"

Analicemos si en el presente caso el expediente de adjudicación del contrato menor cumple las exigencias legales que vienen determinadas en el art. 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público

¹ Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias nº8/2016



SEGUNDO.- NECESIDAD DE LA CONTRATACIÓN Y NO ALTERACIÓN DEL OBJETO DEL CONTRATO

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 . En el presente caso estamos ante un contrato menor de servicios cuyo valor estimado es de 6.300 euros por lo que cumple dicho requisito

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 .

Consta en el expediente informe de la Directora de Administración y del órgano de contratación de fecha 14 de mayo de 2020 en los que se justifican ambos extremos.

Respecto a la necesidad de la contratación se acredita de manera adecuada en el referido informe de fecha 14 de mayo de 2020 que señala:

“ El artículo 69 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público establece que la planificación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad.

Para ello, la Relación de Puestos de trabajo se configura como el medio técnico mediante el cual se ordena al personal conforme a las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto.
Sin embargo, en el Instituto Municipal de Turismo no existe actualmente una Relación de Puestos de Trabajo, sino que únicamente se conoce el personal con motivo de la aprobación que se realiza anualmente junto con el Presupuesto de la plantilla municipal, con lo que se carece de uno de los instrumentos esenciales para



FIRMANTE

JOSE ALBERTO ALCANTARA LEONES (TITULAR DEL ORGANO DE APOYO A LA JGL)

CÓDIGO CSV

615a975bba30c32c630f9f52b1f1a7fb92e43038

URL DE VALIDACIÓN

<https://sede.cordoba.es>

NIF/CIF

****763**

FECHA Y HORA

26/03/2021 12:53:59 CET

poder realizar una adecuada ordenación y planificación de los recursos humanos de la Agencia. Del mismo modo, tampoco existe una valoración de los citados puestos que contribuya a conocer cómo se retribuye cada uno de ellos en función de las especialidades que se producen para su realización.

Para el cumplimiento de los fines descritos en el artículo 69 antes citado, resulta necesario estructurar la organización de la Agencia Municipal, para lo que la Relación de Puestos de Trabajo resulta esencial para dar cumplimiento a los fines antes expresados, en tanto con ese instrumento técnico se lleva a cabo la ordenación del personal y se determinan los requisitos para el desempeño de los puestos. A ello debe unirse la necesidad real de adecuar los Recursos Humanos de la Agencia a los servicios actuales, optimizando el capital humano para conseguir una organización dinámica, eficaz y eficiente y así dar cumplimiento a los fines institucionales, de modo que, partiendo de un estudio en profundidad de la actual estructura y organización municipal, se determine si el dimensionamiento actual de la plantilla permite desarrollar las competencias que legalmente están atribuidas a la Agencia.

Del mismo modo, no consta realización alguna de valoración de puestos de trabajo de la Agencia, por lo que en consonancia con lo dispuesto en el artículo 74 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre sería preciso realizar la valoración de los puestos.

Por todo ello, se necesita realizar un estudio del contenido y funciones que deben desarrollarse en la Agencia conforme a sus estatutos, así como de la configuración de la plantilla para realizar una relación de los puestos de trabajo existentes y necesarios, permitiendo una racionalización de la estructura administrativa, y lograr una actuación bajo los principios de eficacia y eficiencia... Como quiera que se trata de un trabajo que requiere un alto grado de especialización, no resulta posible afrontarlo con medios propios, por lo que se hace constar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y considerando la especialidad de la contratación pretendida, que se ha constatado que esta entidad no cuenta con suficiencia de medios para su ejecución por el personal que presta servicios a la Entidad.”

Respecto a la no alteración del objeto del contrato se acredita de manera adecuada en el referido informe de fecha 14 de mayo de 2020 que señala:

“Atendiendo a que el valor estimado de la contratación resulta inferior a 15.000,00 euros y a lo establecido en el artículo 118 LCSP, procede la tramitación de una contratación menor, utilizando este procedimiento debido a que se trata de una actuación concreta, puntual y no repetitiva. Se constata que no existen contrataciones menores anteriores sobre este mismo objeto, por lo que no se está ante una actuación que se haya realizado de manera

**FIRMANTE**

JOSE ALBERTO ALCANTARA LEONES (TITULAR DEL ORGANISMO DE APOYO A LA JGL)

CÓDIGO CSV

615a975bba30c32c630f9f52b1f1a7fb92e43038

URL DE VALIDACIÓN<https://sede.cordoba.es>**NIF/CIF**

****763**

FECHA Y HORA

26/03/2021 12:53:59 CET

continuada para eludir los requisitos de publicidad, sin que se trate de actuaciones recurrentes en el tiempo. No existe pues fraccionamiento del objeto del contrato con la finalidad de eludir los límites a la contratación.”

CUARTO.- SOLICITUD DE PLURALIDAD DE OFERTAS

Aunque la Ley de Contratos del Sector Público configura el contrato menor como un procedimiento de adjudicación directa en el que no hay que solicitar varias ofertas, la Instrucción de Contratos Menores del Ayuntamiento de Córdoba requiere, en el momento en que se tramita el contrato menor objeto de este Informe, la solicitud de al menos tres ofertas, lo que ha supuesto una mejora voluntaria del estándar legal aplicable e implica una autolimitación a la discrecionalidad administrativa, dado que tiende a una adjudicación más acorde con los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos e igualdad de trato.

También ha logrado una mayor eficiencia en la utilización de los recursos públicos mediante la selección de la oferta económicamente más ventajosa. En el presente contrato el valor estimado del mismo es de 8.000 euros iva excluido y al solicitarse pluralidad de ofertas se adjudica el contrato por 6.300 euros iva excluido , lo que supone para el IMTUR un ahorro de 1.700 euros.

..
Es más en el presente caso y tal y como se señala en la Memoria Justificativa se solicitan doce ofertas motivándose dicha solicitud en los siguientes términos:
“ A pesar de lo establecido en la Instrucción sobre Contratación Menor aprobada por la Junta de Gobierno Local, se estima necesario realizar invitación a un número mayor de las tres empresas mínimas requeridas, al objeto de posibilitar la mayor recepción de ofertas y seleccionar aquella con mayor calidad conforme a los criterios que se detallan en la documentación técnico-administrativa”

El expediente contiene los trámites exigidos por la Instrucción de Contratación además de los exigidos legalmente y en concreto:

QUINTO.- IDONEIDAD DEL CONTRATISTA

En este punto la Instrucción de Contratos Menores exige que la empresa deberá realizar una declaración responsable conforme al modelo aprobado por el Ayuntamiento de Córdoba en la que ponga de manifiesto entre otros extremos que la empresa cumple las condiciones establecidas legalmente para contratar con la Administración, y que no está incurso en prohibiciones para contratar.



Consta en el expediente esta declaración responsable de la empresa adjudicataria de fecha 29 de mayo de 2020 en la que manifiesta en los términos exigidos en la Instrucción, señalando expresamente que no está incurso en ningún supuesto de prohibición de contratar conforme al artículo 71 de la LCSP por lo que se da cumplimiento al requisito establecido en la Instrucción y que excede del exigido por la normativa legal sobre contratos menores como ha puesto de manifiesto el Informe 21/2016 de 27 de abril de 2017 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado.

No consta en esta Secretaría en la fecha de emisión de este informe que se haya presentado ninguna documentación en el IMTUR que desvirtúe la veracidad de la citada declaración responsable de la empresa adjudicataria.

SEXTO – LA SELECCIÓN DE LA MEJOR OFERTA Y LA ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO

La Instrucción señala que una vez presentadas las declaraciones responsables y las ofertas por los licitadores y estas sean consideradas admisibles, el Servicio Gestor propondrá la adjudicación al órgano de contratación, el cual, en su caso, procederá a adjudicar el contrato y aprobar del gasto correspondiente.

Consta en el expediente informe propuesta de fecha 17 de junio de 2020 de la Directora de Administración analizando las distintas ofertas presentadas con arreglo a los criterios de adjudicación previamente establecidos, todos ellos valorables mediante fórmulas matemáticas, **proponiendo la adjudicación a la oferta que ha tenido la puntuación más alta tanto en el global como en cada uno de los apartados** que se han tenido en cuenta para la baremación y que son:

1. Oferta económica
- 2.- Mejora consistente en ofrecer asistencia complementaria relacionada con el objeto del contrato, en materia de asesoramiento jurídico o informático sobre la materia, ante las incidencias o dudas que pudieran surgir posteriormente en cuanto a tramitación o actualizaciones
- 3.- Experiencia del personal que se adscriba a la realización del contrato en tareas similares, al afectar de manera significativa a la mejor ejecución del contrato.

También consta en el expediente el Decreto de Adjudicación del Contrato y aprobación del gasto, Decreto nº203 de 19 de junio de 2020 ya citado y la Notificación de la adjudicación a las empresas participantes mediante correo electrónico de 23 de junio de 2020, sin que conste en el expediente ninguna reclamación de las empresas que no resultaron adjudicatarias

Por tanto el expediente de adjudicación del contrato menor de servicios para la realización del análisis de la organización y confección de una



relación de puestos de trabajo, así como la posterior elaboración de la valoración de puestos se considera ajustado y conforme a Derecho.

SÉPTIMO.- APROBACIÓN DEL GASTO

El art. 118.3 de la Ley de Contratos del Sector Público indica que “Asimismo se requerirá la aprobación del gasto”.

Dicha aprobación debe ser expresa y requiere de un acto formal de aprobación del gasto, de no ser así se estaría admitiendo la contratación verbal, modo de contratación sólo admitido legalmente en los supuestos de emergencia como ya hemos señalado.

En este sentido consta en el expediente el Decreto 203 de 19 de junio de 2020 de la Gerencia del IMTUR que en su apartado segundo acuerda expresamente: Autorizar y comprometer el gasto con cargo a la aplicación presupuestaria 4321.22799.”

Por tanto el expediente de contrato menor objeto de este informe cumple el requisito establecido legalmente relativo a la aprobación del gasto

Previamente tal y como exige la Instrucción de Contratos Menores del Ayuntamiento de Córdoba el expediente contiene la Emisión y contabilización del documento contable de retención de crédito (RC) asentado en el Libro Diario de Contabilidad Presupuestaria con fecha 17 de junio de 2020 por importe suficiente por lo que el acto jurídico de dicha aprobación del gasto se adopta teniendo la certeza de que existe crédito adecuado y suficiente.

No obstante no consta el documento contable AD exigido expresamente por la Instrucción de Contratos Menores del Ayuntamiento de Córdoba y que es el reflejo contable del acuerdo de autorización y disposición del gasto adoptado por el citado Decreto nº203

OCTAVO .- CONSECUENCIAS DE LA NO CONTABILIZACIÓN DEL ACUERDO DE APROBACIÓN DEL GASTO VÁLIDAMENTE ADOPTADO

Entendemos que la no emisión del Documento contable AD supone una irregularidad que no determina la invalidez del contrato menor objeto de este informe pudiendo por tanto ser subsanada la omisión de dicho documento contable.

A juicio de esta Secretaría lo relevante es que el Decreto de adjudicación del contrato tal y como exige el art. 118 de la LCSP aprueba el gasto habiendo



FIRMANTE

JOSE ALBERTO ALCANTARA LEONES (TITULAR DEL ORGANISMO DE APOYO A LA JGL)

CÓDIGO CSV

615a975bba30c32c630f9f52b1f1a7fb92e43038

URL DE VALIDACIÓN

<https://sede.cordoba.es>

NIF/CIF

****763**

FECHA Y HORA

26/03/2021 12:53:59 CET

constancia de la existencia de crédito adecuado y suficiente en el momento de dicha aprobación al haberse expedido previamente el documento contable RC.

No podemos olvidar, aunque no sea esta nuestra opinión, que existe un sector doctrinal que considera bastante que la aprobación del gasto del contrato menor se refleje contablemente con el documento RC contabilizándose las fases del gasto cuando se presente la factura. En este sentido CHOLBI CACHÁ, en su artículo “El contrato menor en términos de ejecución presupuestaria” indica que “ Una segunda posición se manifiesta en la **aprobación del gasto con el documento RC sin contabilizar fase del gasto alguna hasta la llegada de la factura, momento en el cual se procede a contabilizar todas las fases del gasto en el susodicho documento ADO.**”

Igualmente debemos recordar el criterio de los Órganos de Control Externos contrario a la nulidad de los contratos menores incluso cuando se prescinde de la aprobación del gasto, lo que no es nuestro caso en el se ha aprobado el gasto aunque no se ha reflejado contablemente en el documento AD.

En este sentido podemos citar a la Audiencia de Cuentas de Canarias que en su consulta 5/2014 señala que: *“en el caso de los contratos menores no hay ningún procedimiento para su adjudicación. En consecuencia, no se puede entender que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido cuando se haya ejecutado el contrato menor sin la aprobación previa del gasto. Esta ausencia sólo comporta un vicio de anulabilidad que puede validar el órgano competente, de acuerdo con el artículo 67 de la LRJAP-PAC, en el momento de reflejar contablemente el reconocimiento de la obligación.”*

Por todo ello concluimos que la no emisión del Documento contable AD supone una irregularidad que no determina la invalidez del contrato menor y que puede ser subsanada incluso en el momento de reflejar contablemente el reconocimiento de la obligación

NOVENO .- LA DEMORA EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO Y LA DURACIÓN DEL CONTRATO MENOR

El art.29.8 de la Ley 9/2017 señala 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.”

Respecto a la duración del contrato en la Memoria Justificativa se señala que “ El periodo de duración, considerando el periodo para recopilación de documentación, y los dos periodos de alegaciones se fija en un máximo de 3 meses contados desde la adjudicación.



El presente contrato no admite prórroga, si bien se podrá por parte del Órgano de Contratación autorizar la ampliación del mismo siempre que las razones no sean consecuencia de actuaciones de la empresa adjudicataria y sin que en todo caso pueda superar la duración inicial (ni por lo tanto el plazo máximo de una contratación menor).

El contrato menor objeto de este informe tiene un plazo de tres meses ampliable en tres meses más contados desde el día siguiente al de la notificación de la adjudicación, siendo la fecha de dicha notificación el día 24 de junio de 2020 respetando por tanto el periodo máximo legal de un año establecido en la LCSP.

No obstante al día de la fecha y transcurrido el plazo citado y su posible ampliación la prestación objeto del contrato, la **confección de una relación de puestos de trabajo**, no ha sido realizada por la empresa adjudicataria

Sobre el incumplimiento de plazos por el contratista el Tribunal Supremo en sentencia de de 26 de marzo de 1987 señala lo siguiente.

“ la mera constatación del vencimiento del plazo contractual sin que el contratista haya cumplido satisfactoriamente sus obligaciones no determina, por sí misma e indefectiblemente, la resolución del contrato, pues habrá que ponderar, en atención a las circunstancias del caso, si el incumplimiento es de tanta trascendencia que justifica la resolución y nueva apertura del procedimiento de selección de contratistas, o si, por el contrario, procede sólo, en su caso, la imposición de penalidades, no pudiendo caracterizarse este juicio de ponderación como el fruto de un voluntarismo inmotivado y carente de cualquier posibilidad de control. “

A estas precisiones cabe añadir que la jurisprudencia afirma que no basta el simple retraso en el cumplimiento de las obligaciones para decretar la resolución, sino que además debe existir una voluntad deliberadamente rebelde al cumplimiento de lo convenido.

Igualmente también debe tenerse en cuenta que como señala la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias, en su informe 4/2016: «La doctrina general en materia de contratos sostiene que el plazo puede fijarse:

a) Como plazo de duración: En este caso, el tiempo opera como elemento definitorio de la prestación, de manera que, expirado el plazo, el contrato se extingue necesariamente.

b) Como plazo de ejecución: En este caso, el tiempo opera como simple circunstancia de la prestación. Por ello, el contrato no se extingue porque llegue una fecha, sino cuando se concluye la prestación pactada.



Entendemos que dada que el objeto del contrato no es una prestación de tracto sucesivo en la que el tiempo opera como elemento definitorio de la prestación, sino que es la confección de una relación de puestos de trabajo, el plazo se ha configurado como una circunstancia de la prestación por lo que se extingue cuando concluya la prestación pactada teniendo en todo caso como límite temporal el plazo de un año fijado como límite máximo temporal del contrato menor por el art.29.8 de la Ley 9/2017.

En este sentido LECUE BALANZATEGUI considera que este precepto prohíbe la prórroga de la vigencia del contrato refiriéndose “a los contratos de tracto sucesivo, es decir, a los que se caracterizan por la continuidad o regularidad de las prestaciones que son objeto de los mismos” pero que no prohíbe la ampliación del plazo de ejecución del contrato menor.

Para el citado autor resulta evidente que el plazo de ejecución del contrato menor podrá ser ampliado como consecuencia de una modificación contractual **o por el retraso en la ejecución del contrato** siempre que no se supere el límite temporal preestablecido ex lege para este tipo de contratos, y sin que ello suponga infringir la prohibición de prórroga pues trata de la prórroga de la vigencia de los contratos y tiene como propósito evitar la reiteración de las prestaciones inicialmente contratadas en un negocio jurídico de tracto sucesivo más allá del plazo de duración inicialmente convenido.²

En todo caso si se considera que el retraso es imputable a la empresa adjudicataria procedería la imposición de penalidades tal y como recoge la jurisprudencia más arriba señalada.

DÉCIMO.- CONCLUSIONES

Por tanto el expediente de adjudicación del contrato menor de servicios para la realización del análisis de la organización y confección de una relación de puestos de trabajo, así como la posterior elaboración de la valoración de puestos se considera ajustado y conforme a Derecho tal y como resulta de los fundamentos de derecho del presente informe.

La no emisión del Documento contable AD supone una irregularidad que no determina la invalidez del contrato menor y que puede ser subsanada incluso en el momento de reflejar contablemente el reconocimiento de la obligación como señala la Audiencia de Cuentas de Canarias en su consulta 5/2014

² LECUE BALANZATEGUI, Víctor José “Algunas consideraciones sobre la prórroga de los contratos menores”, *Contratación Administrativa Práctica*, nº 88, julio 2009. p.49



FIRMANTE

JOSE ALBERTO ALCANTARA LEONES (TITULAR DEL ORGANO DE APOYO A LA JGL)

CÓDIGO CSV

615a975bba30c32c630f9f52b1f1a7fb92e43038

URL DE VALIDACIÓN

<https://sede.cordoba.es>

NIF/CIF

****763**

FECHA Y HORA

26/03/2021 12:53:59 CET

No basta el simple retraso en el cumplimiento de las obligaciones para decretar la resolución del contrato menor debiendo ejecutarse la prestación siempre que no se supere el límite temporal preestablecido ex lege para este tipo de contratos por el art.29.8 de la LCSP como se fundamenta en el apartado 9 del presente informe. En todo caso si se acredita que el retraso es imputable a la empresa adjudicataria procedería la imposición de penalidades tal y como recoge la jurisprudencia mencionada en el presente informe.

Este es mi informe sometido a cualquier otro mejor fundado en Derecho

En Córdoba fecha y firma digital



FIRMANTE

JOSE ALBERTO ALCANTARA LEONES (TITULAR DEL ORGANO DE APOYO A LA JGL)

CÓDIGO CSV

615a975bba30c32c630f9f52b1f1a7fb92e43038

URL DE VALIDACIÓN

<https://sede.cordoba.es>

NIF/CIF

******763****

FECHA Y HORA

26/03/2021 12:53:59 CET

DOCUMENTO ELECTRÓNICO

CÓDIGO DE VERIFICACIÓN DEL DOCUMENTO ELECTRÓNICO

615a975bba30c32c630f9f52b1f1a7fb92e43038

Dirección de verificación del documento: <https://sede.cordoba.es>

METADATOS ENI DEL DOCUMENTO:

Version NTI: <http://administracionelectronica.gob.es/ENI/XSD/v1.0/documento-e>

Identificador: ES_LA0003669_2021_000000000000000000000000005854311

Órgano: L01140214

Fecha de captura: 26/03/2021 12:48:28

Origen: Administración

Estado elaboración: Original

Formato: PDF

Tipo Documental: Informe

Tipo Firma: XAdES internally detached signature

Valor CSV: 615a975bba30c32c630f9f52b1f1a7fb92e43038

Regulación CSV: Decreto 3628/2017 de 20-12-2017



Código QR para validación en sede



Código EAN-128 para validación en sede

Ordenanza reguladora del uso de medios electrónicos en el ámbito de la Diputación Provincial de Málaga:
https://sede.malaga.es/normativa/ordenanza_reguladora_uso_medios_electronicos.pdf

Política de firma electrónica y de certificados de la Diputación Provincial de Málaga y del marco preferencial para el sector público provincial (texto consolidado):
https://sede.malaga.es/normativa/politica_de_firma_1.0.pdf

Procedimiento de creación y utilización del sello electrónico de órgano de la Hacienda Electrónica Provincial:
https://sede.malaga.es/normativa/procedimiento_creacion_utilizacion_sello_electronico.pdf

Acuerdo de adhesión de la Excm. Diputación Provincial de Málaga al convenio de colaboración entre la Administración General del Estado (MINHAP) y la Comunidad Autónoma de Andalucía para la prestación mutua de soluciones básicas de Administración Electrónica de fecha 11 de mayo de 2016:
https://sede.malaga.es/normativa/ae_convenio_j_andalucia_MINHAP_soluciones_basicas.pdf

Aplicación del sistema de Código Seguro de Verificación (CSV) en el ámbito de la Diputación Provincial de Málaga:
https://sede.malaga.es/normativa/decreto_CSV.pdf