



Expediente: 21/21

Materia: Emisión de informe por el Secretario de la Corporación Municipal en los contratos menores.

ANTECEDENTES

El Ayuntamiento de Segovia ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

“El Excmo. Ayuntamiento de Segovia se plantea la obligatoriedad de la emisión del informe jurídico de la Secretaría General, en la aprobación de los expedientes de contratos menores, a la vista de un pronunciamiento judicial reciente, que determina que “la disposición adicional tercera apartado 8 de la LCSP establece normas específicas de contratación de las Entidades locales al decir “Los informes que la Ley asigna a los servicios jurídicos se evacuarán por el Secretario. Será también preceptivo el informe jurídico del Secretario en la aprobación de expedientes de contratación, modificación de contratos, revisión de precios, prórrogas, mantenimiento del equilibrio económico, interpretación y resolución de los contratos. Corresponderá también al Secretario la coordinación de las obligaciones de publicidad de información que se establecen en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”. La disposición adicional tercera apartado 8 de la LCSP establece una norma específica para las entidades locales, y es la necesidad de informe preceptivo del Secretario sobre expediente de contratación, sin que se establezca diferenciación alguna con respecto a los contratos menores, de tal manera que debe entenderse que comprende cualquier tipo de contrato, al ser una obligación que se impone a las entidades locales”, al tomar en consideración el Informe 7/2019, de 3 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya que establece que “el informe jurídico preceptivo de la Secretaría en la aprobación de expedientes de contratación de las Entidades Locales se prevé en la disposición adicional tercera de la LCSP para todos los expedientes de contratación, sin exceptuar los expedientes de los contratos menores, y con independencia del número de habitantes del municipio, si bien en los de gran población



lo tiene que emitir la persona titular de la asesoría jurídica. La aplicación en estos casos de la posibilidad prevista en la normativa reguladora del régimen jurídico de los funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional, de sustituir el informe del secretario por una nota de conformidad se considera adecuada e, incluso, necesaria, para preservar la agilidad que debe caracterizar los contratos menores”.

El artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público establece que la tramitación del expediente requiere un informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales, así como la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente. Esta tramitación establecida de forma excepcional refuerza la conclusión de que el contrato menor es un supuesto de adjudicación directa de contratos públicos, y que requiere la tramitación específica recogida en este precepto.

Por la trascendencia práctica que esta duda interpretativa plantea, y por la propia naturaleza del contrato menor analizado por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su informe 8/2020 de fecha 12 de febrero de 2021, cuyo tenor literal establece que:

“(…) El contrato menor, en la regulación española, constituye una suerte de excepción a la aplicación de ciertas reglas comunes a otros procedimientos de selección del contratista, y de modo muy particular, de algunas relativas a la publicidad previa, a la concurrencia y al procedimiento de adjudicación.

(…) La finalidad de un sistema de contratación como el descrito es poder ofrecer una respuesta especialmente rápida y muy sencilla a necesidades inmediatas y perentorias del órgano de contratación y que, por su escasa cuantía, así lo demandan.

(…) No cabe sólo una insuficiente comprensión y valoración de la figura del contrato menor puede conducir a la pretensión de asimilar la figura del contrato menor regulada en la LCSP con otros procedimientos de selección del contratista que son propios de contratos de características diferentes y que, por su propia naturaleza, incluyen trámites para la presentación de ofertas, valoraciones conforme a criterios objetivos, anuncios previos y otros trámites que, en la actualidad, y desde el punto de vista legal son ajenos al contrato menor. Sin embargo, mientras la ley lo trate expresamente y lo configure como un supuesto en que cabe su adjudicación directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar



y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, lo que no resulta posible es variar su naturaleza jurídica y convertirlo en algo completamente diferente.

(...) Por esta razón los contratos menores en modo alguno resultan equiparables a los procedimientos negociados sin publicidad. Se trata de procedimientos completamente distintos puesto que el procedimiento negociado sin publicidad previa es un procedimiento propiamente concurrencial, que normalmente se desarrolla, salvo excepciones, en régimen de acceso a la licitación por más de un licitador, mientras que el contrato menor, como ya hemos explicado, constituye un supuesto de adjudicación directa en el que no existe un trámite de presentación de ofertas ni tampoco criterios objetivos que permitan una comparación de las mismas, que hayan sido previamente fijados por la entidad contratante y que hayan sido aceptados por los licitadores que realicen su oferta. (...)

Es por ello, que ante las dudas surgidas emisión de informe de la Secretaría General, en la aprobación de expedientes de contratos menores de acuerdo a lo dispuesto en el apartado 8 de la Disposición Adicional Tercera de la LCSP, solicitamos que se informe:

1.- Si la aprobación de los contratos menores requiere la emisión preceptiva del informe jurídico de la Secretaría General, en virtud del apartado 8 de la Disposición Adicional Tercera de la LCSP, aunque no se establezca dicho requisito en el artículo 118 de la LCSP.”

CONSIDERACIONES JURIDICAS

1. El Ayuntamiento de Segovia cuestiona a esta Junta consultiva sobre la necesidad de emisión del informe del Secretario de la Corporación en el caso de los contratos menores.

La Disposición adicional tercera, apartado 8, 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 (LCSP) señala lo siguiente:



“Los informes que la Ley asigna a los servicios jurídicos se evacuarán por el Secretario. Será también preceptivo el informe jurídico del Secretario en la aprobación de expedientes de contratación, modificación de contratos, revisión de precios, prórrogas, mantenimiento del equilibrio económico, interpretación y resolución de los contratos. Corresponderá también al Secretario la coordinación de las obligaciones de publicidad e información que se establecen en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.”

Este precepto fue interpretado en nuestro informe 64/18, de 10 de octubre, en el que ya indicamos que para interpretar esta previsión legal cabe acudir a la aplicación de los criterios de interpretación de las normas previstos en el artículo 3.3 del Código Civil, a tenor del cual *“1. Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas.”* Señalamos entonces que si atendemos a los precedentes legislativos de la norma cabe resaltar que la regla que analizamos no figuraba en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011, de modo que la inclusión de la nueva regla alusiva a actos jurídicos concretos del expediente de contratación que exigen el informe del Secretario, unida a la utilización de adverbio *“también”*, nos permite atisbar la intención del legislador en el sentido de agregar ciertas decisiones de la vida del contrato público que, en el caso de la contratación de las Corporaciones Locales, precisan un informe jurídico específico. Entre estos supuestos se incluye el informe jurídico que el Secretario ha de realizar, como dice la ley, en la aprobación del expediente de contratación.

Es cierto que en el ámbito de la contratación del Estado la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, ya prevé conforme al artículo 122.7 la evacuación de un informe jurídico especial y concreto, que en este caso versa sobre los pliegos y los modelos de pliegos. Ahora bien, el literal del precepto apunta a interpretar que el informe preceptivo al que alude la DA 3ª va más allá de este informe ya previsto para los pliegos y no sólo porque el término *“también”* es suficientemente expresivo de la intención del legislador, sino porque además el ámbito del informe alcanza al expediente de contratación en su conjunto frente a la mera aprobación de los pliegos y de los modelos de pliego.



La Disposición adicional tercera de la Ley nos recuerda en su apartado 1º que las Administraciones Públicas locales aplicarán las reglas contenidas en ella, con las especialidades que se recogen en la disposición adicional anterior y en la propia DA 3ª. Entre ellas figura el informe de los pliegos que debe emitir el Servicio Jurídico, informe que, por expresa imposición del apartado 8º, corresponde a los Secretarios de las Corporaciones Locales.

Por otro lado, de los precedentes normativos y del sentido de los términos del precepto, así como de la intención del legislador se deduce que la interpretación correcta del mismo es precisamente que el informe jurídico en este caso debe recabarse no sólo respecto de los pliegos y de los modelos de pliego sometidos a aprobación, sino también sobre la legalidad de las actuaciones necesarias para la aprobación de los expedientes de contratación. Si la intención de la norma hubiera sido la de referirse al informe ya previsto para los pliegos cabría colegir que el redactor de la norma lo hubiera especificado así.

Por lo tanto, la conclusión que deriva de la nueva redacción es que el Secretario debe informar, por una parte, los pliegos, tal como exige la ley respecto de todas las Administraciones Públicas y, por otra parte, la aprobación del expediente, al haber sido explicitada en la Disposición adicional tercera la necesidad de este informe.

Dicho lo anterior, sin embargo, esto no excluye que por economía procesal ambos informes se verifiquen en un solo trámite, en el mismo momento y en un solo documento que contenga, por separado, el pronunciamiento jurídico del Secretario sobre ambas cuestiones: los pliegos y el expediente de contratación. La propia dinámica del procedimiento de preparación del contrato público permite razonablemente no separar ambos actos e informar, en pronunciamientos distintos y mediante informes distintos, sobre las dos cuestiones que corresponden a la competencia del Secretario en este punto. La propia celeridad del procedimiento puede aconsejarlo en determinados casos.

También en nuestro informe 68/2018, de 9 de mayo de 2019 informamos en el sentido de que la LCSP exige una interpretación conjunta y coherente de las condiciones generales de la tramitación de los contratos menores establecidas en el artículo 118 de la norma y de las especialidades que son características y peculiares de la tramitación del contrato menor en el caso de las Entidades Locales. En aquel caso se trataba de la especialidad contenida en el apartado 4º de la Disposición adicional tercera, relativa a la regla conforme a la cual *“En los contratos celebrados en los municipios de menos de 5.000 habitantes, la*



aprobación del gasto podrá ser sustituida por una certificación de existencia de crédito que se expedirá por el Secretario Interventor o, en su caso, por el Interventor de la Corporación.”

En el caso que ahora tratamos se trata de la exigencia del informe del Secretario en la aprobación de los de los expedientes de contratación. Por esta razón, si entonces admitimos la aplicación del apartado 4º de la citada disposición no existe motivo alguno que nos haga concluir de forma diferente respecto del 8º.

2. En el caso de los contratos menores el artículo 118 LCSP alude de modo expreso a la forma de tramitación de lo que denomina “*expediente de contratación en contratos menores.*” No cabe duda, por lo tanto, de que para el legislador en la LCSP el contrato menor está caracterizado por la necesidad de que se tramite un breve y sencillo expediente de contratación del que forman parte, en condiciones normales, los siguientes actos:

1. El informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales que limitan al contrato menor.
2. La aprobación del gasto.
3. Si es un contrato de obras debe añadirse el presupuesto y, en su caso, el proyecto y su supervisión.
4. La incorporación al expediente de la factura correspondiente

Pero la Disposición adicional tercera, que regula las especialidades de la contratación de las Entidades Locales añade un requisito más, que el Secretario de la Corporación emita un informe con el que ofrezca una perspectiva jurídica de la correcta tramitación del expediente de contratación, como acto previo necesario para que se pueda proceder a aprobar el expediente del contrato. Este informe, conforme a la LCSP, tiene carácter preceptivo, por lo que no puede ser preterido en el procedimiento.

La razón por la cual este informe es considerado necesario en el caso de las Entidades Locales obedece sin duda a la especial configuración y características de su contratación, tanto desde el punto de vista organizativo como en otros aspectos. Es claro que el legislador quiso que en los expedientes de contratación de las entidades locales existiese un informe del Secretario que explicase jurídicamente la corrección del expediente.



(Informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado 64/18, de 10 de octubre, en el que ya se trató sobre el contenido de este informe). Todo ello debe llevarnos a entender que la LCSP pretende que la contratación de las Entidades Locales tenga algunas peculiaridades en su tramitación y que una de ellas es que en todos los contratos ha de constar el informe del Secretario. Esta circunstancia se aprecia también en el caso de los contratos menores que realicen las Entidades Locales. La cautela que la norma establece para garantizar la presencia de un informe jurídico previo a la aprobación del expediente no puede orillarse en el caso de los contratos menores de modo que, aunque el artículo 118 de la LCSP no mencione expresamente este informe, no cabe duda de que la voluntad de la ley es que cuando contrate una entidad local el Secretario se pronuncie también sobre la corrección del expediente.

Esta Junta Consultiva es plenamente consciente de que en los contratos menores la tramitación ha de ser muy rápida, pero lo cierto es que, por razón de su escasa cuantía, la emisión de cualquier informe, sea el de necesidad del contrato, el de respeto a la integridad del objeto, o el del Secretario sobre el expediente, no deberían tener una especial complejidad ni retrasar en modo alguno la tramitación del procedimiento.

En mérito a las anteriores consideraciones jurídicas la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado alcanza las siguientes

CONCLUSIONES

La Disposición adicional tercera. 8 de la LCSP exige el informe jurídico del Secretario de la entidad local antes de la aprobación de los expedientes de contratación también en el caso de los contratos menores.