



Ángela del Carmen Portolés Falomir

LA APLICACIÓN DEL CONTRATO MENOR EN LA REGULACIÓN VIGENTE

TRABAJO DE FIN DE MÁSTER

Dirigido por la profesora María Cruz Gallardo Ruiz

**Tarragona
2023**

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. EL CONTRATO MENOR: CONCEPTO, NATURALEZA Y FUNDAMENTO....	2
2.1. Concepto: notas características en la regulación vigente.....	2
2.2. Naturaleza y fundamento.....	5
3. LOS PRINCIPIOS GENERALES DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y SUS EFECTOS EN EL CONTRATO MENOR.....	9
3.1. La relevancia de los principios generales de contratación.....	9
3.2. La modulación de los principios generales de contratación en el contrato menor.....	11
3.2.1. Principio de no discriminación e igualdad de trato.....	13
3.2.2. Principio de libertad en el acceso a las licitaciones.....	14
3.2.3. Principio de transparencia.....	15
3.3. Entre los principios garantistas y la sencillez procedimental.....	18
4. LA REGULACIÓN DEL CONTRATO MENOR EN LA LEY DE 2017.....	19
4.1. La delimitación objetiva.....	20
4.1.1. Los límites por cuantía.....	20
4.1.2. Tipos de contratos aplicables al contrato menor.....	21
4.2. El expediente de contratación.....	23
4.2.1. Informe motivando la necesidad del contrato menor.....	24
4.2.2. Informe de no estar alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación.....	26
4.2.3. La polémica aplicación del artículo 118.3 y su posterior derogación.....	28
4.3. Adjudicación y perfección.....	31

5. LA CORRECTA APLICACIÓN DEL CONTRATO MENOR PARA EVITAR EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN.....	35
5.1. La importancia de la planificación.....	35
5.2. Alternativas a la contratación menor.....	37
5.2.1. El procedimiento abierto simplificado y simplificado sumario.....	38
5.2.2. Sistemas de racionalización técnica de la contratación.....	42
5.2.2.1. <i>Acuerdos Marco</i>	43
5.2.2.2. <i>Sistemas dinámicos de adquisición</i>	43
5.2.2.3. <i>Centrales de contratación</i>	45
6. EL FUTURO DEL CONTRATO MENOR.....	46
6.1. La supervivencia de la contratación menor.....	46
6.2. Una gestión pública proactiva y transformadora.....	50
7. CONCLUSIONES.....	52
BIBLIOGRAFÍA.....	54

1. INTRODUCCIÓN

El contrato menor es una de las prácticas contractuales más controvertidas en la contratación pública española. En los últimos años se han recopilado decenas de condenas penales debido al fraccionamiento ilegal de contrato menores para que recayeran bajo su ámbito de aplicación y se evitaran así otros procedimientos con mayores exigencias de publicidad y concurrencia, o simplemente, para lograr agilizar la tramitación y realizar la prestación contractual dentro de los plazos deseados. El uso excesivo e inadecuado del contrato menor ha propiciado un ataque doctrinal generalizado sobre esta figura, publicándose artículos con títulos tan elocuentes como “jaque al contrato menor” o “cerco a la contratación menor”.

En este contexto, la corriente académica mayoritaria y la abundante doctrina creada por la Administración a través de los órganos consultivos contractuales del país coinciden en calificar al contrato menor como excepcional recordando la necesidad de planificar las necesidades administrativas con tal de evitar recurrir a esta vía contractual. Asimismo, el uso de las múltiples alternativas que ha creado el legislador como procedimientos contractuales ágiles son la solución a muchos de los problemas surgidos por una aplicación inadecuada de las adjudicaciones directas. Para ello, resulta imprescindible la profesionalización de los gestores públicos para poder dar la respuesta más eficiente y eficaz, en cada caso, a las necesidades de la Administración.

El objeto del presente trabajo es estudiar en detalle la figura del contrato menor para clarificar las cuestiones que la norma no regula de forma suficiente, analizando las interpretaciones otorgadas por la doctrina y la jurisprudencia con el último fin de promover la necesidad de conservar el contrato menor. Si bien resulta aconsejable reducir el uso de la contratación directa, máxime teniendo en cuenta la tendencia a la agregación de las compras públicas y el incremento de la transparencia en las transacciones públicas, el contrato menor no debe desaparecer en cuanto determinadas necesidades de cuantía reducida difícilmente pueden ser satisfechas a través de los procedimientos contractuales ordinarios.

La estructura del presente trabajo es la siguiente. En la sección dos, ahondaremos en el concepto de contrato menor atendiendo a las características fundamentales en la regulación vigente, en su naturaleza y en el fundamento de su creación y permanencia. En la sección tres, analizaremos la importancia de los principios generales de contratación

pública y sus efectos en el contrato menor. A continuación, en la sección cuatro, detallaremos la regulación del contrato menor en la Ley de 2017. En la sección quinta, se propondrá la planificación administrativa y el uso de instrumentos contractuales alternativos para evitar un uso inadecuado y fraudulento del contrato menor. Seguidamente, en la sección sexta, se analizará el futuro del contrato menor. Como conclusión, realizaremos unas anotaciones finales en la sección séptima.

2. EL CONTRATO MENOR: CONCEPTO, NATURALEZA Y FUNDAMENTO

2.1. Concepto: notas características en la regulación vigente

La contratación pública española ha previsto tradicionalmente la adjudicación directa de contratos bajo determinados límites cuantitativos. El Real Decreto de Bravo Murillo, de 27 de febrero de 1952, identificado como la primera norma de contratación pública, ya contemplaba excepciones al procedimiento general para determinados contratos que no excedieran de determinados importes o entregas anuales¹. Desde entonces, la legislación española, de uno u otro modo, ha mantenido en sus textos un procedimiento excepcional de contrato libre o menor que permitiera prescindir de las formalidades de publicidad y concurrencia exigibles con carácter general al resto de contratos².

La actual Ley 9/2017 ha apostado por una limitación y mayor control de la contratación menor estableciendo nuevas restricciones con relación a la normativa precedente. En este contexto, ha incrementado significativamente su régimen jurídico y hace mención a la figura del contrato menor a lo largo de su texto en diez artículos, cuatro disposiciones adicionales y una disposición final. Sin embargo, en ninguna de estas menciones encontramos una definición formal de contrato menor lo que ha conllevado a un vacío conceptual sobre esta figura. A grandes rasgos, podemos definir el contrato menor como “aquel contrato de bajo importe que la Administración adjudica directamente al

¹El Real Decreto de 27 de febrero de 1952, publicado en la Gaceta de Madrid núm. 6460, de 29 de febrero de 1952, contempla en su artículo sexto determinados supuestos relacionados con determinados importes o entregas anuales en los que se exceptuaba las solemnidades de las subastas y remates públicos. Se asimila al contrato menor en cuanto fija límites cuantitativos y cantidades anuales máximas.

²VELÁZQUEZ NAVARRETE, P. (2015). “La excepcionalidad de la contratación menor”. *Revista Andaluza de Administración Pública*. Nº 93, págs. 389-401. El autor de la obra aborda “el origen de los contratos menores y su pervivencia en la norma” y evidencia en la página 390 que “desde 1852 nuestra legislación ha contemplado ininterrumpidamente, con las obvias adaptaciones, ciertas excepciones al procedimiento general para determinados contratos por razón de su importe”.

empresario de su elección”³ y a partir de su regulación vigente, podemos extraer sus notas definitorias más emblemáticas.

En primer lugar, es imprescindible destacar los umbrales económicos bajo los cuales puede aplicarse el contrato menor. Para ello, debemos acudir al artículo 118 LCSP relativo al “expediente de contratación en contratos menores” como precepto principal definitorio de esta figura cuyo contenido refleja los requisitos legales que se imponen al órgano de contratación. Concretamente, su apartado primero establece 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”. Como vemos, el precepto delimita los contratos menores en base a los límites cuantitativos previstos legalmente y, ciertamente, esta peculiar característica justifica la simplificación del expediente de contratación y el no sometimiento a ciertas exigencias formales obligatorias para el resto de los contratos públicos⁴.

Otra nota definitoria del contrato menor hace referencia al límite máximo de duración de los contratos menores, previsto en el artículo 29.8 LCSP al establecer que “no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga”, el cual permite dar coherencia a la figura del contrato menor y que tan importante es para facilitar el acceso para las PYMES⁵, cuyo impulso es uno de los objetivos de la norma.

Sin perjuicio de los límites cuantitativos y temporales que tanto caracterizan al contrato menor, su idiosincrasia la conforma el elemento relativo al procedimiento contractual recogido en el artículo 131.3 LCSP, según el cual los contratos menores “podrán” adjudicarse directamente a “cualquier empresario” con la única exigencia de que tenga capacidad de obrar y habilitación profesional para realizar la prestación, siempre que se cumplan “las normas establecidas en el artículo 118”. En efecto, el procedimiento del contrato menor, sobre la justificación del importe reducido de los contratos de su alcance,

³ Véase la página 30 en PELÁEZ MURAS, M. (2021). “Introducción. La importancia y repercusión del contrato menor”. En: BENÍTEZ OSTOS, A.; CANDELA TALAVERO, J.E. (eds.) *Manual sobre el contrato menor*. Navarra: Aranzadi, págs. 29-55.

⁴ Fíjese en la definición precisada en CASARES MARCOS, A. (2020). “El contrato menor como cuestión mayor en la contratación del sector público”. *Revista Galega de Administración Pública*. Nº 59, pág. 268, “se entiende por contrato menor aquel que por razón de su reducida cuantía cuenta con un procedimiento de adjudicación que cabría calificar de privilegiado, en la medida que exige menores trámites y, precisamente por ello, facilita y agiliza su celebración y, por ende, la propia ejecución contractual”.

⁵ Sobre esta cuestión, véase MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M. (2014). *Medidas de fomento del acceso a PYMES a la Contratación Pública* [artículo en línea]. Observatorio de contratación pública. [Fecha de consulta: 18 de abril de 2023]. <https://obcp.es/opiniones/medidas-de-fomento-del-acceso-pymes-la-contratacion-publica>

consiste en la adjudicación directa a un empresario elegido libremente por la entidad pública, sin necesidad de incoar un procedimiento de licitación. Por esta razón, se considera que esta figura atribuye al órgano de contratación una capacidad excepcional que permite sortear algunos de los principios generales del Derecho.

Así lo expresa la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en el Informe 8/2020 al citar 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”⁶. En la misma línea, un pronunciamiento más reciente de la misma Junta Consultiva señala que “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”⁷. Ciertamente, este procedimiento identifica de tal manera al contrato menor que la doctrina emplea la expresión “adjudicación directa” para referirse a esta categoría de contratos.

En este punto debe traerse a colación la posible eliminación de esta característica, que atribuye al órgano de contratación la potestad de elegir libremente al contratista, tras la aprobación de la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, promovida ante la confusión e incertidumbre suscitada por la redacción original del artículo 118 LCSP. En efecto, la Instrucción parece exigir al órgano de contratación la necesaria solicitud de “al menos, tres presupuestos” antes de adjudicar un contrato menor, lo que eliminaría parcialmente la elección libre del contratista. Sobre esta exigencia adicional, la autora Vázquez Fernández indica que con esta medida “no se acude a una mayor defensa de los principios generales de contratación puesto que, el hecho de que se trate de una petición a iniciativa del propio órgano de contratación, en lugar de someter sus necesidades al principio de publicidad, elimina toda libertad de participación al conjunto de mercado”⁸. Ciertamente, la referida Instrucción 1/2019 no determina unos criterios de selección de las ofertas recibidas, lo que permite al órgano de contratación diluir fácilmente una auténtica

⁶ Informe 8/2020, de 12 de febrero de 2021, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, pág. 9.

⁷ Informe 21/2021, de 14 de junio de 2021, de la Junta Consultiva de Contratación Pública, sobre la emisión de informe por el Secretario de la Corporación Municipal en los contratos menores, pág. 2.

⁸ VÁZQUEZ FERNÁNDEZ, B. (2022). *La figura del contrato menor en la contratación pública española*. Oviedo: Universidad de Oviedo, pág.23.

elección calidad-precio. Incluso la propia Instrucción indica que de no haber sido posible disponer de tres ofertas bastará con incorporar al expediente una justificación de tal extremo.

Sin perjuicio de la pertinencia de esta exigencia, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, habida cuenta del elevado número de consultas recibidas, precisó en una nota aclaratoria⁹ que cabe justificar la no solicitud de las tres ofertas cuando no contribuya al fomento del principio de competencia o por simple inconveniencia por motivos de agilidad administrativa. Asimismo, añadía que “en todo caso, la solicitud de tres ofertas se entenderá cumplida con la publicidad de la licitación, si así lo decide el órgano de contratación, pues, en tales supuestos, ya quedaría garantizada la competencia”.

2.2. Naturaleza y fundamento

La contratación menor, tradicionalmente prevista en la regulación de la contratación pública española, ha sido objeto de análisis en una multitud de informes de las diferentes juntas y órganos consultivos en materia de contratación pública, sin embargo, sigue existiendo cierta confusión sobre la naturaleza de esta figura.

La Sección 1ª del Capítulo II del Título Preliminar de la LCSP enumera los tipos de contratos típicos del sector público¹⁰, sin embargo, no hace mención alguna al contrato menor. Es más adelante cuando el legislador regula el contrato menor en una subsección titulada “expediente de contratación” ubicado sistemáticamente en el Libro II de la Ley, lo que nos lleva a deducir que no ha querido considerarlo un tipo contractual. De hecho, el contenido de su regulación no se asemeja de ninguna manera a los contratos típicos (art.12 y siguientes LCSP) en cuanto no hay una delimitación del objeto del contrato ni de su naturaleza jurídica.

Por lo tanto, *a priori* parece claro que el contrato menor no es una modalidad de los contratos típicos que existen en el ordenamiento jurídico español, sino más bien “una categoría -una etiqueta jurídica, si se prefiere- que delimita la aplicación de ciertas singularidades en dicho régimen, fundamentalmente en lo relativo al procedimiento de

⁹ Nota aclaratoria sobre la Instrucción 1/2019, de 18 de marzo de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación relativa a la de los contratos menores.

¹⁰ Esta Sección titulada “Delimitación de los tipos contractuales” califica los contratos del sector público como contratos de obras, concesión de obras, concesión de servicios, suministro, servicios y contratos mixtos.

adjudicación y a la formalización del expediente de contratación”¹¹. En efecto, parte de la doctrina considera el contrato menor como una categoría contractual que permite alterar el régimen general de los contratos públicos, no solo en el procedimiento de adjudicación sino también, en otros elementos fundamentales como el expediente de contratación y las exigencias de publicidad. Hacia el mismo sentido se pronunció la Junta Consultiva de Contratación de Canarias en el Informe 1/2015, de 20 de marzo, en el que alegaba que “los contratos menores son definidos por la doctrina no como un procedimiento o una forma de adjudicación de los contratos administrativos, sino como una forma de celebrar”.

Ahora bien, cabe tener en cuenta que las especialidades del contrato menor no son uniformes. La LCSP incluye una subcategoría de contrato menor para los que se establecen reglas de publicidad aún más flexibles, siempre y cuando su valor estimado no exceda de 5.000 euros y su pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores. En consecuencia, el contrato menor implica una agilización y simplificación del orden jurídico general de los contratos públicos y que incluye cuanto menos, la subespecie ahora mencionada que contiene, a su vez, determinadas particularidades.

Es conveniente mencionar que la ubicación de la definición de esta figura en la actual LCSP es muy distinta respecto a la anterior legislación de 2011. En el TRLCP, el contrato menor se ubicaba en el capítulo relativo a los procedimientos de adjudicación (artículo 138.3), lo que permitía categorizar fácilmente el contrato menor como un procedimiento especial¹². A pesar de que la actual LCSP ubica la definición de contrato menor en el artículo 118 relativo al expediente de contratación en contratos menores, parte de la doctrina insiste en identificar los contratos menores como un procedimiento.

De esta forma lo interpreta Vázquez Fernández, al entender que “al margen de la intención del legislador en la calificación de esta figura como contrato, resulta más que

¹¹ Véase la página 58 en IZQUIERDO CARRASCO, M. (2021). “Novedades de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, en la figura del contrato menor”. En: BENÍTEZ OSTOS, A.; CANDELA TALAVERO, J.E. (eds.). *Manual sobre el contrato menor*. Navarra: Aranzadi, págs. 57-78.

¹² El apartado tercero del artículo 138 del derogado TRLCSP relativo a los procedimientos de adjudicación contemplaba la definición de los contratos menores y establecía lo siguiente: “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 111. Se consideran contratos menores los contratos de importe inferior a 50.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 18.000 euros, cuando se trate de otros contratos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 206 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal”.

evidente que su naturaleza es la de un procedimiento y no la de un tipo contractual”¹³. Según esta autora los tipos de contratos se definen como un conjunto de actuaciones que persiguen una finalidad encaminada a conseguir un resultado o a realizar “un hacer”, mientras que los procedimientos son mecanismos contractuales que pueden utilizar los órganos de contratación para dar cobertura a la necesidad que pretenden. Por esta razón, entiende que no es un tipo contractual, sino que el contrato menor, al igual que el resto de los procedimientos de contratación, “es uno de los mecanismos válidos para regular la contratación de aquel resultado material o intelectual, que pueden necesitar las entidades del Sector Público y que, al igual que el resto de los procedimientos posee ciertas características propias que lo definen y lo distinguen del resto”.

En cualquier caso, la doctrina y las Juntas Consultivas coinciden en el propósito que persigue el contrato menor, que no es otro que la satisfacción inmediata de las necesidades del órgano contratante a través de una tramitación simplificada y que, además, es ajena a determinadas reglas comunes al resto de contratos tales como la falta de publicidad derivada de la adjudicación directa del contratista a elección del órgano de contratación. Así lo indica claramente la mencionada Instrucción 1/2019 de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación¹⁴ que establece lo siguiente: “la existencia del contrato menor radica en el propósito de dotar de mayor agilidad la contratación y cubrir de forma inmediata las necesidades de escasa cuantía que en cada caso resulten necesarias”.

Es evidente que la figura del contrato menor pretende dar satisfacción al principio de economía procesal, pero también responde al principio de eficiencia en la gestión de los fondos públicos (art. 28.4 LCSP), en cuanto la contratación de bajo importe debe asociarse a procedimientos simples que eviten costes desproporcionados¹⁵. De ninguna manera resultaría eficiente asignar procedimientos rigurosos a la contratación de pequeña cuantía, de tal forma que el gasto derivado de la gestión contractual superase el importe del propio objeto del contrato. Y en este sentido, las “adjudicaciones directas” cumplen

¹³VÁZQUEZ FERNÁNDEZ, B. (2022). *La figura del contrato menor en la contratación pública española*. Oviedo: Universidad de Oviedo, pág. 112.

¹⁴ Resolución de 6 de marzo de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, por la que se publica la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, regulados en la Ley 9/2017, de 9 de noviembre”. *Boletín Oficial del Estado* (7 de marzo de 2019), págs. 21893-21899.

¹⁵ MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M. (2018). “Los riesgos de los contratos menores para una contratación socialmente eficiente”. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*. Nº Extra 4, págs. 129-144.

satisfactoriamente el cometido económico al tratarse de un procedimiento eficiente y competitivo en la contratación pública.

Además, un procedimiento menor cuya tramitación exige menos burocracia permite un ahorro real en el olvidado coste de los recursos humanos que a menudo realizan gestiones redundantes a fin de dar cobertura a determinadas necesidades. Un procedimiento contractual sencillo y ágil evita numerosas horas de trabajo innecesarias de los gestores públicos que podrían ser invertidas en otras tareas. Por tanto, el contrato menor también satisface otro de los objetivos de la LCSP: conseguir la mejor relación calidad-precio ligado “con la idea de reducir las cargas administrativas de todos los operadores económicos intervinientes en este ámbito, beneficiando así tanto a los licitadores, como a los órganos de contratación” (Preámbulo de la LCSP), con el último fin de que una simplificación de los trámites permita mejorar el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas (art. 1.3 LCSP).

Ciertamente, el origen y objetivo natural de esta clase de contratos es “mejorar en la simplificación y agilización de aquellas actividades (obras, servicios y suministros) que, por razón de su importe, demandaban una gestión más rápida”¹⁶. Así lo recordaba el Informe 13/1996, de 7 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, sobre contratos menores, al especificar que persiguen “la simplificación del procedimiento jurídico administrativo de contratación”.

Por último, no debemos dejar de mencionar que en muchas ocasiones el contrato menor dimana de la falta de planificación de la actividad contractual, debiendo acudir a la postre a esta vía excepcional para dar continuidad a los servicios públicos. También se recurre a la contratación menor por pura necesidad ya que el devenir del desempeño de la Administración no siempre puede incluirse en la programación de la actividad de contratación pública impuesta en el artículo 28.4 LCSP.

Por estos motivos, la regulación del contrato menor tradicionalmente ha permitido prescindir ciertas formalidades de publicidad y concurrencia exigibles al resto de contratos¹⁷, a las cuales haremos referencia en la siguiente sección. Es por ello cuanto

¹⁶ GARCÉS SANAGUSTÍN, M. (2018). “Los contratos menores en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”. *Revista española de control externo*. Vol. 20, nº 60, pág. 100.

¹⁷ El Informe 8/2020, de 20 de febrero de 2021, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en relación con la tramitación del contrato menor, señala que “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. En

menos cuestionable, la cantidad de críticas suscitadas hacia esta figura legalmente prevista en la LCSP cuya aplicación, además, es voluntaria¹⁸ y que permite dar respuesta a necesidades sobrevenidas de forma eficiente, ágil y sencilla. Cuestión distinta es el debate acerca de las escasas exigencias de publicidad, la determinación de los límites cuantitativos o más concretamente, la corrupción y el fraude derivado del uso abusivo de esta figura contractual. Tal y como concluye Vázquez Fernández “el problema quizás no estriba en el procedimiento en sí mismo, sino en su aplicación inidónea”¹⁹.

3. LOS PRINCIPIOS GENERALES DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y SUS EFECTOS EN EL CONTRATO MENOR

3.1. La relevancia de los principios generales de contratación

El Derecho comunitario ha venido imponiendo desde las primeras directivas de contratos públicos en los años 70, pero en especial las aprobadas en los años 90, como objetivo básico en la contratación pública asegurar los principios generales de contratación que inspiran el establecimiento del mercado interior y la libre competencia²⁰. Ciertamente, los principios generales de contratación se vinculan con las libertades públicas y se fundamentan en el derecho originario de la Unión, por lo que constituyen un instrumento básico de interpretación y actúan como elemento integrador ante posibles lagunas del ordenamiento jurídico²¹. Cabe enfatizar el papel destacado del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que ha conformado a través de su jurisprudencia una sólida y coherente fuente de derecho al determinar el significado y alcance de los principios generales de contratación.

efecto, la justificación del sacrificio de alguno de los principios básicos de la contratación pública estriba, para estos precisos casos, en la escasa cuantía económica, que avala (del mismo modo que en otros supuestos contenidos en la ley como puede ser el procedimiento negociado por razones de exclusividad técnica o la tramitación de emergencia) el decaimiento de tales principios en beneficio del interés público”.

¹⁸ Fíjese en el tenor literal del artículo 131.3 LCSP que establece que “Los contratos podrán adjudicarse directamente...”). No se redacta como una obligación o deber, sino como una facultad.

¹⁹ VÁZQUEZ FERNÁNDEZ, B. (2022). *La figura del contrato menor en la contratación pública española*. Oviedo: Universidad de Oviedo, pág. 117.

²⁰ Sobre esta cuestión, véase MORENO MOLINA, J.A. (2008). “Principios generales de la contratación pública, procedimientos de adjudicación y recurso especial en la nueva ley estatal de contratos del sector público”. *Revista jurídica de Navarra*. Nº 45, págs. 45-76.

²¹ Al respecto, véase GIMENO FELIU, J.M. (2006). *La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación española: la necesaria adopción de una nueva ley de contratos públicos y propuestas de reforma*. Madrid: Thomson Civitas, pág. 45.

Estos principios se han considerado básicos y trascendentales, en el sentido que cualquier celebración de un contrato público debe ajustarse a un procedimiento previamente establecido en la ley y que, rotundamente, debe velar por el cumplimiento de estos principios. Al respecto, conviene recordar la doctrina del TJUE de la Sentencia de 16 de abril de 2015, en la que, aunque reconoce a los Estado Miembros “cierto margen de apreciación para adoptar medidas con el objeto de garantizar el respeto de dichos principios”, es tajante al determinar que los principios generales de la contratación “vinculan a las entidades adjudicadoras en todos los procedimientos de adjudicación de un contrato público”²². De esta forma, la *vis atractiva* de los principios generales de contratación alcanza a cualquier contrato, independientemente de su importe, sin que se admita su inobservancia por tal circunstancia (STC 84/2015, de 30 de abril de 2015).

En efecto, el TJUE ha reiterado en numerosas ocasiones que la obligación del cumplimiento de los principios de imparcialidad, transparencia y no discriminación en la adjudicación de los contratos públicos alcanza no solo a los contratos que superan los umbrales que determinan el ámbito de aplicación de las Directivas, sino también a cualquier contrato celebrado por los órganos de contratación sujetos a las Directivas por así exigirlo los Tratados de la Unión (STJUE de 13 de octubre de 2005, asunto C-458/03, Parking Brixen GMBH). En la misma línea, la Comunicación interpretativa de la Comisión Europea nº 2006/C 179/02, sobre el Derecho comunitario aplicable en la adjudicación de contratos no cubiertos o sólo parcialmente cubiertos por las Directivas sobre contratación pública, concluye la obligatoriedad de respetar los principios generales de contratación tanto a los contratos cuyo importe supera los umbrales de las directivas de contratación pública como a los contratos cuyo importe es inferior a estos²³.

Poniendo el foco en el tema de análisis, parece claro que el Derecho comunitario no prevé dispensa alguna en el sometimiento a los principios generales de contratación en justificación de la reducida cuantía del contrato, tal y como ocurre con los contratos menores²⁴. Desde el primer considerando de la actual Directiva 2014/24/UE del

²² Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 16 de abril de 2015, C-278/14, caso SC Enterprise Focused Solutions, apartado 25.

²³ Sobre esta cuestión, véase MORENO MOLINA, J.A. (2017). “La construcción jurisprudencial europea de la teoría de los principios generales de la contratación pública y su plasmación posterior en la legislación de la Unión Europea”. *Revista digital de Derecho Administrativo*. Nº 19, págs. 27-47.

²⁴ Al respecto, es relevante el punto 3.28 del Libro Verde, Contratación pública en la Unión Europea: reflexiones de futuro, de 27 de noviembre de 1996, que establece lo siguiente: “Los procedimientos previstos por las Directivas comunitarias son aplicables exclusivamente a los contratos públicos de un importe estimado superior a los umbrales establecidos. Algunos poderes adjudicadores consideran que los contratos públicos que no alcanzan estos umbrales no están sometidos a ninguna disposición comunitaria,

Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, se destaca la necesidad de garantizar los principios generales de la contratación pública, reconocidos en el propio TFUE y, “en particular, la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, así como los principios que se derivan de estos, tales como los de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia”.

Este marco impuesto por el derecho europeo trasciende en la legislación nacional que reconoce su relevancia desde su artículo 1, al señalar que el objeto de la LCSP de 2017 es regular la contratación del sector público bajo el fundamento de garantizar los principios generales de la contratación pública²⁵. No obstante, como veremos en el siguiente epígrafe, la proyección de los principios no alcanza su plenitud en la regulación vigente del contrato menor.

3.2. La modulación de los principios generales de contratación en el contrato menor

Sin perjuicio de lo anterior, es innegable que la aplicación de los principios generales de contratación sufre cierta modulación en la categoría de los contratos menores, definidos específicamente por su cuantía (art. 118.1 LCSP), en vista de que su régimen actual exige una interpretación laxa de los mismos. Ciertamente, la norma *stricto sensu* parece incentivar la realización de una adjudicación directa a elección del órgano de contratación sin llevar a cabo una licitación pública y, eludiendo así, los principios generales de contratación tales como la igualdad de trato, la libre concurrencia y el principio de transparencia. En estos términos se pronuncia el Consejo Consultivo de Andalucía en el Dictamen 106/2000, sobre la nulidad de tres contratos menores, al indicar que “aún

de manera que en ocasiones estos contratos se adjudican sin haber convocado previamente un concurso público. Muchos de estos contratos son de una importancia considerable, en particular para la pequeña y mediana empresa. Al igual que el otorgamiento de concesiones y contratos similares, la adjudicación de estos contratos debe efectuarse respetando las disposiciones del Tratado C.E. sobre la libre circulación de las mercancías y servicios y los principios fundamentales de no discriminación, igualdad de trato y transparencia, que se hallan en su base”.

²⁵ Reza así el mencionado precepto: “La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa”.

configurado su régimen jurídico como una norma de mínimos y, por ende, en términos de simple posibilidad, si hay algo que caracteriza sobremanera al contrato menor es que su regulación faculta al órgano de contratación a excepcionar los principios de publicidad y concurrencia, tal y como se deduce del artículo 57 de la ley”²⁶.

En este punto, debemos recordar que el fundamento del contrato menor es la agilidad de su procedimiento, así como el principio de eficiencia conforme al cual la Administración Pública debe lograr los resultados fijados utilizando el mínimo posible de recursos. De esta forma, la figura del contrato menor se configura como una vía contractual que permite cubrir necesidades imprevistas que no podrían satisfacerse con la tramitación de un procedimiento ordinario de contratación. Precisamente, en justificación de estos supuestos que demandan cierta agilidad, el contrato menor ha gozado tradicionalmente de ciertos privilegios. Así se deduce de la Instrucción 1/2019 de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, al establecer que “no debe olvidarse que la existencia del contrato menor radica en el propósito de dotar de mayor agilidad la contratación y cubrir de forma inmediata las necesidades de escasa cuantía que en cada caso resulten necesarias. Por ello, el contrato menor ha gozado –hasta la entrada en vigor de la nueva ley– del no sometimiento a muchos de los principios generales de la contratación: La publicidad, la libre concurrencia entre los licitadores y la transparencia del procedimiento”²⁷.

También se pronuncia al respecto el Informe 14/2014 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya²⁸ según el cual, justamente la exención de los principios generales de contratación es lo que ha obligado a limitar el recurso al contrato menor en múltiples ocasiones, de tal manera que “la contratación menor únicamente se encuentra justificada por la necesidad de simplificación en determinados supuestos en que debe prevalecer la agilidad para atender necesidades de importe y duración reducidas”. Además, el citado Informe advierte que esta figura no puede utilizarse para contravenir la normativa en materia de contratación y

²⁶Dictamen 106/2000, de 25 de julio de 2000, del Consejo Consultivo de Andalucía, Fundamento Jurídico tercero.

²⁷ “Resolución de 6 de marzo de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, por la que se publica la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, regulados en la Ley 9/2017, de 9 de noviembre”. *Boletín Oficial del Estado* (7 de marzo de 2019), págs. 21893-21899.

²⁸ Informe 14/2014, de 22 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya, sobre Contratación de prestaciones para cubrir necesidades de carácter recurrente o periódico. La contratación menor y la prohibición de fraccionamiento del objeto de los contratos del sector público.

específicamente, la prohibición de fraccionar el objeto de los contratos con tal de eludir su aplicación.

En definitiva, la agilización procedimental que se prevé para la adjudicación de los contratos menores consiente ciertas salvedades al efectivo cumplimiento de los principios de igualdad de trato, concurrencia y transparencia, lo que exhibe un claro peligro vinculado directamente con la propia naturaleza de esta vía contractual²⁹. A continuación, analizaremos el significado y el alcance de los tres principios mencionados en la aplicación de la contratación menor, como máximos exponentes de la modulación de los principios generales en este tipo de mecanismos contractuales.

3.2.1. Principio de no discriminación e igualdad de trato

El principio de no discriminación e igualdad de trato se configura como la pieza angular a partir de la cual se han desarrollado todos los principios generales de contratación, no solo por su enfatización en el artículo primero de la LCSP, sino también por fundamentarse en el artículo 14 de nuestra norma fundamental relativo al derecho de igualdad.

Para comprender el alcance de este principio, es relevante la Sentencia del TJUE de 16 de septiembre de 2013 al indicar que el principio de igualdad de trato entre licitadores “pretende favorecer el desarrollo de una competencia sana y efectiva entre las empresas que participan en una licitación, impone que todos los licitadores dispongan de las mismas oportunidades al formular los términos de sus ofertas e implica, por tanto, que éstas estén sometidas a las mismas condiciones para todos los competidores”³⁰. De esta forma, la Administración contratante debe garantizar el pleno respeto del principio de igualdad entre licitadores en cada fase del procedimiento de licitación, respetando un trato igualitario tanto en el momento en que preparan sus ofertas como en el momento de su evaluación por la entidad adjudicadora, excluyendo así el riesgo de favoritismo³¹.

A pesar de su notable importancia, en la tramitación del contrato menor se vulnera el principio de no discriminación e igualdad de trato, pues no hay publicidad previa y no

²⁹ Sobre esta cuestión, véase, PELÁEZ ALBENDEA, L.; PELÁEZ MURAS, M. (2021). “Los principios generales de la contratación pública con efectos sobre el contrato menor”. En: BENÍTEZ OSTOS, A.; CANDELA TALAVERO, J.E. (eds.). *Manual sobre el contrato menor*. Navarra: Aranzadi, págs. 80-124.

³⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 16 de septiembre de 2013, T-402/06, asunto Reino de España contra Comisión Europea, apartado 66.

³¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 27 de noviembre de 2001, en los asuntos acumulados C-285/1999 y C-286/1999, apartado 35: “*garantiza la inexistencia de riesgo de favoritismo por parte de las autoridades públicas*”.

existe una pluralidad de licitadores por lo que beneficia al empresario elegido de forma directa en detrimento de otros candidatos, pudiendo ser incluso más idóneos que el adjudicatario para la actuación requerida. Es indudable que en un procedimiento contractual en el que se excluye la concurrencia de los licitadores, como sucede en los contratos menores, aumenta el riesgo de que se de preferencia a determinados licitadores, como el hecho de que la entidad adjudicadora pública se guíe en consideraciones ajenas a su contenido económico o de calidad³². Así lo reconoce la STJUE, de 27 de abril de 2003, al establecer que “el riesgo de que se viole el principio de no discriminación es especialmente elevado cuando una entidad adjudicadora decide no someter a la concurrencia un contrato determinado”.

3.2.2. Principio de libertad en el acceso a las licitaciones

El contrato menor permite eludir igualmente la libertad de acceso a las licitaciones en condiciones de igualdad y competencia, aun siendo un principio esencial en la contratación pública. Acorde con las Directivas europeas³³, la LCSP procura garantizar el cumplimiento del principio de libertad en el acceso a las licitaciones, particularmente se ocupa de ello en el artículo 126.1 LCSP al establecer que las prescripciones técnicas “proporcionarán a los empresarios acceso en condiciones de igualdad al procedimiento de contratación y no tendrán por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia”.

Son numerosos los pronunciamientos de los tribunales administrativos contractuales que debaten sobre el obligado cumplimiento del principio de libertad de acceso por parte de órganos contractuales en la elaboración de los pliegos. Y no en vano, pues la manera de formular las especificaciones técnicas reviste una importancia crucial debido a los riesgos de discriminación vinculados a la elección de éstas. En este sentido, se pronuncia la Resolución 116/2014 del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la

³² Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 10 de abril de 2003, en los asuntos acumulados C-20/2001 y C-28/2001.

³³ Fíjese en el artículo 18.1 de la Directiva 2014/24/UE que establece “La contratación no será concebida con la intención de excluirla del ámbito de aplicación de la presente Directiva ni de restringir artificialmente la competencia. Se considerará que la competencia está artificialmente restringida cuando la contratación se haya concebido con la intención de favorecer o perjudicar indebidamente a determinados operadores económicos”. En la misma línea se expresa el artículo 42.2 de la misma Directiva: “Las especificaciones técnicas proporcionarán a los operadores económicos acceso en condiciones de igualdad al procedimiento de contratación y no tendrán por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia”.

Comunidad Autónoma del País Vasco³⁴ al remarcar que los poderes adjudicadores no pueden establecer prescripciones técnicas que impidan injustificadamente el acceso a la licitación y, además, aclara que tal obstrucción se produce cuando se cumplen dos condiciones: la primera, “que se fijen unos requisitos técnicos que solo pueden ser cumplidos por un producto concreto, lo que provocaría una barrera o dificultad para el acceso a la licitación de las empresas que no lo comercializan” y la segunda condición, “que tales requisitos sean arbitrarios, es decir, no estrictamente exigidos por el cumplimiento de la finalidad del contrato, la cual podría quedar igualmente satisfecha con otras soluciones técnicas que, sin embargo, las prescripciones no permiten.”

El principio de libertad de acceso, en suma, pretende aumentar la concurrencia de licitadores, eliminando todo tipo de obstáculos injustificados a la apertura de los contratos públicos a la competencia. Sin embargo, la contratación menor anula la aplicabilidad del principio de concurrencia en las licitaciones. Y ciertamente, no puede ser de otra forma acorde con su régimen jurídico, en cuanto solo accede a la actividad contractual el empresario elegido libremente por el órgano de contratación, con la única exigencia de reunir capacidad de obrar y la habilitación profesional necesaria (art. 131.3 LCSP), quedando así, suprimida toda posibilidad de competencia.

3.2.3. Principio de transparencia

En los últimos años, la transparencia se ha considerado entre la doctrina como un principio vertebrador en la contratación pública, vertebral porque está rigurosamente vinculado a todos los demás³⁵. En efecto, el principio de transparencia se configura por la jurisprudencia del TJUE como una consecuencia del principio de igualdad de trato, de tal forma que “la transparencia garantiza el efecto útil de la igualdad, procurando que no se distorsionen las condiciones de competencia”³⁶. Igualmente, una adecuada y efectiva transparencia se presenta como alternativa a políticas de recortes ante un contexto de

³⁴ Resolución 116/2014, de 30 de octubre de 2014, Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con el recurso especial en materia de contratación contra los pliegos que rigen la contratación del suministro de material para el servicio de neurocirugía del Hospital Universitario de Cruces (lote 10), en el que se resuelve anular las prescripciones técnicas en tanto que no se justifica que la opción técnica elegida sea ineludible.

³⁵ Sobre esta cuestión, existe una amplia literatura científica, ver, por todos, GONZÁLEZ RÍOS, I. (2019). “La transparencia como principio vertebrador de la contratación pública: significado y problemas de articulación normativa”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Nº12, págs. 6-25.

³⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 12 de diciembre de 2002, C-470/99, asunto *Universale-Bau* y otros, apartado 91.

déficit público, tal y como señala Gimeno Feliu este principio “es una de las principales herramientas jurídicas para poder conseguir el objetivo de una gestión eficiente de los recursos públicos, a la vez que preservar la regla de la igualdad de trato efectiva entre todos los potenciales licitadores”³⁷.

Asimismo, la transparencia real permite a los ciudadanos conocer la gestión de los recursos públicos, reforzando así el principio de integridad -a mayor publicidad menor riesgo de corrupción-, al igual que consolida el derecho a la buena administración³⁸. Así lo reconoce la Sentencia del TJUE, de 16 de septiembre de 2013, al establecer que “el principio de transparencia, que constituye el corolario del principio de igualdad de trato, tiene esencialmente por objeto garantizar que no exista riesgo de favoritismo y arbitrariedad por parte de la entidad adjudicadora y controlar la imparcialidad de los procedimientos de adjudicación”³⁹.

Como vemos, el papel integrador que ocupa el principio de transparencia en la contratación pública, y en la actuación administrativa en general, es significativo hasta convertirse hoy en día en un auténtico motor de cambio en las Administraciones Públicas⁴⁰. En la misma línea, del propio preámbulo y del artículo 1 de la LCSP se deduce que el legislador de 2017 sitúa este principio como objetivo primero de la norma, “lograr una mayor transparencia en la contratación pública”⁴¹, como un objetivo a alcanzar en el tiempo y situándolo como un principio básico de actuación. Para la consecución de este fin, a lo largo de la norma se han introducido una batería de resortes legales destinados a potenciar la transparencia en la contratación pública tales como la eliminación del procedimiento negociado sin publicidad, la estandarización de la obligación del uso de

³⁷ GIMENO FELIU, J.M. (2014). *La obligación de publicidad de todas las licitaciones en la plataforma de contratos del sector público. Hacia una efectiva política de transparencia* [artículo en línea]. Observatorio de Contratación Pública. [Fecha de consulta: 20 de abril de 2023]. <https://www.obcp.es/opiniones/la-obligacion-de-publicidad-de-todas-las-licitaciones-en-la-plataforma-de-contratos-del>

³⁸ Amparado en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea e incorporado al ordenamiento español en virtud de la “Ley orgánica 1/2008, de 31 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007”. *Boletín Oficial del Estado* (31 de julio de 2008), págs. 32919-32925.

³⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 16 de septiembre de 2013, T-402/06, asunto Reino de España contra Comisión Europea.

⁴⁰ CERRILLO MARTÍNEZ, A. (2017). “Las leyes de transparencia y la innovación en las administraciones públicas”. *Revista internacional de transparencia e integridad*. N°5, pág. 11.

⁴¹ Precisa el Preámbulo de la LCSP que “los objetivos que inspiran la regulación contenida en la presente Ley son, en primer lugar, lograr una mayor transparencia en la contratación pública, y en segundo lugar el de conseguir una mejor relación calidad-precio”.

medios electrónicos o la ampliación de las obligaciones de publicidad activa en las distintas fases de los procedimientos de contratación.

Sin embargo, el principio de transparencia tiene una aplicación limitada en la contratación menor, habida cuenta de que la LCSP le sigue otorgando un régimen especial de publicidad que reduce significativamente a una publicidad de “mínimos”. Tal y como prevé el artículo 63.4 de la LCSP, la publicación de la información relativa a los contratos menores debe realizarse “al menos” trimestralmente en el perfil del contratante, debiendo publicarse “al menos” la información relativa a “su objeto, duración, el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, y la identidad del adjudicatario, ordenándose los contratos por la identidad del adjudicatario”. Como vemos, es una exigencia de publicidad que se limita a publicar la información contractual tras su adjudicación, esto es, *a posteriori* de su adjudicación, por lo que no permite dar a conocer la actuación de la Administración a potenciales interesados. Además, el precepto añade una salvedad a la publicidad de los contratos menores en aquellos supuestos cuyo valor estimado sea inferior a 5.000 euros y cuyo sistema de pago sea el anticipo de caja fija -u otro sistema similar de pagos menores- en los que se exime de toda obligación de publicidad activa (art. 63.4 LCSP), agravando así el cumplimiento del principio de transparencia.

A pesar de las controvertidas deficiencias de transparencia en las adjudicaciones directas, la LCSP ha ido mucho más allá que la propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que únicamente contempla en su artículo 8 la “posibilidad” de publicar trimestralmente la información relativa a los contratos menores, como si tratase de una simple propuesta o invitación a los órganos de contratación para decidir si dar a conocer o no, las compras menores.⁴²

En cualquier caso, la regulación contenida en las leyes de transparencia, tanto estatales como autonómicas, debe entenderse complementaria con la establecida en la LCSP al no ser ésta considerada entre la doctrina como una ley especial en materia de transparencia y acceso a la información pública. Así lo interpreta González Ríos al indicar que “la legislación de contratos del sector público no establece un régimen específico de acceso

⁴² Así lo prevé el artículo 8 de la “Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”. *Boletín Oficial del Estado* (10 de diciembre de 2013), págs. 97922-97952, en relación con la información mínima a publicar en los contratos menores: “*la publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente*”.

a la información pública que desplace al régimen general de la Ley 19/2013 TBG”⁴³. De hecho, la Ley 19/2013 reconoce la existencia de normas sectoriales con un nivel significativo de transparencia, tal y como se deduce de la lectura de su artículo 5, según el cual “las obligaciones de transparencia contenidas en este capítulo se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad”.

3.3. Entre los principios garantistas y la sencillez procedimental

En cumplimiento del Derecho comunitario, el sometimiento de los principios generales de contratación pública debe ser defendido con rotundidad en cualquier tipo de procedimiento contractual. Ahora bien, ello no debe entrar en confrontación con la posibilidad de alterar su aplicación en un procedimiento de la naturaleza del contrato menor, en aras de conseguir agilización y un ahorro de recursos materiales y humanos de la Administración contratante. En efecto, una regulación rígida con mayores exigencias formales implica mayor burocracia y, por tanto, más lentitud en la obtención de las actuaciones deseadas, así como mayores exigencias y dedicación para los gestores públicos. Sin embargo, a su vez, una potenciación de los principios generales de contratación, aumentado la participación de los licitadores y proporcionando una mayor transparencia, comporta una mejora en los resultados obtenidos calidad-precio, frente a una adjudicación directa propia del contrato menor.

Ante la ponderación de estos principios aparentemente antagónicos, resultaría acertado alcanzar un consenso intermedio entre la simplificación del procedimiento y una posible rotación de los empresarios capacitados, tal y como propone la autora Vázquez Fernández, con un mecanismo que describe de la siguiente forma:

“Se trata de una suerte de sistema dinámico de contratación simplificado, en el que, tras un análisis inicial de las capacidades del empresario que solicite el acceso –y que podría ser algo tan sencillo como estar inscrito en el ROLECE– éste sea incorporado al listado de proveedores a los que acudirá de manera rotativa el poder adjudicador cuando surja la necesidad y, al mismo tiempo permita la incorporación de nuevos empresarios por orden de solicitud, de

⁴³ GONZÁLEZ RÍOS, I. (2019). “La transparencia como principio vertebrador de la contratación pública: significado y problemas de articulación normativa”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Nº12, págs. 6-25.

manera continua para que dichas bases de datos no estén restringidas a unos pocos.

Ahora bien, una vez elaborados dichos listados entre los empresarios capacitados e interesados en participar, el siguiente paso sería establecer un mecanismo de selección para lograr una proporcionalidad del gasto; de tal modo que deberían solicitar, a los tres o cinco primeros empresarios, un presupuesto para el caso concreto, eligiendo a uno de ellos, el cual, tras la adjudicación de ese contrato menor, se incorporaría al final de la lista para facilitar la rotación entre aquellos que forman parte del listado”⁴⁴.

La solución propuesta por esta autora, cuanto menos, resulta interesante pues logra el pretendido equilibrio al conservar la sencillez procedimental propia de la contratación menor y exige un mayor cumplimiento de los principios generales de contratación incluyendo cierta concurrencia de participantes y permitiendo, además, la incorporación de otros interesados.

4. LA REGULACIÓN DEL CONTRATO MENOR EN LA LEY DE 2017.

En el marco de los principios generales de contratación, la LCSP de 2017 ha introducido novedades trascendentales tendentes a luchar contra el fraude y la corrupción mediante una apuesta decidida a la transparencia en los contratos públicos. De entre estas medidas, es destacable la nueva regulación del contrato menor, introducida con el fin de reconducir el escenario generado con la precedente normativa de 2011 que originó un alarmante abuso de la contratación menor sin control quebrando el principio de integridad, y por extensión, el principio de buena administración. La reforma de la contratación menor no solo afecta a las cuantías y a los tipos de contrato que determinan su aplicación, es decir, las condiciones *sine qua non* del contrato, sino que modifica también la vía procedimental de su tramitación, añadiendo nuevos requisitos⁴⁵.

⁴⁴ VÁZQUEZ FERNÁNDEZ, B. (2022). *La figura del contrato menor en la contratación pública española*. Oviedo: Universidad de Oviedo, pág. 86.

⁴⁵Sobre esta cuestión, es ilustrativo CARRODEGUAS MÉNDEZ, R. (2018). “Análisis de la nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*. N°10, págs. 56-79.

4.1. La delimitación objetiva

4.1.1. Los límites por cuantía

Actualmente, el artículo 118.1 LCSP considera contratos menores, en el caso de los contratos de obras, a aquellos cuyo valor estimado sea inferior a 40.000 euros, y en el caso de contratos de servicios o suministro, cuando su valor estimado es inferior a 15.000 euros. Como primera conclusión, llama la atención la reducción de las cuantías respecto la legislación anterior en la que el TRLCP de 2011 fijaba una cuantía aproximadamente un veinte por ciento superior: para los contratos de obra la cuantía de 50.000 euros (frente a 40.000) y para “otros contratos” la cuantía de 18.000 euros (en lugar de 15.000), producto del debate político sobre el uso fraudulento del contrato menor y su limitación.

La nueva regulación también gana en seguridad jurídica al abandonar el término “importe” para sustituirlo por “valor estimado” que se determina conforme el artículo 101 LCSP y que contiene criterios que permiten frenar el uso del contrato menor para atender necesidades periódicas⁴⁶. A lo que debe añadirse la regla contemplada en el artículo 99.6 LCSP que elimina cualquier duda sobre si en cada uno de los lotes en los que se divide un contrato sería posible acudir al contrato menor, pues determina que debe tenerse en cuenta el valor acumulado del conjunto. En cualquier caso, deben entenderse como exigencias “mínimas” ya que las Comunidades Autónomas pueden establecer cuantías mayores en aplicación de la Disposición Final Primera LCSP.

La norma mantiene como excepción especial, en la disposición adicional novena, la suscripción a revistas y otras publicaciones, así como la contratación del acceso a la información contenida en bases de datos especializadas para las cuales “podrán” efectuarse de acuerdo con la regulación de los contratos menores cualquiera que sea su cuantía siempre que no tengan el carácter de contratos sujetos a regulación armonizada. Así lo confirma la Recomendación de 28 de febrero de 2018 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado al establecer que “en este tipo de contratos, si no están sujetos a regulación armonizada se autoriza la aplicación del régimen propio de los

⁴⁶ Fíjese en el apartado 10 del artículo 101 LCSP: “En los contratos de suministro o de servicios que tengan un carácter de periodicidad, o de contratos que se deban renovar en un período de tiempo determinado, se tomará como base para el cálculo del valor estimado del contrato alguna de las siguientes cantidades: a) El valor real total de los contratos sucesivos similares adjudicados durante el ejercicio precedente o durante los doce meses previos, ajustado, cuando sea posible, en función de los cambios de cantidad o valor previstos para los doce meses posteriores al contrato inicial. b) El valor estimado total de los contratos sucesivos adjudicados durante los doce meses siguientes a la primera entrega o en el transcurso del ejercicio, si este fuera superior a doce meses”.

contratos menores, lo que representa una notable simplificación procedimental. Por el contrario, cuando estén sujetos a regulación armonizada habrá que acudir a los procedimientos generales descritos en la ley”⁴⁷.

Asimismo, en el mes de julio de 2018 se introdujo una nueva disposición adicional en la LCSP⁴⁸ que exceptúa las limitaciones cuantitativas contenidas en el artículo 118, a la vista de los inconvenientes generados en el Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación para cumplir con las exigencias de la nueva normativa. Así, de conformidad con la Disposición adicional quincuagésima cuarta se considera contratos menores “los contratos de suministro o de servicios de valor estimado inferior o igual a 50.000 euros que se celebren por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, siempre que no vayan destinados a servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación”. Así, se recupera el límite de 50.000 euros previsto en el TRLCP de 2011, aplicable a los contratos celebrados por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, y posteriormente, una modificación de febrero de 2019⁴⁹ aumenta el control de estos contratos al exigir un informe de la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales aplicables a los mismos.

4.1.2. Tipos de contratos aplicables al contrato menor

En la norma inmediatamente anterior a la vigente, la aplicación del contrato menor abarcaba al contrato de obras y a “otros contratos”, de tal forma, que esta alusión general, permitía a cualquier tipo de contrato acudir a la figura del contrato menor. Es más, otras regulaciones precedentes, no hacen referencia a esta singularidad, sino que únicamente definen el concepto de contrato menor en base a su cuantía, deduciendo, por tanto, que la contratación menor podía resultar aplicable a todo tipo de contrato⁵⁰.

⁴⁷ Recomendación, de 28 de febrero de 2018, 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, pág. 21.

⁴⁸ Introducida por la Disposición Final 44. Dos de la “Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos generales del Estado para el año 2018”. *Boletín Oficial del Estado* (4 de julio de 2018), págs. 66621-67354.

⁴⁹ Introducida por la Disposición Adicional 54ª del “Real Decreto-ley 3/2019, de 8 de febrero, de medidas urgentes en el ámbito de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y la Universidad”. *Boletín Oficial del Estado* (9 de febrero de 2019), págs. 12381 a 12395.

⁵⁰ Véase la página 70 en IZQUIERDO CARRASCO, M. (2021). “Novedades de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, en la figura del contrato menor”. En: BENÍTEZ OSTOS, A.; CANDELA TALAVERO, J.E. (eds.) *Manual sobre el contrato menor*. Navarra: Aranzadi, págs. 57-78.

En cambio, la vigente Ley 9/2017 delimita restrictivamente la tipología de contratos que pueden hacer uso del procedimiento menor, siendo los contratos de obras, de suministro y de servicios los únicos susceptibles de aplicar un contrato menor. Esta nueva restricción específica impuesta por el legislador parece justificarse con la incorporación del procedimiento abierto simplificado abreviado, sobre el que, ya en la Exposición de Motivos de la Ley se califica como una “tramitación especialmente sumaria para contratos de escasa cuantía” reduciendo, de esta forma, “la contratación directa a situaciones extraordinarias”.

Por tanto, quedan excluidos el resto de los contratos típicos enumerados en el artículo 12.1 LCSP, es decir, el contrato de concesión de obras y de concesión de servicios. En este sentido, se ha pronunciado la Junta Consultiva del Estado al entender que la contratación menor no es aplicable al contrato de concesión de servicios, no solo por la falta de mención expresa en el artículo 118 LCSP, sino porque “en el caso de las concesiones, por la propia naturaleza de las prestaciones que les son propias y por su complejidad intrínseca la única solución posible es que el sistema del contrato menor no resulta de aplicación”⁵¹. Irremediabilmente no podría resultar de otra forma, pues tanto el plazo de ejecución como el coste de los contratos de concesiones, ya sea de servicios o de obras, suele superar los umbrales establecidos para los contratos menores⁵².

Ahora bien, esta especificación tasada sobre la admisibilidad del contrato menor ha generado dudas interpretativas. Por un lado, se ha analizado la posibilidad de admitir el procedimiento menor en los contratos privados y en los contratos administrativos especiales, esto es, contratos que quedan fuera de la tipificación recogida en el artículo 12.1 LCSP. En ambos casos, la Junta Consultiva del Estado ha dado respuesta sobre esta cuestión. En relación con la primera de ellas, el expediente 7/2018 concluye que la tramitación de los contratos privados de servicios que tengan por objeto la creación o interpretación artística o literaria y los contratos de patrocinio podría, o debería, ajustarse a las normas del contrato menor. Teniendo en cuenta que el apartado segundo del artículo 26 LCSP encuadra el régimen de aplicación de los contratos privados en cuanto a su preparación y adjudicación en la Sección 1ª y 2ª del Título I del Capítulo I del en el Libro

⁵¹ Informe 87/2018, de 4 de marzo de 2018, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, sobre régimen jurídico del contrato de cafetería y restauración, pág. 12.

⁵² ARENAS ALEGRÍA, C.C. (2019). “Contratos menores. Las limitaciones impuestas en la Ley de contratos del sector público de 8 de noviembre de 2017”. *Revista General de Derecho Administrativo*. Nº50, pág. 15.

Segundo, justamente donde se ubica el artículo 118 relativo a los contratos menores, la Junta Consultiva interpreta que “procede su aplicación tanto a los servicios que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos objeto de la consulta, cuyo valor estimado fuera inferior a 15.000 euros, como al resto de contratos privados cuyo valor no supere los umbrales previstos en artículo 118 de la LCSP, siempre que concurren los demás requisitos establecidos en el artículo 118 de la norma legal”⁵³.

En cuanto a los contratos administrativos especiales, el expediente 84/2018⁵⁴ determina que el hecho por el que el artículo 118 LCSP no haga mención expresa a los mismos no debe implicar la exclusión de su aplicación en el sistema del contrato menor. Es más, considera que “la prestación propia que constituye este tipo de contratos administrativos especiales obedece a una obligación de contenido equivalente a la de los contratos mencionados en el artículo 118 LCSP”. Añade que el propio artículo 25 LCSP establece que se aplicarán, en defecto de las normas especiales, las normas de la LCSP, debiéndose incluir, por tanto, las referidas al contrato menor. Por todo lo expuesto, la Junta Consultiva concluye que la tramitación de los contratos menores puede aplicarse en los contratos administrativos especiales.

Como podemos observar, a pesar del acotamiento de la tipología de los contratos que pueden celebrar contratos menores, existe flexibilidad para encuadrar en esta categoría otro tipo de contratos. Eso sí, tal y como entiende Vázquez Fernández, el sistema de contratos menores no puede aplicarse en estos casos de forma estricta, ya que “sus particularidades no permitirían ajustarlos a otros procedimientos recogidos en la norma pero tampoco someterlos a la totalidad de las exigencias del contrato menor”⁵⁵.

4.2. El expediente de contratación menor y su justificación

La principal modificación de la figura del contrato menor tras la entrada en vigor de LCSP de 2017 es la relativa a la tramitación del expediente de contratación y las consecuencias aplicativas derivadas del mismo. Para ello, el legislador de 2017 introduce nuevos documentos a incorporar el expediente, así como un mayor el alcance de los mismos,

⁵³ Informe 7/2018, de 2 de julio de 2018, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, sobre admisibilidad de la figura del contrato menor en ciertos tipos de contratos, pág. 7.

⁵⁴ Informe 84/2018, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, sobre la posibilidad de emplear la técnica del contrato menor en los contratos administrativos especiales, pág. 5.

⁵⁵ VÁZQUEZ FERNÁNDEZ, B. (2022). *La figura del contrato menor en la contratación pública española*. Oviedo: Universidad de Oviedo, pág. 206.

recayendo la responsabilidad de su correcta tramitación en el órgano de contratación con las consecuencias, incluso penales, que de ello pueda derivarse⁵⁶.

Conforme el antiguo artículo 111 del TRLCSP, la tramitación del expediente de los contratos menores “sólo” exigía la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, y para el caso del contrato menor de obras, debía añadirse, además, el presupuesto de las obras y el informe de supervisión si el trabajo afectaba a la estabilidad o seguridad de la obra. La actual redacción del artículo 118 de la LCSP mantiene esta documentación y, además introduce en su apartado segundo “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”. El apartado cinco añade una excepción que dispensa estas justificaciones para el caso de aquellos contratos menores de valor estimado no superior a 5.000 euros y cuyo pago se verifique mediante el sistema de anticipos de caja fija u otro similar.

No obstante, el artículo que más atención ha recibido hasta su derogación en febrero de 2020 por el Real Decreto-Ley 3/2020⁵⁷, es el texto original del artículo 118.3 LCSP por el que debía justificarse no haber suscrito más contratos menores con el mismo empresario que de forma individual o colectiva superasen los umbrales establecidos en su apartado primero. A pesar de su eliminación del texto actual del precepto, resulta necesario referirnos al mismo en cuanto supuso un cambio radical en la contratación menor.

Habida cuenta de lo expuesto, centraremos ahora el análisis en los requisitos previstos en el artículo 118 LCSP como exponente principal de esta nueva regulación y como centro de la controversia en la aplicación del contrato menor.

4.2.1. Informe motivando la necesidad del contrato menor

Como hemos visto, la anterior regulación no exigía justificar la celebración de un contrato menor, sin embargo, el artículo 118.2 de la actual LCSP obliga al órgano de contratación

⁵⁶ Sobre esta cuestión, véase SANTIAGO ANTUÑA, P. (2021), “Las responsabilidades administrativas y penales por la utilización fraudulenta del contrato menor”. En: BENÍTEZ OSTOS, A.; CANDELA TALAVERO, J.E. (eds.). *Manual sobre el contrato menor*. Navarra: Aranzadi, págs. 437-485.

⁵⁷ “Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales”. *Boletín Oficial del Estado* (5 de febrero de 2020), págs. 10562 a 10813.

a emitir un informe motivando la necesidad de llevar a cabo el contrato, siendo imprescindible su inclusión en el expediente de contratación. Es un requisito que se conecta directamente con el imperativo recogido en el artículo 28 LCSP relativo a la necesidad e idoneidad del contrato y a la eficiencia en la contratación, conforme al cual toda entidad del sector público únicamente puede celebrar aquellos contratos que sean “necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales”, y a tal efecto, deberá fundamentarse este aspecto con precisión y documentalmente antes de iniciar el procedimiento contractual.

Sin perjuicio de que el mencionado artículo 28 LCSP no haga mención a los contratos menores, la justificación de la necesidad de celebrar un contrato menor no puede separarse de estos criterios al considerarse un parámetro esencial para manifestar la voluntad contractual, disipar sospechas de arbitrariedad y permitir un mayor control de la actuación administrativa. En efecto, se exige siempre al órgano de contratación, “también en el supuesto del contrato menor, no solo el respeto y cumplimiento de las normas de tramitación del procedimiento aplicable, sino también la justificación de la propia necesidad del contrato en sí para la satisfacción de los fines del ente público, imponiéndose, por consiguiente, la obligación de velar por su eficiencia en estos términos”⁵⁸.

Esta motivación de la necesidad e idoneidad del contrato abarca la justificación del procedimiento contractual escogido ya que el contrato menor no es de aplicación obligatoria para aquellos contratos que no sobrepasan los umbrales legalmente establecidos. Para ello, la naturaleza y extensión de las necesidades a cubrir por el órgano de contratación, en aras de lograr cierta agilización y eficiencia, deben justificar la adecuación del contrato menor considerado. De esta forma, la justificación expresada por el órgano de contratación no solo sirve para evidenciar la necesidad del contrato para cumplir un fin específico, sino para demostrar la idoneidad del procedimiento menor por su clara congruencia con su finalidad y objeto⁵⁹. Es por ello, que el titular del órgano de contratación debe firmar el informe salvo que dicha competencia haya sido delegada en

⁵⁸ CASARES MARCOS, A. (2020). “El contrato menor como cuestión mayor en la contratación del sector público”. *Revista Galega de Administración pública*. Nº59, pág. 287.

⁵⁹ CARRODEGUAS MÉNDEZ, R. (2018). “Análisis de la nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, e 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma: Nueva Época*. Nº10, pág. 68.

términos legales, “tal conclusión descarta que el informe de necesidad, que debe tener un contenido sustantivo y propio, pueda sustituirse por un mero acuerdo de inicio”⁶⁰.

Por lo que respecta al momento concreto en el que estas justificaciones deben documentarse, la LCSP no hace mención alguna al respecto, sin embargo, responde expresamente el Informe 1/2018 de la Junta Consultiva de Contratación de Galicia al indicar que “lo correcto es que la concurrencia de los requisitos legales que determinan la posibilidad de utilización del contrato menor se comprueben en el momento en el que se efectúe el encargo. Por lo tanto, será suficiente que las justificaciones documentales expresadas consten en el expediente tramitado de acuerdo con el artículo 118 con carácter previo a la aprobación del gasto”⁶¹.

4.2.2. Informe de no estar alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación

Asimismo, el artículo 118.2 LCSP exige al órgano de contratación incorporar en el expediente del contrato menor una justificación de no estar alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación. Se trata de una prohibición tradicional en la contratación pública, contemplada de forma genérica en el artículo 99.2 LCSP al indicar 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”. La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha resaltado en repetidas ocasiones que la prohibición de fraccionar el objeto de los contratos persigue evitar que a través de ella se eludan normas referentes a la publicidad o al procedimiento de contratación, cuya exigibilidad dependa del valor estimado del contrato, de tal forma que, “la finalidad de la Ley no es agrupar artificialmente varias prestaciones de distinta o idéntica naturaleza, sino impedir el fraude de Ley antes señalado”⁶².

Cabe tener en cuenta que el fraccionamiento indebido de contratos públicos se ha vinculado en multitud de ocasiones al contrato menor, generando una clara desconfianza

⁶⁰ Informe 42/2017, de 2 de marzo de 2018, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, sobre interpretación del artículo 118.3 de la LCSP, pág. 8.

⁶¹ Informe 1/2018, de 25 de abril de 2018, de la Junta Consultiva de Contratación de Galicia, sobre interpretación del apartado 3º del art. 118 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, pág. 17.

⁶² Informe 72/2018, de 15 de julio de 2019, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, sobre el fraccionamiento del contrato, pág. 6.

en el legislador que ha optado por reforzar su control mediante la aportación de este informe. Así, con esta medida, se pretende eliminar el uso reiterado de la contratación menor para cubrir necesidades permanentes y predecibles mediante el fraccionamiento ilícito del objeto contractual para evitar aplicar las pautas de transparencia y concurrencia tan perseguidas por las directivas comunitarias. Sobre este extremo se pronuncia la Junta Asesora de Contratación Pública del Gobierno Vasco en la Recomendación 1/2018, de 11 de abril, sobre contratos menores, y fija como pauta que “el objeto debe estar clara y detalladamente definido, recogiendo su causa y su materia, y con la mención exhaustiva en dicha justificación de las tareas que conllevará, y el espacio temporal en que operará, nunca superior a un año ni susceptible de prórroga, como indica el artículo 29 de la propia LCSP en su apartado 8”.

Si bien es cierto, la LCSP de 2017 ha dado un vuelco importante al invertir la regla general vigente hasta la entrada en vigor de la norma, actualmente el artículo 99.3 LCSP establece como regla general la división en lotes en aras de fomentar la participación de las PYMES, que se complementa con la obligación de justificar debidamente en el expediente los “motivos válidos” para no dividir en lotes el objeto del contrato. En definitiva, nos encontramos ante dos tipos de segmentación del objeto contractual⁶³. Por un lado, el fraccionamiento fraudulento del contrato que queda prohibido por la norma, aunque se limita, en el caso de los contratos menores, a exigir al órgano de contratación la emisión de un informe justificando tal extremo. Por otro lado, el fraccionamiento legalmente exigido al constituirse como una regla general de contratación, y la no división como la excepción.

En relación con la existencia o no de fraccionamiento, cobra gran importancia un concepto: la “unidad operativa o funcional”, es decir, cuando los elementos del contrato son inseparables o imprescindibles para lograr la finalidad que se pretende⁶⁴. En efecto, tras un análisis de los informes de la junta consultivas sobre el fraccionamiento de contratos, podemos concluir que no existe fraccionamiento irregular del contrato cuando se trate de objetos que no están vinculados entre sí por la citada unidad funcional;

⁶³ Sobre esta cuestión, véase ARENAS ALEGRÍA, C.C. (2019). “Contratos menores. Las limitaciones impuestas en la Ley de contratos del sector público de 8 de noviembre de 2017”. *Revista General de Derecho Administrativo*. Nº50, pág. 15.

⁶⁴ RIERA LÓPEZ, M. (2013). “Contratos menores: rasgos característicos, menciones especiales y consecuencias de un uso abusivo”. *Auditoría Pública*. Nº61, pág. 64.

correlativamente, debe considerarse que existe fraccionamiento cuando el objeto del contrato es único y se divide en diversos expedientes⁶⁵.

4.2.3. La polémica aplicación del artículo 118.3 y su posterior derogación

Resulta obligado advertir que la modificación introducida por el Real Decreto 3/2020, eliminó inesperadamente el requisito establecido en la redacción original del artículo 118.3 LCSP, sobre la justificación de no haber suscrito más contratos menores por el mismo contratista que individual o conjuntamente superasen los umbrales económicos previstos legalmente.

Esta regla de incompatibilidad acarrea manifestadas consecuencias prácticas y, dada la deficiente técnica legislativa, su redacción originó innumerables enfrentamientos entre la doctrina, así como interpretaciones contrapuestas por parte de los Órganos Consultivos de Contratación del país. En concreto, las cuestiones más controvertidas se refirieron al límite temporal y objetivo del alcance de la regla, para las que no se llegó a encontrar una interpretación unánime o indiscutible que resolviera todas las dudas⁶⁶. Brevemente, podemos apreciar esta antinomia analizando la tesis, menos estricta, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado frente a la argumentación sustentada por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, que ha sido avalada por otros órganos consultivos territoriales.

En primer lugar, el ámbito temporal de los contratos menores ha sido objeto de debate puesto que, el precepto no delimita si el período anual se aplica al ejercicio presupuestario en el que se lleva a cabo la adjudicación o bien, si viene referido al año natural anterior a la adjudicación. Cuestión que hubiera sido fácilmente resuelta de haberse adoptado la enmienda presentada en el Congreso que mencionaba expresamente a “la misma anualidad”.

⁶⁵ Al respecto, véase, entre otros, la recapitulación de las interpretaciones recogida en CANDELA TALAVERO, J. E. (2011). “El fraccionamiento del objeto de los contratos públicos y la fraudulenta utilización del contrato menor”. *Auditoría Pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*. Nº53, págs. 85-94; o en SOLER MIFSUD, E. (2017). “El fraccionamiento del objeto de los contratos en la Administración Local: nociones generales de la división en lotes. El fraccionamiento indebido del objeto del contrato”. *Auditoría Pública*. Nº70, págs. 109-114.

⁶⁶Sobre esta cuestión, es concluyente MILLANS DEL BOSCH Y JORDÁN DE URRIES, S. (2021) “Principales problemas de aplicación del contrato menor en relación con el artículo 118.3 LCSP. Posicionamientos y resoluciones adoptadas al respecto”. En: BENÍTEZ OSTOS, A.; CANDELA TALAVERO, J.E. (eds.). *Manual sobre el contrato menor*. Navarra: Aranzadi, págs. 249-270.

Por un lado, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado interpreta en el expediente 42/2017 que dicho plazo de un año debe computarse desde la aprobación del gasto y añade que, “debe contarse hacia atrás en el tiempo”, generando así la duda sobre si los contratos menores celebrados con anterioridad a la entrada en vigor de la LCSP de 2017 limitan los contratos posteriores. Ante la incertidumbre generada, resuelve esta cuestión en el expediente 5/2018 que manifiesta que no se trata de otorgar efector retroactivos a la nueva norma, sino “de garantizar el efecto de la norma, para lo cual, sin afectar al contrato precedente, éste es tenido en cuenta a efectos de valorar si un nuevo contrato puede haber vulnerado la prohibición del artículo 118”.

Sin embargo, esta tesis no fue respaldada por las interpretaciones posteriores emitidas por los diferentes órganos consultivos territoriales, entre las que cabe destacar el Informe 3/2018, de 13 de febrero de 2018, de la Junta Consultiva de Contratación de la Comunidad Autónoma de Aragón a propósito de ser el primero de los análisis efectuados sobre el ámbito subjetivo, objetivo y temporal de los contratos menores. Así, el referido informe se inclina por limitar el plazo al ejercicio presupuestario o año natural al que se impute el gasto⁶⁷. Este criterio, que ha sido confirmado en la conocida Instrucción 1/2019 de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación a la que más adelante haremos referencia, parece adaptarse mejor a la programación de la contratación pública, además de facilitar el control financiero de las cuentas públicas, rendidas y contabilizadas siempre por ejercicios presupuestarios⁶⁸.

En segundo lugar, el precepto tampoco determinaba si la limitación del artículo 118.3 LCSP se refería a cualquier tipo de contrato o si, por el contrario, se aplicaba de forma individual por objeto contractual. En concreto, el Informe 41/2017, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, sobre Interpretación del artículo 118.3 de la LCSP, concluye que la finalidad de tal exigencia no es otra que “la proscripción de la división arbitraria del contrato con la finalidad de defraudar los umbrales establecidos para el contrato menor”, de tal forma que, es posible que se celebren otros contratos menores por el mismo contratista previa justificación, cuando sus objetos sean cualitativamente distintos y no formen una unidad. Es decir, fuera de los casos de fraccionamiento

⁶⁷ En la misma línea lo interpretan, entre otros, las Juntas Consultivas de Contratación Administrativa de Madrid (Informe 1/2018, de 11 de abril), de Cataluña (Informe 1/2018, de 20 de abril) y Comunidad Valenciana (Informe 4/2018, de 15 de junio).

⁶⁸GARCÉS SANAGUSTÍN, M. (2018). “Los contratos menores en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”. *Revista española de control externo*. Vol. 20, nº 60, pág. 113.

fraudulento del objeto del contrato, podría celebrarse otros contratos menores con el mismo contratista. Esta interpretación aumentaba significativamente el ámbito de posibles contratos a adjudicar a un mismo contratista, pero generaba problemas para controlar de forma ágil que se trataba de objetos diferentes al no poder categorizar los contratos celebrados.

En dirección opuesta, se pronuncia el mencionado Informe 3/2018, de 13 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, sobre la incompatibilidad para la adjudicación de contratos menores, que realiza una interpretación más restrictiva al entender que la regla del artículo 118.3 LCSP opera respecto de contratos menores de la misma tipología (obras, suministros y servicios) que pretendan adjudicarse de manera sucesiva, puesto que el objetivo de la norma es “prevenir su utilización para la cobertura de necesidades periódicas o recurrentes, que podrían satisfacerse mediante otros procedimientos de contratación si la necesaria planificación fuese adecuada”⁶⁹. La conclusión que alcanza, por tanto, es que esta nueva justificación pretendía prohibir el fraccionamiento de contratos, en concreto, cuando se celebran de forma sucesiva, lo que conlleva a la necesidad de planificar previamente la actuación contractual y a la limitación del uso del contrato menor en favor de procedimientos que garanticen la concurrencia de participantes⁷⁰.

En respuesta a tal caos interpretativo, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (en funcionamiento desde el 5 de mayo de 2018) se vio obligada a aprobar la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, que trató específicamente el ámbito objetivo, temporal y subjetivo de las limitaciones establecidas en el anterior artículo 118.3 LCSP. Pese a ello, se buscó finalmente la solución más simplista: la eliminación de la regla. En efecto, la disposición final primera del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, da nueva redacción al artículo 118 LCSP eliminado por completo la regla del límite anual por contratista contenida en el apartado tercero del mismo.

⁶⁹En la misma línea se pronuncian diversos órganos consultivos. A modo de ejemplo, véase: el Informe 4/2018, de 15 de junio, de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalidad Valenciana; el Informe 1/2018, de 11 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid; la Recomendación 1/2018, de 11 de abril, de la Junta Asesora de Contratación Pública del Gobierno Vasco. Asimismo, el Tribunal de Cuentas, en el informe número 1151/2016, de 27 de abril de 2016, de fiscalización de la contratación menor celebrada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, ejercicio 2013, subraya que no deben aplicarse los contratos menores para cubrir necesidades periódicas y previsibles.

⁷⁰ GARCÉS SANAGUSTÍN, M. (2018). “Los contratos menores en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”. *Revista española de control externo*. Vol. 20, nº 60, pág.112.

4.3. Adjudicación y perfección

Una vez llevadas a cabo las actuaciones preparatorias del contrato menor, debe procederse a su adjudicación. Como hemos visto en la primera sección de este trabajo, el artículo 131.3 LCSP otorga cierta flexibilidad en esta fase contractual en cuanto “los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario” siempre que cuente con capacidad de obrar y título habilitante. Siendo una opción para el órgano de contratación, nada impide que la entidad adjudicadora seleccione al contratista tras una valoración de varias ofertas o mediante la publicación de su licitación, tal y como ha señalado la OIRESCON.

Ciertamente, se ha producido una evolución sustancial en la forma de seleccionar al contratista de los contratos menores, seguramente propiciada por las constantes sospechas depositadas en la Administración por las irregularidades cometidas en las contrataciones públicas en general, pero en especial en las conocidas adjudicaciones “a dedo”. En efecto, hasta hace bien poco la mayoría de los contratos menores se adjudicaban a partir de la búsqueda de un contratista conocido y de confianza, construida a lo largo de los años⁷¹. Sin embargo, distintas administraciones han ido introduciendo elementos de competitividad que empiezan a asemejarse a una auténtica licitación. Al respecto, cabe tener en cuenta que, si bien la LCSP regula los aspectos del contrato menor como la duración o las cuantías, se entienden como exigencias mínimas, de tal forma que responden a la máxima *qui potest plus, potest minus*. De hecho, encontramos distintas regulaciones específicas en relación con la celebración de contratos menores que habilitan la participación de todos los empresarios interesados, superando así las exigencias de la LCSP.

Pues bien, recordemos que la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, de la OIRESCON indica en su apartado II que el órgano de contratación “solicitará, al menos, tres presupuestos” con el fin de promover el principio de competencia y como medida antifraude y de lucha contra la corrupción. Acorde con esta exigencia, más allá del debate sobre el carácter vinculante de su contenido⁷², algunas normativas autonómicas y locales

⁷¹ VÁZQUEZ FERNÁNDEZ, B. (2022). *La figura del contrato menor en la contratación pública española*. Oviedo: Universidad de Oviedo, pág. 238.

⁷² Sobre esta cuestión, véase el debate en NÚÑEZ JIMÉNEZ, J.M. (2021). “Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la contratación”. En: BENÍTEZ OSTOS, A.; CANDELA TALAVERO, J.E. (eds.). *Manual sobre el contrato menor*. Navarra: Aranzadi, págs. 271-319.

han incluido esta regla para limitar el uso de los contratos menores. A modo de ejemplo, la Ley 12/2018, de 26 de diciembre, de contratación pública socialmente responsable de Extremadura, señala que en los contratos de obras de valor estimado igual o superior a 15.000, y en los de servicios o suministros de valor estimado igual o superior a 3.000 euros “se necesitará consultar al menos tres empresas que puedan ejecutar el contrato, utilizando para ello medios telemáticos”. También el Ayuntamiento de Madrid incorpora la exigencia de solicitar un mínimo de tres ofertas en el Decreto de 27 de diciembre de 2019 de la Delegada del Área de Gobierno de Hacienda y Personal, por el que se aprueba la Instrucción 2/2019 sobre los contratos menores en el Ayuntamiento de Madrid, sus organismos autónomos y entidades del sector público municipal, a lo que añade que “si las empresas a las que se les hubiera solicitado oferta declinasen la misma o no respondiesen al requerimiento, no será necesario solicitar más ofertas”.

La Comunidad Autónoma de Aragón ha ido más allá mediante la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratos del sector público de Aragón, al regular la licitación de los contratos menores, que independiente de su cuantía, podrá realizarse con publicidad en el perfil del contratante⁷³. La forma en la que con carácter general se ha regulado el procedimiento de licitación de la contratación menor, comienza por precisar los umbrales que determinan qué contratos van a someterse a licitación pública, lo que quiere decir que, por debajo de cierto valor estimado no sería necesario realizar la licitación en base a la escasa cuantía. Deberá también señalarse el medio en el que se va a publicar la licitación, con indicación de las prestaciones que integran el objeto del contrato y demás exigencias requeridas al contratista para que posteriormente, se otorgue un plazo para presentar las ofertas y sean valoradas como en cualquier otro procedimiento de licitación.

Lo que trasciende de todas las regulaciones autonómicas y locales con reglas específicas es la voluntad de acotar el recurso al contrato menor pero obviando la complejidad que

⁷³ Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratos del sector público de Aragón, artículo 4.2 d): “La licitación de los contratos menores, cualquiera que sea su cuantía, podrá ser objeto de publicidad en el perfil de contratante. En tal caso, el plazo para la presentación de proposiciones no podrá ser inferior a cinco días hábiles, a contar desde el siguiente a la publicación del anuncio de licitación en el perfil de contratante. En el anuncio se identificará el objeto del contrato y las prestaciones que lo integran, los criterios de adjudicación, y cualesquiera cir-cunstancias que hayan de tenerse en cuenta durante la ejecución del mismo. Podrá presentar proposición cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación. Los contratos menores adjudicados con publicación de un anuncio de licitación no limitarán la adjudicación de ulteriores contratos menores por el mismo procedimiento. La celebración de contratos menores se consignará en el registro de contratos de la entidad contratante”.

algunos de estos trámites adicionales puedan acarrear, como la posibilidad de incluir criterios de adjudicación en el caso de la Comunidad de Aragón. La carga de trabajo al órgano de contratación no es desdeñable hasta el punto de mermar los principios de eficiencia y sencillez procedimental que deben caracterizar al contrato menor. Este riesgo a una excesiva burocratización del contrato menor en la fase de adjudicación lo han indicado algunos autores como Martínez Fernández, “nos parece excesivo solicitar ofertas de manera pública a través de la PLCSP (que prevé la petición de ofertas para contratos menores), pues la recepción de un número muy elevado de ofertas, que habrá que valorar para adjudicar el contrato, puede retrasar innecesariamente una contratación que, si hubiera tiempo de tramitar por un procedimiento ordinario, no habría motivación para hacer un contrato menor”⁷⁴.

En la dirección de exigir mayores estándares de concurrencia y transparencia en la contratación menor, también se ha pronunciado el Tribunal de Cuentas en el Informe de fiscalización de la contratación menor celebrada por los ayuntamientos de más de 500.000 habitantes, ejercicio 2016, en el que recomienda a los Ayuntamientos de Barcelona, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza la necesidad de incorporar en su normativa interna la obligatoriedad de concurrencia en todos los contratos menores “bien mediante la publicación de anuncios de licitación, bien solicitando directamente ofertas a un mínimo de tres empresas”, salvo que no sea posible debido a la inmediatez de la necesidad a cubrir.

Asimismo, autores como Gimeno Feliu se muestran partidarios, apunta que “frente a las posibles ventajas de una mayor flexibilidad de la figura del contrato menor (diseñado como procedimiento simplificado) deben contraponerse los riesgos de favoritismo y, más en general, de que la mayor discrecionalidad de que disfrutarán los poderes adjudicadores. Por ello, exigir por medios electrónicos al menos tres ofertas válidas atendiendo al criterio precio (es el caso de Aragón o Galicia) puede servir de “freno” a un uso indebido o las patologías del mismo así como de estímulo a cierta concurrencia efectiva”⁷⁵.

⁷⁴ MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M. (2018). “Los riesgos de los contratos menores para una contratación socialmente eficiente”. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*. Nº. Extra 4, pág. 132.

⁷⁵ GIMENO FELIU, J. M. (2014). *Decálogo de Reglas para prevenir la corrupción en los Contratos Públicos* [artículo en línea]. Observatorio de la Contratación Pública. [Fecha de consulta: 20 de abril de 2023]. <https://www.obcp.es/opiniones/decalogo-de-reglas-para-prevenir-la-corrupcion-en-los-contratos-publicos>

En definitiva, el órgano de contratación, teniendo en cuenta la naturaleza del contrato y la conveniencia del interés general, escogerá el procedimiento más adecuado en cada supuesto, pudiendo ser, porque así lo permite la norma, el correspondiente a la adjudicación directa que permite simplificar el procedimiento contractual. No obstante, con el fin de llevar a cabo una buena administración “es aconsejable ponderar las ventajas y los inconvenientes que ofrece cada procedimiento y, siempre que sea posible, escoger el que permita respetar al máximo los principios generales de la contratación pública”⁷⁶.

Por lo que respecta a la perfección del contrato menor, el artículo 36.1 LCSP dispensa su formalización al establecer que “los contratos que celebren los poderes adjudicadores, a excepción de los contratos menores y de los contratos basados en un acuerdo marco y los contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición a los que se refiere el apartado 3 de este artículo, se perfeccionan con su formalización”. Es más, el artículo 153 LCSP relativo a la “formalización de los contratos” no se refiere a la formalización del contrato menor sino a la acreditación de su existencia con los documentos exigidos en el artículo 118 de la norma⁷⁷.

La literalidad del precepto genera de nuevo confusión ya que cabe interpretar que la perfección del contrato se alcanza con la aprobación de gasto o con la aprobación del informe motivando la necesidad del contrato, sin la existencia de un tercero adjudicatario, lo que difícilmente puede sostenerse conforme lo dispuesto en el artículo 1254 del Código Civil al establecer que el contrato existe desde que una o varias personas consienten en obligarse⁷⁸. Resuelve esta cuestión la Junta Consultiva de Contratación de Galicia en el Informe 1/2018, de 25 de abril, que señala “ante la ausencia de una norma en la LCSP que establezca el momento de la perfección, debe acudirse a la regla general del Código Civil (artículo 1258), que determina la perfección por el mero consentimiento, esto es, por el concurso de la oferta y de la aceptación sobre la cosa y la causa que han de constituir

⁷⁶ Informe 4/2010, de 29 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de les Illes Balears, sobre Contratos menores; Principios generales de la contratación; Fraccionamiento del objeto de un contrato, pág. 6.

⁷⁷ Artículo 153.2 LCSP: “En el caso de los contratos menores definidos en el artículo 118 se acreditará su existencia con los documentos a los que se refiere dicho artículo”.

⁷⁸En relación con esta cuestión, véase CARRODEGUAS MÉNDEZ, R. (2018). “Análisis de la nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, e 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*. Nº 10, pág. 72.

el contrato”⁷⁹. De lo anterior, procede concluir que los contratos menores se entenderán perfeccionados por el consentimiento de las partes.

5. LA CORRECTA APLICACIÓN DEL CONTRATO MENOR PARA EVITAR EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN

5.1. La importancia de la planificación de la actividad contractual

En los últimos años se ha producido una acumulación de condenas penales a causa del fraccionamiento ilegal de contratos para eludir los procedimientos más transparentes y competitivos, en definitiva, una práctica fraudulenta que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no ha dudado en calificar como la infracción más grave del Derecho comunitario en contratación pública (STJUE de 11 de enero de 2005, asunto Stadt Halle, apartado 37). Ante esta situación de uso intensivo, la OIRESCON ha tratado de encauzar el contrato menor mediante la mencionada Instrucción 1/2019, exigiendo mayores requisitos procedimentales para justificar la elección del procedimiento y del contratista. Si bien es cierto, los distintos órganos consultivos y fiscalizadores ya venían imponiendo requisitos adicionales a los previstos en la legislación contractual con la finalidad de evitar precisamente la fragmentación ilegal del contrato y limitar su uso a situaciones excepcionales.

En efecto, la contratación menor debe limitarse para atender necesidades puntuales o esporádicas de escasa cuantía⁸⁰. Es tajante la mencionada Instrucción 1/2019 al establecer que “no podrán ser objeto de un contrato menor prestaciones que tengan carácter recurrente, de forma que, año tras año, respondan a una misma necesidad para la entidad contratante, de modo que pueda planificarse su contratación y hacerse por los procedimientos ordinarios”, fijando para su control la justificación de la causa de la falta de planificación. Fíjese que el Informe 4/2010 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de las Islas Baleares⁸¹, ya se refirió a esta exigencia declarando que un

⁷⁹Informe 1/2018, de 25 de abril de 2018, de la Junta Consultiva de Contratación de Galicia, sobre interpretación del apartado 3º del art. 118 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, pág. 9.

⁸⁰MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M. (2019). *La Instrucción vinculante 1/2019 de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación: ¿El ‘cerco’ definitivo a los contratos menores?* [artículo en línea]. Observatorio de Contratación Pública. [Fecha de consulta: 2 de mayo de 2023]. <https://www.obcp.es/opiniones/la-instruccion-vinculante-12019-de-la-oficina-independiente-de-regulacion-y-supervision>

⁸¹Informe 4/2010, de 29 de octubre, Junta Consultiva de Contratación Administrativa de las Islas Baleares, sobre contratos menores, principios generales de la contratación y fraccionamiento del objeto de un contrato, pág. 9.

contrato menor sería contrario a derecho si el órgano de contratación puede tener conocimiento de la necesidad de contratar una prestación determinada, por tratarse de una necesidad continuada en el tiempo, y, aún así, adjudicase varios contratos menores por tal de eludir reglas de publicidad y procedimiento más exigentes.

Para evitarlo y como medida antifraude del contrato menor, es preciso una planificación adecuada de las necesidades recurrentes que deben cubrirse, en especial, las que son previsibles e incluso cuantificables, concretando el alcance material y temporal de los contratos que se requieren para satisfacerlas. Se trata de una tradicional batalla de la contratación pública que ha pasado a tener carácter obligatorio en la actual LCSP al preverse la obligatoriedad de la programación de la actividad contractual en su artículo 28.4. Sobre su importancia, es concluyente el Dictamen 128/2016, de 21 de abril, del Consejo Consultivo de Canarias al establecer que “una correcta planificación de las necesidades de contratación permitiría plantear diferentes opciones para cubrirlas, así como ahorrar en los gastos de gestión de la contratación por una posible mejora de precios derivada no sólo por la agregación de demanda, aprovechando las economías de escala, sino también por la mayor concurrencia que permite una contratación abierta y competitiva”⁸². De esta forma, una vez determinados anticipadamente los contratos menores que se celebran en cada entidad “se ha de reconducir a contratos con concurrencia siempre que se trate de atender con ellos necesidades periódicas concretas”⁸³, tramitando lo antes posible los procedimientos de contratación.

El Tribunal de Cuentas también recomienda en su Informe nº 1.361, de fiscalización de la contratación menor, una “adecuada planificación y programación de su gestión contractual que permita la contratación conjunta de las actuaciones de carácter necesario, reiterado y previsible, la realización de prestaciones de naturaleza similar que respondan a un fin único, restringiendo así la utilización de la figura del contrato menor en favor de los procedimientos ordinarios de preparación y adjudicación de los contratos”⁸⁴. En similar sentido, el Informe 4/2018 de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana hace especial mención en el caso de suministros o servicios

⁸²Dictamen 128/2016, de 21 de abril de 2016, del Consejo Consultivo de Canarias, sobre la nulidad de un contrato menor por fraccionamiento indebido, pág. 6.

⁸³ MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M. (2017). “La imprescindible necesidad de anticipación para afrontar las limitaciones a los contratos menores que impone la nueva ley de contratos del sector público”. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*. Nº 20, pág. 2431.

⁸⁴ Informe 1.361, de 29 de enero de 2020, del Tribunal de Cuentas, de fiscalización de la contratación menor celebrada por los ayuntamientos de más de 500.000 habitantes, ejercicio 2016, pág. 95.

de tracto sucesivo y previsible “en los que la obligación de planificación de la contratación y la certeza de su repetición ejercicio tras ejercicio exige que los órganos de contratación eviten sin más excusas ni dilación, pues carece de justificación, el recurso a la adjudicación directa y la omisión del cumplimiento del principio de concurrencia, libertad de acceso a las licitaciones, transparencia y no discriminación e igualdad de trato de los candidatos potenciales”⁸⁵.

La planificación estratégica exige inevitablemente un impulso a la profesionalización y capacitación de los gestores públicos. La formación y preparación de los sujetos intervinientes en el procedimiento contractual permite abandonar una actitud pasiva y evaluar de forma racional y eficiente los distintos proyectos contractuales con prospectiva de actuación. En definitiva, la profesionalización es una medida clave para detectar y evitar prácticas colusorias y garantizar el principio de integridad⁸⁶.

5.2 Alternativas a la contratación menor

Con el objetivo de realizar un uso correcto del contrato menor, los gestores públicos deben tener en cuenta que el legislador insiste en calificar el procedimiento menor como excepcional mediante la reducción sustancial de las posibilidades de adjudicación directa. Así se deduce desde el Preámbulo de la LCSP que, tras la eliminación del procedimiento negociado sin publicidad, introduce el procedimiento abierto simplificado en el que se habilita una “tramitación especialmente sumaria para contratos de escasa cuantía que ha de suponer la consolidación de la publicidad y la eficiencia en cualquier contrato público” permitiendo una reducción de la contratación directa a “situaciones extraordinarias”. Ciertamente, la LCSP configura un abanico de sistemas de adjudicación contractual “que tienen diferentes características para cada caso, para cada necesidad y que todos ellos pueden fundamentarse en la publicidad, motivación de los actos y objetividad en la decisión de la adjudicación”⁸⁷. Todos ellos, a disposición de los órganos de contratación que deberán elegir motivadamente el “instrumento” más adecuado a las circunstancias concretas de los contratos.

⁸⁵ Informe 4/2018, de 15 de junio de 2018, de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana, sobre diversas cuestiones de interpretación del art. 118 de la ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público en relación con la contratación menor, pág. 17.

⁸⁶ GIMENO FELIU, J.M. (2017). “Medidas de prevención de corrupción y refuerzo de la transparencia en la contratación pública”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*. Nº. 7, págs. 45-67.

⁸⁷ BLANCO LÓPEZ, F. (2013). *Contrato menor con tres ofertas* [artículo en línea]. Observatorio de Contratación Pública. [Fecha de consulta: 26 de abril de 2023]. <https://www.obcp.es/opiniones/contrato-menor-con-tres-ofertas>

A este respecto, como veremos, vienen a sustituir a la contratación menor los procedimientos abierto simplificado y “supersimplificado o sumario” que, tal y como indica la Junta Consultiva de Aragón en el Informe 3/2018, se hizo expresamente para canalizar contratos como alternativa al contrato menor, hasta el punto de afirmar que “es la aplicación de un procedimiento que cumpla con los requerimientos establecidos por el legislador para el procedimiento abierto abreviado sumario, u otro con mayores garantías de publicidad y concurrencia, lo que evitará la aplicación de los límites cumulativos del art. 118”⁸⁸. Asimismo, los sistemas de racionalización previstos en la LCSP, esto es, los acuerdos marco, los sistemas dinámicos de adquisición (SDA) y las centrales de contratación, pueden ser utilizados para reducir la contratación menor.

Es preciso advertir que, bajo la rúbrica de este epígrafe “alternativas al contrato menor”, no se pretende la supresión total de este procedimiento, sino que se trata de usar adecuadamente los distintos instrumentos contractuales previstos en la norma para que los poderes adjudicadores puedan cumplir los objetivos generales de contratación y limiten el recurso del contrato menor para la finalidad por la que fue creado, esto es, satisfacer de forma rápida necesidades de reducida cuantía no recurrentes ni periódicas. Especialmente, debe tenerse en cuenta para el caso de los pequeños municipios, dado sus presupuestos limitados y por carecer de los recursos suficientes para hacer frente a las reglas generales de contratación, el uso del contrato menor constituye el mayor volumen de su contratación y difícilmente podría ser sustituido por los instrumentos contractuales alternativos⁸⁹.

5.2.1 Procedimiento abierto simplificado y simplificado sumario

La LCSP ha impulsado la aplicación del procedimiento abierto mediante la regulación de dos subtipos dentro del mismo, esto es, el procedimiento abierto simplificado, y en particular, el procedimiento abierto simplificado sumario. Estas nuevas modalidades del procedimiento abierto se presentan como alternativas eficaces a la adjudicación directa, pues no solo permiten flexibilizar y agilizar su tramitación, sino que, además, respetan los tan importantes principios de publicidad, transparencia y concurrencia. A continuación, y tras un análisis de la regulación contenida en el artículo 159 LCSP

⁸⁸ Informe 3/2018, de 13 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, sobre incompatibilidad para la adjudicación de contratos menores, pág. 23.

⁸⁹ Véase la página 397 en VILLANUEVA CUEVAS, A. (2021a). “El contrato menor en las entidades locales menores”. En: BENÍTEZ OSTOS, A.; CANDELA TALAVERO, J.E. (eds.), *Manual sobre el contrato menor*. Navarra: Aranzadi, pág. 357-402.

referido a los dos subtipos del procedimiento abierto “tradicional”, valoraremos la posibilidad de que sustituya o no a la contratación menor.

Primero, el procedimiento abierto simplificado, bajo su limitación hasta unos umbrales determinados, “nace con la vocación de convertirse en un procedimiento muy ágil que por su diseño debería permitir que el contrato estuviera adjudicado en el plazo de un mes desde que se convocó la licitación” (Preámbulo LCSP). Si bien es cierto que su regulación trata de reducir sus trámites, por ejemplo, mediante la no constitución de la garantía provisional o la inscripción obligatoria de los licitadores en el ROLECE, la agilidad de la que presume no se ajusta a la realidad. Fíjese en la Figura que se adjunta a continuación⁹⁰, evidencia que, atendiendo a los plazos máximos que exigen sus particularidades y sin siquiera contar el tiempo de preparación del expediente, se superan claramente los treinta días de duración.

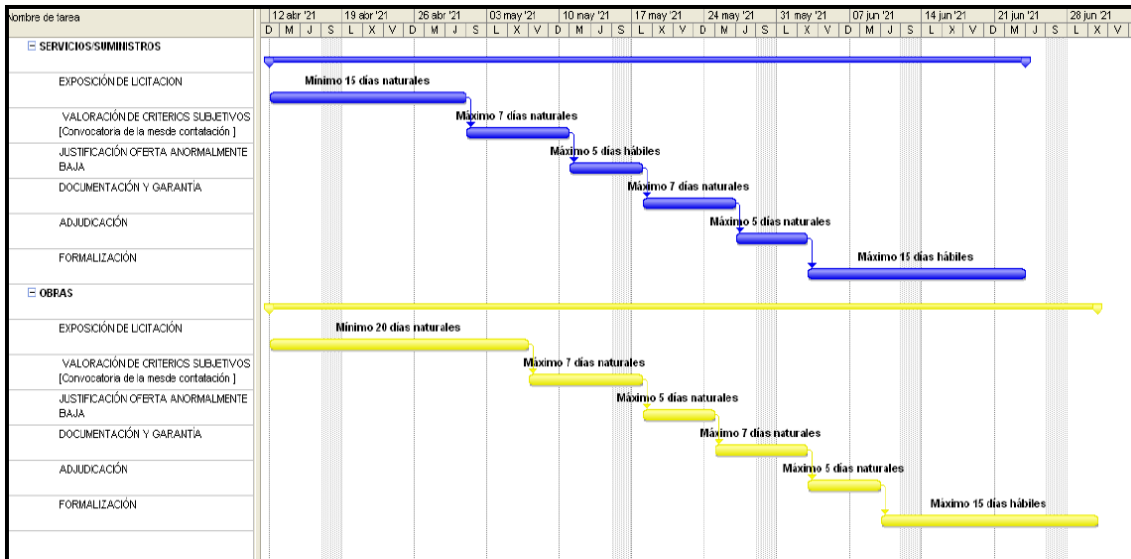


Figura 1. Duración del procedimiento abierto simplificado. Fuente: Vázquez-Fernández (2022).

A pesar de que el procedimiento abierto simplificado aspiraba a ser una auténtica alternativa de la contratación menor por su especial sencillez y agilidad, la inclusión de exigencias como la obligación de constituir mesa de contratación o la posibilidad incluir criterios de adjudicación subjetivos han hecho que “la agilidad que preveía el legislador se haya quedado sólo en un buen intento frustrado”⁹¹. Asimismo, los umbrales que habilitan a aplicar un procedimiento abierto simplificado se han incrementado por la Ley

⁹⁰ Fuente de la figura: VÁZQUEZ FERNÁNDEZ, B. (2022). *La figura del contrato menor en la contratación pública española*. Oviedo: Universidad de Oviedo, pág. 163.

⁹¹ VÁZQUEZ FERNÁNDEZ, B. (2022). *La figura del contrato menor en la contratación pública española*. Oviedo: Universidad de Oviedo, pág. 164.

11/2020, de 30 de diciembre⁹², lo que aleja todavía más de lo que sería un procedimiento competitivo para atender necesidades inmediatas, de escasa cuantía y que demandan una tramitación ágil y sencilla.

Es concluyente sobre este asunto, el preámbulo del Decreto-ley 1/2018, de 20 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Aragón, de medidas urgentes para la agilización, racionalización y transparencia de contratos del sector público de pequeña cuantía, al expresar que “el procedimiento abierto simplificado no satisface en ninguna de sus modalidades las necesidades de contratación expuestas, dado que en la alternativa más favorable el procedimiento se extenderá más allá de un mes. No permite dar respuesta, por ello, ni a las necesidades ordinarias de contratación de pequeña cuantía habituales en gran parte del territorio aragonés ni a las necesidades perentorias que han de atender las administraciones y que no pueden satisfacerse por esta vía ni declarando urgente otro procedimiento o aplicando, indebidamente, la tramitación de emergencia”.

No obstante, como veremos, el procedimiento abierto simplificado sumario, previsto en el apartado seis del mismo artículo 159 LCSP, sí reduce significativamente los plazos permitiendo sustituir en determinados supuestos la contratación menor. Así lo afirma Villanueva Cuevas, si bien la LCSP mantiene la figura de los contratos menores, incluso tras la modificación operada con el Real Decreto Ley 3/2020, “éstos han pasado a desarrollar una función residual en detrimento del procedimiento abierto simplificado sumario”⁹³.

De hecho, el procedimiento abierto simplificado sumario se crea durante la tramitación parlamentaria de la ley mediante la Enmienda de adición número 125 al Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público presentada en el Congreso de Diputados, como consecuencia de las modificaciones realizadas al procedimiento abierto simplificado que eliminaban la simplicidad y agilidad de su tramitación. Esta enmienda proponía introducir el apartado sexto del entonces artículo 157 del Proyecto de la LCSP que se justificaba de la siguiente manera: “el procedimiento abierto simplificado “general” del artículo 157

⁹²En la redacción original del artículo 159.1 LCSP se fijaba como cuantía máxima 2.000.000 euros para los contratos de obras y 100.000 euros para los contratos de servicios y suministros. Este último umbral se modificó con la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2020 y su posterior corrección de errores de 20 de abril de 2021, al establecer que en los contratos de suministro y de servicios la cuantía máxima se fijaba con sometimiento a los umbrales de los contratos sujetos a regulación armonizada previstos en los artículos 21.1, letra a), y 22.1, letra a), de la ley, respectivamente; siendo en la actualidad dicho umbral de 140.000 euros en ambos supuestos.

⁹³Prólogo de la obra de VILLANUEVA CUEVAS, A. (2021b). *La contratación menor en España. Su problemática regulación y una propuesta de futuro*. Madrid: Wolters Kluwer. 248 págs.

continúa siendo muy procedimentalista y muy lento. Es ineludible prever un procedimiento con publicidad y concurrencia que vehicule los contratos menores y los suprimidos procedimientos negociados sin publicidad que se han comportado como canales de tramitación ágil de la contratación pública con un valor económico no muy significativo si bien no respetando la publicidad y la concurrencia abiertas”⁹⁴. Esto es, dado el excesivo formalismo con el que quedo el que iba a ser un procedimiento ágil y sencillo, se vió la obligación de añadir un apartado sexto que previera una alternativa real a los contratos menores.

Y en efecto, los plazos especialmente reducidos de presentación de las proposiciones y otras especialidades, como la admisión de criterios de adjudicación cuantificables únicamente a través de fórmulas matemáticas, la exclusión de la obligatoriedad de constituir una mesa de contratación, la firma de aceptación del contratista como forma de formalizar el contrato y la dispensa de constituir garantía definitiva, permiten ofrecer una pronta satisfacción de las necesidades a cubrir respetando al mismo tiempo los principios generales de contratación. Además, los límites cuantitativos de este procedimiento, a pesar de su aumento por la modificación operada con la mencionada Ley 11/2020, siguen siendo bajos, incluso cercanos a los umbrales del contrato menor ⁹⁵, lo que lo convierte en una alternativa de gran utilidad, en especial, para los municipios PYMEL⁹⁶.

Podemos concluir que en cumplimiento de los requisitos recogidos en el artículo 159.6 LCSP, “el plazo medio aproximado para la adjudicación de un contrato tramitado a través del procedimiento abierto simplificado sumario podría ser de 11 días hábiles”⁹⁷, por lo que, “este sí resultaría ser un mecanismo muy ágil de adjudicación de contratos”, que a su vez, fomenta la concurrencia de participantes al dar pleno cumplimiento a las exigencias de publicidad y transparencia, “y que podría competir -aunque ciertamente no resultaría vencedor en cuando a su celeridad- con el contrato menor”.

⁹⁴ Véase la enmienda número 125 del Congreso de Diputados en “Proyecto de Ley 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”. *Boletín oficial de las cortes generales*, (2 de diciembre de 2016).

⁹⁵ Actualmente, el artículo 159.6 LCSP fija como límites cuantitativos: “En contratos de obras de valor estimado inferior a 80.000 euros, y en contratos de suministros y de servicios de valor estimado inferior a 60.000 euros”.

⁹⁶ LOSA MUÑIZ, V.; BURÓN ÁLVAREZ, F. (2020). “De la ley a la práctica: el procedimiento abierto simplificado abreviado o una alternativa para los municipios PYMEL”. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*. N°2, pág. 32.

⁹⁷ VÁZQUEZ FERNÁNDEZ, B. (2022). *La figura del contrato menor en la contratación pública española*. Oviedo: Universidad de Oviedo, pág. 168.

5.2.2. *Sistemas de racionalización técnica de la contratación*

En el contexto europeo, la centralización y estandarización de las compras públicas es una realidad que se aplica cada vez con más firmeza. La agregación de la demanda en los contratos públicos permite lograr objetivos fundamentales como la consolidación de la planificación, la profesionalización de los compradores públicos o la mejora de la relación calidad-precio mediante la creación de economías de escala⁹⁸. El legislador europeo es conecedor de ello en la medida que el considerando 59 de la Directiva 2014/24/UE reconoce que “en los mercados de contratación pública de la Unión se comienza a observar una marcada tendencia a la agregación de la demanda por los compradores públicos con el fin de obtener economías de escala, incluida la reducción de los precios y de los costes de transacción, y de mejorar y profesionalizar la gestión de la contratación” y en consecuencia, introduce un régimen jurídico mucho más acabado que el dispuesto en la Directiva anterior⁹⁹. Aún así, la Comisión Europea ha identificado la cooperación para contratar de forma conjunta como una de las seis áreas prioritarias para lograr transformar la contratación pública en Europa y para Europa¹⁰⁰.

En sintonía, es interesante destacar que desde el Preámbulo de la LCSP de 2017 se manifiesta la importancia de la “racionalidad” en la contratación pública, en especial, teniendo en cuenta que la contratación pública ejerce en la actualidad un papel nuclear en las políticas europeas. Con este fin, se incorporan las llamadas Directivas de cuarta generación del año 2014 que permiten no solo incrementar la eficiencia del gasto público sino también impulsar participación de las pequeñas y medianas empresas, adaptadas, tardíamente, en la legislación nacional con la aprobación de la LCSP de 2017.

Así, uno de los objetivos de la ley es obtener una mejor calidad-precio, fomentando la eficiencia en el gasto público y, para ello, introduce una serie de previsiones que incluyen medidas de simplificación y racionalización de los procedimientos de contratación con el fin de reducir las cargas administrativas de los operadores económicos intervinientes. Las medidas de racionalización técnica de la contratación se regulan en la actual LCSP en un capítulo específico dentro del Título I del Libro Segundo y se estructuran en dos

⁹⁸ GALLEGO CÓRCOLES, I. (2019). “La agregación de la demanda local: la creación y adhesión a las centrales de contratación”. *Cuadernos de gobierno local*. Nº50, pág. 104.

⁹⁹ GALLEGO CÓRCOLES, I. (2018). “Novedades en la centralización de compras en la ley 9/2017 de contratos del sector público”. *Revista Española de Control Externo*. Vol. 20, nº 60, pág. 192.

¹⁰⁰ Así lo ha precisado en la página 14 de la Comunicación, de 3 de octubre de 2017, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: conseguir que la contratación pública funcione en Europa y para Europa, COM/2017/0572 final.

elementos, los acuerdos marco y los sistemas dinámicos de adquisición, subrayando el nuevo régimen regulatorio de la contratación centralizada (Preámbulo LCSP). A continuación, analizaremos los tres instrumentos de mejora previstos en la legislación nacional como potenciales alternativas a la contratación menor.

5.2.2.1. Acuerdos Marco

Para empezar, los acuerdos marco son un instrumento de racionalización y simplificación de la gestión administrativa para la contratación en masa, que permite seleccionar de forma previa a los empresarios interesados y fijar unas condiciones a las que habrán de ajustarse las sucesivas contrataciones que podrá realizar la Administración en función de sus necesidades (artículo 219 LCSP). Se configura, por tanto, como un precontrato¹⁰¹, puesto que su celebración se produce de forma previa a la formalización del contrato en sí mismo, y que fija los términos generales en base a los cuales se canalizarán la pluralidad de contratados derivados del mismo, lo que se traduce no solo en un ahorro en costes sino en una minoración de los tiempos de tramitación. Su regulación incluso permite obviar la licitación posterior entre los empresarios seleccionados siempre que los pliegos del acuerdo marco prevean las condiciones objetivas que determinen qué empresario debe ser el adjudicatario de la prestación (artículo 221.4 LCSP).

Los acuerdos marco pretenden obtener economías de escala, de tal forma, que esas contrataciones en masa impliquen menor carga burocrática y mayor agilización procedimental, así como la obtención de condiciones más ventajosas frente a las obtenidas con una contratación individualizada. Con ellos, la Administración puede dar respuesta a prestaciones múltiples y que son repetitivas, obteniendo innumerables beneficios¹⁰². De esta forma, los acuerdos marco se presentan como una alternativa a los contratos menores a tener en cuenta, pues mantiene la agilidad procedimental que aquellos demandan.

5.2.2.2. Sistemas dinámicos de adquisición

Ofrecen resultados similares, los sistemas dinámicos de adquisición en cuanto también persiguen concretar previamente los parámetros de una futura contratación, teniendo en

¹⁰¹ Dictamen 1116/2015, de 10 de marzo de 2016, del Consejo de Estado, pág. 14. Considera que el acuerdo marco “constituye un negocio jurídico de naturaleza normativa o precontractual cuya finalidad es establecer las condiciones que han de regir los contratos subsiguientes durante un período determinado”.

¹⁰² GONZÁLEZ SANFIEL, A.M. (2018). “Acuerdos Marco”. En: GAMERO CASADO, E.; GALLEGO CÓRCOLES, I. (eds.). *Tratado de Contratos del Sector Público*. Valencia: Tirant lo Blanc, págs. 1851-1852.

cuenta que “la verdadera característica diferenciadora de este sistema radicaré en que, además de que el objeto contractual ha de consistir en obras, servicios y suministros de uso corriente cuyas características se encuentren generalmente disponibles en el mercado, la generación del mismo ha de efectuarse íntegramente a través de medios electrónicos”¹⁰³. Por tanto, su aplicación se limita a prestaciones que se encuentran disponibles en el mercado, es decir, de rápida obtención, lo que permite que esa dinamización sirva como alternativa a los contratos menores. Además, al tratarse de un “proceso totalmente electrónico” (art. 223 LCSP) consigue aumentar su agilidad.

Es conveniente mencionar que se está generando, entre la doctrina, una preferencia hacia el sistema dinámico de adquisición frente al acuerdo marco, en la medida que su mejorada regulación, aporta mayores ventajas, como la no obligatoriedad de presentar ofertas por parte de las empresas invitadas, la realización de todo el procedimiento en formato electrónico o la menor rigidez de su duración¹⁰⁴. La misma posición adopta la Directiva 2014/24/UE que se muestra partidaria del sistema dinámico de adquisición en su considerando 63 al señalar que “esta técnica de adquisición permite al poder adjudicador disponer de una gama particularmente amplia de ofertas y garantizar así una utilización óptima de los fondos públicos mediante una amplia competencia con respecto a los productos, obras o servicios comúnmente utilizados o disponibles generalmente en el mercado”.

En cualquier caso, los sistemas dinámicos de adquisición están siendo utilizados en distintas entidades públicas como alternativa del contrato menor¹⁰⁵. Avala esta postura la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado al indicar que “la utilización de sistemas dinámicos de contratación ha permitido reducir las contrataciones menores, incrementando consecuentemente la publicidad en las contrataciones por debajo de umbrales”¹⁰⁶.

¹⁰³ Véase la página 203 en GIL CANALES, Á.; BARAJAS HUERTA, J. A. (2018). *Comentarios a la Ley 9/2017, de contratos del sector público*. Vol. 16. Madrid: Boletín Oficial del Estado. 709 págs.

¹⁰⁴ Al respecto, es destacable la posición defendida en DOMÍNGUEZ-MACAYA LAURNAGA, J. (2018). “Los sistemas dinámicos de adjudicación: unos cambios de calado”. En: GAMERO CASADO, E.; GALLEGO CÓRCOLES, I. (eds.). *Tratado de Contratos del Sector Público*. Valencia: Tirant lo Blanc, págs. 2051-2076.

¹⁰⁵ Al respecto, entre otros, ver, GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. (2018). “Ley de Contratos del Sector Público y Entidades Locales: la exigencia de planificación de la contratación”. *Cuadernos de derecho local*. Nº48, págs. 247-264.

¹⁰⁶ Informe trienal Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado relativo a la contratación pública en España en 2018, 2019 y 2020, pág. 129.

5.2.2.3. Centrales de contratación

Finalmente, las centrales de contratación son el tercer instrumento que regula la LCSP para ordenar y racionalizar los procedimientos de compras de las Administraciones Públicas, muy distinto a los anteriores, de uso cada vez más frecuente en los Estados Miembros y especialmente recomendado por la Unión Europea atendiendo a los considerables ahorros de recursos obtenidos en la centralización. En efecto, la centralización de compras se conecta directamente con el principio de eficiencia, aunque también con el de eficacia al perseguir obtener la compra más satisfactoria en atención a las necesidades del sector público¹⁰⁷.

Su regulación en la LCSP comienza en la Sección 4ª, estableciendo en el artículo 227.1 que “las entidades del sector público” podrán centralizar la contratación mediante servicios especializados, esto es, profesionales. Así, las centrales de adjudicación se configuran como poderes adjudicadores y pueden actuar de dos formas, bien adquiriendo suministros y servicios para otros entes del sector público, o bien, adjudicando contratos o celebrando acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición para la realización de obras, suministros o servicios destinados a otros entes del sector público (artículo 227.2 LCSP). En relación con su creación, también se ofrecen dos alternativas, pueden ser creadas por las Comunidades Autónomas y las entidades locales o, por otro lado, pueden adherirse al sistema estatal de contratación centralizada, a cuyo efecto, se ha creado la Junta de Contratación Centralizada adscrita a la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (artículo 228 y 229 LCSP).

En definitiva, las centrales de contratación tienen como finalidad el enriquecimiento de los mercados, acorde con el Considerando 69 de la Directiva 2014/24/UE al indicar que “al tratarse de la adquisición de grandes cantidades, estas técnicas pueden contribuir a ampliar la competencia y deben profesionalizar el sistema público de compras”. Si bien la centralización de compras responde a una mayor agilidad contractual, así como a la eficiencia económica, desde la Unión Europea se refleja una preocupación y se advierte que las compras centralizadas no deben usarse de forma que falseen la competencia o

¹⁰⁷ Véase la página 1829 en OLLER RUBERT, M. (2018). “Centrales de Contratación”. En: GAMERO CASADO, E.; GALLEGO CÓRCOLES, I. (eds.). *Tratado de Contratos del Sector Público*. Valencia: Tirant lo Blanc, pág. 1829-1849.

supongan la expulsión de las pequeñas y medianas empresas, que por su reducida dimensión no puedan afrontar las exigencias de este tipo de procedimientos¹⁰⁸.

6. EL FUTURO DEL CONTRATO MENOR

6.1. La supervivencia de la contratación menor

A la vista de las consideraciones realizadas hasta ahora, podemos predecir que el contrato menor no va a desaparecer¹⁰⁹. Si bien es cierto, es deseable reducir su uso a medida que las Administraciones Públicas pongan en marcha los mecanismos de agregación de la demanda, se simplifiquen los procedimientos contractuales y se implante plenamente la contratación electrónica. Ciertamente, una interpretación adecuada de la LCSP y de la aplicación de las múltiples herramientas ágiles que ofrece, debería derivar en una reducción significativa de su uso.

Algunos autores, ya apuntan a su inaplicación por este motivo, así se expresa Campos Acuña: “perdamos el miedo a la “desaparición” de la contratación menor como medio habitual de contratación (escenario común a muchas entidades locales por su escaso dimensionamiento). Nunca debió serlo y ahora con la nueva regulación no podrá serlo”¹¹⁰. También descarta el contrato menor García Álvarez, según el cual “los procedimientos abierto simplificado y simplificado sumario pueden ser instrumentos muy útiles, haciendo desaparecer la necesidad del contrato menor en muchos casos, pero sólo serán lo suficientemente ágiles cuando la contratación electrónica haya desplegado plenamente sus efectos.”¹¹¹. En un sentido similar, Blanco López aboga por la desaparición del contrato menor al afirmar que “la única solución para erradicar el contrato menor es no

¹⁰⁸ MAÑÉS MARTÍNEZ, E. (2014). “La defensa de la competencia en los procesos de contratación pública: hacia una mayor participación de las pequeñas y medianas empresas en los mercados públicos”. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, págs. 399-400.

¹⁰⁹ Avala este posicionamiento en la página 47, PELÁEZ MURAS, M. (2021) “Introducción. La importancia y repercusión de contrato menor”. En: BENÍTEZ OSTOS, A.; CANDELA TALAVERO, J.E. (eds.). *Manual sobre el contrato menor*. Navarra: Aranzadi, págs. 29-55.

¹¹⁰ CAMPOS ACUÑA, C. (2017). *¿Qué hacer con los contratos menores a partir del 9 de marzo de 2018?* [artículo en línea]. Concepción Campos, masqleyes. [Fecha de consulta: 7 de mayo de 2023]. <https://concepcioncampos.org/que-hacer-con-los-contratos-menores-despues-del-9-de-marzo-de-2018/>

¹¹¹ GARCÍA ÁLVAREZ, G. (2018). “¿Jaque a la contratación directa? El controvertido régimen de los contratos menores”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*. N°Extra 18, pág. 293.

utilizarlo” y que “la erradicación del contrato menor pasa por la adjudicación de estos contratos mediante procedimiento abierto simplificado”¹¹².

Esta virulencia doctrinal deriva de la aplicación inadecuada de la contratación menor que ha supuesto prácticas dudosas, cuando no, abiertamente corruptas. La cuestión, por tanto, es preguntarnos si es necesario mantener el contrato menor, aunque sea para atender necesidades no recurrentes de escasa cuantía. Para resolver esta cuestión, debe recordarse que España se conforma de una pluralidad de administraciones y organismos públicos en la que existen 8.131 municipios, de los cuales 4.986 tienen menos de mil habitantes¹¹³, lo que nos pone de manifiesto la disparidad en la capacidad económica de los mismos respecto de administraciones más grandes. Si bien, en administraciones de mayor ámbito podría llegar a extinguirse la aplicación de la contratación menor en detrimento de los nuevos mecanismos previstos en la Ley, en los pequeños y medianos municipios, tal conclusión no es tan obvia.

La legislación contractual vigente no prevé una regulación específica que atienda a las peculiaridades de las Entidades Locales, de tal forma que, con independencia de su capacidad, todas las normas generales de contratación se aplican a la contratación local. Atendiendo a nuestro objeto de estudio, la LCSP de 2017 mantiene la equiparación de las cuantías en el procedimiento menor para cualquier órgano de contratación, sin detenerse a valorar el presupuesto existente en cada uno de ellos, lo que favorece finalmente un uso abusivo del contrato menor. Esta cuestión ha sido puesta de manifiesto por algunos autores, como Carrodegua Méndez al afirmar que “cabe cuestionarse si las Administraciones Públicas, y en especial, la Administración local, están capacitadas para afrontar este cambio en su modelo de contratación. No parece lógico, ni mucho menos operativo establecer el mismo régimen jurídico de contratación directa para todos los poderes adjudicadores sin tener en consideración la organización, presupuesto y tamaño de las entidades”¹¹⁴.

La OIRESCON, consciente de esta problemática, ya advirtió en la propia Instrucción 1/2019 que “también hay que tener en cuenta las características de los entes públicos,

¹¹² BLANCO LÓPEZ, F. (2013). *Contrato menor con tres ofertas* [artículo en línea]. Observatorio de Contratación Pública. [Fecha de consulta: 26 de abril de 2023]. <https://www.obcp.es/opiniones/contrato-menor-con-tres-ofertas>

¹¹³ Fuente: Instituto Nacional de Estadística: Estadística del Padrón continuo a 1 de enero de 2022.

¹¹⁴ CARRODEGUAS MÉNDEZ, R. (2018). “Análisis de la nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*. Nº10, págs. 75.

estableciendo requisitos distintos según los medios y los presupuestos con los que cuentan. Así no tienen la misma necesidad ni disponen de los mismos recursos los municipios de mil habitantes que los Ministerios o Consejería autonómicos”. En definitiva, se ha establecido una regulación sin tener en cuenta las dificultades que puedan tener las Entidades Locales más pequeñas para articular los procedimientos contractuales ordinarios, habida cuenta de las limitaciones en los medios materiales y humanos existentes en este tipo de organizaciones.

A lo expuesto, debe sumarse que también las pequeñas y medianas empresas pueden encontrar dificultades “para participar en otro tipo de procedimientos más complejos o en licitaciones electrónicas que requieran de cierta inversión en tecnología y formación que, a la postre, desistan de presentarse”¹¹⁵. Téngase en cuenta que muchos de los servicios o suministros de reducida cuantía los prestan las PYMES, que no son contratistas habituales en la Administración, “de manera que no vamos a encontrar en ellas ni entusiasmo ni tal vez necesidad de sumarse a todos los tramites que exige una licitación”¹¹⁶. Como ya hemos expuesto en este trabajo, la limitación del uso del contrato menor choca con otro de los objetivos de la LCSP, esto es, fomentar la participación de las pequeñas y medianas empresas en la contratación pública, y desde esta perspectiva, autores como Furió Durán afirman que “los contratos menores han garantizado la supervivencia de las pymes locales, por la agilidad de trámites, y descartar a grandes empresas, consiguiendo adjudicar a los pequeños proveedores del ámbito municipal”¹¹⁷.

Finalmente, en este hilo argumental sobre la necesaria supervivencia de la contratación menor, es innegable que existen determinadas necesidades de la Administración de tan reducida cuantía y, en consecuencia, de poco riesgo de corrupción, que no compensa el coste que implica llevar a cabo una licitación de un procedimiento abierto. No debe perderse de vista que el contrato menor es un mecanismo de eficiencia, esto es, un

¹¹⁵ SÁNCHEZ-MARISCAL ARNAIZ, D. (2020). “La controversia de los contratos menores tras la nueva ley de contratos del sector público”. *Cuadernos de la Guardia Civil: Revista de seguridad pública*. N°61, pág. 179.

¹¹⁶ IRIBARREN HERNÁIZ, J.; LARREA VILLARROYA, F. (2019). *Contrato menor y necesidades recurrentes: una tensión legal no resuelta* [artículo en línea]. Observatorio de la Contratación Pública. [Fecha de consulta: 20 de abril de 2023]. <https://www.obcp.es/opiniones/contrato-menor-y-necesidades-recurrentes-una-tension-legal-no-resuelta#:~:text=“no%20podrán%20ser%20objeto%20de,hacerse%20por%20los%20procedimientos%20ordinarios.”>

¹¹⁷ Véase la página 418 en FURIÓ DURÁN, V. (2019). “Las entidades locales menores y la Ley de Contratos del Sector Público, un año tras su publicación. De dónde venimos, dónde estamos y a donde vamos con la LCSP”. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*. Vol. 1, n° Extra 1, págs. 403-424.

mecanismo aplicable a supuestos en los que un procedimiento más lento y burocrático resulta antieconómico, pues “no toda prestación, actividad o suministro contractual soporta los principios de eficiencia de un procedimiento de adjudicación, ni es capaz de satisfacerse adecuadamente con la demora que supone esa tramitación”¹¹⁸.

Lo cierto es que la contratación menor constituye una herramienta contractual de indudable relevancia para el sector público, en especial para las Administraciones Públicas de menor tamaño. Fíjese en la siguiente tabla que muestra el total de contratos licitados en 2020 que han sido informados a la OIRESCON a través de las correspondientes Intervenciones Generales¹¹⁹.

PROCEDIMIENTO ADJUDICACIÓN	Nº DE CONTRATOS	% respecto TOTAL
CONTRATACIÓN MENOR	209.639	90,00%
PRÓRROGAS	6.699	2,88%
OTROS	4.809	2,06%
PROCEDIMIENTO ABIERTO	4.575	1,96%
CONTRATOS BASADOS	2.777	1,19%
PROCEDIMIENTO ABIERTO SIMPLIFICADO	1.895	0,81%
PROCEDIMIENTO NEGOCIADO	1.088	0,47%
ENCARGOS	684	0,29%
MODIFICACIONES CONTRACTUALES	533	0,23%
ACUERDO MARCO	153	0,07%
PROCEDIMIENTO RESTRINGIDO	80	0,03%
TOTAL Nº CONTRATOS	232.932	100%

Tabla 1. Número de contratos licitados en 2020. Fuente: OIRESCON (2021).

En definitiva, erradicar el contrato menor podría suponer un retraso injustificado en el funcionamiento de la Administración, pudiendo provocar la demora y paralización de la actividad contractual de los Ayuntamientos más reducidos. Tal y como concluye Carrodegas Méndez, “mientras no se modifique la actual planta municipal española, caracterizada por la presencia de municipios pequeños y de escasa población, o bien se

¹¹⁸ Véase la página 413 en FURIÓ DURÁN, V. (2019). “Las entidades locales menores y la Ley de Contratos del Sector Público, un año tras su publicación. De dónde venimos, dónde estamos y a donde vamos con la LCSP”. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*. Vol. 1, nº Extra 1, págs. 403-424.

¹¹⁹ Fuente de la tabla: Informe Anual de Supervisión de la contratación pública en España 2021, de 22 de diciembre de 2021, de la OIRESCON. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informe-anual-supervision-2021/ias-2021.pdf>

profesionalice y dote de medios técnicos y materiales a muchos de los Ayuntamientos de nuestro país, será muy difícil, por no decir imposible, desterrar la contratación menor”¹²⁰.

6.2. Una gestión pública proactiva y transformadora

Superada la inevitable supervivencia de la contratación menor, debemos remitirnos brevemente a la trascendencia de impulsar la innovación y el cambio en la práctica de la contratación pública. Las Directivas Europeas de 2014, traspuestas en la LCSP, pretenden implantar un nuevo modelo de contratación más integral y estratégico, en el que se evidencia el deseo de flexibilizar y agilizar los trámites burocráticos. Junto con la trasposición de las Directivas europeas, insistimos, que la armonización jurídica nacional debe completarse con el derecho pretoriano que vertebra el sistema de contratación pública¹²¹. En atención a ello, los conceptos europeos no pueden interpretarse de forma distinta por los Estados Miembros, tal y como confirma la Sentencia TJUE de 10 de noviembre de 2022, asunto C-486/21, *Sharengo*.

Sin embargo, la LCSP mantiene como su predecesora una regulación excesivamente extensa, confusa y, en ocasiones, innecesaria, según Gimeno Feliu “opta, y con mucho retraso (lo que habilitaba el efecto directo de ciertos preceptos) por una recepción, desde la perspectiva formal, conservadora”. Aunque la LCSP incorpora nuevos procedimientos y conceptos europeos, focaliza su énfasis en un plano presupuestario, olvidando que en la contratación pública debe prevalecer la inversión frente al gasto¹²². Además, no lleva a cabo una labor de clarificación de conceptos y de fijación del funcionamiento de algunos principios generales de contratación como el de integridad, que a menudo, parece

¹²⁰ CARRODEGUAS MÉNDEZ, R. (2018). “Análisis de la nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*. Nº 10, págs. 77.

¹²¹ GIMENO FELIU, J.M. (2015). “La “codificación” de la contratación pública mediante el derecho pretoriano derivado de la jurisprudencia del TJUE”. *Revista española de derecho administrativo*. Nº 172, págs. 81-122.

¹²² Al respecto, es relevante las conclusiones del Congreso de “Gobernanza económica, regulación y administración de justicia”, del 2 y 3 de junio de 2022, organizado por la CNMC, que proponen “interpretar el principio de eficiencia como garantía de un adecuado estándar de calidad en la prestación de los servicios a la ciudadanía, asumiendo que la moderna gobernanza económica no puede fundarse en modelos exclusivamente economicistas, sino que debe priorizar el valor frente al precio e identificar, de forma precisa, inversión frente a gasto”. Disponible en: https://mcusercontent.com/996a241a1277589de1e7f5373/files/44b6c7b5-5fd4-747c-94cf-30e607a9af9b/Conclusiones_Consejo_de_Gobernanza.pdf

reducirse a un mero cumplimiento formal. Tampoco ha conseguido eliminar la “cultura burocrática basada en la desconfianza”.¹²³

Todo ello ha repercutido de forma directa en el uso abusivo del contrato menor, relacionado con un temor o resistencia al cambio y a la innovación en la práctica contractual. Una normativa en constante cambio, la regulación dispersa, la inseguridad jurídica derivada de las interpretaciones contrapuestas, el excesivo formalismo en la toma de decisiones prácticas y la indefinición conceptual ponen en evidencia los deficientes resultados obtenidos con la nueva regulación de la contratación menor. En este sentido, la OIRESCON sigue observando la utilización inapropiada de los contratos menores, por lo que ha puesto de manifiesto en la Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026 la necesidad de clarificar su aplicación y de configurar un marco jurídico normativo claro y estable, al detectarlo como uno de los ámbitos de la LCSP que entraña mayor inseguridad jurídica entre los gestores públicos¹²⁴.

Una simplificación de la regulación en general, y en particular de la contratación menor, ayudaría en gran medida, pero también “un cambio de actitud por parte de los operadores del sistema, apegados en España a una tradición muy legalista y formalista, escasamente pragmática, que a veces olvida que el derecho y el procedimiento administrativo no son fines en sí mismos”¹²⁵. Máxime en un ámbito como el de la contratación pública que se configura como un instrumento imprescindible para conseguir un “crecimiento inteligente, sostenible e integrador” tan perseguido por la Estrategia Europa 2020.

Resulta necesario revertir el modelo de contratación pública, en el que, esta vez sí, se ponga énfasis en la profesionalización y en una *praxis* menos burocrática, ligado con la idea de digitalizar y utilizar la Inteligencia Artificial para reducir los plazos y responder de forma eficaz y eficiente. En la medida que los procedimientos ordinarios sean más sencillos, acercándose al contrato menor en cuanto agilidad y cargas para los licitadores y los órganos de contratación, la Administración recurrirá más a los primeros y menos a

¹²³ Estas reflexiones retrospectivas se tratan en GIMENO FELIU, J.M. (2023a). *Cinco años de la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP): reflexiones retrospectivas, prospectivas y propositivas*. [artículo en línea] Observatorio de Contratación Pública. [Fecha de consulta: 20 de mayo de 2023]. <https://www.obcp.es/opiniones/cinco-anos-de-la-entrada-en-vigor-de-la-ley-92017-de-contratos-del-sector-publico-lcsp>

¹²⁴ Así se especifica en la página 35 y 64 del texto de la “Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026”, aprobada por la OIRESCON el 28 de diciembre de 2022 y publicada en la Plataforma de Contratación del Sector Público. Disponible en: <https://contrataciondelestado.es/b2b/noticias/ENCP.pdf>

¹²⁵ Véase la página 48 en PELÁEZ MURAS, M. (2021). “Introducción. La importancia y repercusión del contrato menor”. En: BENÍTEZ OSTOS, A.; CANDELA TALAVERO, J.E. (eds.). *Manual sobre el contrato menor*. Navarra: Aranzadi, págs. 29-55.

los segundos. En definitiva, en palabras de Gimeno Feliu “es tiempo de más reflexión y de menos movimiento normativo”¹²⁶.

7. CONCLUSIONES

La creciente globalización referida a la integración de las economías internacionales, derivada en mayor parte de los flujos comerciales y financieros, exige la fijación de unos principios generales que garanticen la participación de las empresas de los distintos Estados en la actividad comercial a nivel mundial. Estos estándares de convivencia basados en la igualdad y no discriminación se quiebran con la aplicación del contrato menor, puesto que el régimen jurídico previsto en la legislación contractual reduce el sometimiento a los principios generales de contratación, con la finalidad de dar una respuesta rápida y eficiente ante necesidades de cuantía reducida y de duración temporal limitada.

La aplicación de estos principios generales debe defenderse con rotundidad, pero, ante las críticas suscitadas hacia la figura del contrato menor, resultaría conveniente cuestionarse si los principios de transparencia y concurrencia tienen preeminencia frente otros principios como la eficiente utilización de los fondos públicos o la simplificación y agilización del procedimiento. No tendría sentido que el gasto que debe emplear la entidad pública para adjudicar un contrato menor superase la propia prestación que se desea, *máxime* cuando se dispone de un procedimiento que permite un ahorro en costes. Por tanto, el legislador mantiene el contrato menor como un mecanismo contractual ágil y sencillo que permite racionalizar los recursos humanos y materiales, logrando así una mejor gestión de los fondos públicos.

Cuestión distinta es el uso abusivo de los contratos menores, pues, tal y como se ha expuesto en este trabajo, en excesivas ocasiones los gestores públicos han recurrido a esta figura por falta de planificación contractual, o por tal de evitar la aplicación de un procedimiento más complejo mediante el fraccionamiento del objeto contractual. Ciertamente, el devenir propio de la Administración resulta complejo a la hora de tramitar

¹²⁶ GIMENO FELIU, J.M. (2023b). *El “eterno” viaje normativo de la contratación pública: tendencias y aspectos prácticos* [artículo en línea]. Observatorio de Contratación Pública. [Fecha de consulta: 23 de mayo de 2023]. <https://obcp.es/opiniones/el-eterno-viaje-normativo-de-la-contratacion-publica-tendencias-y-aspectos-practicos>

procedimientos contractuales por lo que resulta imprescindible la profesionalización de los gestores responsables, que deberán mostrar una conducta firmemente íntegra y ética.

Además, sin perjuicio de que la legislación contractual introduce nuevas exigencias que mejoran la publicidad y el control de los contratos menores, se ha evidenciado la falta de claridad de su régimen jurídico llegando hasta el punto de que el legislador eliminara algunos aspectos, en lugar de proceder a su reformulación o rectificación. Al respecto, son destacables las normas internas de los entes públicos en las que se ha intensificado las exigencias de publicidad de los contratos menores e incluso, se ha previsto su licitación, sin que dichas medidas hayan supuesto un incremento de los costes.

Por otra parte, no podemos dejar de mencionar que el actual marco normativo contractual ofrece instrumentos alternativos que hacen frente a un uso reiterativo del contrato menor, de tal manera que no es inevitable tener que recurrir de forma inadecuada al contrato menor. Así, el procedimiento ordinario simplificado abreviado o, en particular, los acuerdos marco, los sistemas de racionalización y las compras agregadas permiten ofrecer una respuesta rápida ante necesidades no previstas que, de forma indebida, se tramitarían como un contrato menor. Por tanto, no debemos perder de vista que la buena o mala *praxis* de los contratos menores está en manos de quienes gestionan la contratación pública¹²⁷.

Para finalizar, desde una perspectiva general, se aconseja una revisión normativa que simplifique la regulación contractual, pero también un cambio de cultura de la gestión pública que abandone una visión burocrática basada en la desconfianza para impulsar la compra pública estratégica y de calidad. Conviene insistir en la idea de que el contrato público es una herramienta clave para garantizar el derecho a la buena administración a la vista de un adecuado equilibrio de eficacia, eficiencia e integridad¹²⁸.

¹²⁷ VÁZQUEZ FERNÁNDEZ, B. (2022). *La figura del contrato menor en la contratación pública española*. Oviedo: Universidad de Oviedo, pág. 332.

¹²⁸ GIMENO FELIU, J.M. (2022). “El necesario big bang en la contratación pública: hacia una visión disruptiva regulatoria y en la gestión pública y privada, que ponga el acento en la calidad”. *Revista General de Derecho Administrativo*. N°59, pág. 1.

BIBLIOGRAFÍA

- ARENAS ALEGRÍA, C.C. (2019). “Contratos menores. Las limitaciones impuestas en la Ley de contratos del sector público de 8 de noviembre de 2017”. *Revista General de Derecho Administrativo*. Nº 50, págs.1-26.
- BENÍTEZ OSTOS, A.; CANDELA TALAVERO, J.E. (2021). *Manual sobre el contrato menor*. Navarra: Aranzadi, 506 págs.
- BLANCO LÓPEZ, F. (2013). *Contrato menor con tres ofertas* [artículo en línea]. Observatorio de Contratación Pública. [Fecha de consulta: 26 de abril de 2023]. <https://www.obcp.es/opiniones/contrato-menor-con-tres-ofertas>
- CAMPOS ACUÑA, C. (2017). *¿Qué hacer con los contratos menores a partir del 9 de marzo de 2018?* [artículo en línea]. Concepción Campos, masqleyes. [Fecha de consulta: 7 de mayo de 2023]. <https://concepcioncampos.org/que-hacer-con-los-contratos-menores-despues-del-9-de-marzo-de-2018/>
- CANDELA TALAVERO, J. E. (2011). “El fraccionamiento del objeto de los contratos públicos y la fraudulenta utilización del contrato menor”. *Auditoría Pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*. Nº53, págs. 85-94.
- CARRODEGUAS MÉNDEZ, R. (2018). “Análisis de la nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, e 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*. Nº 10, págs. 56-79.
- CASARES MARCOS, A. (2020). “El contrato menor como cuestión mayor en la contratación del sector público”. *Revista Galega de Administración Pública*. Nº 59, págs. 267-311.
- CERRILLO MARTÍNEZ, A. (2017). “Las leyes de transparencia y la innovación en las administraciones pública”. *Revista internacional de transparencia e integridad*. Nº 5, págs. 1-16.
- DOMÍNGUEZ-MACAYA LAURNAGA, J. (2018). “Los sistemas dinámicos de adjudicación: unos cambios de calado”. En: GAMERO CASADO, E.; GALLEGO CÓRCOLES, I. (eds.). *Tratado de Contratos del Sector Público*. Valencia: Tirant lo Blanc, págs. 2051-2076.

- FURIÓ DURÁN, V. (2019). “Las entidades locales menores y la Ley de Contratos del Sector Público, un año tras su publicación. De dónde venimos, dónde estamos y a donde vamos con la LCSP”. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*. Vol. 1, nº extra 1, págs. 403-424.
- FURIÓ DURÁN, V. (2019). “Las entidades locales menores y la Ley de Contratos del Sector Público, un año tras su publicación. De dónde venimos, dónde estamos y a donde vamos con la LCSP”. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*. Vol. 1, nº extra 1, págs. 403-424.
- GALLEGO CÓRCOLES, I. (2018). “Novedades en la centralización de compras en la ley 9/2017 de contratos del sector público”. *Revista Española de Control Externo*. Vol. 20, nº 60, pp. 189-217.
- GALLEGO CÓRCOLES, I. (2019). “La agregación de la demanda local: la creación y adhesión a las centrales de contratación”. *Cuadernos de gobierno local*. Nº 50, págs. 102-135
- GARCÉS SANAGUSTÍN, M. (2018). “Los contratos menores en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”. *Revista española de control externo*. Vol. 20, nº 60, págs. 99-116.
- GARCÍA ÁLVAREZ, G. (2018). “¿Jaque a la contratación directa? El controvertido régimen de los contratos menores”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*. Nº Extra 18, pág. 245-295.
- GIL CANALES, Á.; BARAJAS HUERTA, J. A. (2018). *Comentarios a la Ley 9/2017, de contratos del sector público*. Vol. 16. Madrid: Boletín Oficial del Estado. 709 págs.
- GIMENO FELIU, J.M. (2006). *La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación española: la necesaria adopción de una nueva ley de contratos públicos y propuestas de reforma*. Madrid: Thomson Civitas. 421 págs.
- GIMENO FELIU, J.M. (2014). *La obligación de publicidad de todas las licitaciones en la plataforma de contratos del sector público. Hacia una efectiva política de transparencia* [artículo en línea]. Observatorio de Contratación Pública. [Fecha de consulta: 20 de abril de 2023]. <https://www.obcp.es/opiniones/la-obligacion-de-publicidad-de-todas-las-licitaciones-en-la-plataforma-de-contratos-del>

- GIMENO FELIU, J.M. (2015). “La “codificación” de la contratación pública mediante el derecho pretoriano derivado de la jurisprudencia del TJUE”. *Revista española de derecho administrativo*. Nº 172, págs. 81-122.
- GIMENO FELIU, J.M. (2017). “Medidas de prevención de corrupción y refuerzo de la transparencia en la contratación pública”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*. Nº. 7, págs. 45-67.
- GIMENO FELIU, J.M. (2022). “El necesario big bang en la contratación pública: hacia una visión disruptiva regulatoria y en la gestión pública y privada, que ponga el acento en la calidad”. *Revista General de Derecho Administrativo*. Nº 59, pág. 1.
- GIMENO FELIU, J.M. (2023a). *Cinco años de la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP): reflexiones retrospectivas, prospectivas y propositivas*. [artículo en línea] Observatorio de Contratación Pública. [Fecha de consulta: 20 de mayo de 2023]. <https://www.obcp.es/opiniones/cinco-anos-de-la-entrada-en-vigor-de-la-ley-92017-de-contratos-del-sector-publico-lcsp>
- GIMENO FELIU, J.M. (2023b). *El “eterno” viaje normativo de la contratación pública: tendencias y aspectos prácticos*. [artículo en línea] Observatorio de Contratación Pública. [Fecha de consulta: 23 de mayo de 2023]. <https://obcp.es/opiniones/el-eterno-viaje-normativo-de-la-contratacion-publica-tendencias-y-aspectos-practicos>
- GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. (2018). “Ley de Contratos del Sector Público y Entidades Locales: la exigencia de planificación de la contratación”. *Cuadernos de derecho local*. Nº 48, págs. 247-264.
- GONZÁLEZ RÍOS, I. (2019). “La transparencia como principio vertebrador de la contratación pública: significado y problemas de articulación normativa”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Nº 12, págs. 6-25.
- GONZÁLEZ SANFIEL, A.M. (2018). “Acuerdos Marco”. En: GAMERO CASADO, E.; GALLEGO CÓRCOLES, I. (eds.). *Tratado de Contratos del Sector Público*. Valencia: Tirant lo Blanc, págs. 1851-1880.
- IRIBARREN HERNÁIZ, J.; LARREA VILLARROYA, F. (2019). *Contrato menor y necesidades recurrentes: una tensión legal no resuelta*. [artículo en línea]. Observatorio de la Contratación Pública. [Fecha de consulta: 20 de abril de 2023].

<https://www.obcp.es/opiniones/contrato-menor-y-necesidades-recurrentes-una-tension-legal-no-resuelta#:~:text=%20podr%C3%A1n%20ser%20objeto%20de,hacerse%20por%20los%20procedimientos%20ordinarios.>

- IZQUIERDO CARRASCO, M. (2021). “Novedades de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, en la figura del contrato menor”. En: BENÍTEZ OSTOS, A.; CANDELA TALAVERO, J.E. (eds.). *Manual sobre el contrato menor*. Navarra: Aranzadi, pág. 57-78.
- LOSA MUÑIZ, V.; BURÓN ÁLVAREZ. F. (2020). “De la ley a la práctica: el procedimiento abierto simplificado abreviado o una alternativa para los municipios PYMEL”. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*. Nº 2, pág. 32.
- MAÑÉS MARTÍNEZ, E. (2014). “La defensa de la competencia en los procesos de contratación pública: hacia una mayor participación de las pequeñas y medianas empresas en los mercados públicos”. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*. Nº 6, págs. 389-432.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M. (2014). *Medidas de fomento del acceso a PYMES a la Contratación Pública* [artículo en línea]. Observatorio de contratación pública. [Fecha de consulta: 18 de abril de 2023]. <https://obcp.es/opiniones/medidas-de-fomento-del-acceso-pymes-la-contratacion-publica>
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M. (2017). “La imprescindible necesidad de anticipación para afrontar las limitaciones a los contratos menores que impone la nueva ley de contratos del sector público”. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*. Nº 20, págs. 2425-2439.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M. (2018). “Los riesgos de los contratos menores para una contratación socialmente eficiente”. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*. Nº Extra 4, págs. 129-144.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M. (2019). *La Instrucción vinculante 1/2019 de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación: ¿El ‘cerco’ definitivo a los contratos menores?* [artículo en línea]. Observatorio de

Contratación Pública. [Fecha de consulta: 2 de mayo de 2023].
<https://www.obcp.es/opiniones/la-instruccion-vinculante-12019-de-la-oficina-independiente-de-regulacion-y-supervision>

- MILLANS DEL BOSCH Y JORDÁN DE URRIES, S. (2021). “Principales problemas de aplicación del contrato menor en relación con el artículo 118.3 LCSP. Posicionamientos y resoluciones adoptadas al respecto”. En: BENÍTEZ OSTOS, A.; CANDELA TALAVERO, J.E. (eds.). *Manual sobre el contrato menor*. Navarra: Aranzadi, págs. 249-270.
- MORENO MOLINA, J.A. (2008). Principios generales de la contratación pública, procedimientos de adjudicación y recurso especial en la nueva ley estatal de contratos del sector público. *Revista jurídica de Navarra*. Nº 45, págs. 45-76.
- MORENO MOLINA, J.A. (2017). “La construcción jurisprudencial europea de la teoría de los principios generales de la contratación pública y su plasmación posterior en la legislación de la Unión Europea”. *Revista digital de Derecho Administrativo*. Nº 19, págs. 27-47.
- NÚÑEZ JIMÉNEZ, J.M. (2021). “Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la contratación”. En: BENÍTEZ OSTOS, A.; CANDELA TALAVERO, J.E. (eds.). *Manual sobre el contrato menor*. Navarra: Aranzadi, págs. 271-319.
- OLLER RUBERT, M. (2018). “Centrales de Contratación”. En: GAMERO CASADO, E.; GALLEGO CÓRCOLES, I. (eds.). *Tratado de Contratos del Sector Público*. Valencia: Tirant lo Blanc, págs. 1829-1849.
- PELÁEZ ALBENDEA, L.; PELÁEZ MURAS, M. (2021). “Los principios generales de la contratación pública con efectos sobre el contrato menor”. En: BENÍTEZ OSTOS, A.; CANDELA TALAVERO, J.E. (eds.). *Manual sobre el contrato menor*. Navarra: Aranzadi, págs. 80-124.
- PELÁEZ MURAS, M. (2021). “Introducción. La importancia y repercusión del contrato menor”. En: BENÍTEZ OSTOS, A.; CANDELA TALAVERO, J.E. (eds.). *Manual sobre el contrato menor*. Navarra: Aranzadi, pág. 29-55.

- RIERA LÓPEZ, M. (2013). “Contratos menores: rasgos característicos, menciones especiales y consecuencias de un uso abusivo”. *Auditoría Pública*. Nº 61, págs. 61-68.
- SÁNCHEZ-MARISCAL ARNAIZ, D. (2020). “La controversia de los contratos menores tras la nueva ley de contratos del sector público”. *Cuadernos de la Guardia Civil: Revista de seguridad pública*. Nº 61, pág. 169-201.
- SANTIAGO ANTUÑA, P. (2021). “Las responsabilidades administrativas y penales por la utilización fraudulenta del contrato menor”. En: BENÍTEZ OSTOS, A.; CANDELA TALAVERO, J.E. (eds.). *Manual sobre el contrato menor*. Navarra: Aranzadi, págs. 437-485.
- SOLER MIFSUD, E. (2017). “El fraccionamiento del objeto de los contratos en la Administración Local: nociones generales de la división en lotes. El fraccionamiento indebido del objeto del contrato”. *Auditoría Pública*. Nº 70, págs. 109-114.
- VÁZQUEZ FERNÁNDEZ, B. (2022). “La figura del contrato menor en la contratación pública española”. Universidad de Oviedo: Oviedo. 393 págs.
- VELÁZQUEZ NAVARRETE, P. (2015) “La excepcionalidad de la contratación menor”. *Revista Andaluza de Administración Pública*. Nº 93, págs. 389-401.
- VILLANUEVA CUEVAS, A. (2021a). “El contrato menor en las entidades locales menores”. En: BENÍTEZ OSTOS, A.; CANDELA TALAVERO, J.E. (eds.). *Manual sobre el contrato menor*. Navarra: Aranzadi, pág. 357-402.
- VILLANUEVA CUEVAS, A. (2021b). *La contratación menor en España. Su problemática regulación y una propuesta de futuro*. Madrid: Wolters Kluwer. 248 págs.