

Nº Extraordinario  
Marzo 2019

# Gabilex

REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO DE  
CASTILLA-LA MANCHA



## UN AÑO DE COMPRA PÚBLICA CON LA LCSP 2017

© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**NÚMERO EXTRAORDINARIO  
DE LA REVISTA DEL  
GABINETE JURÍDICO DE  
CASTILLA-LA MANCHA.**

**UN AÑO DE COMPRA PÚBLICA  
CON LA LCSP 2017**

**Volumen I**

## **Número Extraordinario. Marzo 2019**

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo  
Blanch**

**Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA**

**Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO**

Editado por Vicepresidencia Primera

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

[revistagabinetejuridico@jccm.es](mailto:revistagabinetejuridico@jccm.es)

Revista Gablex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

**DIRECCIÓN**

### **D<sup>a</sup> Araceli Muñoz de Pedro**

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## **CONSEJO DE REDACCIÓN**

### **D<sup>a</sup> Belén López Donaire**

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

### **D. Roberto Mayor Gómez**

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

### **D. Jaime Pintos Santiago**

Doctor en Derecho y Abogado-Consultor especialista en contratación pública.

Funcionario del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia.

## **COMITÉ CIENTÍFICO**

### **D. Salvador Jiménez Ibáñez**

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

### **D. José Antonio Moreno Molina**



Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

**D. Isaac Martín Delgado**

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha. Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Alvarez*".

**CONSEJO EVALUADOR EXTERNO**

**D. José Ramón Chaves García**

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

**D<sup>a</sup>. Concepción Campos Acuña**

Directivo Público Profesional. Secretaria de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Vigo.

**D. Jordi Gimeno Bevia**

Profesor Dr. Derecho Procesal la Universidad de Castilla-La Mancha. Director Académico de Internacionalización UCLM.

**D. Jorge Fondevila Antolín**

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria. Cuerpo de Letrados.

**D. David Larios Risco**

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## SUMARIO

RELACION DE AUTORES .....	13
PRESENTACIÓN	
D. Jaime Pintos Santiago .....	15

### Volumen I

#### I. COMPRA PÚBLICA Y VALORES

LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA LCSP 2017.	
D. José Antonio Moreno Molina .....	21

LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: MENCIÓN ESPECIAL A LA FASE DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO.	
D. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz y D. José Ignacio Herce Maza .....	35

LAS OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD ACTIVA PREVISTAS EN LA NUEVA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO: UNA DE LAS CLAVES DE BÓVEDA PARA GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA EN LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL.	
D. Francisco Puerta Seguido.....	61

COMPLIANCE EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: MAPA DE RIESGOS EN LA CORRUPCIÓN Y CLAVES PARA SU GESTIÓN.	
D <sup>a</sup> . Concepción Campos Acuña .....	101

#### II. AMBITO SUBJETIVO Y OBJETIVO DE LA COMPRA PÚBLICA

APLICACIÓN DE LA LCSP A LAS ENTIDADES DE SU LIBRO TERCERO. RÉGIMEN JURÍDICO. NECESARIAS INTERPRETACIONES DE SU REGULACIÓN LEGAL.  
D. Álvaro García Molinero ..... 119

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN VERTICAL ENTRE LAS ENTIDADES PERTENECIENTES AL SECTOR PÚBLICO: LOS ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS PERSONIFICADOS.  
D<sup>a</sup>. Beatriz Montes Sebastián ..... 139

### **III. COMPRA PÚBLICA RESPONSABLE**

CONTRATACIÓN PÚBLICA ECOLÓGICA.  
D<sup>a</sup>. Consuelo Alonso García ..... 159

LAS CLÁUSULAS SOCIALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: ESPECIAL REFERENCIA A LA DISCAPACIDAD.  
D<sup>a</sup>. Belén López Donaire ..... 177

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO MOTOR DE COHESIÓN SOCIAL TRAS LA LEY 9/2017.  
D. Javier Miranzo Díaz ..... 207

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA AL SERVICIO DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS.  
D<sup>a</sup>. Beatriz Vázquez Fernández ..... 229

COMUNIDADES VIRTUALES DE PROFESIONALIZACIÓN EN CONTRATACIÓN PÚBLICA.  
D. Guillermo Yáñez Sánchez ..... 247

### **IV. COMPRA PÚBLICA Y PROCEDIMIENTOS**

LAS CONSULTAS PRELIMINARES DE MERCADO UN AÑO DESPUÉS.

D. Juan Carlos García Melián ..... 271

LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN CON NEGOCIACIÓN.

D. Martín María Razquin Lizarraga ..... 289

HACIA LA SIMPLIFICACIÓN Y LA TRANSPARENCIA EN MATERIA PROCEDIMENTAL: LAS NUEVAS MODALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ABIERTO.

D. Rafael Fernández Acevedo ..... 309

LA INNOVACIÓN EN LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO: EL PAPEL DE LA ASOCIACIÓN PARA LA INNOVACIÓN.

D. José Ignacio Herce Maza ..... 335

¿UN NUEVO MODELO DE CONTRATACIÓN MENOR EN LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

D. Antonio Villanueva Cuevas ..... 361

## **V. COMPRA PÚBLICA Y ENTIDADES LOCALES**

EL PAPEL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN LA NUEVA LCSP.

D. Juan Marquina Fuentes ..... 385

LAS ENTIDADES LOCALES MENORES Y LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO, UN AÑO TRAS SU PUBLICACIÓN. DE DÓNDE VENIMOS, DÓNDE ESTAMOS Y A DÓNDE VAMOS CON LA LCSP.

D. Vicente Furió Durán ..... 403

LA REINTERNALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS  
LOCALES EN RELACIÓN A LAS MODALIDADES  
CONTRACTUALES.

D. Juan Alemany Garcías ..... 425

**BASES DE PUBLICACIÓN..... 449**

## **Volumen II**

### **VI. COMPRA PÚBLICA ELECTRÓNICA**

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA UN AÑO  
DESPUÉS DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LCSP 2017.

D. José Luis Aristegui Carreiro ..... 466

EL DEUC Y SU MARCO DE UTILIZACIÓN EN LOS  
PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN.

D. Jaime Pintos Santiago ..... 477

LA FIRMA ELECTRÓNICA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE  
CONTRATACIÓN: UNA CUESTIÓN TODAVÍA PENDIENTE.

D. Jorge Fondevila Antolín ..... 495

LOS CONTRATOS DE OPERADOR DE NOMBRES DE  
DOMINIO DE INTERNET DESDE EL PUNTO DE VISTA DE  
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

D. Luis Moll Fernández-Figares ..... 521

### **VII. PREPARACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL DE LA COMPRA PÚBLICA**

LA NECESIDAD DE LA PLANIFICACIÓN DE LA  
CONTRATACIÓN COMO GARANTÍA DE TRANSPARENCIA,  
DEL USO ESTRATÉGICO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA



Y DEL USO ADECUADO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN.

D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup>. Rosario Delgado Fernández ..... 545

VALORES ECONÓMICOS DE LOS CONTRATOS: COSTE Y BENEFICIO (EL PRECIO).

D. Juan Carlos Gómez Guzmán ..... 567

CONSIDERACIONES A TENER EN CUENTA RESPECTO DE LA SOLVENCIA POR PARTE DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS.

D<sup>a</sup>. Aitana P. Domingo Gracia ..... 585

LCSP Y REGISTROS OFICIALES DE LICITADORES.

D. Luis Gracia Adrián ..... 605

EL TEST DE LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN.

D. José Miguel Carbonero Gallardo ..... 621

RESPONSABLE DEL CONTRATO "IN VIGILANDO".

D. Julián de la Morena López ..... 643

LA RESOLUCIÓN DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS.

D. Juan Antonio Gallo Sallent ..... 657

LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.

D. Roberto Mayor Gómez ..... 673

CONTROL Y GOBERNANZA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA UN AÑO DESPUÉS.

D. Francisco Javier García Pérez ..... 689

EL RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN: UN AÑO DE APLICACIÓN DE LA LCSP.

D. Javier Píriz Urueña ..... 709

## **VIII. TIPOS DE CONTRATOS DE COMPRA PÚBLICA**

EL CONTRATO DE SUMINISTRO EN LA LEY 9/2017.

D<sup>a</sup>. Patricia Valcárcel Fernández ..... 729

LOS DIFERENTES TIPOS DE CONTRATOS PARA PRESTAR SERVICIOS PÚBLICOS TRAS LA LCSP Y EL DIFÍCIL EQUILIBRIO ENTRE LOS RIESGOS Y LA ATRACCIÓN DE INVERSIONES PRIVADAS.

D. José Manuel Martínez Fernández ..... 753

LAS PRESTACIONES DE CARÁCTER INTELECTUAL EN LA LCSP: UNA APROXIMACIÓN PRÁCTICA.

D. Javier Mendoza Jiménez ..... 783

LA DELIMITACIÓN DEL ÁMBITO DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO ESPECIAL EN LA LEY 9/2017 DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.

D<sup>a</sup>. Estela Vázquez Lacunza ..... 799

## **IX. COMPRA PÚBLICA Y URBANISMO**

CONTRATACIÓN PÚBLICA Y URBANISMO.

D. Ángel José Cervantes Martín ..... 819

**BASES DE PUBLICACIÓN** ..... 839



**JAIME PINTOS SANTIAGO**  
*Director*

**BELÉN LÓPEZ DONAIRE**  
*Coordinadora*

**UN AÑO DE COMPRA PÚBLICA CON LA  
LCSP 2017**

José Antonio Moreno Molina	Jorge Fondevila Antolín
Jaime Rodríguez-Arana	Luis Moll Fernández-Figares
Muñoz	M <sup>a</sup> . Rosario Delgado
Francisco Puerta Seguido.	Fernández
Concepción Campos Acuña	Juan Carlos Gómez Guzmán
Álvaro García Molinero	Aitana P. Domingo Gracia
Beatriz Montes Sebastián	Luis Gracia Adrián
Consuelo Alonso García	José Miguel Carbonero
Belén López Donaire	Gallardo
Javier Miranzo Díaz	Julián de la Morena López
Beatriz Vázquez Fernández	Juan Antonio Gallo Sallent
Guillermo Yáñez Sánchez	Roberto Mayor Gómez
Juan Carlos García Melián	Francisco Javier García
Martín María Razquin	Pérez
Lizarraga	Javier Píriz Urueña
Rafael Fernández Acevedo	Patricia Valcárcel Fernández
Jose Ignacio Herce Maza	José Manuel Martínez
Antonio Villanueva Cuevas	Fernández
Juan Marquina Fuentes	Javier Mendoza Jiménez
Vicente Furió Durán	Estela Vázquez Lacunza
Juan Alemany Garcías	Ángel José Cervantes
Juan Luis Arístegui Carreiro	Martín
Jaime Pintos Santiago	



## PRESENTACIÓN

El 9 de marzo se cumple un año de la entrada en vigor de la LCSP2017, de la inmensa mayoría de sus disposiciones, dado que unas pocas han entrado en vigor posteriormente y aun encontramos alguna aislada que todavía está pendiente para su entrada en vigor de desarrollo reglamentario.

Pero con tranquilidad se puede afirmar que la LCSP cumple un año, su primer aniversario, en el que ya ha tenido modificaciones y sobre la que se ciernen otras, ya en tramitación.

No trata esta presentación de hacer un balance de este primer año, algo que ya se ha realizado<sup>1</sup>, sino de mirar al futuro y contribuir con este número extraordinario de la Revista Gabilex a la profesionalización de la contratación pública. Ese es el objetivo, contribuir en abierto a través de una herramienta como puede ser este manual que ahora publicamos para el uso y provecho de la comunidad de contratación pública.

---

<sup>1</sup> Véase por ejemplo MORENO MOLINA, J.A. y PINTOS SANTIAGO, J., "Acertos, desacertos y visión de futuro de la LCSP a un año vista", *Revista Contratación Administrativa Práctica*, Editorial Wolters Kluwer-LA LEY, núm. 159, ene-feb 2019, págs. 6-11. Número especial "La LCSP, un año después" coordinado por José Antonio Moreno Molina y Jaime Pintos Santiago.



Un gran número, por sus dimensiones, objetivos y autores/as, un destacadísimo número que hace del mismo algo extraordinario, dando cuenta así de lo que también representa para la Revista.

Un número que ideé, preparé y organicé desde cero, con la inestimable y siempre entregada colaboración en la coordinación de Belén López Donaire. Un número que humildemente me permito decir, después de tanto tiempo dedicado a la contratación pública y a esta Revista, me enorgullece dirigir.

Un número distribuido en bloques temáticos, que ya habla de compra pública y no de contratación pública. Bloques en los que encontramos asuntos concretos y autores/as de reconocida trayectoria. Un número que en definitiva dará mucho que leer.

Para ello no hay más que consultar el índice. 38 estudios, sobre temas importantes, escritos desde una visión plural y complementaria en la que se encuentra la visión del sector público estatal, autonómico, provincial, local, universitario, instrumental,... y el sector privado, también con representación diversificada; la visión jurídica, tecnológica, técnica, empresarial, académica y profesional, con varios puntos de vista (informático, jurista, auditor, abogado, gestor, ...); en conclusión la visión multisectorial y multidisciplinar que he pretendido enriquezca esta obra en abierto, en la Red de redes, para uso y disfrute de todos/as. Como decíamos al inicio, un gran número extraordinario.

Para finalizar, GRACIAS: a la Revista Gabilex, por la función jurídica y social que cumple y la oportunidad que supone para muchas personas (escritores y lectores); a la ya meritada coordinadora de este especial; a la totalidad de los/as autores/as partícipes del mismo, sin



cuyo trabajo no hubiera sido tampoco posible y, por supuesto, a los lectores que se acerquen a él, verdaderos protagonistas de este número extraordinario.

**Jaime Pintos Santiago**





**REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO  
DE CASTILLA-LA MANCHA**

**BLOQUE V:  
COMPRA PÚBLICA Y ENTIDADES  
LOCALES**

Gabilex  
Nº Extraordinario  
Marzo 2019  
<http://gabilex.castillalamancha.es>



**Castilla-La Mancha**

---

## **LAS ENTIDADES LOCALES MENORES Y LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PUBLICO, UN AÑO TRAS SU PUBLICACIÓN. DE DÓNDE VENIMOS, DÓNDE ESTAMOS Y A DONDE VAMOS CON LA LCSP.**

**Vicente Furió Durán**

Técnico en contratación de la Administración Local

**RESUMEN:** El nuevo régimen jurídico de la contratación menor, regulado en la reciente Ley de contratos del Sector Público, ha provocado un sin fin de reacciones: polémicas y discrepancias interpretativas, contradicciones doctrinales y multitud de informes divergentes, han provocado un contexto de inquietud y confusión, provocando inseguridad jurídica tanto en el Sector Público y a las propios adjudicatarios y licitadores. La Administración Local, y especialmente las entidades locales menores han sido las más afectada de esta incertidumbre jurídica.

Hay que replantearse si estas entidades locales realmente se le pueden exigir los mismos requisitos que al resto de Administraciones como la del Estado o Diputaciones que disponen de suficientes recursos económicos y personales, para hacer frente a este nuevo régimen contractual. El resultado es una legislación que



no valora factores como el tamaño, el presupuesto y la organización de las administraciones.

Por ello, mantenemos una postura escéptica a la erradicación total de esta figura contractual del contrato menor, porque con su utilización correcta, es un gran instrumento de gestión contractual que consigue celeridad y agilidad para satisfacer el interés general.

**PALABRAS CLAVES:** entes locales menores; contratos menores; fraccionamiento; poder adjudicador; licitación.

**ABSTRACTAT:** The new legal regime of hiring less regulated in the recent Public Sector Contracts Act has caused a myriad of reactions: controversies and interpretative discrepancies, doctrinal contradictions and a multitude of divergent reports have given rise to a context of concern and confusion, causing legal uncertainty in both the public sector and the bidders themselves. Local government, and especially smaller local authorities, have been the most affected by this legal uncertainty.

We need to consider whether these local authorities can really be required to meet the same requirements as the other administrations such as the state or parliaments which have sufficient financial and personal resources to deal with this new contractual regime. The result is legislation that does not value factors such as the size, budget and organisation of administrations.

That is why we are sceptical about the total eradication of this minor contract figure, because with its correct use, it is a great contractual management tool that achieves speed and agility to satisfy the general interest.

**KEY WORDS:** minor local bodies; under contracts; fractionation; power Contracting; invitation to tender.

**SUMARIO:** 1. De dónde venimos. 2. Dónde estamos. 3. A dónde vamos. 4. Conclusiones. 5. Recomendaciones

## 1. DE DÓNDE VENIMOS.

A las vísperas del primer aniversario de la LCSP, un año desde su publicación y ocho meses de su entrada en vigor, a pesar de su corta vigencia, son innumerables las cuestiones y dudas que ha provocado la nueva legislación contractual en relación con la contratación menor. La Ley no ha conseguido regular de forma precisa esta figura, elevando el nivel de desconcierto e inseguridad jurídica.

Para entender como hemos llegado a la situación actual, de confusión, inquietud e inseguridad, debemos echar la vista atrás y observar el escenario que contemplaba el legislador respecto del contrato menor.

En la última década hemos observado diversos casos y escándalos de corrupción en nuestra Administración Pública, pero en el ámbito local es, donde más se ha focalizado la corrupción política e institucional existente. Fruto de ello, hemos introducido a todas las Administraciones Locales en un mismo «saco», bajo el mismo punto de mira de la corrupción.

El contrato menor en estos últimos años se ha desvirtuado por completo de su esencia fundamental. De lo que debería ser, una herramienta de contratación, ágil y eficiente para la administración pública, para el beneficio del interés general y conseguir un fin para la

ciudadanía mediante obras, servicios y suministros, por desgracia no ha sido así, el abuso de dicho recurso y sus finalidades corruptas han maldecido esta figura, y, por tanto, han pagado sus consecuencias todas las administraciones públicas.

El uso fraudulento con el fraccionamiento, su abuso como modalidad y por ser fuente directa de corrupción, han puesto entre dicho esta modalidad contractual, calificado como el «enemigo» de la contratación pública.

El legislador como medida para evitar la corrupción, fraude y abuso de esta modalidad introdujo nuevos requisitos y rebajó sistemáticamente los umbrales en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, califica como contratos menores los que no superen los 40.000 euros para las obras y 15.000 para los suministros y servicios.

La Ley se aplica igual a una administración local de menor de 5.000 habitantes que al Estado, a una Comunidad Autónoma o una Diputación. Es un despropósito que se aplique a un municipio de 200 habitantes el mismo procedimiento de adjudicación de un contrato de obras.

A esta cuestión habría que plantearse que económica y estructuralmente existen diferencias descomunales entre municipios, sea por su industria, población, presupuesto municipal, tejido industrial, recaudación impositiva... es de sentido común, que a menor tamaño menor recaudación tributaria y menor adquisición económica y menores recursos.

Lo razonable y lógico hubiera sido establecer regímenes jurídicos para diferentes administraciones en la LCSP. Un razonamiento lógico exigiría que el legislador hubiera diferenciado los diferentes tipos de Administración de



nuestro territorio y no establecer solamente dos Disposiciones Específicas para los entes locales, y no dedicar un título concreto con un régimen jurídico específico. Todo ello desencadenó gran oposición en los pequeños y medianos poderes adjudicadores.

El resultado final es un texto exorbitantemente extenso, reglamentista, confuso, con remisiones y contradicciones internas, falta de claridad y simplicidad. Desde el inicio de su aplicación surgen dudas sobre su aplicación e interpretación. Una norma descontextualizada que no se adapta al municipalismo actual de nuestro territorio, recordemos que casi el 84 % (6.796 municipios) tienen una población inferior a 5.000 habitantes<sup>2</sup>.

No se aportan verdaderas soluciones, ni se adapta a la verdadera realidad del funcionamiento de las entidades locales menores, que de hecho deben de aplicar cada precepto de la ley, como el resto de las administraciones públicas, pero con menos medios personales, materiales y económicos para satisfacer el interés general y servicio público.

## 2. DÓNDE ESTAMOS

---

<sup>2</sup> Reguera Reguera, Leopoldo, y Risco Ávila, Gabriel, «Propuestas para el debate sobre la reforma de la ordenación territorial y administrativa local». Salamanca, febrero de 2012. 398 municipios superan los 50.000 hab.; 922 municipios están entre 5.001 a 20.000hab. <https://www.dipualba.es/secretarios/Noticias/PROPUESTAS%20REFORMA%20ORDENACION%20ADMINISTRATIVA%20LOCAL.pdf>



Tenemos una legislación poco comprensible, y la consecuencia de ello es que hay que interpretarla. ¿Y qué sucede con las interpretaciones? Como existen multitud de juntas consultivas, cada una interpreta y se aferra a su mejor su criterio. Y en vez de dar asistencia, claridad y seguridad del régimen jurídico de la contratación pública, lo que hace es enfrentar y chocar interpretaciones.

Hay que partir de que la Ley establece<sup>3</sup> a cualquier procedimiento de adjudicación o expediente contractual, por una parte, un conjunto de **principios** transpuestos de las directivas comunitarias: igualdad de trato, no discriminación, transparencia, proporcionalidad e integridad y por otro lado fija unos **objetivos**: mayor transparencia en la contratación pública y una mejor relación calidad-precio mediante criterios de adjudicación de aspectos cualitativos, medioambientales, sociales e innovadores vinculados al objeto del contrato. Todo ello con la finalidad de impedir la corrupción, evitar el fraccionamiento de la contratación, aumentar la competencia con mayor participación. A partir de este panorama empiezan los problemas de aplicación e interpretación legislativa.

La contratación menor viene articulada en la Ley de manera dispersa, no existe un cuerpo único donde se regule esta figura jurídica de manera cohesionada. La LCSP dispone de otros 10 artículos (arts. 29.8, 36.1, 63.4 118, 131.3 y 4, 153, 154.5, 308.2, 310, 318,335...), una disposición adicional y una disposición final referidos a la contratación menor.

---

<sup>3</sup> Villarejo Galende, Helena y Calonge Velázquez Antonio, «Las principales novedades de la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del Sector Público». Revista Jurídica de Castilla y León núm. 46, sept. 2018.

De los 421 preceptos de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público hay uno que es el “trending topic” del momento, el artículo 118, que expone las reglas fundamentales de la actual contratación directa.

La tergiversad de este artículo ha originado muchas incertidumbres y numerosas interpretaciones y comentarios al respecto del ámbito objetivo, subjetivo y temporal. Uno de los mayores problemas que se ha producido ha sido que no se han establecido unas pautas concretas en referencia al fraccionamiento, a las unidades operacionales y la adjudicación de varios contratos menores al mismo empresario. Todo ello ha sido objeto de recomendaciones contradictorias por las juntas consultivas, tanto del Estado como de las comunidades autónomas.

El contrato menor establece un trámite ágil, rápido y sencillo, que es eficiente en determinados casos y para determinadas adquisiciones o suministros, y al mismo tiempo una satisfacción rápida de sus necesidades.

Su aplicación supone la excepción de los principios referidos anteriormente. La regulación restrictiva del contrato conlleva a que las Administraciones no pueden recurrir frecuentemente a la contratación directa. La mayoría de los informes<sup>4</sup> de los órganos y juntas

---

<sup>4</sup>Informes Junta Consultiva Contratación Administrativa del Estado en el expediente 41/2017, 42/2017 y 5/2018.

Dictamen de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado 7/2018 sobre «Admisibilidad de la figura del contrato menor en ciertos tipos de contratos».

Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado a los órganos de contratación en relación con

---

diversos aspectos relacionados con la entrada en vigor de la Ley de Contratos del Sector Público.

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

Instrucción núm. 5/2018, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, sobre el régimen transitorio de los contratos menores con motivo de la entrada en vigor en 2018 de la nueva Ley de Contratos del Sector Público.

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».

Informe 9/2018, de 13 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, sobre «Incidencia de las normas privadas de contabilidad aplicables por determinadas entidades públicas y diversidad de los objetos contractuales en el cómputo de los límites aplicables a los contratos menores».

Recomendación 1/2018, de 11 de Abril, de la Junta Asesora de Contratación Pública del Gobierno Vasco, sobre «contratos menores a la luz de la nueva Ley de Contratos del Sector Público».

Informe 1/2018, de 20 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya sobre «Límites a la contratación menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público».

Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid 1/2018, de 11 de abril, sobre adjudicación de contratos menores en la nueva Ley de Contratos del Sector Público.

Informe de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Comunidad Valenciana 4/2018, de 15 de junio, diversas

consultivas han encontrado resquicios interpretativos para flexibilizar dicha contratación.

El principal caballo de batalla de la nueva regulación no ha estado en esos mayores requisitos formales ni en la reducción de la cuantía, sino en la limitación de los contratos que se pueden adjudicar al mismo contratista.<sup>5</sup>

De ahí derivan los de dos criterios interpretativos por las Juntas Consultivas de Contratación (JCC). Por una parte, la JCC del Estado donde se postura una tesis teológica o finalista (interpretación flexible o laxa), en donde concibe que es posible adjudicar varios contratos menores, a un mismo contratista, sean o no de la misma tipología los contratos, o hayan superado el límite cuantitativo, siempre y cuando exista diferente objeto contractual y no constituya una misma unidad funcional, operativa o sustancial.

A esta tesitura se unen las Juntas Consultivas: JCCA de Canarias, JCCA de la Generalitat de Cataluña, JCC de Galicia, JSCP de Generalitat Valenciana, CCCP de Andalucía.

La JCC del Estado en sus informes 41/2017 y 42/2017 indica que el art. 118.3, su finalidad es evitar la división

---

cuestiones de interpretación del art. 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Informe de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Comunidad Valenciana 8/2018, de 15 de junio, interpretación del art.118.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

<sup>5</sup> Martínez Fernández, José Manuel, Los riesgos de los contratos menores para una contratación socialmente eficiente. El Consultor de los Ayuntamientos, núm. IV, Sección Tribuna, Diciembre 2018, pág. 129, Editorial Wolters Kluwer



del objeto del contrato. Por tanto, si no hay fragmentación fraudulenta, no existe justificación para aplicar las limitaciones que impide la contratación sucesiva de contratos menores con el mismo adjudicatario siempre que sean prestaciones separadas y formen unidades operacionales o económicas distintas.

A esta misma línea se une la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalidad Valenciana en su Informe 4/2018, la Ley no establece una limitación a la celebración de contratos menores con un mismo contratista, cuando el objeto contractual sean cualitativamente diferentes y no formen una misma una unidad.

En resumen, si no hay división fraudulenta, no hay justificación para aplicar las limitaciones que impide la contratación sucesiva de contratos menores con el mismo operador económico y por encima de los umbrales establecidos para cada singular contrato menor.

En la parte contraria a la anterior doctrina se establece en la JCC de Aragón, donde parte de la regla de la incompatibilidad y limitación por contratista. Según su criterio, mantiene la tesis tipológica o interpretación literal (interpretación restrictiva) del art. 118.3, donde plantea una prohibición absoluta, de no poder adjudicar a un mismo licitador dos o más contratos menores del mismo tipo (obras, suministro, servicios) si superan el límite establecido (40.000 € y 15.000€), con independencia de cuál sea el objeto del contrato. Un contrato por contratista con límite cuantitativo.

Recordemos que el tipo de entes que estamos analizado son entes locales menores, es decir, el órgano de contratación la mayoría de las veces recaerá en una misma persona el/la alcalde/sa, no habiendo otros



órganos de contratación por motivos de tamaño y estructura. Por tanto, en esta tesis, no podría ser adjudicatario un contratista que ya lo hubiere sido anteriormente por existir por razón de estructura un único órgano de contratación. A esta línea interpretativa se adhieren: JCCA de Madrid, y la JACP del Gobierno Vasco.

Para unos será un fraccionamiento, para otros no, para unos existirán límites, para otros no. Cada cual hará su propia interpretación del precepto, porque es incompleto e impreciso, para algunos verán una prohibición para ser contratista, y que no.

En fin, todo ello crea una inseguridad jurídica porque ello va a depender de quien tenga que resolver un eventual conflicto, tendrá «informes a la carta» de todo tipo de interpretaciones. Hay que ver cada necesidad, cada contrato, la naturaleza de las necesidades y cuál es el mejor procedimiento de adjudicación en relación con el objeto.

La clave está en que 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, pero ello no significa que deba realizarse sin cumplir las reglas. El número de contratos adjudicados por este procedimiento menor es muy elevado, ya que incluye la adquisición de bienes o servicios de importes bajos o muy bajos, será un contrato menor el ticket de un taxi de 3 euros y una obra de 50.000 euros (IVA excluido)... nos vamos a encontrar con una diversidad de situaciones que requerirán un tratamiento diferenciado en las fiscalizaciones y la aplicación del juicio profesional para distinguir entre

situaciones relevantes y aquellas irrelevantes o claramente triviales<sup>6</sup>

Si tenemos presentes los insuficientes medios técnicos de los que dispone la Administración Local menor en la actualidad, y la restricción de la DA 38<sup>a</sup> de la LCSP que establece que no podrán suponer incremento de dotaciones, ni de retribuciones, ni de otros gastos de personal salvo los gastos derivados de las funciones atribuidas en esta Ley a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado y a la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, nos encontramos ante una incongruencia material, por un lado la ley aumenta los niveles de control y revisión que se traduce en mayor carga administrativa y por la otra parte, restringe el refuerzo de personal para llevar a cabo las funciones derivadas de la Ley, totalmente ilógico e irrazonable.

Se ha creado un escenario excesivamente burocrático con la emisión y exigencia de informes por la desconfianza en los gestores públicos. Emitir un informe Junta Consultiva de Contratación del Estado a Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, a la Intervención General de la Administración del Estado, a las Intervenciones autonómicas y locales, un informe anual de actuaciones de la Oficina Independiente de Regulación y el Tribunal de Cuentas.

---

<sup>6</sup> Manual de fiscalización de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana Sección 4810: Guía de fiscalización de la contratación: Análisis de la regulación de los contratos menores. Referencia: Aprobada por el Consejo de la Sindicatura el 01/04/2014. Actualizada el 15/06/2015.



Todo ello hay que añadir las funciones del Real Decreto 128/2018, del Secretario-Interventor que debe examinar los expedientes administrativos, a fin de verificar el cumplimiento de la legalidad en los mismos, y la fiscalización de dichos expedientes, desde la elaboración de la Providencia de Alcaldía, el informe, el Decreto de Alcaldía, los informes que hay que emitir a las intervenciones y los organismos de control externo. El expediente requiere la misma tramitación y la misma documentación que un expediente de un Ayuntamiento de gran dimensión, porque el número de habitantes no influye en el procedimiento administrativo.

Entendemos el argumento de los pequeños Ayuntamientos de que teniendo una papelería y una panadería en todo el pueblo resulta muy difícil evitar la adjudicación de varios contratos menores a cada uno de ellos, por lo que se ven abocados a superar los umbrales respecto de un único empresario, objeto y anualidad. Así las cosas ¿qué costaría establecer un régimen diferenciado para Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes como tantas veces y para tantas otras cosas se ha hecho?<sup>7</sup>

La Federación valenciana de Municipios y Provincias (FVMP) no ha dejado de recibir entre 20 y 30 quejas mensuales de los consistorios que se ven colapsados. Vicente Gil, presidente de la Federación explica que «los municipios pequeños y medianos, que representan el 70 % de los ayuntamientos valencianos, tienen muchas dificultades para acceder a una plataforma electrónica debido a la brecha digital o a la falta de un departamento de contratación que revise con lupa, como pretende la

---

<sup>7</sup><https://nosoloaytos.wordpress.com/2019/01/16/menores-controles-para-los-contratos-menores-como-queda-la-cuestion/>

nueva ley, cada uno de los expedientes de contratación. Los ayuntamientos tienen un atasco de expedientes en el servicio de contratación, lo que representa un frenazo en los contratos de obras y servicios y, por tanto, los proyectos no salen<sup>8</sup>»

### 3. A DÓNDE VAMOS

La insatisfacción que ha producido la nueva legislación en el sector público por la regulación de estos nuevos procedimientos, ha obligado al legislador a realizar su primera modificación de la Ley de contratos en mediante la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, introduciendo en la DA 54, un régimen jurídico especial para los agentes del servicio público español de ciencia y tecnología e innovación, en donde aumenta los umbrales de los contratos menores a 50.000€ del resto de las demás Administraciones públicas.

Esto da entender que la administración local o servicios sociales no tiene el suficiente rigor ni la importancia para caber en esta modificación y esto supone una quiebra del principio de igualdad ante la ley. No existe razón objetiva para realizar dicha discriminación. Desmantelar todo el sistema del contrato menor para todo un conjunto de sujetos, de los cuales, como las universidades públicas, tienen capacidad técnica suficiente para aplicar correctamente la contenida la LCSP, y que obliga

---

<sup>8</sup><https://www.levante-emv.com/comunitat-valenciana/2018/07/15/aplicacion-nueva-ley-contratos-colapsa/1744800.html>, noticia del 15.07.2018.

íntegramente a los pequeños municipios<sup>9</sup> a cumplirla sin ninguna modificación legislativa.

Ante la apariencia de un cambio, legislativo parece percatarse de la realidad contractual, especialmente en el contrato menor, parece moverse ahora en otra dirección que no es la correcta visto su última modificación.

En el proyecto de presupuestos generales del estado que se presentaron el 14 de enero del 2019, propone, otra modificación, una alusión a la propuesta de modificación del artículo 118 de la LCSP relativo al expediente de los contratos menores, eliminando el límite del importe máximo a contratar por un mismo contratista.

Habrá que esperar a la aprobación de la Ley de Presupuestos de 2019 para observar las diversas líneas interpretativas de las respectivas Juntas Consultivas.

#### **4. CONCLUSIONES**

La nueva LCSP de 9/2017 de 8 de noviembre, no aporta soluciones, ni se adapta a la verdadera realidad del funcionamiento de las entidades locales menores, que de hecho deben de aplicar cada precepto de la ley, como el resto de las administraciones públicas, (como la Administración general del Estado, una Comunidad Autónoma o una Diputación), pero con menos medios personales, materiales y económicos.

Es necesario analizar y reflexionar que está sucediendo realmente con el contrato menor, el porqué de la

---

<sup>9</sup> Tejedor Bielsa. J.C. y Bernal Blay M.A., Monografías de la revista Aragonesa de la Administración Pública XVIII, Zaragoza 2018.



utilización de esta modalidad contractual, y si verdaderamente está justificado o no su existencia y uso, y no erradicarlo como si se tratase de una epidémica endémica para las Administraciones Públicas.

El contrato menor no deber ser utilizado para encubrir la división del objeto contractual, ni para obtener prestaciones repetitivas ni sucesivas, ello supondría un fraude en los procedimientos de adjudicación. Debe enfocarse a su verdadera finalidad, la adquisición de prestaciones de menor cuantía y que respondan a necesidades excepcionales y sobrevenidas no planificadas.

La pregunta que debemos plantearnos es si existe algún perjuicio para la competencia el uso del contrato menor en pequeños municipios donde no existe competencia entre sectores, ni posibilidad de originarla.

El nuevo régimen del contrato menor puede provocar una parálisis en el funcionamiento de la Administración Local, pero una buena utilización del contrato menor es una herramienta eficaz para este tipo de organizaciones administrativas respecto a su tamaño, medios, y necesidades de contratación.

En la práctica, el contrato menor puede ser un principio de garantía, eficacia y confianza para obtención los servicios públicos. Gracias a 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.

Por otro lado, la LCSP pretende impulsar la participación en la contratación pública de pymes, micropymes y autónomos. Habría que analizar si los pequeños



proveedores de están adaptados a las nuevas circunstancias. Podría darse un efecto negativo que solo por descartar el contrato menor y exigirle al pequeño contratista que se presentarse a un procedimiento de licitación electrónico, que estudie unos pliegos y que prepare una oferta, es difícil de contemplar que el pequeño autónomo le motive a participar en dicha licitación, y aun más que pretenda adaptarse a la contratación electrónica, hacer dicha inversión, adquirir conocimientos tecnológicos y formación básicas.

La contratación electrónica es un buen argumento para la transparencia, pero traducido en la realidad supone un coste más para las pymes y microempresas locales.

No hay que caer en los extremismos, prohibir y erradicar el contrato menor como si del apocalipsis se tratara. La nueva LCSP impone la motivación y justificación de dicho contrato que se refleja en el expediente, y ello se traduce en mayores controles de los principios generales de la contratación.

Elaborar un procedimiento de adjudicación cuesta dinero, hay gastos y un personal que dedica su tiempo y no puede atender otras necesidades públicas. Algunos procedimientos por la cuantía que serían ineficiente, todo ello enlazado por la falta de personal público especializado que muchos de los municipios pequeños carecen. El coste de recursos humanos y tiempo para elaborar pliegos técnicos y administrativos y tramitar esos contratos no se compensa en absoluto con el escaso importe de esos contratos<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Martínez Fernández, José Manuel «El cerco a los contratos menores» Revista de Estudios Locales, Cunal, núm. 194,



El objetivo es evitar el colapso de las administraciones más reducidas y cubrir las necesidades de la ciudadanía.

Los empleados públicos se ven obligados a realizar esta interpretación restrictiva por el temor de verse envuelto en algún escándalo de corrupción, y más cuando el contrato menor, jamás ha disfrutado de buena prensa, y su utilización se traducían en recelos y desconfianza, para aquellos que no resultaban afortunados con su adjudicación y lo acusaban de encausarse en la corrupción.

La situación del ámbito local muchas veces requiere que los funcionarios en municipios de reducido tamaño con insuficientes medios materiales y personales, los funcionarios de habilitación nacional, el órgano fiscalizador, asumen funciones y tareas que no les corresponden por falta de personal cualificado, principalmente en materia contractual.

Incrementar y generalizar las restricciones para resolver dicho problema no es la mejor solución, se trata, por tanto, de puntualizar en cada caso, que es más adecuado a los intereses generales y públicos.

Una nueva herramienta que ha introducido la nueva Ley de contratos para disipar el contrato menor es crear el procedimiento simplificado y el sumario o «supersimplificado»<sup>11</sup>. Este procedimiento

---

octubre 2016.  
<http://publicaciones.revistacunal.com/publication/671e19cd>

<sup>11</sup><https://pixelware.com/procedimiento-simplificado-y-supersimplificado/>

El procedimiento simplificado sumario o supersimplificado, que se puede utilizar adjudicar los contratos de obras de valor estimado inferior a 80.000 € y en los contratos públicos de suministro y de servicios de valor estimado inferior a 35.000



«supersimplificado» su objetivo fundamental es obtener mayor calidad y rapidez en los contratos favoreciendo a las pequeñas y medianas empresas al no exigirse la acreditación de la solvencia.

Por otra parte, el procedimiento abierto simplificado su objetivo es adjudicar el contrato en el plazo de un mes desde que se convocó la licitación, por tanto, mucho más ágil que el procedimiento abierto general.

Habrá que esperar qué tal reaccionan las administraciones ante dichos procedimientos y si terminara con la misma suerte que los contratos menores, es decir alejándose de sus propias finalidades, el tiempo lo dirá. Por todo ello merece hacer referencia a ellos respecto a su funcionamiento, objetivos y finalidades a conseguir.

Tenemos que cambiar nuestra percepción, y hay mensaje que debemos de tener claro, toda actuación pública requiere una motivación ajustada al interés público y no a circunstancias que no reflejen ese interés.

---

€, se caracteriza por la rapidez y sencillez de sus trámites. Así, el plazo para la presentación de proposiciones será como mínimo de 10 días hábiles desde el siguiente a la publicación del anuncio de licitación, reduciéndose a 5 días en compras corrientes de bienes disponibles en el mercado.

El procedimiento simplificado Este procedimiento solo puede utilizarse en los contratos públicos de obras de valor estimado igual o inferior a 2.000.000.-€ y en los contratos de suministro y de servicios de valor estimado igual o inferior a 100.000.-€, no pudiendo utilizarse en los contratos de concesiones independientemente del importe económico. El plazo para la presentación de proposiciones debe ser como mínimo de 15 días desde el siguiente a la publicación del anuncio de licitación. En los contratos de obras el plazo mínimo es de 20 días.

El éxito de una acción administrativa o de una gestión pública, descansa en la prudencia. Uno tiene que ver lo que hace con las consecuencias con antelación, porque una vez se ha realizado el acto, los efectos ya no dependen de él porque no está en su mano.

Al contrato menor no se le puede cargar con más trámites que solo los previstos por la ley. La contratación menor quien la hará mejor, más acertada, objetiva, serán los gestores públicos, y no las leyes. Por tanto, este tipo de gestión tiene que ir de la mano de la responsabilidad y objetividad de la gestión.

## 5. RECOMENDACIONES

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.<sup>12</sup>

Por tanto, en una organización territorial formada por un multiverso de infinidad de administraciones públicas, tratar de aplicar con una simple Ley y regular todo el sistema contractual, sin ninguna duda provoca distorsiones en su interpretación y aplicación provocando gran inseguridad jurídica en el Sector Público como en los operadores económicos

Una solución hubiera sido aplicar el umbral del contrato menor en cada organización y definir el procedimiento a

---

<sup>12</sup> Carrodegas Méndez, Roberto. «Análisis de la nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público». REALA, 10, Octubre 2018



seguir. Hubiera parecido más racional una limitación de cuantía en proporción a la capacidad económica de los poderes adjudicadores.

Mientras no haya una reforma de la estructura municipal española, o no haya más presencia en la Ley de Contratos en referencia a entidades locales menores y de escasa población, o bien se profesionalice y dote de medios técnicos y materiales, persistirá el contrato menor.

De esta manera, consideramos necesaria una reforma urgente de la LCSP que permita dotar de una mayor flexibilidad a la contratación directa en el ámbito de las entidades locales.