

O contrato menor como cuestión maior na contratación do sector público¹

El contrato menor como cuestión mayor en la contratación del sector público

Sub-dimensional public procurement as a major issue for the public sector



ANABELÉN CASARES MARCOS

Profesora titular de Dereito Administrativo
Universidade de León
Orcid 0000-0002-5842-4637
a.casares@unileon.es

Recibido: 23/06/2020 | Aceptado: 03/07/2020
DOI: <https://doi.org/10.36402/regap.v0i59.4560>

Regap



ESTUDIOS

Resumo: Poucas cuestións motivaron tanta literatura tras a aprobación da LCSP como a contratación menor, erixíndose rapidamente en tema estrela da reforma. A confusión suscitada pola inadecuada redacción do seu artigo 118 converteuna enseguida, precisamente pola resistencia de administracións e entidades públicas a abandonala, nunha cuestión maior, incluso, se se me permite a expresión, nunha peza de caza maior case imposible de abater malia a satisfacción con que se acolleu nun primeiro momento a súa nova regulación. E así, aínda que a súa restrición pola reforma de 2017 se debe, entre outras cuestións, ao uso abusivo durante anos da figura, o lexislador socavou paulatinamente a súa firmeza inicial ao respecto.

Palabras clave: Contrato menor, necesidade e idoneidade da contratación pública, fraccionamento indebido do contrato, eficiencia contractual, racionalización técnica da contratación pública.

Resumen: Pocas cuestiones han motivado tanta literatura tras la aprobación de la LCSP como la contratación menor, erigiéndose rápidamente en tema estrella de la reforma. La confusión suscitada por la inadecuada redacción de su artículo 118 la convirtió enseguida, precisamente por la resistencia de administraciones y entidades públicas a abandonarla, en una cuestión mayor, incluso, si se me permite la expresión, en una pieza de caza mayor casi imposible de abatir pese a la satisfacción con que se acogió en un primer momento su nueva regulación. Y así, aunque su restricción por la reforma de 2017 se debe,

¹ Este traballo realizouse no marco do proxecto de investigación DER2017-83864-R, A sustentabilidade como idea reitora das políticas públicas e da prestación de servizos públicos para o benestar dos cidadáns, do Ministerio de Ciencia, Innovación e Universidades, cuxo investigador principal foi o prof. Tomás Quintana López, catedrático de Dereito Administrativo da Universidade de León; e actualmente é o prof. Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, profesor titular de Dereito Administrativo da Universidade de Salamanca.

entre outras cuestións, al uso abusivo durante anos de la figura, el legislador ha socavado paulatinamente su firmeza inicial al respecto.

Palabras clave: Contrato menor, necesidade e idoneidade de la contratación pública, fraccionamiento indebido del contrato, eficiencia contractual, racionalización técnica de la contratación pública.

Abstract: Few issues have motivated as much literature after the approval of the LCSP as sub-dimensional public procurement, quickly becoming the star issue of the reform. The confusion caused by the inadequate wording of its article 118 quickly turned it, precisely because of the resistance of public Administrations and entities to abandon it, into a bigger issue, even, if I may say so, into game that is practically impossible to hunt down despite the satisfaction with which its new regulation was initially accepted. And so, although the restriction of the 2017 reform is due, among other issues, to its abuse for years, the legislator has gradually undermined the initial firmness in this regard.

Key words: Sub-dimensional public procurement, necessity and suitability of public contracting, undue division of the contract, contractual efficiency, technical rationalization of public contracting.

SUMARIO: 1 Introducción: a razón de ser do contrato menor e o porqué da súa reforma. 2 Condicións *sine qua non* para a válida celebración dun contrato menor. 2.1 Restricción do seu obxecto. 2.2 Limitación por contía. 2.3 Duración. 3 Requirimentos formais para a adxudicación, perfección e formalización do contrato menor. 3.1 A preceptiva motivación da necesidade do contrato menor. 3.2 Contrato menor e fraccionamento indebido do obxecto contractual. 3.3 Adxudicación e perfección contractual. 3.4 Transparencia e publicidade na contratación menor. 4 Reflexión final.

1 Introducción: a razón de ser do contrato menor e o porqué da súa reforma

Enténdese por contrato menor aquel que por razón da súa reducida contía conta cun procedemento de adxudicación que cabería cualificar de privilexiado, posto que exige menores trámites e, precisamente por iso, facilita e axiliza a súa celebración e, polo tanto, a propia execución contractual². O seu propio concepto pivota, en consecuencia, sobre a simplificación de trámites procedementais disposta polo lexislador para os contratos do sector público por debaixo dun determinado limiar económico, sen que as prestacións a que se obrigan as partes sexan, non obstante, diversas ás dos demais contratos que se poidan subscribir³. De aí a ausencia de definición legal expresa deste tipo de contrato, presente, malia todo, de forma ininterrompida na nosa lexislación, aínda que con lóxicas adaptacións, desde o Real decreto do 27 de febreiro de 1852, de Bravo Murillo, que completaba a Lei de administración e contabilidade de 1850⁴.

É máis, a exposición de motivos da Lei 13/1995, do 18 de maio, de contratos das administracións públicas, vixente ata o 22 de xuño de 2000, considera digna de mención a súa “potenciación dos contratos menores”, unha das innovacións coas que “se trata de conseguir unha Lei de contratos das administracións públicas que

² Sobre a orixe do contrato menor e o seu mantemento no noso ordenamento xurídico, pode verse VELÁZQUEZ NAVARRETE, P., “La excepcionalidad de la contratación menor”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 93, 2015, pp. 390 e ss.

³ Neste sentido, ORQUÍN SERRANO, J.J., “Contrato menor y eficiencia en la contratación pública. Decálogo para una correcta utilización de los contratos menores”, *Contratos del sector público: escenario 2020*, n. II, do 1 de maio de 2020, p. 1.

⁴ *Vid.* VELÁZQUEZ NAVARRETE, P., “La excepcionalidad de la contratación menor”, *cit.*, pp. 390 e ss.

responda axeitadamente ás necesidades que a situación da contratación pública exige actualmente”. Unha idea na que incide tempo despois a exposición de motivos da Lei 30/2007, do 30 de outubro, de contratos do sector público, ao vincular a súa regulación do contrato menor á revisión xeral que efectúa “da regulación da xestión contractual, co fin de avanzar na súa simplificación e racionalización, e diminuír os custos e cargas que recaen sobre a entidade contratante e os contratistas particulares”⁵.

En todo caso, a contratación menor foi obxecto de especial discusión durante a tramitación e, sinaladamente, tras a aprobación da actualmente vixente Lei 9/2017, do 8 de novembro, de contratos do sector público, pola que se traspoñen ao ordenamento xurídico español as directivas do Parlamento Europeo e do Consello 2014/23/UE e 2014/24/UE, do 26 de febreiro de 2014 (en diante, LCSP). Durante o debate parlamentario cuestionouse a figura de forma xeneralizada, obviando con frecuencia a súa indubidable conveniencia, no caso de ser ben aplicada, para solucionar eficientemente pequenos labores e prestacións públicas que han de contratarse no mercado. O problema non estriba tanto na figura en si como no uso que se fixo desta⁶. Non en van, a simplificación procedemental que comporta foi acompañada invariablemente dun significativo recorte, por non dicir completa supresión, da transparencia, en particular da publicidade, a prol dunha maior flexibilidade e axilidade contractual, terreo fertilizado, sen dúbida, para prácticas viciadas e corruptelas variadas⁷.

E así, aínda que o contrato menor representa, certamente, unha fórmula áxil para a execución de determinadas actuacións de pequeno importe, érxese, non obstante, simultaneamente, nunha das áreas da contratación pública de menor claridade. Así o avalaron as sucesivas chamadas de atención sobre o particular e o empeño que cabe apreciar desde hai xa algún tempo, desde instancias diversas, por reducir o seu número no noso país⁸. Cabe destacar, para tal efecto, a incorporación da “redución

⁵ E así, para TERRÓN SANTOS, D., “La racionalización técnica en la contratación pública como alternativa a los contratos menores”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 196, 2019, pp. 269 e ss., os órganos de contratación asentáronse “na molición do contrato menor”, esquecendo que existían outras formas de acceder aos mesmos bens, servizos e subministracións de forma máis transparente, competitiva e pública”.

⁶ CARRODEGUAS MÉNDEZ, R., “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*, n. 10, 2018, pp. 59 e ss., denuncia como o seu emprego indebido provocou prácticas clientelares e a proliferación de casos mediáticos de corrupción, entre os que cita as tramas Gürtel e Palau, a operación Pokémon e o caso Púnica, sen que iso deba levar a presupor que todo contrato menor encerre sempre un interese oculto ligado á corrupción.

⁷ Vallan, por todos, as palabras do senador Navarrete na presentación e o debate no Senado das emendas ao Ditame da Comisión de Facenda e Función Pública sobre o proxecto de lei, cando afirma que “a cuestión estriba en como se están a usar estes contratos por parte da Administración pública. *A priori* é un loable instrumento para conseguir unha actuación máis rápida nunha adxudicación de contrato de importe pequeno, pero non en poucas ocasións pasa que os representantes públicos usan este instrumento dunha forma retorcida, fraudulenta ou mesmo demasiado descartada, como se pode apreciar na práctica de múltiples contratos de servizo adxudicados directamente por un valor de, casualmente, 14.999 euros”. Neste sentido, o senador Martínez Ruiz non dubida mesmo en denunciar, con certa cruza e ignorando os resultados en que desemboca cando é ben aplicado, que se trata dun contrato “adxudicable a dedo polo órgano de contratación e xerador de viciadas dinámicas clientelares e de amiguismo coñecidas por todas e todos”. *Vid. o Diario de Sesiones del Senado. XII Legislatura*, n. 42, do 27 de setembro de 2017, pp. 167 e 168. CARRODEGUAS MÉNDEZ, R., “Análisis de la nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”, cit., p. 58, fala, nesta mesma liña, de como acaba converténdose en “patoloxía endémica” do sistema contractual público, consecuencia da súa “utilización indebida, repetitiva, abusiva e xeneralizada”.

⁸ *Vid.*, desde a perspectiva da Unión Europea, sobre a ausencia de información e transparencia suficiente respecto a este tipo de contratos, DRAGOS, D.C., “Sub-dimensional public procurement in the European Union”, Bovis, C.H. (ed.), *EU Public Procurement Law*, Edward Elgar, 2016, pp. 176 e ss.

de celebración de contratos menores”, orientándose a que se prime “o requisito do menor prezo de licitación”, como medida de actuación sobre os gastos a propor no plan de axuste a que se poderán acoller as entidades locais co fin de concertar as operacións de crédito reguladas polo Real decreto-lei 4/2012, do 24 de febreiro, polo que se determinan obrigas de información e procedementos necesarios para establecer un mecanismo de financiamento para o pagamento aos provedores das entidades locais⁹.

Máis significativas aínda son as advertencias, cando non abertas amoestacións, dirixidas a España pola Unión Europea. Se o informe da Comisión ao Consello e ao Parlamento Europeo sobre a loita contra a corrupción na Unión Europea¹⁰ alertaba xa en 2014 de que “nalgúns Estados membros, o uso de procedementos non competitivos é considerablemente superior á media da Unión Europea”, desembocando a debilidadade ou fragmentación dos instrumentos de control da contratación pública, sobre todo no nivel local, en “casos de favoritismo na asignación de fondos públicos” moi estendidos¹¹, a recomendación de decisión do Consello formulada posteriormente en 2016 para advertir a España sobre a necesidade de adoptar medidas dirixidas á redución do déficit¹² subliña a perentoriedade con que o noso ordenamento xurídico debe dispor “un marco coherente que garanta a transparencia e a coordinación da política de contratación pública de todas as entidades e autoridades de contratación co fin de garantir a eficiencia económica e un alto nivel de competencia”, incluíndo, en particular, “mecanismos de control *a priori* e *a posteriori* axeitados para a contratación pública co fin de garantir a eficiencia e o cumprimento da lexislación”¹³.

Todo iso na liña, polo demais, dunha consolidada xurisprudencia do Tribunal de Xustiza da Unión Europea que insiste na suxeición dos contratos públicos de escaso valor ás normas fundamentais e principios inspiradores do dereito comunitario aplicable á contratación pública¹⁴. E así, a súa Sentenza do 11 de xaneiro de 2005,

⁹ Medida 10 do Anexo III da Orde HAP/537/2012, do 9 de marzo, pola que se aproban o modelo de certificado individual, o modelo para a súa solicitude e o modelo de plan de axuste, previstos no Real decreto-lei 4/2012, do 24 de febreiro, polo que se determinan obrigas de información e procedementos necesarios para establecer un mecanismo de financiamento para o pagamento aos provedores das entidades locais.

¹⁰ Do 3 de febreiro de 2014, COM (2014) 38.

¹¹ Non dubida a Comisión en afirmar, para este efecto, que “os mecanismos de control da contratación pública por debaixo dos limiar da lexislación da Unión Europea son particularmente débiles na maioría dos Estados membros”. De aí que unha das súas recomendacións esenciais sexa a “aplicación de altos estándares” de transparencia para a totalidade do ciclo de contratación, así como durante a execución dos contratos”.

¹² Recomendación de Decisión do Consello pola que se formula unha advertencia a España para que adopte medidas dirixidas á redución do déficit que se considera necesaria para pór remedio á situación de déficit excesivo, do 27 de xullo de 2016, COM (2016) 518 final.

¹³ Recomendación que o Consello acolle no artigo 1.6 da Decisión (UE) 2017/984 do Consello, do 8 de agosto de 2016, pola que se realiza unha advertencia a España para que adopte medidas dirixidas a unha redución do déficit que se considera necesaria para pór remedio á situación de déficit excesivo.

¹⁴ Facendo súa, en definitiva, a advertencia do apartado 3.28 do *Libro verde sobre a contratación pública na Unión Europea: reflexións para o futuro*, do 27 de novembro de 1996, COM (96) 583 final: “Os procedementos previstos polas directivas comunitarias son aplicables exclusivamente aos contratos públicos dun importe considerado superior aos limiares establecidos. Algúns poderes adjudicadores consideran que os contratos públicos que non alcanzan estes limiares non están sometidos a ningunha disposición comunitaria, de maneira que en ocasións estes contratos se adxudican sen ter convocado previamente un concurso público. Moitos destes contratos son dunha importancia considerable, en particular para a pequena e mediana empresa. Igual que o outorgamento de concesións e contratos similares, a adxudicación destes contratos debe efectuarse respectando as disposicións do Tratado CE sobre a libre circulación das mercadorías e servizos e os principios fundamentais de non discriminación, igualdade de trato e transparencia, que se atopan na súa base”.

asunto C-26/03 (*Stadt Halle*), resulta clara ao descartar taxativamente a formulación pola que a directiva comunitaria non exixiría tutela xudicial “cando non existe un procedemento formal de contratación pública e a decisión da entidade adxudicadora de non incoar o dito procedemento non é recorrible, como tampouco o é, por outro lado, a decisión pola que se determina se un contrato público está ou non comprendido dentro do ámbito de aplicación das normas comunitarias pertinentes”, xa que “tería como resultado converter a aplicación das normas comunitarias pertinentes en facultativa segundo a vontade de cada entidade adxudicadora, cando, pola contra, esa aplicación é obrigatoria se se cumpren os requisitos previstos nestas normas”. É máis, sostén que “unha facultade deste tipo podería provocar a infracción máis grave do dereito comunitario en materia de contratos públicos por parte dunha entidade adxudicadora”¹⁵. Unha idea que reitera, entre outras, na súa Sentenza posterior do 18 de decembro de 2007, asunto C-220/06, no marco dunha decisión prexudicial proposta precisamente pola Audiencia Nacional española no marco dun procedemento entre a Asociación Profesional de Empresas de Repartición e Manipulación de Correspondencia e a Administración xeral do Estado, ao destacar que “o mero feito de que o lexislador comunitario considerase que os procedementos especiais e rigorosos previstos nas directivas sobre contratos públicos non son axeitados cando os contratos públicos son de escaso valor non significa que estes estean excluídos do ámbito de aplicación do dereito comunitario”¹⁶.

En suma, desde a perspectiva concreta do contrato menor, tolerado de mala gana polo dereito da Unión Europea¹⁷, trataríase de evitar o abuso da figura, mesmo cando iso supoña que a eficacia procedemental sobre a que se asenta deba ceder, en ocasións, a favor da eficiencia e a transparencia do expediente contractual correspondente¹⁸. Non en van a regulación vixente ata o momento foi excesivamente permisiva, en canto a súa imprecisión permitiu eludir a aplicación de principios comunitarios esenciais a todo procedemento de adxudicación contractual no ámbito do sector público¹⁹. Principios, conveñen subliñalo, que o propio Tribunal de Xustiza da Unión Europea estendeu a todos os contratos públicos, aínda que puidesen estar excluídos, nun principio, do ámbito de aplicación das directivas comunitarias, pois non derivan propiamente destas últimas senón que engarzan directamente coas normas fundamentais e as

¹⁵ Apartados 36 e, en especial, 37.

¹⁶ Apartado 72.

¹⁷ Que comprende mal, en opinión de VELÁZQUEZ NAVARRETE, P., “La excepcionalidad de la contratación menor”, cit., p. 392, calquera modo de adxudicación directa.

¹⁸ MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., “La imprescindible necesidad de anticipación para afrontar las limitaciones a los contratos menores que impone la nueva Ley de contratos del sector público”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 20, 2017, pp. 24-25 e ss., fala, para estes efectos, do “cerco” ao que se foi sometendo os contratos menores, denunciando a súa ineficiencia e pondo de manifesto o progresivo recoñecemento “oficial” da situación creada en tal sentido. Así mesmo, con maior profundidade, o mesmo autor en “El cerco a los contratos menores”, *Revista de Estudios Locales. Cunal*, n. 194, 2016, pp. 38 e ss.

¹⁹ Sirva aquí a mera enunciación dos problemas formulados, entre outras prácticas, polo fraccionamento artificial do obxecto contractual para os efectos da súa adxudicación como contratos menores, por non falar dos derivados da designación directa do contratista como forma, en moitas ocasións, de beneficiar determinados empresarios ou profesionais en detrimento dos demais e, en consecuencia, da libre competencia e auténtica concorrencia polo negocio contractual. *Vid.*, en tal sentido, sobre o contrato menor, o dereito europeo e a quebra dos principios xerais de contratación pública, VELÁZQUEZ NAVARRETE, P., “La excepcionalidad de la contratación menor”, cit., pp. 392 e ss., así como a doutrina alí citada.

disposicións que sobre o mercado interior sancionan os Tratados constitutivos das Comunidades Europeas, primeiro, e da Unión Europea, despois²⁰.

Sobresaen para tal efecto, como ben destaca a Comunicación interpretativa da Comisión sobre o dereito comunitario aplicable na adxudicación de contratos non cubertos ou só parcialmente cubertos polas directivas sobre contratación pública²¹, os principios de libre circulación de mercadorías, o dereito de establecemento, a libre prestación de servizos, a non discriminación e a igualdade de trato, a transparencia, a proporcionalidade e o recoñecemento mutuo. Recordada a Comisión que a xurisprudencia comunitaria “desenvolveu unha serie de criterios básicos para a adxudicación de contratos públicos, que derivan directamente das normas e principios do Tratado CE”, implicando en tal sentido os principios de igualdade de trato e non discriminación por razóns de nacionalidade “unha obriga de transparencia”, entendida e definida polo Tribunal de Xustiza como a obriga de “garantir, en beneficio de todo licitador potencial, unha publicidade axeitada que permita abrir á competencia o mercado de servizos e controlar a imparcialidade dos procedementos de adxudicación”²².

A pretensión de limitar o emprego do contrato menor aspira, en suma, a dotar de maior apertura e transparencia á contratación do sector público, obviando a presunción de que por debaixo de certo limiar económico as licitacións non resultan de interese aos operadores económicos doutros Estados membros²³. Non en van, a ausencia absoluta de regras procedementais, a consagración da discrecionalidade ilimitada da entidade pública contratante e a inexistencia de deberes mínimos de publicidade prexudican non só eventuais competidores doutros Estados membros, senón, en particular, a pequena e mediana empresa local que, incapaz de acceder a licitacións máis complexas, podería atopar no ámbito deste tipo de contratos unha forma de incorporarse competitivamente á subministración de bens e á prestación de servizos públicos. Deste xeito, a redución da contratación menor debería redundar na procura da satisfacción de dous dos obxectivos esenciais da reforma efectuada pola LCSP. Dun lado, facilitar o acceso da peme ao mercado da contratación pública. Doutro, loitar contra a corrupción, mal “excesivamente popularizado” no eido da contratación pública²⁴.

²⁰ *Vid.*, por todas, as sentenzas do 7 de decembro de 2000, Telaustria Verlags GmbH e Telefonadress GmbH, C-324/98, considerando 60, e do 3 de decembro de 2001, Bent Mousten Vestergaard, C-59/00, considerando 20.

²¹ 2006/C 179/02, do 1 de agosto de 2006.

²² *Vid.* sentenzas de 7 de decembro de 2000, Telaustria Verlags GmbH e Telefonadress GmbH, C-324/98, considerando 62; de 21 de xullo de 2005, Consorzio Aziende Metano (Coname) e Comune di Cingia de' Botti, C-231/03, considerandos 16 a 19; e, do 13 de outubro de 2005, Parking Brixen GmbH, C-458/03, considerando 49. Refírese, en tal sentido, ás dúbidas suscitadas ao respecto pola lexislación española, entre outras razóns, pola posibilidade de recorrer a procedementos non concurrenciais tales como a contratación menor, AYMERICH CANO, C., “Corrupción y contratación pública: análisis de las nuevas Directivas europeas de contratos y concesiones públicas”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 45-46, 2015, p. 215.

²³ *Vid.* DRAGOS, D.C., “Sub-dimensional public procurement in the European Union”, cit., pp. 200 e ss.

²⁴ ARENAS ALEGRÍA, C.C., “Contratos menores. Limitaciones impuestas en la Ley de contratos del sector público de 8 de noviembre de 2017”, *La Administración al Día*, 19 de febreiro de 2019, p. 1. Dispoñible en: <http://laadministracionaldia.inap.es/>

Agora ben, como garantir un axeitado equilibrio entre a desexable flexibilidade e a exigencia inaprazable dun maior control?²⁵ Como resolver, en definitiva, a “tensión entre a celeridade do procedemento e o debido respecto ás garantías deste?”²⁶ A aprobación da nova LCSP procurou despexar a incógnita actuando ao mesmo tempo sobre unha dobre fronte. Dun lado, as condicións que permiten acudir á celebración do contrato menor. Doutro, o procedemento e os requirimentos formais que deberán satisfacerse para a súa subscrición. Todo iso inserido no marco da aposta decidida pola racionalización técnica da contratación pública a que aboca o xogo conxunto dos artigos 28, que impón a necesidade de xustificar a necesidade, idoneidade e eficiencia do contrato a celebrar, e 99 da LCSP, relativo ao obxecto contractual, que deberá ser determinado, definíndose en atención ás necesidades ou funcionalidades que se pretendan satisfacer²⁷ e cunha clara preferencia pola súa división en lotes, como regra xeral, co fin de permitir a realización independente de cada unha das súas partes²⁸.

Poucas cuestións motivaron, non obstante, tanta literatura tras a aprobación da LCSP, erixíndose axiña en tema estrela da reforma²⁹. A confusión e as dúbidas suscitadas pola inadecuada redacción do seu artigo 118 converten rapidamente o contrato menor, precisamente pola resistencia de administracións e entidades públicas a abandonalo, nunha cuestión maior, incluso, se se me permite a expresión, nunha peza de caza maior practicamente imposible de abater malia a satisfacción con que se acolleu nun primeiro momento a súa nova regulación. E así, aínda que se destacou a “función residual” da contratación menor tras a reforma de 2017³⁰, facendo fincapé no “camiño de ida e volta” percorrido por este tipo de contratación directa desde a

²⁵ O deputado Vendrell Gardeñes pon certamente o foco de atención neste tipo de contratos cando afirma, no debate de totalidade do proxecto de lei no Congreso dos Deputados, que “en España temos un grave problema, porque a metade dos contratos públicos, segundo a Comisión Europea, teñen un único licitador”. Móstrase crítico co proxecto de lei na medida en que sostén, precisamente en relación co nulo avance que reflicte, na súa opinión, en materia de transparencia en relación co contrato menor, que “onde debería haber flexibilidade, manteñen os longos trámites e carreiras de obstáculos para o propio funcionamento das empresas, e onde debería haber maior control, vostedes imponen flexibilidade”. *Vid. o Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. XII Legislatura*, n. 31, 2017, p. 21.

²⁶ VELÁZQUEZ NAVARRETE, P., “La excepcionalidad de la contratación menor”, cit., p. 395.

²⁷ Non esquezamos que a definición do obxecto contractual resulta esencial co fin de satisfacer os obxectivos da contratación pública estratéxica que persegue e alenta a LCSP. En tal sentido, a xeito de botón de mostra, CASARES MARCOS, A., “Función de las cláusulas sociales en relación con la prestación contractual: la definición del objeto contractual y su introducción como condición especial de ejecución”, García Romero, M.B. e Pardo López, M.M. (dirs.), *Innovación social en la contratación administrativa: las cláusulas sociales*, Thomson Reuters, Madrid, 2018.

²⁸ Invértese así a premisa vixente ao abeiro da lexislación anterior, de forma que agora a división en lotes se converte en habitual, podendo exceptuarse, non obstante, “cando existan motivos válidos, que deberán xustificarse debidamente no expediente, agás nos casos de contratos de concesión de obras”. A este fin considéranse motivos válidos para fundar a non división en lotes o feito de que levase consigo o risco, apreciado por informe previo da autoridade de defensa da competencia correspondente, de restrinxir inxustificadamente a competencia, ou que a realización independente das prestacións “dificultase a correcta execución deste desde o punto de vista técnico”, podendo provir o risco para a correcta execución contractual da natureza do seu obxecto, ao implicar a necesidade de coordinar a execución das diferentes prestacións, cuestión que podería verse imposibilitada pola súa división en lotes e execución por unha pluralidade de contratistas diferentes”. É máis, chegou a formularse a posibilidade, mesmo, de dividir en lotes os contratos menores, opción que, aínda que conta con algúns reparos de natureza máis finalista ou teleolóxica, carece de impedimento legal expreso, como se subliña en *Contratación Administrativa Práctica*, n. 161, 2019.

²⁹ *Vid.* ao respecto, con maior profundidade e detalle, PINTOS SANTIAGO, J. (dir.), *Todo sobre el contrato menor*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2020.

³⁰ MORENO MOLINA, J.A., “Compras de menor cuantía y sistemas dinámicos de adquisición”, *Contratos del Sector Público: escenario 2020*, n. II, do 1 de maio de 2020, p. 2, quen subliña como se mantén a opción de utilizar o contrato menor aínda que en detrimento do procedemento aberto simplificado sumario, coñecido tamén como supersimplificado ou SUSI.

ampliación das súas contías pola Lei de 2007 “na procura da eficacia procedemental” ata a súa restrición pola regulación actual a causa, entre outras cuestións, do abuso constatado durante anos na utilización da figura³¹, pouco a pouco o lexislador foi socavando a súa firmeza inicial ante o emprego do contrato menor.

O debate suscitado polo precepto ante as múltiples incógnitas suscitadas polos claroscuros inherentes ao seu enunciado precipita incontable doutrina científica e administrativa contradictoria entre si en moitos aspectos, motivando, mesmo, a aprobación da que sería a primeira Instrución da Oficina Independente de Regulación e Supervisión da Contratación (OIRESCON)³². A resistencia do sector público a dar por saldada a contratación menor, alentada, sen dúbida, por esta diversidade de posicións e polo mantemento de moitísimas dúbidas na materia, desembocará finalmente en diversas modificacións dirixidas a flexibilizar a rigidez inicial da LCSP ao respecto.

E así, antes de que se tivese cumprido un mes sequera da entrada en vigor da nova lei, o Real decreto-lei 3/2019, de 8 de febreiro, de medidas urxentes no ámbito da ciencia, a tecnoloxía, a innovación e a universidade, incorpora ao seu enunciado unha nova disposición adicional quincuaxésimo cuarta que, “atendendo á singular natureza da súa actividade”, exceptúa o límite cuantitativo do artigo 118 da LCSP para considerar contratos menores “os contratos de subministración ou de servizos de valor considerado inferior ou igual a 50.000 euros que asinen os axentes públicos do Sistema Español de Ciencia, Tecnoloxía e Innovación, sempre que non vaian destinados a servizos xerais e de infraestrutura do órgano de contratación”³³.

³¹ MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., “La imprescindible necesidad de anticipación para afrontar las limitaciones a los contratos menores que impone la nueva Ley de contratos del sector público”, cit.

³² A Instrución 1/2019, do 28 de febreiro, sobre contratos menores, regulados na Lei 9/2017, do 8 de novembro, deixa moitas cuestións sen resolver, por exemplo, o problema daquelas administracións e entidades públicas de reducido tamaño con gastos mínimos periódicos, formulando, pola súa vez, unha importante controversia doutrinal respecto da súa forza vinculante. Así, GIMENO FELIÚ, J.M. e MORENO MOLINA, J.A. “La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON) como bóveda de la arquitectura de regulación y supervisión de la contratación pública”, *Observatorio de Contratación Pública*, 6 de marzo de 2019 (Dispoñible en: <http://obcp.es/opiniones/la-oficina-independiente-de-regulacion-y-supervision-de-la-contratacion-oreiscon-como>) ou BETANCOR RODRÍGUEZ, A., “Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación”, Gimeno Felú, J.M. (dir.), *Estudio sistemático de la Ley de contratos del sector público*, Aranzadi, Madrid, 2018, p. 705, defenderán o seu carácter vinculante e alcance xeral a todo poder adxudicador do sector público estatal, autonómico e local, fronte a outros autores como Díez SASTRE, S., “La obligatoriedad de las instrucciones de OIRESCON”, *Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid*, 6 de marzo de 2019 (Dispoñible en: <https://www.idluam.org/blog/la-obligatoriedad-de-las-instrucciones-de-la-oirescon/>) ou JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Las instrucciones de la oficina ‘independiente’ de regulación y supervisión de la contratación”, *Hay Derecho*, 7 de marzo de 2019 (Dispoñible en: <https://hayderecho.expansion.com/2019/03/07/las-instrucciones-de-la-oficina-independiente-de-regulacion-y-supervision-de-la-contratacion/>), que cinguirán, en cambio, a súa obrigatoriedade exclusivamente ao sector público estatal, sentido en que se pronuncian, así mesmo, a Circular 1/2019, do 4 de xuño, da Dirección Xeral de Contratación, Patrimonio e Organización do Goberno de Aragón, e o Informe 2/2019, do 13 de xuño, da Xunta Superior de Contratación Administrativa da Generalitat Valenciana. Trátase dun extremo debatido fundamentalmente a causa de que incorpora, de acordo co principio de competencia, como medida antifraude e de loita contra a corrupción, o deber do órgano de contratación de solicitar, polo menos, tres orzamentos, debendo quedar suficientemente acreditado este feito no expediente. En todo caso, para BERROCAL HERNÁNDEZ, A. e FERNÁNDEZ MONTERO, P., “La Instrucción 1/2019 de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación sobre el contrato menor: Lectura [muy] crítica”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 11, 2019, p. 9, non cabe dúbida de que “terá que ser o lexislador e non o seu intérprete o que cambie esa literalidade tan clara para eliminar a posibilidade (sen facer fraccionamento fraudulento, que é o prohibido) de adxudicar os contratos menores de xeito directo a un único empresario e cambiala por unha imposición (agora é unha opción) de pedir 3 ou máis ofertas/orzamentos”. Conclusión que comparte, así mesmo, ORQUÍN SERRANO, J.J., “Contrato menor y eficiencia en la contratación pública”, cit., p. 12, para quen “ao non vir o dito requisito recollido na LCSP, no caso de que non se solicitasen non invalidaría nin poría en cuestión a legalidade do contrato menor”.

³³ Enténdense comprendidos entre os axentes públicos do Sistema Español de Ciencia, Tecnoloxía e Innovación os regulados pola Lei 14/2011, do 1 de xuño, da ciencia, a tecnoloxía e a innovación. En todo caso, o decreto-lei exige, ademais, que a

Agora ben, será o Real decreto–lei 3/2020, do 4 de febreiro, o que impida de forma definitiva que a crónica anunciada en relación co contrato menor polo artigo 118 da versión orixinal da LCSP desemboque finalmente na súa morte, xa que eliminará de forma definitiva a exigencia de xustificar con carácter xeral no expediente “que o contratista non subscribiu máis contratos menores que individual ou conxuntamente superen a cifra que consta no apartado primeiro deste artigo”, isto é, 40.000 euros cando se trate de contratos de obras ou 15.000 cando sexan de subministración ou de servizos, recaendo sobre o órgano de contratación a comprobación do “cumprimento da dita regra”³⁴.

En suma, a resistencia numantina despregada polo contrato menor, cualificado explicitamente de “contrato diabólico”³⁵, mostrouse capaz de erosionar as reiteradas chamadas do lexislador de 2017 á racionalización técnica da contratación, aspiración secundada doutrinalmente, pero minorada en boa medida, cando non directamente obviada, a resultas das sucesivas interpretacións e modificacións experimentadas polo enunciado do artigo 118 da LCSP.

2 Condicións *sine qua non* para a válida celebración dun contrato menor

A LCSP mellora a localización sistemática do contrato menor respecto á lexislación inmediatamente precedente. A diferenza do Texto refundido da Lei de contratos do sector público, aprobado polo Real decreto lexislativo 3/2011, do 14 de novembro (en diante, TRLCSP), que sitúa a súa regulación no apartado terceiro do artigo 138, relativo ao procedemento de adxudicación³⁶, a LCSP dedica agora ao contrato menor un precepto completo, concretamente, o seu artigo 118, situado no capítulo I do título I do seu libro segundo³⁷. A contratación menor acomódase así entre as disposicións xerais aplicables aos contratos das administracións públicas, especificamente entre as reguladoras da preparación contractual.

tramitación destes expedientes incorpore “informe do órgano de contratación que xustifique de xeito motivado a necesidade do contrato e que non se está a alterar o seu obxecto co fin de evitar a aplicación dos limiares aplicables a estes”, sen precisar a súa emisión, non obstante, “naqueles contratos cuxo pagamento se verifique a través do sistema de anticipos de caixa fixa ou outro similar para realizar pagamentos menores, sempre e cando o valor estimado do contrato non exceda os 5.000 euros”. Pouco despois a Lei 6/2018, do 3 de xullo, de orzamentos xerais do Estado para o ano 2018, ratificará a incorporación con vixencia indefinida desta disposición adicional na LCSP, aínda que eliminando calquera referencia á emisión de informe preceptivo nestes contratos menores.

³⁴ Conforme a redacción orixinal do artigo 118.3 da LCSP, tan só quedaban excluídos deste límite os supostos do artigo 168 a) 2º da lei.

³⁵ BATET, M.P., “El retorno de Chucki”, *La parte contratante*, 7 de marzo de 2019. Dispoñible en: <https://lapartecontratante.blog/2019/03/07/el-retorno-de-chucki-por-m-p-batet/>.

³⁶ VILLANUEVA COVAS, A., “¿Un nuevo modelo de contratación menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público?”, *Gabílex*, n. extraordinario, vol. I, 2019, p. 28, destaca como neste artigo 138 “a definición dos contratos menores parecía algo accesoria ao principal que era determinar como se adxudicaban”.

³⁷ Sobre a diversa redacción do precepto no proxecto de lei aprobado polo Goberno, que tivo entrada no Congreso dos Deputados o 25 de novembro de 2016, e no texto definitivamente aprobado, así como as diversas emendas habidas en relación co artigo 118 durante a súa tramitación, *vid.* LÓPEZ DE LA RIVA CARRASCO, F.A. e ALBÓNIGA ITURBE, J.M., “La nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público: un cambio sustancial”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 3, 2018, pp. 1 e ss.

Conforme o seu apartado primeiro, “considéranse contratos menores os contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cando se trate de contratos de obras, ou a 15.000 euros, cando se trate de contratos de subministración ou de servizos, sen prexuízo do disposto no artigo 229 en relación coas obras, servizos e subministracións centralizados no ámbito estatal”. Rotulado “expediente de contratación en contratos menores”, o artigo 118 non esgota, non obstante, a regulación aplicable ao contrato menor dada as múltiples referencias á cuestión que salpican o texto da LCSP³⁸, aínda que aborda no seu apartado primeiro o concepto ou caracterización do contrato menor para debullar nos seguintes as limitacións e requirimentos esenciais que debe cumprir a súa tramitación³⁹.

Trátase, en todo caso, como se subliñou *supra*, dun precepto confuso, pouco claro no seu enunciado, que xera múltiples dúbidas interpretativas desde un primeiro momento ante a súa falta de claridade, obrigando a que por vía interpretativa deba abordarse e acoutarse o alcance exacto das súas prescricións⁴⁰. Resulta de grande interese a reflexión desenvolvida ao respecto, a prol da seguridade xurídica, polo Informe 3/2018, do 13 de febreiro, da Xunta Consultiva de Contratación Administrativa da Comunidade Autónoma de Aragón:

«Aínda que a dogmática xurídica moderna se basea en gran medida na autonomía da *voluntas legis* respecto á *voluntas legislatoris*, en función de elementos como a interpretación sistemática ou “contexto” ou “a realidade social do tempo en que deben ser aplicadas”, como se establece no artigo 3.1 do Código civil, neste caso a proximidade da aprobación obriga a ter especialmente en conta a vontade do lexislador, o “espírito e finalidade” que se pretendeu dar á norma, tal como se desprende dos traballos parlamentarios, dado o protagonismo inhabitual que a tramitación parlamentaria tivo na configuración da nova lei. Por outra parte, esa importancia que tivo na configuración da LCSP a tramitación parlamentaria comporta dificultades adicionais para aplicar interpretacións sistemáticas ou para confiar excesivamente na exposición de motivos, que están máis próximas ás liñas e previsións a que respondía o proxecto de lei aprobado polo Goberno».

³⁸ Móstrase especialmente crítico con iso VILLANUEVA CUEVAS, A., “¿Un nuevo modelo de contratación menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público?”, cit., p. 28. En efecto, son numerosos os preceptos da Lei de 2017 que se refiren ao contrato menor. Así, entre os máis relevantes, os artigos 29.8 (duración e prórroga), 36.1 (excepción de perfección contractual), 131.3 (capacidade de obrar e habilitación profesional necesaria de adxudicatario), 131.4 (prestacións de asistencia sanitaria en casos de urxencia de valor estimado inferior a 30.000 euros), 153.2 (formalización), 63.4 e 154.5 (publicación), 308.2 (interdicción para contratación de persoal), 310 (actividades docentes contratadas con persoas físicas), 318 a) (celebración por poderes adxudicadores que non teñan a condición de administracións públicas), 321.2 a) (contratos menores por entidades do sector público que non sexan poderes adxudicadores), 335.1 (remisión ao Tribunal de Contas), 346.3 (inscripción en Rexistro de Contratos do Sector Público), disposición adicional novena (contratación do acceso a bases de datos e subscrición a publicacións), disposición adicional quincuaxésimo cuarta (contratos menores celebrados polos axentes públicos do Sistema Español de Ciencia, Tecnoloxía e Innovación) e disposición derradeira primeira (consideración de mínimas das exixencias que se establecen para os contratos menores no artigo 118.1).

³⁹ Exixencias que supoñen que o contrato menor “adquire natureza residual” na LCSP, como ben conclúe CARRODEGUAS MÉNDEZ, R., “Análisis de la nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”, cit., p. 62.

⁴⁰ Vid. PLEITE GUADAMILLAS, F., “Un contrato no tan menor”, *Actualidad Administrativa*, n. 12, 2018. Así mesmo, afonda nas diferentes interpretacións da regulación legal polas Xuntas Consultivas, MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., “Los riesgos de los contratos menores para una contratación socialmente eficiente”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 4, 2018.

2.1 Restrición do seu obxecto

Chama a atención, en primeiro lugar, a redución sancionada pola LCSP en relación cos tipos de contratos que poderán alcanzar a consideración de menores. Non en van, fronte ao anterior artigo 138.3 do TRLCSP, que sancionaba os límites cuantitativos para considerar menor un contrato de obras ou, se é o caso, “outros contratos”, o agora vixente artigo 118.1 circunscribe o contrato menor, en exclusiva, ao ámbito dos contratos de obras, de subministración ou de servizos.

É máis, o texto aprobado polo relatorio encargado de redactar o informe sobre o proxecto de lei na Comisión de Facenda e Función Pública do Congreso dos Deputados non aceptou a emenda número 579 do Grupo Parlamentario Socialista dirixida, precisamente, a incluír de forma expresa os contratos de concesión de servizos no enunciado do artigo 118. En consecuencia, a enumeración taxada dos tipos contractuais que poderán ser obxecto de contrato menor permanece invariable desde a presentación inicial do proxecto de lei no Congreso, ata a culminación da súa tramitación parlamentaria e a aprobación definitiva da lei⁴¹.

Non só iso, alcanza de xeito expreso o contrato menor de servizos a prohibición enunciada polo artigo 308.2 da LCSP, de forma que en ningún caso poderá instrumentar a contratación de persoal, sen que á súa extinción se poida producir, en ningún caso, a consolidación como persoal da entidade contratante das persoas que realizasen os traballos obxecto do acordo contractual⁴². Isto é, non poderán empregarse como vía para paliar as consecuencias derivadas da conxelación durante varios exercicios orzamentarios da oferta pública de emprego e da vixencia prolongada de taxas de reposición que constrinxiron e pautaron de forma estrita a chegada de novo persoal ás administracións públicas.

2.2 Limitación por contía

Agora ben, xunto a esta primeira limitación obxectiva debe sinalarse, en segundo lugar, o endurecemento que representa para a celebración de contratos menores a minoración operada pola LCSP das contías que actúan como límite ao seu importe. Fronte á consideración anterior como contratos menores dos de obras de importe inferior a 50.000 euros, 18.000 no caso doutros “contratos”, a nova LCSP rebaixa estes limiares a 40.000 euros cando se trate de obras, 15.000 no caso de subministracións ou de servizos. Fronte á ambigüidade do termo “importe” empregado polo TRLCSP ata entón vixente, a LCSP de 2017 refírese agora de forma expresa ao “valor

⁴¹ Refírese, en concreto, ao debate substanciado desde a introdución en 2007 do retrouso “outros contratos” na definición legal do contrato menor e, en particular, á doutrina ditada nas diversas Xuntas de Contratación do sector público en relación, en particular, coa imposibilidade de contratos patrimoniais ou administrativos especiais menores, MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., “La imprescindible necesidad de anticipación para afrontar las limitaciones a los contratos menores que impone la nueva Ley de contratos del sector público”, cit.

⁴² Para tal fin, dispón o precepto citado *in fine* que “os empregados ou responsables da Administración deben absterse de realizar actos que impliquen o exercicio de facultades que, como parte da relación xurídico-laboral, lles corresponden á empresa contratista”.

estimado” contractual, que será o tomado en consideración para o cotexo e aplicación desta limitación por contía⁴³.

O teor literal da nova lei despexa calquera incógnita ao respecto, xa que remite á pormenorizada determinación do valor estimado dos contratos que regula o seu artigo 101. Malia a extensión do precepto, dúas precisións chaman especialmente a atención desde a perspectiva da contratación menor. Por unha banda, o deber do órgano de contratación de tomar no caso dos contratos de obras, subministracións e servizos, o importe total “pagadoiro segundo as súas estimacións”, sen incluír o imposto sobre o valor engadido⁴⁴. Por outra, a interdicción de elixir un método de cálculo para este valor estimado “coa intención de subtraer o contrato á aplicación das normas de adxudicación que correspondan”, previsión que enlaza dalgún modo coa propia exigencia polo artigo 118.2 de que o órgano de contratación informe motivadamente que non se alterou o obxecto do contrato menor “co fin de evitar a aplicación dos limiares descritos no apartado anterior”.

A minoración dos límites cuantitativos para considerar un contrato menor na LCSP representa, en calquera caso, unha novidade importante, capital mesmo nun primeiro momento⁴⁵. Non tanto polo recorte operado, que tamén, senón polo feito de que actuaban, ademais, como tope máximo anual do importe a adxudicar vía contratación menor a un mesmo adxudicatario. Así se desprendía, en particular, da redacción orixinal do artigo 118.3 da LCSP, no que se exixía xustificar no expediente do contrato “que o contratista non subscribiu máis contratos menores que individual ou conxuntamente superen a cifra que consta no apartado primeiro deste artigo”, recaendo sobre o órgano de contratación o deber de comprobar o cumprimento desta regra.

⁴³ Inciden niso MORENO IBÁÑEZ, I., “Comentarios al nuevo régimen jurídico de los contratos menores en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”, *Actualidad Administrativa*, n. 3, 2018, p. 2, para quen “é de agradecer a precisión”, e ARENAS ALEGRÍA, C.C., “Contratos menores. Limitaciones impuestas en la Ley de contratos del sector público de 8 de noviembre de 2017”, cit., p. 2.

⁴⁴ Cuestión que tivera que resolver ao abeiro da lexislación anterior o Informe da Xunta Consultiva de Contratación Pública do Estado 26/08, do 2 de decembro de 2008, rotulado precisamente “Determinación de en que supostos se debe considerar que cando a Lei de contratos do sector público fala de prezo, importe, valor estimado ou calquera dos distintos conceptos similares que utiliza para aludir ao aspecto cuantitativo dos contratos, inclúe a cota polo imposto sobre o valor engadido e en que supostos non”. Destaca, neste mesmo sentido, o Ditame 1/2008, do 20 de maio, da Xunta Superior de Contratación Administrativa da Comunidade Autónoma de Valencia. Desde unha perspectiva máis ampla pronúnciase, nesta mesma liña, a Avogacía Xeral do Estado no seu Ditame 8/08, do 28 de xullo, sobre inclusión ou non do IVE no cálculo da garantía provisional prevista no artigo 91 da Lei 30/2007, do 30 de outubro, de contratos do sector público.

⁴⁵ Que foi obxecto, non obstante, de crítica por parte de MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., “La imprescindible necesidad de anticipación para afrontar las limitaciones a los contratos menores que impone la nueva Ley de contratos del sector público”, cit., quen avoga por recuperar a modulación tradicionalmente vixente no ámbito da Administración local española pola que se axustaba o volume da contratación menor en cada entidade en función dos seus recursos ordinarios. En idéntico sentido, RIERA LÓPEZ, M., “Contratos menores: rasgos característicos, menciones especiales y consecuencias de un uso abusivo”, *Auditoría Pública*, n. 61, 2013, p. 67. Así o dispuña, en todo caso, o artigo 88.3 da Lei 7/1985, do 2 de abril, de bases de réxime local, ata a súa derogación pola Lei 30/2007, do 30 de outubro, de contratos do sector público, cuxo teor literal establecía: “Por razón da contía, a contratación directa só poderá acordarse nos contratos de obras, servizos e subministracións cando non excedan o 10 por 100 dos recursos ordinarios do orzamento. En ningún caso poderá superarse o límite establecido para a contratación directa nas normas básicas aplicables a todas as administracións públicas”. Aínda que a porcentaxe estaba fixada nun comezo nun 5 por 100, foi elevada posteriormente ata o 10 polo Texto refundido da Lei de contratos das administracións públicas, aprobado polo Real decreto lexislativo 2/2000, do 16 de xuño. Resultan do máximo interese para iso as reflexións máis amplas de BERROCAL HERNÁNDEZ, A. e FERNÁNDEZ MONTERO, P., “La Instrucción 1/2019 de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación sobre el contrato menor: Lectura (muy) crítica”, cit., pp. 12 e ss., sobre a xestión diaria e dificultades das infra, pequenas e medianas entidades locais tendo en conta da complexidade a que chegou a contratación pública.

Desta forma, tras a entrada en vigor da Lei de 2017, os limiares citados operaban como límite nun dobre sentido: por unha parte, o contrato menor individualmente considerado non podía superar a cantidade correspondente en función da tipoloxía do obxecto contractual de que se trate, 40.000 ou 15.000 euros; por outra, non se podían adxudicar a un mesmo contratista nunha soa anualidade contratos menores que illada ou conxuntamente chegasen a exceder estas cantidades⁴⁶. Tan só se excluían desta última e innovadora regra os supostos a que se aplica o procedemento negociado sen publicidade encadrados no artigo 168 a) 2º da lei, aqueles subscritos, en definitiva, por motivos de exclusividade, xa que unicamente poden ser encomendados a un empresario determinado na medida en que “o contrato teña por obxecto a creación ou adquisición dunha obra de arte ou representación artística única non integrante do Patrimonio Histórico Español; que non exista competencia por razóns técnicas; ou que proceda a protección de dereitos exclusivos, incluídos os dereitos de propiedade intelectual e industrial”⁴⁷.

Certo é, non obstante, que a escasa claridade do artigo 118 da LCSP resultaba especialmente palpable en relación con este terceiro apartado, actualmente derogado, que abría diversas interrogantes entre as que cabería sinalar, en especial, as seguintes: a que cifra remitía o apartado terceiro do precepto tendo en conta que o artigo 118.1 cita dúas cifras diversas?⁴⁸ Os límites por adxudicatario resultaban aplicables en función do tipo ou categoría do contrato menor –obras, subministración, servizos– ou, de forma máis concreta, do propio obxecto contractual definido para cada suposto particular? Que lapso temporal debía abranger a limitación por adxudicatario?⁴⁹ Debían tomarse

⁴⁶ Importes que, debe tomarse en consideración, poden ser rebaxados, en todo caso, no ámbito autonómico e local, como así aconteceu con anterioridade á aprobación da nova LCSP. Cabe citar, a título de exemplo, diversas normas autonómicas que reducion o limiar anteriormente vixente para o contrato menor ou que estableceron requisitos e trámites procedementais adicionais aos previstos, nun primeiro momento, polo TRLCSP, actual LCSP, en función do importe do contrato menor correspondente. *Vid.*, en tal sentido, os artigos 4.2 e 12.1 da Lei 3/2011, do 24 de febreiro, de medidas en materia de contratos do sector público de Aragón; o artigo 19.4 da Lei 4/2011, do 31 de marzo, de boa administración e goberno de Illes Balears; o actualmente derogado artigo 73 da Lei foral 6/2006, do 9 de xuño, de contratos públicos de Navarra, tras a súa modificación pola Lei foral 14/2014, do 18 de xuño; ou a segunda directriz vinculante para os órganos de contratación da Administración Xeral e Institucional da Comunidade de Castela e León en materia de contratación administrativa das aprobadas polo Acordo 147/2015, do 23 de decembro, da Junta de Castela e León. Ben é certo que resulta sorprendente a marcha atrás dada para tal efecto polo lexislador galego, que, tras sancionar a necesidade de invitar, polo menos, tres empresas capacitadas para a realización do obxecto do contrato menor de obras de importe superior a 25.000 euros ou dos restantes contratos menores de importe superior a 9.000 euros, no enunciado orixinal do artigo 23.1 da Lei 14/2013, do 26 de decembro, de racionalización do sector público autonómico de Galicia, perde, sorprendentemente, calquera referencia expresa a estes trámites tras a reforma operada no enunciado do precepto pola Lei 4/2016, do 4 de abril, de asistencia xurídica de Galicia.

⁴⁷ Aínda así, nos dous últimos supostos a LCSP cóidase de sinalar que “a non existencia de competencia por razóns técnicas e a protección de dereitos exclusivos, incluídos os dereitos de propiedade intelectual e industrial só se aplicarán cando non exista unha alternativa ou substituto razoable e cando a ausencia de competencia non sexa consecuencia dunha configuración restritiva dos requisitos e criterios para adxudicar o contrato”.

⁴⁸ Propón DELGADO FERNÁNDEZ, M.R., “La gestión de los contratos de pequeña cuantía según la nueva normativa de contratación pública. Contratos menores, sistemas dinámicos de adquisición y procedimiento abierto simplificado de tramitación sumaria”, *Gabilet*, n. 12, 2017, pp. 27 e ss., tres posibles escenarios ao respecto, xa que cabería considerar a cifra do 118.3 como a máis alta do punto primeiro do artigo (40.000 euros en total), como asociada ao tipo de contrato (de forma que un mesmo adxudicatario podería acumular en contratos menores ata 40.000 euros en realización de obras, 15.000 euros en subministracións e outros 15.000 euros en servizos, 70.000 euros en total) ou como importe inferior a 40.000 euros para obras e a 15.000 euros para o importe acumulado de subministracións e servizos (55.000 euros en total).

⁴⁹ Aínda que a LCSP non cita período ningún no seu artigo 118.3, o debate centrouse en se debía tomarse como referencia o exercicio orzamentario ou o ano inmediatamente anterior á adxudicación do contrato menor. Entende DELGADO FERNÁNDEZ, M.R., “La gestión de los contratos de pequeña cuantía según la nueva normativa de contratación pública. Contratos

en consideración para determinar se se respectan estes limiares os contratos menores cuxo pagamento se realizaba mediante anticipos de caixa fixa ou sistema similar?⁵⁰ Os informes requiridos para a tramitación do expediente contractual podían derivar, sen máis, dos servizos técnico-xurídicos do órgano de contratación ou tan só debían proceder en exclusiva deste último posto que se lle impoñía o deber de comprobar e garantir o cumprimento daquel extremo?⁵¹ Os límites referidos debían operar por poder adjudicador ou por cada un dos seus órganos de contratación en caso de contar con varios?; é máis, podían verse afectados polo emprego de mecanismos de delegación e/ou, se é o caso, de desconcentración?⁵²

É precisamente esta limitación por adjudicatario a que se convertería en principal cabalo de batalla da nova regulación do contrato menor, non tanto, en cambio, os maiores requisitos formais asociados á súa tramitación ou a substancial minoración da súa contía. E así, fíxose fincapé en como a maior oposición á nova regulación restritiva da LCSP respecto da contratación menor veu, curiosamente, do mundo universitario, dos centros de investigación e dos pequenos e medianos poderes adjudicadores⁵³, provocando “numerosos artigos doutrinais e especialmente diversos e en parte contraditorios pronunciamentos dos órganos consultivos”, desembocando, mesmo, nunha “campana de recollida de sinaturas para modificar a lei co argumento de que a nova lei remataría coa investigación no noso país, como se nos países máis

menores, sistemas dinámicos de adquisición y procedimiento abierto simplificado de tramitación sumaria”, cit., p. 29, que ante o silencio do lexislador non cabe considerar ningunha opción errónea, malia que o primeiro “parece lóxico”, sendo en todo caso imprescindible que se siga o mesmo criterio para todos os contratos menores dun mesmo órgano de contratación. E así, o Informe da Xunta Consultiva de Contratación Pública do Estado 42/2017, do 2 de marzo de 2018, se remite á incorporación da factura no expediente como momento de inicio do cómputo, fronte ao Informe 3/2018, do 13 de febreiro, da Xunta Consultiva de Contratación Administrativa da Comunidade Autónoma de Aragón que considera aplicable o criterio do exercicio ou anualidade orzamentaria a que se imputen os créditos que financiaran a execución do contrato menor adjudicado. Para o Informe 1/2018, do 20 de abril, da Xunta Consultiva de Contratación Administrativa da Generalitat de Catalunya, “ambos os dous sistemas considéranse axeitados e válidos, non sendo a lei a que o concreta e tendo os dous argumentos que os avalan”, polo que entende que a cuestión relativa ao ámbito temporal da limitación “é, posiblemente, o exemplo máis claro da deficiencia lexislativa deste precepto, pola ausencia dunha previsión totalmente necesaria que hai que cubrir por vía interpretativa, dada a desproporción que suporía entender, de acordo co literal da LCSP, que a prohibición de subscribir un determinado volume de contratos menores cunha mesma empresa se establece sen límite ou anotación no tempo”. A iso debe sumarse, polo demais, a incidencia, no seu momento, da entrada en vigor da LCSP e o posible cómputo ou non doutros contratos menores subscritos durante o período anterior á súa vixencia. Pronúnciase ao respecto a Recomendación 1/2018, da Xunta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias.

⁵⁰ Entende DELGADO FERNÁNDEZ, M.R., “La gestión de los contratos de pequeña cuantía según la nueva normativa de contratación pública. Contratos menores, sistemas dinámicos de adquisición y procedimiento abierto simplificado de tramitación sumaria”, cit., p. 29, que deben computar para os efectos de volume de contratación dado que son contratos menores e a LCSP non os exceptúa no artigo 118.3 ao órgano de contratación como “órgano de contratación con perfil propio”, é dicir, como poder adjudicador. LÓPEZ DE LA RIVA CARRASCO, F.A. e ALBÓNIGA ITURBE, J.M., “La nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público: un cambio sustancial”, cit., p. 10, recordan, pola súa banda, que “ninguén pode dar máis do que ten, como no milagre dos pans e os peixes”, polo que “o límite afecta ao órgano de contratación”, con independencia de como opere”.

⁵¹ Vid. MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., “Los riesgos de los contratos menores para una contratación socialmente eficiente”, cit., pp. 5 e ss.

⁵² MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., “La imprescindible necesidad de anticipación para afrontar las limitaciones a los contratos menores que impone la nueva Ley de contratos del sector público”, cit., p. 7, apela ao “espírito da lei” para interpretar a referencia anterior do artigo 118.3 ao órgano de contratación como “órgano de contratación con perfil propio”, é dicir, como poder adjudicador. LÓPEZ DE LA RIVA CARRASCO, F.A. e ALBÓNIGA ITURBE, J.M., “La nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público: un cambio sustancial”, cit., p. 10, recordan, pola súa banda, que “ninguén pode dar máis do que ten, como no milagre dos pans e os peixes”, polo que “o límite afecta ao órgano de contratación”, con independencia de como opere”.

⁵³ Vid., neste sentido, sobre a limitación en relación con servizos xerais e infraestruturas do organismo de investigación, o Informe 25/2018, do 15 de novembro, da Xunta Consultiva de Contratación Administrativa da Comunidade Autónoma de Aragón.

avanzados que o noso nesta materia existisen contratos menores que a facilitasen”⁵⁴. A preocupación e o debate ao respecto saldárase, finalmente, coa modificación da LCSP polo Real decreto-lei 3/2019, do 8 de febreiro, de medidas urxentes no ámbito da ciencia, a tecnoloxía, a innovación e a universidade, para incorporar ao seu enunciado unha nova disposición adicional quincuaxésimo cuarta que, no sentido indicado *supra*, flexibilizara a regulación da contratación menor co fin de facilitala neste eido.

Agora ben, a polémica formulouse en termos máis amplos, non só desde a perspectiva concreta da entidade adxudicadora, senón tamén desde a propia posición dos interesados en licitar e acadar a condición de adxudicatario do contrato menor. A controversia levou así a cuestionar a propia xustificación da limitación imposta aos contratistas, por considerala “arbitraria” e mesmo “contraria aos principios que rexen a contratación pública”, xa que vulneraría a igualdade entre empresas en función do procedemento de adxudicación empregado, prexudicando especialmente as pequenas empresas ao “limitarse a súa concorrencia” respecto dos contratos menores⁵⁵.

Ao proscribir a subscrición durante unha mesma anualidade de contratos menores cun adxudicatario por un importe que superase en total a cifra límite fixada para o contrato menor de que se trate polo artigo 118 da LCSP, pretendíase evitar, en definitiva, o fraccionamento contractual pola vía de feito; isto é, por medio da presentación de facturas diversas que, aínda que de forma illada non superasen o limiar da contratación menor, supuxesen na práctica, non obstante, a acumulación no prazo dunha anualidade dun importe en concepto de prezo contractual superior ao citado límite por parte dun mesmo contratista adxudicatario⁵⁶. Axiña se puxo de relevo, non obstante, como a pretendida salvagarda “exixiría levar un exhaustivo control de facturas e contratos, o que, ademais de ser contraditorio co espírito simplista dos contratos de pouca entidade, sería de moi difícil xestión para unha pequena entidade local”⁵⁷.

⁵⁴ MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., “Los riesgos de los contratos menores para una contratación socialmente eficiente”, cit., p. 4, para quen “detrás destas queixas non se pode ocultar que hai moito de resistencia ao cambio e de falta de planificación para corrixir situacións que xa eran irregulares, como o recurso sistemático á contratación menor para cubrir necesidades permanentes”. En todo caso, para GONZÁLEZ, J., “Nuevo cambio en la LCSP: los contratos menores para la ciencia”, *Global Politics and Law*, 12 de febreiro de 2019, é, así mesmo, “unha manifestación das dificultades de adaptación que está a ter o sistema público de ciencia ao novo réxime legal, entre outras cousas pola escaseza de persoal; sobre todo no ámbito do persoal de Administración e servizos” (Dispoñible en: <https://www.globalpoliticsandlaw.com/2019/02/11/nuevo-cambio-en-la-lcsp-los-contratos-menores-para-la-ciencia/>).

⁵⁵ Para PLEITE GUADAMILLAS, F., “Un contrato no tan menor”, cit., p. 3, é “evidente o prexuízo económico que se lles causa ás pequenas empresas”, aínda que “tamén os entes locais con pequenos orzamentos en poboacións, xeralmente, con escasa oferta de contratistas se verán abocados á inutilidade deste procedemento e atopar dificultades para contratar determinadas subministracións, servizos ou obras que se vería encarecida ao reducirse a oferta”.

⁵⁶ O artigo 118.3 da LCSP debe pórse, en todo caso, en conexión coa nova configuración legal da tramitación contractual por lotes. Non en van, o artigo 99.3 da LCSP inverte a regra xeral do anterior artigo 86.3 do TRLCSP ao exixir agora “a realización independente de cada unha das súas partes mediante a súa división en lotes, sempre que a natureza ou o obxecto do contrato o permitan”, de forma que deberá “xustificarse debidamente no expediente”, salvo no caso de contratos de concesión de obras, a decisión do órgano de contratación de non dividir en lotes o obxecto do contrato, opción que tan só resulta posible “cando existan motivos válidos”. Sobre a prohibición legal de fraccionar o obxecto do contrato coa finalidade de diminuír a súa contía e eludir así os requisitos de publicidade ou os relativos ao procedemento de adxudicación que correspondan, *vid.*, por todos, o Informe da Xunta Consultiva de Contratación 69/08, do 31 de marzo de 2009, para o que “non ten que considerarse vetado pola lei o fraccionamento do obxecto do contrato en todos aqueles casos en que non orixine alteración das normas relativas aos procedementos de adxudicación que deben aplicarse nin ás normas de publicidade”.

⁵⁷ ARENAS ALEGRÍA, C.C., “Contratos menores. Limitaciones impuestas en la Ley de contratos del sector público de 8 de noviembre de 2017”, cit., p. 3. *Id.*, así mesmo, en idéntico sentido, VÁZQUEZ FERNÁNDEZ, B., “La problemática del contrato menor”, *Contratación Administrativa Práctica*, n. 159, 2019.

As dúbidas interpretativas que xeraba a literalidade do artigo 118.3 motivaron, mesmo, que antes da entrada en vigor da norma xa se tivesen emitido informes ao respecto polas Xuntas Consultivas de Contratación de Aragón⁵⁸ e do Estado⁵⁹, aos que seguiron pouco tempo despois outros procedentes de Madrid⁶⁰, País Vasco⁶¹, Cataluña⁶² ou Galicia⁶³. Cabe constatar a resultas destes a fractura entre os que, seguindo a posición da Xunta Consultiva estatal, mantiñan que unha interpretación literal do artigo 118.3 da LCSP levaría consigo unha restrición exaxerada do principio de competencia, entendendo que un mesmo contratista podería exceder os limiares económicos fixados polo precepto sempre que os obxectos dos distintos contratos menores subscritos fosen cualitativamente diferentes ou cando, sendo equivalentes, non houbera dúbida de que non constituían unidade de execución no económico e xurídico; e os que, adoptando, en cambio, a posición liderada pola aragonesa, defendían que a letra da lei non era escura nin ofrecía dúbidas interpretativas respecto diso, sen que puidesen adxudicarse contratos menores dun mesmo tipo contractual que excedesen, na súa totalidade, do importe establecido como límite fose cal fose o seu obxecto. Esta posición sostiña, ademais, que, ao impedir a concentración de contratos menores nun terceiro ou nuns poucos empresarios, favorecíase, en realidade, tanto a concorrència como o acceso efectivo das pemes á contratación do sector público, sen que o terceiro afectado, se é o caso, pola limitación en cuestión vise realmente restrinxida a súa posibilidade de seguir contratando coa Administración pública mediante o resto de procedementos previstos para o efecto pola LCSP, máis respectuosos que a contratación menor cos principios de publicidade, transparencia e igualdade de trato entre licitadores.

Á marxe dos claroscuros e das interrogantes formuladas polo precepto, practicamente irresolubles á vista das posicións diverxentes mantidas ao respecto doutrinal e administrativamente⁶⁴, resulta indubidable que coa incorporación deste límite o legislador, sen afirmalo de forma expresa⁶⁵, defendía de xeito moi claro o emprego do contrato menor para necesidades extraordinarias deixando fóra do seu ámbito de aplicación aquelas obras e, sobre todo, servizos e subministracións ordinarias que son, na práctica, previsibles e absolutamente predicibles no normal funcionamento

⁵⁸ Informe 3/2018, do 13 de febreiro, da Xunta Consultiva de Contratación Administrativa da Comunidade Autónoma de Aragón.

⁵⁹ Informes da Xunta Consultiva de Contratación Pública do Estado 41 e 42/2017, do 2 de marzo de 2018, así como 5/2018, do 2 de marzo.

⁶⁰ Informe 1/2018, do 11 de abril, da Xunta Consultiva de Contratación Administrativa da Comunidade de Madrid.

⁶¹ Recomendación 1/2018, do 11 de abril, da Xunta Asesora de Contratación Pública do País Vasco.

⁶² Informe 1/2018, do 20 de abril, da Xunta Consultiva de Contratación Administrativa da Generalitat de Catalunya.

⁶³ Informe 1/2018, do 25 de abril, da Xunta Consultiva de Contratación Administrativa de Galicia.

⁶⁴ Non en van, o Informe Anual de Supervisión da Contratación Pública de España da Oficina Independente de Regulación e Supervisión da Contratación (OIRESCON), de decembro de 2019, subliña como dos 136 informes emitidos a resultas de consultas vinculadas á LCSP durante o período comprendido entre marzo de 2018 e marzo de 2019, 31 se centran no contrato menor, versando 15 deles, pola súa vez, sobre a interpretación do artigo 118.3 da LCSP.

⁶⁵ A LCSP “quedou curta”, en opinión de MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., “La imprescindible necesidad de anticipación para afrontar las limitaciones a los contratos menores que impone la nueva Ley de contratos del sector público”, cit. p. 2, ao non impor, precisamente, de forma taxativa a utilización excepcional da figura só para necesidades puntuais e esporádicas.

dunha Administración pública⁶⁶, que deberían levarse agora, en cambio, á tramitación contractual ordinaria⁶⁷. Non obstante, os incansables embates ao límite cuantitativo por adjudicatario levarán finalmente a certificar a súa defunción a partir do 6 de febreiro de 2020, data en que entra en vigor a nova redacción que outorga ao artigo 118 da LCSP o Real decreto-lei 3/2020, do 4 de febreiro⁶⁸. Malia ser certo que o enunciado do artigo 118.3 se atopaba afectado de graves deficiencias de técnica legislativa e que o decreto-lei “pon fin a un periplo interpretativo levado a cabo por distintas xuntas consultivas de contratación que non facía senón xerar máis controversia na aplicación do citado precepto”⁶⁹, non o é menos que tería resultado desexable e infinitamente máis axeitada a súa reforma co fin de concretar e aclarar aqueles aspectos que xeraban dúbidas e interrogantes en lugar de optar pola súa supresión definitiva e un tanto abrupta⁷⁰. Curiosamente, as dúas emendas presentadas ao respecto en relación co proxecto de lei de medidas urxentes polas que se incorporan ao ordenamento xurídico español diversas directivas da Unión Europea no ámbito da contratación pública en determinados sectores (de seguros privados, de plans e fondos de pensións, do ámbito tributario e de litixios fiscais) propoñen recuperar a exixencia, aínda que flexibilizándoa respecto á súa interpretación máis estrita e restritiva. E así, o Grupo Parlamentario Popular avoga por que no expediente se xustifique “que o contratista non subscribiu máis contratos menores cun mesmo código CPV que individual ou conxuntamente superen a cifra que consta no apartado primeiro deste artigo”; fronte ao Grupo Parlamentario Cidadáns, que se limita a facer constar, en cambio, que “só se poderán celebrar varios contratos menores co mesmo contratista se as prestacións

Regap



ESTUDIOS

⁶⁶ En idéntico sentido, por todos, LÓPEZ DE LA RIVA CARRASCO, F.A. e ALBÓNIGA ITURBE, J.M., “La nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público: un cambio sustancial”, cit., para quen o reto e cambio de paradigma formulado polo novo marco legal “moi probablemente podería ter unha doada solución se os contratos de tracto sucesivo deixasen de tramitarse como contratos menores utilizando para iso os procedementos legalmente establecidos para a súa adjudicación”, ata o punto de que non descartan que “de xeito indirecto ou difuso sexa esa unha das causas ou razóns do lexislador” para a reforma.

⁶⁷ *Vid.*, en tal sentido, o Informe da Xunta Consultiva de Contratación 4/2010, do 29 de outubro, en que se sostén que “en principio e con carácter xeral, poderíase considerar que un contrato menor é contrario a dereito se o órgano de contratación, no momento de iniciar a tramitación deste contrato, ten coñecemento certo –ou podería telo, se se aplicasen os principios de programación e boa xestión– da necesidade de contratar unha prestación determinada de carácter ou natureza unitarios, perfectamente definida, cuxas características esenciais non poidan variar de xeito substancial, que ten que levarse a cabo necesariamente ano tras ano e que responde a unha necesidade continuada no tempo e, aínda así, tramitase diferentes contratos menores e eludise as normas máis exixentes de publicidade e procedemento”.

⁶⁸ Así o refire CAMPOS, C., no seu blog *masqleyes: hablando de leyes que no hacen milagros*, 5 de febreiro de 2020, para quen “sen dúbidas e sen paliativos o contrato menor foi a grande estrela da Lei de contratos”, concentrando un único artigo, o 118, “toda a atención, de académicos, operadores, xestores, contratistas, contratantes, sociedade, medios e calquera outro suxeito que poidamos imaxinar” (Dispoñible en: <http://concepcioncampos.org/cronica-de-una-muerte-anunciada-la-racionalizacion-del-contrato-menor/>).

⁶⁹ Así o destaca ORQUÍN SERRANO, J., “Adiós a los límites de la contratación menor”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 4, abril 2020, pp. 141 e ss.; e, do mesmo autor, “Contrato menor y eficiencia en la contratación pública. Decálogo para una correcta utilización de los contratos menores”, cit.

⁷⁰ Nesta mesma liña o Observatorio de Contratación Pública, “El contrato menor ‘vuelve’ a los orígenes”, 5 de febreiro de 2020, ao dar noticia da reforma efectuada mantén que “nun contexto onde OIRESCON, no seu primeiro Informe anual de Supervisión de decembro de 2019 ou Fundación Civio advertiron do mal uso deste procedemento e o seu carácter intensivo, a nova regulación abre aínda máis a porta a máis espazos de impunidad e adjudicación directa e non parece aliñarse co obxectivo de rexeneración democrática” (Dispoñible en: <http://www.obcp.es/noticias/el-contrato-menor-vuelve-los-origenes>).

dos contratos son totalmente diferentes, aínda que sexan do mesmo tipo coa limitación temporal referida ao exercicio orzamentario ao que remite o artigo 28 de lei⁷¹.

2.3 Duración

En fin, o contrato menor conta tamén cunha importante limitación temporal, xa que non poderá ter unha duración superior a un ano, de acordo co disposto polo artigo 29.8 da LCSP. Quedan, así mesmo, excluídos de posible prórroga. Pola súa escasa contía, inferior aos limiares determinados para o efecto polo artigo 118 da lei, están chamados a executarse de forma inminente, practicamente instantánea, nun lapso curto de tempo, simplificándose, en consecuencia, a tramitación do seu expediente de contratación e excluíndose a posibilidade de prorrogar no tempo a súa duración. Para tal efecto, o límite temporal permanece inalterable na nova lei respecto á regulación anterior, aínda que nada indica a LCSP respecto a se esta limitación se aplica tamén ou non aos supostos especiais que escapan do artigo 118 da propia lei. En concreto, a contratación de servizos sanitarios de urxencia regulada no artigo 131.4 e as actividades formativas a que se refire o artigo 304. A exclusión das disposicións da lei sobre preparación e adjudicación xera dúbidas: debe entenderse a duración contractual como atinente a estas fases ou, máis ben, á de execución?⁷² Máis dúbidas aínda ofrece a duración dos contratos de subscrición de revistas e bases de datos previstos pola disposición adicional novena, xa que, malia a súa remisión completa e incondicionada á regulación do contrato menor, adoita ser habitual formalizar esas subscricións sen data predeterminada de terminación contractual.

A estricta limitación da súa duración máxima supón, ademais, que o contrato menor queda así mesmo excluído da revisión periódica e predeterminada de prezos, que, conforme o artigo 103.5 da LCSP, tan só poderá ter lugar cando o contrato se tivese executado, polo menos, no 20 por cento do seu importe e tivesen transcorrido dous anos desde a súa formalización, de tal forma que aquela porcentaxe e este primeiro lapso de dous anos quedarían fóra da revisión a efectuar.

Agora ben, malia que esta é a regulación aplicable ao contrato menor, debe tomarse en consideración a situación excepcional orixinada pola pandemia do COVID-19 e a ampliación de prazo ou prórroga que supuxo en relación con estes a declaración do estado de alarma. No en van, o artigo 34 do Real decreto-lei 8/2020, do 17 de marzo, de medidas urxentes extraordinarias para facer fronte ao impacto económico e social do COVID-19, dispuxo para os contratos públicos de servizos e subministracións distintos dos de prestación sucesiva, no seu apartado 2, e para os de obras, apartado 3, certas medidas orientadas a paliar as consecuencias do COVID-19, sempre que os contratos non tivesen perdido a súa finalidade como consecuencia da situación de feito creada para o efecto, destacando sinaladamente entre elas a súa prórroga ou,

⁷¹ Vid. o *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso dos Deputados, serie A, n. 5-2, do 22 de maio de 2020, en particular, emendas n. 21, pp. 13 e 14, e n. 132, pp. 98 e 99.

⁷² Inclínase por esta segunda opción MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., "La imprescindible necesidad de anticipación para afrontar las limitaciones a los contratos menores que impone la nueva Ley de contratos del sector público", cit., p. 6.

no caso de obras, a suspensión da prestación contractual, de forma que cando o contratista incorra en demora no cumprimento dos prazos previstos no contrato como consecuencia do propio COVID-19 ou das medidas estatais, autonómicas ou locais para combatelo, se lle poderá ampliar o prazo inicial ou a prórroga en curso por un prazo polo menos idéntico ao tempo perdido por este motivo, a non ser que o propio contratista pedise outro menor.

En todo caso, formulada a dúbida en relación coa aplicación do citado artigo 34.2 aos contratos menores, a Subdirección Xeral dos Servizos Consultivos da Avogacía Xeral do Estado emite informe para o efecto que conclúe, taxativamente, que “unha vez acreditado que o atraso non é imputable ao contratista senón ao COVID-19, o precepto impón *ex lege*, por razóns de interese xeral, a prórroga ou ampliación do prazo de execución, sen imposición de penalidades ao contratista e sen posibilidade de apreciar causa de resolución”, tratándose “dunha norma especial aplicable, sen exclusións, a todos os contratos non suspendidos conforme o artigo 34.1 do Real decreto-lei 8/2020 e cuxa execución quede afectada polo COVID-19, debendo entenderse tamén aplicable, polas razóns expostas, aos contratos menores”.

3 Requirimentos formais para a adxudicación, perfección e formalización do contrato menor

A reforma da contratación menor que efectúa a LCSP non só afecta, en calquera caso, aos limiares e aos tipos de contratos en relación cos que cabe acordar validamente un contrato deste tipo, isto é, ás condicións *sine qua non* do contrato menor, senón que atinxe tamén á canle procedemental para a súa celebración, impondo novos requirimentos formais descoñecidos ata o momento na súa tramitación.

En efecto, cobra especial transcendencia, por brevísima que sexa, a fase de preparación do contrato menor. Non en van, a diferenza do establecido no anteriormente vixente artigo 111 do TRLCSP, conforme o que a tramitación do seu expediente tan só precisaba, sen prexuízo das especialidades aplicables ao contrato de obras, “a aprobación do gasto e a incorporación ao mesmo da factura correspondente”, o novo artigo 118 da LCSP exige, a maiores, “a emisión dun informe do órgano de contratación xustificando de xeito motivado a necesidade do contrato e que non se está a alterar o seu obxecto co fin de evitar a aplicación dos limiares descritos” no apartado primeiro do precepto⁷³, anoando, ademais, a reforma legal de 2017 á contratación menor novas obrigas en materia de transparencia orientadas a garantir a publicidade e facilitar a fiscalización deste tipo de contratos⁷⁴.

⁷³ Para TERRÓN SANTOS, D., “La racionalización técnica en la contratación pública como alternativa a los contratos menores”, cit., non hai dúbida de que a nova redacción da LCSP “restrinxe drasticamente a posibilidade de acudir aos contratos menores”, promovendo o emprego da contratación centralizada e de novos procedementos de adxudicación simplificados e emendando así “a tan criticada ausencia de expediente de contratación como tal e, polo tanto, de transparencia que tanto lastrou o contrato menor, xa non na opinión pública senón ante a propia xurisdición penal”.

⁷⁴ A LCSP insírese así na dirección marcada no seu momento polo Informe do Tribunal de Contas n. 1151, do 27 de abril de 2016, de fiscalización da contratación menor celebrada polo Instituto Nacional da Seguridade Social, exercicio 2013, sen adherirse nin asumir de todo, non obstante, as súas recomendacións relativas a catro aspectos moi concretos: “adoptar as medidas necesarias para incrementar os controis informáticos internos que garantan o axeitado tratamento da informa-

3.1 A preceptiva motivación da necesidade do contrato menor

O informe exixido polo artigo 118.2 da LCSP para a tramitación do expediente do contrato menor é un requisito que enlaza pola súa vez, sen lugar a dúbida, co enunciado do artigo 28 da lei, relativo á necesidade e idoneidade do contrato e á eficiencia na contratación⁷⁵. Incardinado, en concreto, entre as disposicións xerais que sobre a contratación do sector público establece o título I da LCSP, sitúase entre as medidas que para a súa racionalidade e consistencia sanciona o capítulo I⁷⁶. Conforme o seu teor literal, non basta con que o contrato resulte necesario para o cumprimento e realización dos fins institucionais da entidade do sector público contratante en cada caso, senón que é preciso, ademais, fundamentar este extremo documentalmente e con precisión⁷⁷. É dicir, exíxese sempre ao órgano contratante, tamén no suposto do contrato menor, non só o respecto e cumprimento das normas de tramitación do procedemento de contratación aplicable, senón tamén a xustificación da propia necesidade do contrato en si para a satisfacción dos fins do ente público, impóndoselle, por conseguinte, a obriga de velar pola súa eficiencia nestes termos⁷⁸.

Non en van, o teor literal do artigo 1.1 da LCSP dispón que “esta lei ten por obxectivo regular a contratación do sector público, co fin de garantir que esta se axusta aos principios de liberdade de acceso ás licitacións, publicidade e transparencia dos procedementos, e non discriminación e igualdade de trato entre os licitadores; e de asegurar, en conexión co obxectivo de estabilidade orzamentaria e control do gasto, e o principio de integridade, unha eficiente utilización dos fondos destinados á realización de obras, a adquisición de bens e a contratación de servizos mediante a exixencia da definición previa das necesidades a satisfacer, a salvagarda da libre competencia e a

ción que conteñen as bases de datos comprensivas da contratación menor celebrada”; promover a concorrencia, “cando as circunstancias dun contrato, e especialmente a súa contía, así o aconselle”; solicitando “ofertas a varias empresas, posto que, ao existir maior competencia, poderían obterse mellores condicións económicas”; e valorando nestes casos “a conveniencia de deixar constancia formal das actuacións que levase a cabo na fase preparatoria, tales como a acreditación da promoción de concorrencia, se é o caso, a acreditación da habilitación da empresa adxudicataria, cando esta sexa necesaria, a suficiente solvencia da empresa ou unha declaración responsable de que o adxudicatario non se atopa incurso en prohibición de contratar”; “incrementar o control dos expedientes para garantir o axeitado cumprimento do procedemento establecido para a execución do gasto público, a prol da maior transparencia do procedemento”; así como aumentar “os mecanismos de control interno sobre os contratos relacionados co mantemento das instalacións e dependencias que se atopan ao seu cargo”.

⁷⁵ *Vid.* ao respecto, con maior profundidade, o comentario efectuado ao artigo 28 da LCSP en CASARES MARCOS, A., “Necesidad e idoneidad del contrato y eficiencia en la contratación”, Martínez Fernández, J.M. e Bocos Redondo, P. (coords.), *Contratación del Sector Público Local*, T. I, Wolters Kluwer, Madrid, 2017.

⁷⁶ Refírese á “novidosa exixibilidade de racionalidade e consistencia na decisión de contratar” que sanciona a Lei 30/2007, do 30 de outubro, de contratos do sector público, referindo a súa estrañeza polos termos elixidos, GALLEGO CÓRCOLES, I., “Artículo 22”, *Contratación del Sector Público Local*, T. I, La Ley y El Consultor, Madrid, 2008, p. 276.

⁷⁷ Trátase, en todo caso, dun precepto aplicable a todas as entidades do sector público, conforme a propia definición que dispón para o efecto o artigo 3.1 da lei, excedendo, polo tanto, do ámbito subxectivo máis restrinxido das que alcanzan, para os efectos deste texto legal, a consideración de administracións públicas.

⁷⁸ Preténdese con iso, en expresión de MORENO MOLINA, J.A. e PLEITE GUADAMILLAS, F., *Texto refundido de la Ley de contratos del sector público. Estudio sistemático*, La Ley, Madrid, 2012, p. 666, “asegurar o axuste formal ás normas procedementais e que só se contrata aquilo que é estritamente necesario”, xogando a necesidade do contrato e a idoneidade da súa configuración o papel de “elemento causal deste”, en canto “aptitude para desempeñar a función económico-social asignada polo ordenamento xurídico”. *Vid.*, con maior profundidade, sobre a necesidade, entre outras cousas, de “garantir a avaliación axeitada das necesidades”, GIMENO FELIÚ, J.M., “La Ley de contratos del sector público: ¿una herramienta eficaz para garantizar la integridad? Mecanismos de control de la corrupción en la contratación pública”, *Revista de Estudios de Derecho Administrativo*, n. 147, 2010, pp. 517 e ss.

selección da oferta economicamente máis vantaxosa”. Son vertentes que conectan cos intereses xerais aos cales, conforme o artigo 103.1 da Constitución española, serve con obxectividade a nosa Administración pública. Obriga reiterada no artigo 3.1 da Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público⁷⁹.

A translación destas ideas xerais e a súa concreción no suposto particular dun contrato asinado polo sector público tradúcese no deber indispoñible de que todo contrato público persiga unha finalidade concreta de interese público, dentro do ámbito de competencia do órgano de contratación correspondente. É máis, trátase dun extremo ou deber, de carácter teleolóxico, sometido a control xudicial conforme o disposto polo artigo 106.1 da Constitución, xa que lles corresponde aos tribunais controlar o sometemento da actuación administrativa aos fins que a xustifican⁸⁰.

Desta forma, o artigo 28.1 da LCSP prohibe ás entidades do sector público, en sintonía co obxecto e finalidade que enuncia para a lei o seu artigo 1, a celebración de contratos que non sexan necesarios para o cumprimento e realización dos seus fins institucionais, exixindo a xustificación detallada na documentación preparatoria correspondente de certos aspectos concretos⁸¹. En concreto, deberán acreditarse axeitadamente antes do inicio do procedemento de adxudicación correspondente, “a natureza e extensión das necesidades que pretenden cubrirse mediante o contrato proxectado, así como a idoneidade do seu obxecto e contido para satisfacelas, cando se adxudique por un procedemento aberto, restrinxido ou negociado sen publicidade”. Malia reiterar practicamente de forma literal o enunciado do artigo 22.1 do TRLCSP, introduce unha referencia expresa, certamente novidosa, a varios dos procedementos concretos de adxudicación contractual regulados pola lei. O seu teor, que debe pórse necesariamente en relación co artigo 118.1 da lei no suposto concreto dun contrato menor, resulta arresado e precisamente por iso un tanto equívoco, sen que deba inducir, non obstante, a confusión.

É así, todo contrato público precisa, con carácter xeral, para a súa válida celebración, da tramitación do correlativo expediente de contratación, nos termos dispostos en relación coa súa iniciación e contido polo artigo 116 da LCSP. Correspóndelle ao órgano de contratación motivar a necesidade do contrato, iniciando con iso a tramitación do mencionado expediente⁸². A referencia expresa do precepto a certos procedementos concretos de adxudicación non pretende, non obstante, excluír a obriga de motivar a

⁷⁹ Resultan de interese, a este respecto, as reflexións vertidas por NEVADO-BATALLA MORENO, P.T. “Algunas reflexiones sobre formación y control de las decisiones públicas”, *La Administración al día. Estudios y comentarios*, INAP, Madrid, edición do 20 de xullo de 2017.

⁸⁰ *Vid.*, neste sentido, DE SOLAS RAFECAS, J.M., “El principio de la autonomía de la voluntad en la contratación privada y el de la libertad de pactos en la Administración”, Cabanillas Sánchez, A. (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje al Profesor Luis Díez-Picazo*, T. II, Civitas, Madrid, 2003, p. 3088.

⁸¹ *Vid.* para tal efecto o Informe da Xunta Consultiva de Contratación 31/05, do 29 de xuño, relativo ao inicio do expediente de contratación no ámbito da Administración local, onde se subliña a distinción entre o inicio *stricto sensu*, que debe acompañarse da xustificación pertinente, e o acto de aprobación definitiva do expediente que produce plenos efectos xurídicos cara a terceiros e o órgano de contratación.

⁸² Tan só escapan desta obriga xeral aqueles contratos suxeitos ao réxime excepcional que establece o artigo 120 para os supostos en que deban ser tramitados de emerxencia, de tal maneira que cando a Administración pública teña que actuar de forma inmediata a causa de acontecementos catastróficos, de situacións que supoñan grave perigo ou de necesidades que afecten á defensa nacional, o órgano de contratación poderá ordenar directamente a execución nos termos dispostos polo precepto, sen obriga de tramitar o oportuno expediente de contratación.

necesidade de contratar nos supostos non citados, senón máis ben concretar o alcance específico dese deber inescusable.

Deberá motivarse sempre, sen excepción ningunha, “a natureza e extensión das necesidades que pretenden cubrirse mediante o contrato proxectado”. En cambio, “a idoneidade do seu obxecto e contido para satisfacelas” serán concretadas de xeito expreso ao inicio do expediente de contratación cando o contrato público se vaia adxudicar por un procedemento aberto, restrinxido ou negociado sen publicidade. Nos restantes supostos de adxudicación considerados pola lei, é dicir, en caso de procedemento negociado con publicidade, diálogo competitivo, asociación para a innovación e concurso de proxectos, a propia tramitación procedemental presupón a negociación e progresiva concreción do obxecto e o contido contractual durante a súa fase de adxudicación, resultando, polo tanto, imposible por definición a súa precisión e xustificación minuciosa no momento de iniciarse o expediente correspondente⁸³.

Non só iso, o lexislador concretou esta obriga de forma específica respecto a algúns casos concretos. Por exemplo, en relación con contratos típicos de especial frecuencia, repercusión e transcendencia económico-financeira. Así sucede, en particular, ao regular as actuacións preparatorias do contrato de obras [artigo 233.1 a) da LCSP] ou da concesión de obras [artigo 247.2 a)]. Nesta mesma liña, o artigo 118.2 dispón que “nos contratos menores a tramitación do expediente exixirá a emisión dun informe do órgano de contratación que xustifique de xeito motivado a necesidade do contrato”. Malia que a LCSP non indica o momento concreto en que a xustificación debe realizarse formal ou documentalmente, como ben sinala o Informe 1/2018, do 25 de abril, da Xunta Consultiva de Contratación Administrativa de Galicia, “o correcto é que a concorrencia dos requisitos legais que determinan a posibilidade de utilización do contrato menor se comprobe no momento en que se efectúe a encarga”, sendo suficiente, en todo caso, “que as xustificacións documentais expresadas consten no expediente tramitado de acordo co artigo 118 con carácter previo á aprobación do gasto”.

Convén subliñar para tal efecto que, conforme o artigo 38 b) da LCSP, son inválidos os contratos menores celebrados “cando o sexa algún dos seus actos preparatorios ou do procedemento de adxudicación, por concorrer nestes algunha das causas de dereito administrativo a que se refiren os artigos seguintes”. O artigo 39.1 da lei remite, pola súa vez, para a determinación das causas de nulidade, ás previstas no artigo 47 da Lei 39/2015, do 1 de outubro, de procedemento administrativo común das administracións públicas, conforme o apartado 1 e) desta será nulo de pleno dereito o contrato menor

⁸³ En efecto, conforme o artigo 166.2 da lei, determinaranse no prego de cláusulas administrativas particulares os aspectos económicos e técnicos que, se é o caso, deban ser obxecto de negociación coas empresas. Do mesmo modo, dispón o artigo 172.1 que “a mesa especial de diálogo competitivo dirixe un diálogo cos candidatos seleccionados, logo de solicitude destes, co fin de desenvolver unha ou varias solucións susceptibles de satisfacer as súas necesidades e que servirán de base para que os candidatos elixidos presenten unha oferta”. Establece, polo demais, o artigo 177.1 que nos supostos de asociación para a innovación o órgano de contratación determinará nos pregos de cláusulas administrativas particulares “cal é a necesidade dun produto, servizo ou obra innovadores que non pode ser satisfeita mediante a adquisición de produtos, servizos ou obras xa dispoñibles no mercado”, indicando, así mesmo, “qué elementos da descrición constitúen os requisitos mínimos que deben cumprir todos os licitadores”, facilitando información “o suficientemente precisa como para que os empresarios poidan identificar a natureza e o ámbito da solución requirida”. Son, en fin, concursos de proxectos, de acordo co artigo 183.1, “os procedementos encamiñados á obtención de planos ou proxectos, principalmente nos campos da arquitectura, o urbanismo, a enxeñaría e o procesamento de datos, a través dunha selección que, tras a correspondente licitación, se encomenda a un xurado”.

ditado “prescindindo total e absolutamente do procedemento legalmente establecido”. Debe considerarse así, na miña opinión, a ausencia de informe do órgano de contratación que motive a necesidade do órgano, exigencia do artigo 118.1 da LCSP que conecta directamente co artigo 28 da lei e co obxecto principal desta, de forma que a súa ausencia supón prescindir por completo da fase preparatoria do contrato menor⁸⁴. Outra cousa, máis complexa e delicada, será a posible ponderación xudicial da súa insuficiencia para determinar a invalidez do contrato, tema que enlaza de cheo, como se comprende, co difícil e espiñento asunto do control da discrecionalidade administrativa.

En definitiva, o lexislador insiste de forma reiterada ao longo do articulado da LCSP na necesidade de xustificar o contrato, como vía para garantir a ansiada racionalidade e consistencia da contratación do sector público⁸⁵. Que dúbida cabe que a motivación expresada ao respecto polo órgano de contratación deberá resultar nese sentido fundamental, non só para probar axeitadamente a necesidade do acordo contractual, senón para evidenciar detalladamente a idoneidade do contrato menor en canto auténtica causa do contrato, isto é, a congruencia entre a súa finalidade e obxecto⁸⁶. De aí que o Informe 42/2017, do 2 de marzo de 2018, da Xunta Consultiva de Contratación Pública do Estado faga fincapé en que o informe de necesidade do contrato menor “debe ter un contido substantivo e propio”, sen que “se poida substituír por un mero acordo de inicio”, tratándose de “figuras diferentes”⁸⁷. Respecto ao seu alcance, a Recomendación 1/2018, do 11 de abril, da Xunta Asesora de Contratación Pública do Goberno Vasco sostén, de forma ilustrativa, que “a necesidade inclúe a xustificación da externalización por non contar con medios propios persoais ou materiais, o interese público que avala a dita necesidade e que ese interese non se poida satisfacer con ningún outro contrato en vigor”.

⁸⁴ *Vid.*, nesta mesma liña, DELGADO FERNÁNDEZ, M.R., “La gestión de los contratos de pequeña cuantía según la nueva normativa de contratación pública. Contratos menores, sistemas dinámicos de adquisición y procedimiento abierto simplificado de tramitación sumaria”, cit., p. 26, para quen a existencia dun expediente de contratación para os contratos menores “ten como consecuencia a perda da inmediatez na execución do contrato de que se trate, así como un control *a priori* intentando garantir que só se contrata o necesario para cubrir as necesidades reais existentes”. Incide tamén niso TERRÓN SANTOS, D., “La racionalización técnica en la contratación pública como alternativa a los contratos menores”, cit., ao afirmar que se antolla *prima facie* “complicado poder xustificar acudir á contratación menor, a prol de razóns tales como o prazo ou a necesaria inmediatez da prestación”.

⁸⁵ O enunciado final da LCSP non recolleu, non obstante, as recomendacións realizadas para o efecto no seu día polo Observatorio da Contratación Pública e Transparencia Internacional España nas súas propostas de modificacións e mellora ao proxecto de Lei de contratos do sector público, nas que suxerían que “en todo expediente de licitación, en especial os de concesión de obras ou de servizo de importe elevado debe existir con carácter habilitante un informe detallado de conveniencia financeira e de viabilidade subscrito por funcionarios especializados e independentes”.

⁸⁶ Sobre os dous planos, formal e material, que cabe distinguir para determinar o alcance do control do elemento causal do contrato e a dificultade de que un órgano xurisdiccional vaia máis alá do estritamente formal para entrar a valorar materialmente a bondade das razóns dadas polo órgano de contratación, *vid.* GALLEGO CÓRCOLES, I., “Artículo 22”, cit., pp. 281 e ss., e os escasos precedentes xurisprudenciais habidos na materia que cita. Non en van, engarza co difícil tema do control xudicial da discrecionalidade administrativa.

⁸⁷ Subliña, ademais, que debe ser asinado polo titular do órgano de contratación, salvo que a competencia fose delegada nos termos legalmente establecidos. MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., “La imprescindible necesidad de anticipación para afrontar las limitaciones a los contratos menores que impone la nueva Ley de contratos del sector público”, cit., fai fincapé, en tal sentido, na exigencia legal de que sexa emitido “polo órgano de contratación e non polos seus servizos técnicos ou xurídicos”.

Para tal fin, resulta aplicable o disposto en relación coa motivación das resolucións administrativas pola Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas, podendo optar o órgano de contratación por unha motivación sucinta, aínda que expresa, en ningún caso xenérica ou meramente formularia⁸⁸, ou por motivar *in aliunde* e incorporar o seu texto, en virtude do artigo 88.6, os informes ou ditames aceptados, que deberían servir así de motivación á resolución⁸⁹.

3.2 Contrato menor e fraccionamento indebido do obxecto contractual

Agora ben, por importante que sexa a motivación do contrato menor, a súa preparación debe ir acompañada, ademais, da determinación de dúas cuestións conexas de gran transcendencia, isto é, o obxecto do contrato e o seu valor estimado. Resultan aplicables, para tal efecto, as disposicións dos artigos 100 e 101 da LCSP, dirixidas, respectivamente, a concretar as regras aplicables ao orzamento base de licitación, que deberá elaborarse, polo que interesa aos nosos efectos, co coidado do órgano de contratación por que “sexa axeitado aos prezos do mercado” e a pautar, en fin, a determinación do valor estimado dos contratos. Debe tomarse en consideración, para tal efecto, que de conformidade co artigo 103.2 da LCSP e coa propia racionalidade e sentido da contratación menor, de escasa duración e improrrogable, non procede en caso ningún a revisión de prezos neste tipo de acordos.

Polo demais, a flexibilidade e inmediatez con que se concibe este tipo de contratos exímeos de contar con pregos de cláusulas administrativas e de prescricións técnicas, aínda que poderían existir se se considerasen necesarios⁹⁰. Non en van, pode resultar aconsellable contar con algún tipo de soporte documental que pautar a actuación que cómpre seguir ante incidencias posteriores que puidesen xurdir na fase de execución do contrato menor⁹¹. Se o contrato menor é de obras, debe acompañarse o seu

⁸⁸ MORENO IBÁÑEZ, I., “Comentarios al nuevo régimen jurídico de los contratos menores en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”, cit., p. 3, sostén que as motivacións xenéricas ou formularias desnaturalizarían a exigencia legal e converterían o informe “nun mero trámite burocrático de escaso valor administrativo”, debendo modular o órgano administrativo o nivel de detalle necesario en cada caso “en atención á súa natureza e importancia”. En idéntico sentido, CARBONERO GALLARDO, J.M., “Calificación de contratos y actos de trámite. Motivación y justificación en los expedientes y procedimientos tras la Ley de contratos del sector público 2017”, *Contratos del sector público: escenario 2020*, n. II, do 1 de maio de 2020, pp. 4 e ss.

⁸⁹ De motivación indirecta fala GALLEGO CÓRCOLES, I., “Artículo 22”, cit., p. 279, ao referirse a esta remisión. Resulta sobradamente coñecida a xurisprudencia do Tribunal Supremo ao respecto declarando que a irregularidade que suporía a súa non incorporación textual á resolución administrativa non implica a anulabilidade desta última sempre que quedase garantido o coñecemento efectivo das razóns da Administración por parte do administrado, excluíndose, polo tanto, nestes supostos, a súa indefensión. Desta forma, se constan no expediente administrativo tales informes e o destinatario tivo cumprido acceso a este, a motivación mediante esta técnica *in aliunde* satisfaría as exigencias da motivación, pois permitiríalle ao receptor do acto coñecer a xustificación do decidido pola Administración. Así, entre outras, nas sentenzas do Tribunal Supremo do 28 e 31 de xaneiro de 1983 (relatores Martín e Gutiérrez de Juana, respectivamente), do 16 de marzo de 1984 (relator Garralda Valcárcel), do 14 de outubro de 1985 (relator Reyes Monterreal), do 30 de maio de 1986 (relator Martín Martín), do 31 de xullo de 1990 (rec. 398/1987), do 14 de marzo de 2000 (rec. 3660/1996), do 16 de abril de 2001 (rec. 3671/1996), do 7 de xullo de 2003 (rec. 6286/2000), do 12 de xullo de 2004 (rec. 88/2001), 21 de novembro de 2005 (Relator Baena del Alcázar) ou do 11 de febreiro de 2011 (rec. 161/2009).

⁹⁰ Regulados nos artigos 121 a 130 da LCSP.

⁹¹ Así o sostén, en particular, MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., “Los riesgos de los contratos menores para una contratación socialmente eficiente”, cit., pp. 9 e ss., quen afirma taxativamente que se trata dun motivo de ineficiencia do contrato menor,

orçamento, sen prexuízo da necesidade, se é o caso, do correspondente proxecto⁹² ou do informe de supervisión de proxectos a que se refire o artigo 235 da LCSP, cando o traballo afecte á estabilidade, seguridade ou estanquidade da obra.

Resulta esencial, en calquera caso, desde a perspectiva do obxecto contractual, a existencia do artigo 118.2 de que se xustifique no expediente de contratación “que non se está a alterar o seu obxecto co fin de evitar a aplicación dos limiares descritos no apartado anterior”; isto é, o valor considerado inferior a 40.000 euros, cando se trate de contratos de obras, ou a 15.000 euros, cando se trate de subministracións ou de servizos. Débese razoar axeitadamente, en definitiva, que non existe fraccionamento indebido do obxecto do contrato menor en lotes para eludir a transparencia e concorrència que sancionan as directivas comunitarias en materia de contratación pública⁹³. Con iso o lexislador sanciona indirectamente a imposibilidade de dedicar o contrato menor a necesidades recorrentes, previsibles e predicibles pola súa propia periodicidade, extremo sobre o que se pronunciara xa en termos categóricos o Ditame 128/2016, do 21 de abril, do Consello Consultivo de Canarias, que insta a depurar responsabilidades polo uso reiterado da contratación menor para necesidades permanentes e mediante fraccionamento fraudulento e ilícito do obxecto contractual, “sen unha correcta planificación previa que permita lograr unha eficiencia e racionalidade na utilización dos recursos públicos e con total desprezo aos principios reguladores da contratación pública: transparencia, legalidade, seguridade xurídica, boa fe e confianza lexítima”⁹⁴.

En definitiva, tras a reforma operada pola LCSP en 2017, como ben subliña a Recomendación 1/2018, do 11 de abril, da Xunta Asesora de Contratación Pública do

dado que “se isto pode non ser necesario nun contrato de subministración dun ben moble nun comercio porque o contrato se esgota en si mesmo e o comerciante ofrece garantías estándar para o produto”, nos contratos que impliquen prestacións de facer concretas, xa sexa unha obra ou un servizo, “é oportuno polo menos un acordo que reflecta esas condicións mínimas e que se remita, en caso de incumprimentos, a un sistema de penalizacións, indemnizacións, procedemento e resolución que permitan ao órgano de contratación dispoñer de ferramentas xurídicas axeitadas para actuar en caso de incumprimento por parte do adxudicatario, como pode ser un prego modelo para o tipo de contrato de que se trate”. Non en van, p. 8, “un contrato menor pola súa contía pode ser ‘maior’ en problemas se o contratista non cumpre puntualmente co que se espera del”.

⁹² A normativa sectorial aplicable determinará non só o contido do proxecto, senón tamén a posible necesidade dun estudo básico de seguridade e saúde nos termos do artigo 4 do Real decreto 1627/1997, do 24 de outubro, polo que se establecen as disposicións mínimas de seguridade e saúde nas obras de construción.

⁹³ Sobre a fiscalización do contrato menor e as consecuencias disciplinarias e penais que formula, *vid.* a xurisprudencia e doutrina administrativa citada para o efecto por MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., “La imprescindible necesidad de anticipación para afrontar las limitaciones a los contratos menores que impone la nueva Ley de contratos del sector público”, cit., pp. 5 e ss.; e, do mesmo autor, “Los riesgos de los contratos menores para una contratación socialmente eficiente”, cit., pp. 12 e ss.

⁹⁴ Resulta sumamente ilustrativo para o efecto o Informe 6/2016, do 27 de abril de 2017, da Xunta Consultiva de Contratación Administrativa, en relación “cunha multiplicidade de sucesivos contratos de mantemento preventivo e correctivo do parque de vehículos das Forzas e Corpos de Seguridade do Estado dunha determinada localidade” cando sostén que “é certo que cada contrato pode executarse por separado e, de feito, así ocorreu, pero neste suposto que se expón tamén o é que todos eles teñen o mesmo obxecto (ben o mantemento preventivo, ben o correctivo dos vehículos), que todos eles aluden a prestacións similares e sucesivas e que, aínda que neste último tipo de mantemento cada unha das avarías en cuestión poidan ser cualificadas como distintas en cada caso, o certo é que todas elas constitúen, por razón dos precedentes argumentos, unha unidade funcional para os efectos e nos termos descritos na normativa vixente. Parece razoable pensar que é certamente previsible que se vaia producir un número importante de actuacións de igual natureza ao longo do ano. Sendo isto así, a lóxica indica que é perfectamente posible agrupar nun só contrato todas as sucesivas actuacións a desenvolver no parque móbil, non só por razón da súa unidade funcional evidente, senón tamén por causa do incremento de eficacia administrativa que en todos os aspectos representa a existencia dun só contrato fronte a unha multiplicidade destes”.

Goberno Vasco, no expediente do contrato menor “débese xustificar que non se está a alterar o obxecto do contrato para evitar a aplicación das regras xerais da contratación. O obxecto debe estar clara e detalladamente definido, recollendo a súa causa e a súa materia, e coa mención exhaustiva na dita xustificación das tarefas que levará consigo, e o espazo temporal en que operará, nunca superior a un ano nin susceptible de prórroga, como indica o artigo 29 da propia LCSP no seu apartado 8. A dita xustificación debe elaborala e rubricala a persoa encargada de definir tales tarefas e controlar a súa correcta execución”.

Causa certa estrañeza a fixación do lexislador con previr a alteración e parcelación fraudulenta do obxecto contractual⁹⁵. Como ben subliñou a doutrina, o teor literal do precepto parece exixir unha declaración de intención ao contratante en relación coa cuestión, aínda que o elemento defraudatorio, xa sexa na intención ou no resultado final, con ser importante, non resulta imprescindible para que se produza un fraccionamento ilegal⁹⁶. O esencial desde a perspectiva da regulación dos contratos do sector público non debera ser tanto o propósito co que se puidese alterar o obxecto do contrato menor como evitar o fraccionamento daquilo que non deba esgazarse⁹⁷. Máis aínda se tomamos en consideración o xiro espectacular que dan nesta materia tanto a normativa comunitaria como a nova LCSP ao alentar agora, no marco dun apoio decidido á participación e acceso das pemes á contratación pública, a división de grandes contratos en lotes, co fin de aumentar así, en definitiva, a competencia. O considerando 78 da Directiva 2014/24/UE, do 26 de febreiro, recalca para o efecto que “esta división podería realizarse de xeito cuantitativo, facendo que a magnitude de cada contrato corresponda mellor á capacidade das pemes, ou de xeito cualitativo, de acordo cos diferentes gremios e especializacións implicados, para adaptar mellor o contido de cada contrato aos sectores especializados das pemes ou de acordo coas diferentes fases posteriores dos proxectos”.

Trátase dunha decisión discrecional do poder adxudicador, a quen lle corresponde determinar de forma autónoma non só a conveniencia de dividir o contrato en lotes, senón a propia magnitude e o contido de cada un deles. Poucas pautas dá ao respecto a LCSP, que, malia prohibir dun lado, no seu artigo 99.2, fraccionar un contrato “coa finalidade de diminuír a contía deste e eludir así os requisitos de publicidade ou os relativos ao procedemento de adxudicación que correspondan”, incidindo, de novo, na intencionalidade, alenta doutro, no apartado seguinte do precepto, “a realización independente de cada unha das súas partes mediante a súa división en lotes”, iso si, “sempre que a natureza ou o obxecto do contrato o permitan”. A decisión final queda así en mans do órgano de contratación, que “poderá non dividir en lotes o obxecto do contrato cando existan motivos válidos, que deberán xustificarse debidamente

⁹⁵ Que consistiría, como subliña ARENAS ALEGRÍA, C.C., “Contratos menores. Limitaciones impuestas en la Ley de contratos del sector público de 8 de noviembre de 2017”, cit., p. 8, “en encubrir un único contrato de prestación única simulando varios contratos menores simultáneos ou sucesivos”.

⁹⁶ “Nada máis inxenuo”, a xuízo de ARENAS ALEGRÍA, C.C., “Contratos menores. Limitaciones impuestas en la Ley de contratos del sector público de 8 de noviembre de 2017”, cit., p. 3, que esta exixencia de xustificación.

⁹⁷ E, non obstante, “a maior parte da doutrina e dos informes das Xuntas priman o elemento defraudatorio [...] sobre un fraccionamento incorrecto”, como sinala ARENAS ALEGRÍA, C.C., “Contratos menores. Limitaciones impuestas en la Ley de contratos del sector público de 8 de noviembre de 2017”, cit., p. 3.

no expediente, agás nos casos de contratos de concesión de obras”⁹⁸. A propia lei exemplifica, non obstante, na liña do argumentado polo considerando 78 antes citado, algúns motivos válidos “para os efectos de xustificar a non división en lotes do obxecto do contrato”; en tal sentido, que a decisión de realizar de forma independente as diversas prestacións comprendidas no obxecto contractual levase consigo o risco de restrinxir inxustificadamente a competencia⁹⁹, dificultase a súa correcta execución desde o punto de vista técnico ou puidese ameazar con socavar a axeitada execución do contrato, a causa da propia natureza do seu obxecto e da exixencia ineludible de coordinar os contratistas a cargo dos diversos lotes¹⁰⁰.

A forma concreta en que se motiva queda a criterio do órgano de contratación, “con tal de que se faga de modo suficiente”, sen que vullan, en definitiva, “motivacións xenéricas ou estereotipadas”¹⁰¹. Nesta mesma liña pronúnciase taxativamente a Resolución do Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuais 62/2012, do 29 de febreiro, cando afirma que “a motivación non precisa ser un razoamento exhaustivo e pormenorizado en todos os aspectos e perspectivas, bastando con que sexa racional e suficiente, así como a súa extensión de amplitude suficiente para que os interesados teñan o debido coñecemento dos motivos do acto para poder defender os seus dereitos e intereses, podendo ser os motivos de feitos e de dereito sucintos sempre que sexan suficientes, como declara a xurisprudencia tanto do Tribunal Constitucional como do Tribunal Supremo (por todas, STC 37/1982, do 16 de xuño; SSTs do 9 de xuño de 1986, 31 de outubro de 1995, 20 de xaneiro, 11 e 13 de febreiro, 9 de marzo, 25 de maio e 15 de xuño de 1998, 19 de febreiro e 5 de maio de 1999, e 13 de xaneiro de 2000)”.

Situámonos, en suma, ante dous tipos de fraccionamento do contrato público. Dun lado, aquel legalmente exixido, na medida en que o órgano de contratación debe xustificar, malia tratarse dunha decisión discrecional, a súa opción por non dividir en lotes. Doutro, a segmentación ilegal do contrato, sobre a que o texto legal garda, non obstante, un silencio en verdade molesto para o intérprete e o operador xurídico¹⁰², na medida en que se limita a prohibir a partición co fin de diminuír a contía contractual e eludir con iso certos deberes de publicidade ou requisitos para a súa adxudicación¹⁰³,

⁹⁸ Para ARENAS ALEGRÍA, C.C., “Contratos menores. Limitaciones impuestas en la Ley de contratos del sector público de 8 de noviembre de 2017”, cit., pp. 11 e ss., a LCSP inverte a regra do TRLCSP ao imporlle ao órgano de contratación a obriga de xustificar a non división en lotes. Alude, entre outros motivos para a non división, a razóns de eficacia, eficiencia e coordinación, economías de escala e optimización da execución global, que deberán ponderarse, necesariamente, coa liberdade de acceso ás licitacións, a non discriminación e igualdade de trato e, en fin, coa libre competencia.

⁹⁹ Malia que o artigo 99.3 a) da LCSP exige, para os efectos de aplicar este criterio, informe previo da autoridade de defensa da competencia correspondente que se pronuncie sobre a apreciación da dita circunstancia.

¹⁰⁰ En todo caso, conforme o apartado 4 do precepto, o órgano de contratación poderá limitar, sempre que o xustifique debidamente no expediente, o número de lotes para os que un mesmo candidato ou licitador pode presentar oferta ou o dos que lle poden ser adxudicados a cada un deles.

¹⁰¹ Vid. CARBONERO GALLARDO, J.M., “Calificación de contratos y actos de trámite. Motivación y justificación en los expedientes y procedimientos tras la Ley de contratos del sector público 2017”, cit., p. 4.

¹⁰² VÁZQUEZ MATILLA, F.J., “El fraccionamiento del contrato. Ausencia de regulación en la LCSP y necesidad de definición”, *Contratación Administrativa Práctica*, n. 156, 2018, p. 2, pon o acento precisamente na necesidade de “determinar correctamente o concepto de fraccionamento do contrato”.

¹⁰³ A indebida utilización do contrato menor sen atender ás súas limitacións legais e/ou fraccionando o obxecto contractual para eludir a súa licitación en concorrencia desembocou en condenas penais polo delito de prevaricación tipificado no artigo

impondo a emisión para estes efectos, no caso concreto dos contratos menores, dun informe por parte do órgano de contratación para xustificar precisamente que “non se está a alterar o seu obxecto” co fin de evitar a aplicación dos limiares” que individualizan e flexibilizan a contratación menor¹⁰⁴.

A ausencia de pautas concretas ao respecto no enunciado da LCSP obriga a acudir, como se viñera facendo ata agora ao abeiro do TRLCSP inmediatamente anterior, á doutrina de órganos consultivos e fiscalizadores en materia de contratos do sector público co fin de extraer algunhas regras que poidan servir a xeito de patrón proporcionando certos fitos ou estándares que permitan marcar a divisoria no que á irregularidade do fraccionamento contractual se refire¹⁰⁵. Así, o Informe 69/2009, do 31 de marzo, da Xunta Consultiva de Contratación Administrativa, subliña como “a prohibición de fraccionar o obxecto dos contratos do sector público está dirixida fundamentalmente a evitar que a través dela se eluda a aplicación de certas normas cuxa exixibilidade depende do valor estimado do contrato”, polo que non pretende “agrupar artificialmente nun só contrato varias prestacións de distinta ou idéntica natureza, senón impedir a fraude de lei tendente a evitar a aplicación dos preceptos que regulan os procedementos aberto ou negociado ou as exixencias de publicidade no *Diario Oficial da Unión Europea*”. De aí a inexistencia de calquera “obriga de integrar nun só contrato dúas ou máis prestacións, *aínda que sexan similares e poidan executarse de forma conxunta, se entre elas non existe un vínculo operativo*”, sendo “perfectamente posible non só contratalas por separado, senón mesmo a súa explotación en forma independente”. Desta forma, o primeiro requisito que debe concorrer para que se poida apreciar fraccionamento contractual ilícito é a unidade operativa, funcional ou substancial entre as diferentes prestacións ou partes das prestacións contractuais.

Agora ben, como se concreta ese concepto xurídico indeterminado na práctica? Cando cabe entender que existe unha “unidade funcional” entre as partes para os efectos de determinar ilegal o fraccionamento? O Informe 31/2012, do 7 de maio de

404 do Código penal. Así, por exemplo, en relación co encadeamento de contratos para asesoría xurídica, na Sentenza 233/2017, do 6 de outubro, do Xulgado do Penal número 1 de Melilla. Sobre a fiscalización do contrato menor e os aspectos penais que formula, *vid.* a interesante reflexión, así como a doutrina e xurisprudencia citada por GARCÍA HERNÁNDEZ, J., “El fraccionamiento de los contratos menores y su no fiscalización: consecuencias penales”, *Revista de Derecho Local*, n. 44, 2016. Refírese, así mesmo, ás consecuencias penais derivadas da adjudicación irregular de contratos do sector público, ESQUIVIAS JARAMILLO, J.I., “Delito de prevaricación administrativa. Adjudicación irregular de contratos”, *CEFLegal: Revista Práctica de Derecho. Comentarios y casos prácticos*, n. 178, 2015, pp. 183 e ss.

¹⁰⁴ Refírese á distinción entre fraccionamento irregular e división en lotes, ORQUÍN SERRANO, J.J., “Contrato menor y eficiencia en la contratación pública”, *cit.*, pp. 4 e ss., quen sintetiza a cuestión subliñando como “cando se fracciona irregularmente o obxecto do contrato, o resultado da fracción bota un obxecto incompleto, que necesita das outras fraccións restantes para poder ser executado correctamente por unha empresa”, fronte á división en lotes, que se caracteriza por que “cada lote comprende un obxecto perfectamente executable por empresas diferentes, sen existir por iso ningún problema á hora da súa execución”; e, en fin, como “co fraccionamento se elude un procedemento de contratación máis garantista, mentres que cando se divide en lotes non se está a eludir ningún procedemento de licitación posto que se acode ao que corresponde, en atención ao valor estimado de todos os lotes no seu conxunto”.

¹⁰⁵ Resulta de sumo interese para o efecto o documento elaborado pola Fundación FIASEP, *Principios de contratación administrativa y su aplicación práctica en las áreas de riesgo*, 2013, en especial, pp. 72 e ss., relativas ao fraccionamento indebido ou fraudulento. Trátase dun documento técnico elaborado pola súa Comisión Técnica de Auditoría Pública para homoxeneizar a execución dos traballos e o tratamento e contido dos informes de auditoría no sector público. VÁZQUEZ MATILLA, F.J., “El fraccionamiento del contrato. Ausencia de regulación en la LCSP y necesidad de definición”, *cit.*, remítese, así mesmo, ao “corpo xurisprudencial” elaborado na materia polo Tribunal de Xustiza da Unión Europea, malia que “non foi citado ou utilizado con frecuencia en España”.

2013, da Xunta Consultiva de Contratación Administrativa do Estado, sinalou como “cabe entender que existe ‘unidade funcional’ se as diferentes prestacións que integran o contrato non poden ser separadas sen que sufra menoscabo ou detrimento a consecución do fin público perseguido, de modo que se pode afirmar que as prestacións deben agruparse nun só contrato en razón da función que van cumprir e non pola súa maior ou menor semellanza”¹⁰⁶. A Comisión Consultiva de Contratación Pública da Xunta de Andalucía, apunta, en fin, no seu Informe 6/2018, do 12 de xullo, “que poden ser elementos de referencia para iso a nomenclatura CPV (*Common Procurement Vocabulary* - Vocabulario Común de Contratación Pública), sistema de identificación e categorización de todas as actividades económicas susceptibles de ser contratadas mediante licitación pública na Unión Europea, o Código Normalizado de Produtos e Servizos das Nacións Unidas (UNSPSC), a Clasificación Central de Produtos (CPC), a Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), ou o *código xenérico no caso dos servizos sanitarios*”.

Afonda nesta doutrina, desde a perspectiva concreta do contrato menor, o Informe 1/2010, do 3 de febreiro, da Xunta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias, que, enfrontado ao feito de que “a contía sexa o elemento determinante da condición de contrato menor”, fai fincapé na necesidade “de contar cun criterio que permita dilucidar en que supostos a contratación separada de prestacións da mesma natureza puidese tacharse de fraccionamento fraudulento do obxecto do que debese ter sido un único contrato, para evitar superar o límite cuantitativo da contratación menor; e, pola contra, en que supostos tal fraccionamento estará suficientemente xustificado pola propia necesidade de que tales prestacións sexan atendidas mediante contratos distintos”. E así, considerando conveniente “ter presente o concepto doutrinal de contrato como institución xurídica”, parte dos seus elementos esenciais (suxeito, obxecto e causa) para concluír “que existirá un único contrato cando haxa coincidencia nos tres citados elementos”, debendo formalizarse contratos distintos “desde o momento en que a axeitada execución da prestación a realizar motive que un deses tres elementos varíe, aínda que haxa coincidencia nos outros dous”.

O Tribunal de Contas parte tamén desta doutrina nos seus Informes n. 1046, do 24 de xullo de 2014, de fiscalización sobre as actuacións realizadas polos concellos con cargo ao Fondo Estatal para o Emprego e Sustentabilidade Local, creado polo Real decreto-lei 13/2009, de 26 de outubro, e, en especial, o n. 1151, do 27 de abril de 2016, de fiscalización da contratación menor celebrada polo Instituto Nacional da Seguridade Social, exercicio 2013. Do acervo da voluminosa doutrina comprendida nos informes e ditames de órganos consultivos e fiscalizadores cabe derivar, en todo caso, certos indicadores de risco que permiten pór o foco sobre supostos de fraccionamento ilícito que cabería, en principio, presupor, salvo proba ou xustificación en contrario. Así, en relación con aqueles contratos de obxecto idéntico, moi similar ou complementario, adxudicados na mesma data ou datas moi próximas, que dean cobertura a unha mesma

¹⁰⁶ En tal sentido, para CANDELA TALAVERO, J.E., “El fraccionamiento del objeto de los contratos públicos y la fraudulenta utilización del contrato menor”, *Auditoría Pública*, n. 53, 2011, pp. 92 e ss., a unidade operativa ou funcional pivota arredor de “se son elementos inseparables para o logro dunha mesma finalidade ou se son imprescindibles para correcto funcionamento daquilo que se pretende conseguir mediante a celebración do contrato”.

causa ou necesidade pública, mesmo cando a súa execución se realice en situacións ou espazos físicos diversos, ou, se é o caso, de xeito moi palpable, cos orientados a satisfacer necesidades recorrentes, prestacións necesarias, previsibles e periódicas.

Así o subliña, polo demais, o Informe 14/2014, do 22 de xullo, da Xunta Consultiva de Contratación Administrativa da Generalitat de Catalunya, ao resaltar que “o fraccionamento fraudulento do obxecto dun contrato se pode producir tanto mediante a subscripción de diversos contratos menores destinados á obtención dun resultado único ou dunha prestación que tivese que ter sido obxecto dun único contrato, como tamén levando a cabo contratacións menores sucesivas para cubrir necesidades recorrentes que tivesen que formar parte dun único contrato [...], sempre que estas contratacións sucesivas supoñan unha alteración das normas de publicidade e das relativas aos procedementos de adxudicación que se tivesen que aplicar”¹⁰⁷.

Tamén o Informe 42/2017, do 2 de marzo de 2018, da Xunta Consultiva de Contratación Pública do Estado, tivo ocasión de facer fincapé na utilidade desta interpretación que permite afastarse do rigorismo excesivo para aceptar a posibilidade de sucesivos contratos menores a cargo dun mesmo operador económico “cando os seus obxectos sexan cualitativamente distintos” ou “cando, sendo as prestacións que constitúen o seu obxecto equivalentes, non haxa dúbida ningunha de que non constitúen unha unidade de execución no económico e no xurídico”. En definitiva, a división do contrato en lotes resulta axeitada para promover a transparencia e a libre concorrencia na licitación dos contratos públicos, malia que se fai necesario acuñar técnicas e pautas legais que permitan identificar e extirpalas ás prácticas para o efecto¹⁰⁸.

3.3 Adxudicación e perfección contractual

Unha vez determinada a necesidade, o obxecto e o orzamento, se é o caso, do contrato menor, procede a súa adxudicación. Conforme o artigo 131.3 da LCSP, a flexibilidade neste sentido aparenta ser máxima, pois “os contratos menores poderán adxudicarse directamente a calquera empresario con capacidade de obrar e que conte” coa habilitación profesional necesaria para realizar a prestación”. Convén recordar para estes efectos que o Informe 1/2009, do 25 de setembro, da Xunta Consultiva de Contratación Administrativa, foi taxativo ao excluír a equiparación de “habilitación profesional” con “solvenza técnica ou profesional” para identificala, en cambio, “cun requisito de legalidade” dirixido a “evitar que o sector público contrate cos que non exercen a actividade en forma legal”¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Mesmo cando se tivese podido exceder o límite temporal de 1 ano, pero a conduta representase auténtica fraude de lei, como razoa o Informe 22/2018, do 17 de abril, da Xunta Consultiva de Contratación Pública do Estado.

¹⁰⁸ Neste sentido, VÁZQUEZ MATILLA, F.J., “El fraccionamiento del contrato. Ausencia de regulación en la LCSP y necesidad de definición”, cit., p. 8, quen propón como “clave axeitada” a que denomina “técnica do triplo control”, fundada na “verificación de identidade na función técnica-económica, territorial e temporal”.

¹⁰⁹ Desta forma a habilitación empresarial ou profesional “fai referencia, máis que á capacitación técnica ou profesional, á aptitude legal para o exercicio da profesión de que se trata. Certamente as disposicións que regulan estes requisitos legais para o exercicio de actividades empresariais ou profesionais teñen en conta para outorgarlla que o empresario en cuestión conte con medios persoais e técnicos suficientes para desempeñalas, pero esta exixencia concíbese como requisito míni-

En calquera caso, ante a mención expresa pero exclusiva do artigo 131 á capacidade de obrar do empresario e á habilitación profesional que puidese resultar necesaria no caso concreto, cabería interpretar que a propia natureza e finalidade do contrato menor, a eficacia e axilidade que persegue, suavizan dalgún xeito as condicións de aptitude que establece con carácter xeral o artigo 65 da LCSP para contratar co sector público?¹¹⁰ Trátase dunha dúbida lóxica á vista dos termos discordantes empregados por ambos os dous preceptos, ao gardar silencio o primeiro deles en relación coa contratación menor sobre os requisitos relativos á solvencia económica e financeira, técnica ou profesional, e, en fin, a exigencia de non estar incurso en prohibición de contratar.

A cuestión foi abordada polo citado Informe da Xunta Consultiva de Contratación Administrativa, que sanciona, á vista da normativa entón aplicable, que a rotundidade con que se regulan as condicións de aptitude do contratista non pode ser desprazada por un precepto que non só garda silencio para o efecto, sen pronunciarse de forma expresa sobre esa posible exclusión, senón que, ademais, ten unha finalidade diversa, xa que non pretende “establecer os requisitos que debe reunir o adxudicatario dos contratos menores, senón o feito de que estes poden adxudicarse directamente sen necesidade de observar os requisitos formais establecidos para os restantes procedementos de adxudicación”. Desta forma sostén que “a limitación de exigencia de requisitos de aptitude á capacidade de obrar e ao título habilitante debe entenderse no sentido de que non é preciso acreditar documentalmente máis que a unha e o outro”¹¹¹, aínda que, “evidentemente, se a empresa adxudicataria se encontra en prohibición de contratar e esta circunstancia é do coñecemento do órgano de contratación, debe ser tida en conta”¹¹².

mo. Pola contra, cando a Lei de contratos do sector público fala de solvencia técnica ou profesional, por regra xeral faino pensando na necesidade de acreditar niveis de solvencia suficientes para a execución do contrato en cuestión, que por regra xeral serán superiores aos exixidos para simplemente poder exercer profesión de forma legal”.

¹¹⁰ Dispón este precepto de forma taxativa que “só poderán contratar co sector público as persoas naturais ou xurídicas, españolas ou estranxeiras, que teñan plena capacidade de obrar, non estean incursas nalgunha prohibición de contratar, e acrediten a súa solvencia económica e financeira e técnica ou profesional ou, nos casos en que así o exixa esta lei, se atopen debidamente clasificadas”. A iso sumarase, se é o caso, a acreditación que puidese corresponder “cando, por así determinalo a normativa aplicable, se lle requirisen ao contratista determinados requisitos relativos á súa organización, destino dos seus beneficios, sistema de financiamento ou outros para poder participar no correspondente procedemento de adxudicación”. En todo caso, os contratistas “deberán contar, así mesmo, coa habilitación empresarial ou profesional que, se é o caso, sexa exixible para a realización das prestacións que constitúan o obxecto do contrato”.

¹¹¹ Para tal efecto, sostén a Recomendación 1/2018, do 11 de abril, da Xunta Asesora de Contratación Pública do Goberno Vasco, que deberá xustificarse que “o obxecto social ou actividade económica da persoa contratista [...] se corresponde co do contrato”, debendo achegar o adxudicatario “declaración responsable ou referencia á súa inscrición” no Rexistro Oficial de Licitadores e Empresas Clasificadas”. Recomenda, polo demais, que se recolla este control nunha memoria final asinada polo órgano de contratación, ou ben no informe inicial “tras a verificación de ambos os dous aspectos, con indicación de que o obxecto social da empresa ou ben a actividade económica da persoa física contratista se corresponden co obxecto do contrato”.

¹¹² O teor literal deste precepto encontra reiteración entre os artigos reguladores dos contratos dos poderes adxudicadores que non teñan a condición de administracións públicas. E así, conforme o artigo 318 a) da LCSP “os contratos de valor considerado inferior a 40.000 euros, cando se trate de contratos de obras, de concesións de obras e concesións de servizos, ou a 15.000 euros, cando se trate de contratos de servizos e subministracións, poderán adxudicarse directamente a calquera empresario con capacidade de obrar e que conte coa habilitación profesional necesaria para realizar a prestación obxecto do contrato”. Do mesmo modo, en relación cos contratos das entidades do sector público que non teñan o carácter de poderes adxudicadores, o artigo 321.2 a) da lei dispón, de forma practicamente idéntica, que “os contratos de valor considerado inferior a 40.000 euros, cando se trate de contratos de obras, ou a 15.000 euros, cando se trate de contratos

A contratación menor encóntrase presidida así, en definitiva, polo principio de simplificación, auténtico faro que debe guiar a interpretación dos preceptos legais aplicables para o efecto. No empresario deben concorrer necesariamente os requisitos de aptitude do artigo 65 da lei para erixirse en contratista do sector público aínda cando sexa dun contrato menor, sen prexuízo de que a restrición procedemental que preside a adxudicación e execución deste tipo de contratos movese o lexislador a optar por non impor a súa acreditación, facendo “primar a celeridade do procedemento e a súa eficacia ás estritas exixencias de seguridade xurídica que si son propias doutros contratos de maior transcendencia económica”¹¹³. Non obstante, a potestade fiscalizadora, a prerrogativa de inspección que acompaña o sector público durante a preparación, adxudicación e posterior execución contractual permítenlle ao órgano de contratación solicitarlle en calquera momento ao empresario, en caso de que as súas condicións de aptitude lle xeren dúbidas, a exhibición da documentación correspondente¹¹⁴.

Chegados a este punto, requírese, en fin, para a culminación do expediente de contratación, a aprobación do gasto, isto é, a súa fiscalización previa, e a incorporación a este da factura correspondente, que deberá reunir, como é natural, os requisitos que as normas de desenvolvemento da LCSP establezan para o efecto¹¹⁵. É certo que a Lei de 2017 require no seu artigo 118 tramitación adicional para a preparación do contrato menor, en comparación coa regulación disposta ao respecto polo TRLCSP vixente ata o momento. Malia iso, non cabe ignorar o protagonismo indubidable que aínda corresponde á factura como elemento esencial do expediente do contrato menor¹¹⁶ e, aínda que o precepto é claro ao respecto, non cabe dúbida de que resultaría beneficiosa a solicitude de ofertas con transparencia e igualdade de trato entre potenciais adxudicatarios.

Resultan claves para o efecto os desenvolvementos autonómicos e locais que impuxeron mesmo por debaixo do limiar sinalado para iso para os contratos menores no artigo 118 da LCSP, a solicitude de varias ofertas, buscando así, en última instancia, a selección da máis vantaxosa e a motivación da adxudicación final en íntima conexión

de servizos e subministracións, poderán adxudicarse directamente a calquera empresario con capacidade de obrar e que conte coa habilitación que, se é o caso, sexa necesaria para realizar a prestación obxecto do contrato”.

¹¹³ ORQUÍN SERRANO, J.J., “Contrato menor y eficiencia en la contratación pública. Decálogo para una correcta utilización de los contratos menores”, cit., p. 12.

¹¹⁴ Así o sostén ORQUÍN SERRANO, J.J., “Contrato menor y eficiencia en la contratación pública. Decálogo para una correcta utilización de los contratos menores”, cit., p. 13, para quen “non é recomendable que esta posibilidade se converta na forma xeral de actuación do órgano de contratación, pois tal cousa alteraría a propia configuración xurídica do contrato menor”. Sobre o debate acerca da acreditación documental dos requisitos de aptitude para contratar en relación coa contratación menor resulta interesante a posición da Xunta Consultiva de Contratación de Canarias nos seus Informes 6/2009, do 30 de xullo, e 1/2015, do 19 de marzo. *Vid.* ao respecto ARENAS ALEGRÍA, C.C., “Contratos menores. Limitaciones impuestas en la Ley de contratos del sector público de 8 de noviembre de 2017”, cit., pp. 6 e ss.

¹¹⁵ Sostén ARENAS ALEGRÍA, C.C., “Contratos menores. Limitaciones impuestas en la Ley de contratos del sector público de 8 de noviembre de 2017”, cit., p. 7, que o órgano de contratación podería exixir outros trámites adicionais, sempre que non vulnere a simplificación propia do contrato menor.

¹¹⁶ Trátase, sen dúbida, na liña do disposto polo artigo 210 da LCSP, do documento que acredita o cumprimento do contratado, o seu alcance, e a recepción da prestación, ademais do que certifica o seu prezo ou importe final. Debe recordarse, en todo caso, que conforme o artigo 72 do Regulamento xeral da Lei de contratos das administracións públicas, aprobado polo Real decreto 1098/2001, do 12 de outubro, “nos contratos menores poderá facer as veces de documento contractual a factura pertinente”, que deberá contar, en todo caso, coa “conformidade do servizo competente coa prestación recibida”.

co principio de eficiencia¹¹⁷. Trátase, en suma, de dar cun equilibrio axeitado¹¹⁸ –difícil, para que negalo, pero non imposible– entre os principios de transparencia, competencia e igualdade de licitadores, que deberían actuar en detrimento da opacidade e das corruptelas instauradas en relación con esta forma de contratar, e a propia axilidade da contratación menor, cuxa lixeireza non deba entorpecerse nin burocratizarse en exceso, posto que as súas vantaxes para a satisfacción de necesidades públicas inmediatas de escasa contía resultan palmarias¹¹⁹. Así se desprende da propia filosofía inspiradora da nova lei, claramente favorable a unha minoración do peso relativo da contratación menor no noso sector público a pesar dos vaivéns experimentados polo artigo 118 desde a súa aprobación.

En todo caso, a LCSP mantén tres supostos especiais de contratos menores cuxa tramitación simplifica aínda máis respecto do disposto no seu artigo 118. Dun lado, os previstos no artigo 131.4 da lei, relativos á prestación de asistencia sanitaria en supostos de urxencia e cun valor considerado inferior a 30.000 euros, aos que non se aplican as disposicións legais relativas á preparación e adxudicación do contrato, chegando con que, ademais de xustificarse a urxencia, se determine o obxecto da prestación, fixándose o prezo a satisfacer pola asistencia e designando o órgano de contratación a empresa á cal lle corresponderá a execución¹²⁰.

Doutro, os considerados polo artigo 310 para “a prestación de actividades docentes en centros do sector público desenvolvidas en forma de cursos de formación ou perfeccionamento do persoal ao servizo da Administración ou cando se trate de seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboracións ou calquera outro tipo similar de actividade, sempre que esas actividades sexan realizadas por persoas físicas”. Son supostos que quedan tamén á marxe das disposicións da lei relativas á preparación e adxudicación do contrato, bastando a designación ou nomeamento por autoridade competente para acreditar a existencia do contrato¹²¹.

E, en última instancia, os celebrados ao abeiro da disposición adicional novena da lei para a subscripción a revistas e outras publicacións, calquera que sexa o seu soporte, así como para o acceso á información contida en bases de datos especializadas e, na

¹¹⁷ Vid. ao respecto, sobre a solicitude de ofertas ou a elección motivada da oferta máis vantaxosa para o contrato menor, MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., “La imprescindible necesidad de anticipación para afrontar las limitaciones a los contratos menores que impone la nueva Ley de contratos del sector público”, cit. en relación coas experiencias e documentación autonómica alí citadas.

¹¹⁸ A iso refírese tamén MUÑOZ PEDRAZ, A.M., “Sobre la trascendencia del Real Decreto-ley 3/2020 de 4 de febrero, en materia de contratos menores ¿practicidad u opacidad?”, *Actualidad Administrativa*, n. 6, 2020, p. 2, quen refire “unha sorte de loita de equilibrios” no contrato menor, perseguíndose “un balance entre a evidente necesidade de subscribir aqueles e o certo escurantismo que os rodea”.

¹¹⁹ E así, xunto ao procedemento aberto simplificado que recolle o artigo 159 da LCSP, que admite, ademais, en ocasións, un procedemento simplificado aínda máis abreviado, establécese para a contratación menor un procedemento de adxudicación directa que, en ocasións, para certas contías, as comunidades autónomas e entidades locais viñeron completar, ao exixir na súa regulación propia a solicitude de varias ofertas ou o cumprimento de trámites específicos para a súa adxudicación, por exemplo, a propia motivación da proposta de adxudicación, dando lugar así a unha modalidade propia que cabería acusar de adxudicación directa simplificada. VILLANUEVA CUEVAS, A., “¿Un nuevo modelo de contratación menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público?”, cit., pp. 38 e ss., alerta sobre a “maior complexidade” que iso podería supor para os contratistas, “que se ven sometidos a requisitos diferentes en función da Administración coa que se relacionen”.

¹²⁰ Disposición adicional 24ª do anterior TRLCSP.

¹²¹ Artigo 304 do anterior TRLCSP.

medida en que resulten imprescindibles, os servizos necesarios para a subscrición ou a contratación citadas anteriormente, sempre que a súa contía sexa inferior ao limiar establecido para a súa suxeición a regulación harmonizada, que poderán efectuarse conforme o disposto para os contratos menores “e con suxeición ás condicións xerais que apliquen os provedores, incluíndo as referidas ás fórmulas de pagamento”¹²².

Polo demais, o artigo 36 da LCSP vincula, con carácter xeral, a perfección dos contratos celebrados polos poderes adxudicadores á súa formalización¹²³). Quedan exceptuados, non obstante, da vixencia desta regra os contratos menores, os baseados nun acordo marco e os específicos no marco dun sistema dinámico de adquisición. Son contratos que pola súa propia singularidade se perfeccionan ao momento da súa adxudicación. Non en van, polo que se refire aos contratos menores, definidos no artigo 118 da LCSP, se distinguen por un expediente de contratación sumamente simplificado, que tan só exige, con carácter xeral, o informe do órgano de contratación en que se motive a necesidade do contrato e o non fraccionamento do seu obxecto, así como a aprobación do gasto e, en fin, a incorporación da factura correspondente.

Conforme o artigo 153.2 da lei, os documentos a que se refire aquel precepto acadarán para acreditar a súa existencia e cumprir co carácter formal e a práctica xeneralización da forma escrita que sanciona para a contratación do sector público o artigo 37.1 da lei, sen necesidade de formalización expresa¹²⁴.

3.4 Transparencia e publicidade na contratación menor

A LCSP trouxo consigo novas obrigas en materia de transparencia desde a perspectiva da contratación menor. E así, resolve as interrogantes formuladas a causa da imprecisión e escasa calidade técnica do enunciado do artigo 8.1 a) da Lei 19/2013, do

¹²² Para tal efecto a disposición adicional 9ª da LCSP dispón, apartado primeiro *in fine*, seguindo, para tal efecto, a pauta da súa antecesora no TRLCSP, que “o aboamento do prezo, nestes casos, se fará na forma prevista nas condicións que rexan estes contratos, sendo admisible o pagamento con anterioridade á entrega ou realización da prestación, sempre que iso responda aos usos habituais do mercado”. É máis, o seu apartado segundo estende ás entidades do sector público contratantes a consideración de consumidores, para os efectos previstos na lexislación de servizos da sociedade da información e comercio electrónico, cando este tipo de contratos se asinen por medios electrónicos, informáticos ou telemáticos. Non en van, trátase de acordos contractuais sempre problemáticos pola propia presión das editoriais, en especial as estranxeiras, como ben subliña GONZÁLEZ GARCÍA, J., “Los contratos menores en la Nueva Ley de contratos del sector público”, *Blog Global Politics and Law. Un sitio de política y Derecho*, 20 de novembro de 2017, o que fai que en moitas ocasións se trate de meros contratos de adhesión por parte das administracións públicas contratantes. RIERA LÓPEZ, M., “Contratos menores: rasgos característicos, menciones especiales y consecuencias de un uso abusivo”, cit., pp. 61 e ss., reflexiona sobre como o afán de facilitar e axilizar o procedemento de contratación do sector público achandou o camiño non só cara a un posible fraccionamento, senón tamén ao uso desmesurado da figura do contrato menor, analizando, en particular, o caso singular da subscrición a revistas e outras publicacións.

¹²³ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, J.L., “El nacimiento de los contratos públicos: reflexiones sobre una equivocada transposición de la Directiva comunitaria «de recursos»”, *Revista de Administración Pública*, n. 185, 2011, p. 341, pregúntase a que obedece a ficción do cambio “meramente terminolóxico” relativo ao momento perfecto do contrato sancionado polo ordenamento xurídico español, dado que na práctica se impón, na súa opinión, á vista da regulación da cuestión pola lexislación entón vixente en materia de contratación pública, agora en boa medida reproducida de forma pacífica pola nova LCSP, “a evidencia do seu real nacemento coa adxudicación, que segue sendo o decisivo e no cal se concentran as medidas de control”, dado que nada pode cambiar a formalización “do xa decidido, do xa completamente determinado pola adxudicación”.

¹²⁴ RÍOS MARTÍN, E., *La contratación pública local: avances y retrocesos en su regulación. Incidencia de las Directivas de cuarta generación*, Atelier, Barcelona, 2016, pp. 273 e ss., mostrouse crítica co mantemento do *statu quo* anterior respecto aos contratos menores, “sen facer distinción en canto á súa utilización, polo que de igual xeito se pode acudir a esta figura nun municipio de pequena poboación, coa repercusión que ese gasto terá nas partidas orzamentarias, ou nun ministerio”.

9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno, que, tras dispor que todos os suxeitos incluídos no ámbito de aplicación do título I da lei¹²⁵ deben facer pública, como mínimo, a información relativa a “todos os contratos, con indicación do obxecto, duración, o importe de licitación e de adxudicación, o procedemento utilizado para a súa celebración, os instrumentos a través dos que, se é o caso, se publicou, o número de licitadores participantes no procedemento e a identidade do adxudicatario, así como as modificacións do contrato”, sanciona, de forma certamente críptica, que a publicación da relativa aos contratos menores “poderá realizarse” trimestralmente, abrindo en consecuencia interrogantes acerca do carácter preceptivo ou meramente potestativo da citada publicación en relación coa contratación menor.

En efecto, debe entenderse que ese “poderá” se refire á posibilidade de optar ou non pola publicación? Ou impón, quizais, a publicación permitindo o emprego potestativo de prazos diversos ao trimestral que establece como garantía mínima? As dúbidas formuladas motivaron, no seu momento, a publicación dunha nota informativa do Ministerio da Presidencia sobre a Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno e a publicidade dos contratos menores, na cal se advertía de forma expresa que “as obrigas con respecto á publicidade dos contratos públicos que emanan da lexislación sobre transparencia son complementarias e, no caso dos contratos menores, máis amplas que as que establece a lexislación sobre contratación pública”.

Convén recordar, en todo caso, que o contrato menor se perfecciona no momento da súa adxudicación, razón pola que tanto o artigo 118.6 da lei, ao referirse á publicación do contrato menor, como o 154.5, relativo ao anuncio da súa formalización, se remiten ao unísono ao artigo 63.4 da lei, que dispón a publicación da información relativa aos contratos menores como mínimo de forma trimestral no perfil de contratante con carácter preceptivo¹²⁶, destacando, para tal efecto, o “deberá” que sanciona rotundamente o precepto fronte ao “poderá” que establece o artigo 8 da Lei 19/2013, do 9 de decembro. O seu enunciado dispón, a este respecto, que “a información a publicar para este tipo de contratos será, polo menos, o seu obxecto, duración, o importe de adxudicación, incluído o imposto sobre o valor engadido, e a identidade do adxudicatario, ordenándose os contratos pola identidade do adxudicatario”. Facilita así o cómputo e a valoración da contía contratada con cada adxudicatario particular¹²⁷.

¹²⁵ Isto é, non só as administracións públicas para os efectos da Lei 19/2013, do 9 de decembro, senón todo o ámbito subxectivo enunciado polo seu artigo 2.1.

¹²⁶ Sobre a tramitación do actual artigo 63 da LCSP e a atención que recibiu no Congreso dos Deputados, *vid.* LÓPEZ DE LA RIVA CARRASCO, F.A. e ALBÓNIGA ITURBE, J.M., “La nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público: un cambio sustancial”, cit., pp. 6 e ss. En concreto, sobre a valoración do momento en que se entende que un contrato menor existe e, polo tanto, comeza a contar o trimestre establecido para darlle publicidade, *vid.* VÁZQUEZ FERNÁNDEZ, B., “La problemática del contrato menor”, cit., p. 6, así como a doutrina administrativa alí citada.

¹²⁷ Facilitando, nun primeiro momento, o control de que non se superasen as contías definidas polo lexislador no enunciado orixinal do artigo 118 da LCSP.

Trátase, con carácter xeral, da información que haberá que comunicar tamén, por medios electrónicos, informáticos ou telemáticos¹²⁸, ao Rexistro de Contratos do Sector Público a teor do disposto polo artigo 346.3 da LCSP¹²⁹. Un mecanismo de publicidade ou transparencia relativa, en canto o acceso aos seus datos está aberto aos órganos das administracións públicas que os precisen para o exercicio das súas competencias legalmente atribuídas, atopándose tan só parcialmente dispoñible para o público, que unicamente poderá acceder a datos que non teñan o carácter de confidenciais, coas limitacións que impoñan para iso as normas sobre protección de datos de carácter persoal, sempre que non fosen previamente publicados de modo telemático e a través de Internet. O seu mantemento está previsto, fundamentalmente, para os efectos de facilitar o control da contratación pública en España. E así, o Goberno enviará anualmente un informe sobre a materia ás Cortes Xerais, a partir dos datos e análises proporcionadas polo Rexistro. Informe que deberá pórse en coñecemento, así mesmo, da Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia¹³⁰.

O control da contratación pública atópase tamén detrás da remisión de contratos que sanciona o artigo 335 da LCSP ao Tribunal de Contas ou órgano externo de fiscalización da comunidade autónoma correspondente. Trátase de facilitar o exercicio dunha función fiscalizadora externa e *a posteriori*, de forma que, polo que se refire aos contratos menores, o enunciado do precepto impón a remisión dunha relación dos contratos menores celebrados, dentro dos tres meses seguintes á súa formalización, onde se consignará a identidade do adxudicatario, o obxecto do contrato e a súa contía. A relación, ordenada por adxudicatario, poderá realizarse directamente por vía electrónica desde a plataforma de contratación onde teña localizado o seu perfil de contratante o órgano de contratación correspondente¹³¹.

En suma, deixan de considerarse absolutamente opostos ou enfrontados os termos “contrato menor”, “publicidade” e “transparencia”, aínda que convén chamar a atención sobre unha práctica certamente opaca, aberta precisamente pola súa escasa claridade a abusos e corruptelas de diversa tipoloxía, que lonxe de embridarse se consolidou no enunciado da nova LCSP¹³². Refírome, en concreto, á exoneración de practicamente calquera requirimento formal de transparencia ou de control daqueles contratos menores cuxo valor estimado fose inferior a 5.000 euros, sempre que

¹²⁸ Na forma que determine o ministro de Facenda e Función Pública.

¹²⁹ Debe tomarse en consideración que, conforme o apartado 6 do precepto, se a Administración pública correspondente dispón de Rexistro de Contratos análogo no seu ámbito de competencias, a comunicación e o intercambio de datos poderán efectuarse entre os respectivos rexistros de contratos.

¹³⁰ Recae sobre o Ministerio de Facenda e Función Pública, conforme o artigo 346.8 da LCSP, a obriga de facerse cargo desta posta en coñecemento tras a elevación do informe polo Goberno ás Cortes Xerais.

¹³¹ Deberán comunicarse así mesmo as posibles variacións de prazos, de prezo e o importe final, a nulidade e a extinción normal ou anormal dos contratos indicados, sen prexuízo, en todo caso, das facultades destes órganos de fiscalización externos para reclamar cantos datos, documentos e antecedentes estimen pertinentes en relación cos contratos de calquera natureza e contía que se celebren.

¹³² Neste sentido, sobre o papel cualificado que corresponde á publicidade como freo á corrupción e garante da competencia e eficiencia económica en relación, en particular, co contrato menor, *vid.* DURÁN RUIZ DE EGUILAZ, H., “La falta de publicidad en conflicto con el respeto a los principios generales de la contratación pública. Su repercusión en el contrato menor y en el procedimiento negociado sin publicidad por cuantía”, *Altheia. Cuadernos Críticos del Derecho*, n. 2, 2016, pp. 59 e ss., así como a doutrina alí citada.

o sistema de pagamento utilizado polos poderes adxudicadores fose o de anticipo de caixa fixa ou outro sistema similar para realizar pagamentos menores¹³³.

Son contratos de escasa contía, adxudicados de forma directa e perfeccionados coa mera selección do contratista adxudicatario polo órgano de contratación, sen necesidade nin tradición práctica de solicitar, por outra parte, varias ofertas, en consonancia coa propia flexibilidade atinente aos pagamentos satisfeitos mediante o sistema de anticipos de caixa fixa. Entende por tal o artigo 78.1 da Lei 47/2003, do 26 de novembro, xeral orzamentaria, “as providións de fondos de carácter extraorxamentario e permanente que se realicen a pagadorías, caixas e habilitacións para a atención inmediata e posterior aplicación ao capítulo de gastos correntes en bens e servizos do orzamento do ano en que se realicen, de gastos periódicos ou repetitivos”. Desenvolve este concepto o artigo 1 do Real decreto 725/1989, do 16 de xuño, que regula os anticipos de caixa fixa, relacionando, a título meramente exemplificativo, “os referentes a axudas de custo, gastos de locomoción, material non inventariable, conservación, tracto sucesivo e outros de similares características”, que non terán a consideración, en calquera caso, de pagamentos a xustificar.

Pois ben, os contratos de valor considerado inferior a 5.000 euros satisfeitos a través deste sistema ou de calquera outro similar para realizar pagamentos menores quedan exceptuados da publicación no perfil de contratante, conforme o artigo 63.4, sen que deban comunicarse os seus datos básicos ao Rexistro de Contratos do Sector Público, en consonancia co disposto polo artigo 346.3¹³⁴, nin a súa relación ao Tribunal de Contas ou órgano externo de fiscalización da comunidade autónoma, en virtude do artigo 335.1.

A iso súmanse, polo demais, a excepción que sanciona o artigo 151 c) da Lei 47/2003, do 26 de novembro, xeral orzamentaria, ao eximir de fiscalización previa por parte da función interventora os “gastos menores de 5.000 euros cuxo pagamento se realice mediante o procedemento especial de anticipo de caixa fixa”, e a previsión do artigo 4.1 *in fine* da Lei 25/2013, do 27 de decembro, de impulso da factura electrónica e creación do rexistro contable de facturas no sector público, que permite ás administracións públicas excluír regulamentariamente da obriga do seu uso e presentación a través do punto xeral de entrada que corresponda aquelas facturas cuxo importe sexa de ata 5.000 euros.

Na súa redacción orixinal a LCSP exceptuaba da regulación dos contratos menores os gastos pagados a través do sistema de anticipo de caixa fixa, aínda que unicamente en relación coa súa publicidade, non así co resto de trámites e requisitos exixidos

¹³³ Para GONZÁLEZ GARCÍA, J., “Los contratos menores en la Nueva Ley de contratos del sector público”, cit., non cabe dúbida que o grande problema a atallar é o abuso dos anticipos de caixa fixa, contratos que “non teñen o máis mínimo apoio documental, máis alá da factura de ter realizado a prestación, xa sexa de adquisición de bens ou de servizos ou de subministracións. A forma en que se pagan cunha enchedura case automática de contías fai que sexa moi complicado de controlar e que se poida eludir a través seu a normativa contable, orzamentaria e de contratación”.

¹³⁴ Que si exige, non obstante, para o suposto de contratos inferiores a 5.000 euros cuxo sistema de pagamento fose diverso, a comunicación de órgano de contratación, denominación ou obxecto do contrato, adxudicatario, número ou código identificativo do contrato e importe final. Curiosamente este é o único precepto relativo a estes contratos, de prezo inferior a 5.000 euros, que se refire de forma explícita ao imposto sobre o valor engadido para entendela incluído, en todo caso, no importe citado.

para a súa tramitación¹³⁵, sancionando con iso unha distinción capital na tramitación dos contratos menores en función da forma de realizar o pagamento. Deste xeito, o mesmo contrato menor tiña trámites diversos segundo fose pagado pola tesouraría do ente público ou mediante anticipo de caixa fixa. A reforma da LCSP efectuada polo Real decreto-lei 3/2020, do 4 de febreiro, dálle resposta á problemática formulada por esta vinculación de trámites contractuais e forma de pagamento, modificando o artigo 118.5 da lei para puntualizar agora de forma expresa que os contratos cuxo valor estimado non exceda os 5.000 euros e sexan pagados “a través do sistema de anticipos de caixa fixa ou outro similar para realizar pagamentos menores” non requiren de informe xustificativo previo, alcanzando, polo tanto, tan só coa aprobación do gasto e posterior incorporación ao expediente da factura.

A contratación menor demostra con iso a súa forza e resistencia no noso ordenamento xurídico, malia o debate e ás reiteradas críticas ocasionadas polo seu emprego –sumamente estendido– entre o noso sector público. Cabe destacar, para estes efectos, a posición abertamente contraria ao seu mantemento da Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia, xa que “(i) non vén exixida pola directiva; (ii) constitúe unha práctica completamente contraria aos principios inspiradores da contratación pública como a concorrancia, non discriminación ou igualdade de acceso que debería ser, como máximo, excepcional; (iii) existe constancia e abundante crítica doutrinal e dos órganos de control externo acerca do abuso da figura do contrato menor. Debe recordarse que o principio de libre concorrancia resulta de obrigado cumprimento para todo contrato e existen outros mecanismos máis garantes da libre concorrancia e a regulación económica eficiente. Por todo iso, a CNMC recomendou a súa supresión e a súa tramitación como procedementos abertos simplificados”¹³⁶.

Non queda senón confiar en que a Oficina Independente de Regulación e Supervisión da Contratación, creada polo artigo 332 da LCSP “coa finalidade de velar pola correcta aplicación da lexislación e, en particular, promover a concorrancia e combater as ilegalidades, en relación coa contratación pública”, detecte e poña de manifesto, no exercicio das súas funcións, “incumprimentos específicos ou problemas sistémicos”, promovendo “a concorrancia na contratación pública e o seguimento das boas prácticas”, á vez que verifica, tamén desde a perspectiva particular dos contratos menores, que “se apliquen coa máxima amplitude as obrigas e boas prácticas de transparencia, en particular as relativas aos conflitos de interese, e detectar as irregularidades que se produzan en materia de contratación”.

¹³⁵ *Vid.* ao respecto, PALACIOS ALBARSANZ, L.M., “Los contratos menores de importe inferior a cinco mil euros y su tramitación presupuestaria”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 6, 2020, pp. 5 e ss., para quen o sistema regulado era, en moitas ocasións, “inoperativo e de difícil cumprimento dado o tipo de gastos que, xeralmente, se aboan mediante anticipo de caixa fixa”. O autor refírese á posibilidade que permite ás entidades locais regular nas súas propias bases de execución do orzamento un sistema para realizar pagamentos menores, dando noticia do procedemento especial de execución de gastos de importe inferior a 5.000 euros aprobado polo Concello de Segovia.

¹³⁶ *Vid.*, en concreto, o estudo da Comisión E/CNMC/004/18, *Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España*, do 7 de febreiro de 2019, p. 12, reiterando a posición que mantivera no seu informe anterior IPN/CNMC/010/15.

4 Reflexión final

Á luz de canto antecede, cabe afirmar que a reforma efectuada pola LCSP na materia que nos ocupa procurou implementar unha regulación máis restritiva e exixente, coa finalidade de facer do contrato menor un procedemento case excepcional, para atender necesidades puntuais e esporádicas, urxentes e perfectamente definidas¹³⁷. As limitacións impostas polo artigo 118 da lei non resultan aplicables, non obstante, ás obras, servizos e subministracións contratadas directamente a través dun servizo de compras centralizadas por unha contía inferior ás especificadas neste último precepto, sexa de ámbito estatal, como específica o propio artigo, sexa doutro ámbito, por analogía; de aí que se trate, en suma, dunha alternativa a explorar.

Non en van, cabe extraer unha conclusión clara e indiscutible da reforma en materia de contratación menor, e é que as distintas unidades do sector público deben planificar axeitadamente aquelas necesidades con que conten e que caiba considerar, evidentemente, predicibles; isto é, que resulten previsibles, independentemente de que sexan concretas e específicas para un momento temporal en particular ou, aquí está a grande innovación, periódicas e recorrentes¹³⁸. Só así poderán reducir ao mínimo de forma racional e eficiente o número de contratos menores que asinen.

Incide niso o artigo 28.4 da LCSP, que, aínda que limita a publicidade correspondente á planificación daqueles contratos suxeitos a regulación harmonizada, dispón de forma expresa que “as entidades do sector público programarán a actividade de contratación pública, que desenvolverán nun exercicio orzamentario ou períodos plurianuais e darán a coñecer o seu plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto no artigo 134 que polo menos recolla aqueles contratos que quedarán suxeitos a unha regulación harmonizada”.

E é que non se trata tanto de extirpar e eliminar a contratación menor da práctica e da actuación do sector público como de reconducila a unhas canles máis axeitadas¹³⁹. En realidade, a problemática inherente ao seu emprego ten máis que ver co seu mal uso, sen dúbida repetitivo e abusivo, que coa figura en si, sen que iso alcance a ocultar as evidentes vantaxes que corresponden ao contrato menor desde outras perspectivas. Así, entre outras, permite que a contratación pública se abra a todos aqueles pequenos provedores que non están preparados para afrontar os retos que suscita e exige a nova tramitación electrónica imposta pola LCSP; serve ao axeitado funcionamento da Administración e á satisfacción de intereses públicos que exige

¹³⁷ Responde, en definitiva, á convicción expresada antes da aprobación da LCSP, entre outros, por VELÁZQUEZ NAVARRETE, P., “La excepcionalidad de la contratación menor”, cit., p. 399, para quen “tendo constatado que a contratación menor é campo fertilizado para prácticas irregulares [...], o lexislador debe cuestionar hoxe a súa propia existencia, comprometida polo espírito das normas europeas”.

¹³⁸ Así o subliña VÁZQUEZ FERNÁNDEZ, B., “La problemática del contrato menor”, cit., pp. 6 e ss., para quen a nova LCSP implica un cambio radical en relación coa actividade contractual do sector público con importantes consecuencias entre as que destaca, significativamente, a “exigencia de planificación”.

¹³⁹ Canles que haberá que clarificar e endurecer, en opinión de MUÑOZ PEDRAZ, A.M., “Sobre la trascendencia del Real decreto-ley 3/2020 de 4 de febrero, en materia de contratos menores ¿practicidad u opacidad?”, cit., p. 4, que se mostra contraria á eliminación do límite cuantitativo na contratación cun mesmo licitador efectuada polo Real decreto-lei 3/2020, do 4 de febreiro.

unha resposta inmediata no quefacer diario da Administración; e pode servir para fomentar a participación de autónomos e micropemes locais na contratación coa Administración local¹⁴⁰.

A nova lei ofrece, en tal sentido, mecanismos diversos para atender aquelas exixencias correntes que puidesen presentarse de forma habitual e constante ao órgano de contratación. Son sistemas concibidos e regulados para a racionalización da contratación pública¹⁴¹. Cabe citar, entre eles, os acordos marco¹⁴², os sistemas dinámicos de contratación¹⁴³, as centrais de contratación¹⁴⁴ e os contratos de subministracións ou servizos en que o empresario se obrigue a entregar unha pluralidade de bens ou a executar o servizo de forma sucesiva e por prezo unitario, sen que o número total de entregas ou prestacións incluídas no obxecto contractual se defina con exactitude ao momento da súa celebración, por estar subordinado ás necesidades cotiás e cambiantes da Administración¹⁴⁵, por non falar, en fin, das posibilidades que formula o uso do procedemento aberto simplificado e, especialmente, do abreviado ou sumario.

Corresponderalle, en fin, a cada entidade concreta do sector público analizar o punto de partida en que se atopa, planificar o gasto público que deba realizar en materia de contratación pública e programar, en consecuencia, os seus procedementos de licitación en función das necesidades reais e previsibles con que conta, buscando optimizar, en todo caso, a eficiencia e racionalidade de cada un dos expedientes de contratación que tramite.

¹⁴⁰ Así, CARRODEGUAS MÉNDEZ, R., "Análisis de la nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público", cit., pp. 75 e ss., para quen "o contrato menor segue sendo un 'contrato necesario'. Prescindir da súa utilización antólase complicado".

¹⁴¹ Incide TERRÓN SANTOS, D., "La racionalización técnica en la contratación pública como alternativa a los contratos menores", cit., na dificultade, aínda que de carácter temporal, que supón, especialmente para a Administración local, o atraso na plena implantación e desenvolvemento de ferramentas electrónicas de contratación pública, "cuxa ausencia en determinados entes –os de carácter local, sobre todo– é, polo momento, o gran valedor do contrato menor". Sobre o impulso á contratación electrónica na LCSP *vid.*, con maior profundidade, CASARES MARCOS, A., "Retos y oportunidades derivados de la implantación de la contratación pública electrónica", *Revista CEFLegal*, n. 218, 2019, pp. 81 e ss.; e, máis recente, "La apuesta por la contratación pública electrónica", Quintana López, T. (dir.); Rodríguez Escanciano, S. e Casares Marcos, A. (coords.), *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 443 e ss.

¹⁴² Regulados nos artigos 219 a 222 da LCSP. Conforme o artigo 219.1, "un ou varios órganos de contratación do sector público poderán celebrar acordos marco cunha ou varias empresas co fin de fixar as condicións a que deberán axustarse os contratos que pretendan adxudicar durante un período determinado, en particular polo que respecta aos prezos e, se é o caso, ás cantidades previstas, sempre que o recurso a estes instrumentos non se efectúe de forma abusiva ou de modo que a competencia se vexa obstaculizada, restrinxida ou falseada".

¹⁴³ Regulados nos artigos 223 a 226 da LCSP. Conforme o artigo 223.1, "os órganos de contratación poderán articular sistemas dinámicos de adquisición de obras, servizos e subministracións de uso corrente cuxas características, xeralmente dispoñibles no mercado, satisfagan as súas necesidades, sempre que o recurso a estes instrumentos non se efectúe de forma que a competencia se vexa obstaculizada, restrinxida ou falseada".

¹⁴⁴ Reguladas nos artigos 227 a 230 da LCSP. Conforme o artigo 227.1, "as entidades do sector público poderán centralizar a contratación de obras, servizos e subministracións, atribuíndoas a servizos especializados". Trátase, en suma, de instrumentalizar a adquisición de bens ou servizos para o sector público a través de sistemas centralizados.

¹⁴⁵ Regulados nos artigos 16.3 a) e 17, así como na disposición adicional 33ª da LCSP. Nestes supostos, que non poderán acadar, en todo caso, os servizos que impliquen exercicio da autoridade inherente aos poderes públicos, apróbase un orzamento máximo, aínda que queda sen definir con exactitude a contía total no momento de asinar o contrato, por estar subordinadas as entregas ás necesidades reais do adquirente.

Bibliografía

- ARENAS ALEGRÍA, C.C., “Contratos menores. Limitaciones impuestas en la Ley de Contratos del Sector Público de 8 de noviembre de 2017”, *La Administración al Día*, 19 de febrero de 2019. Disponible en: <http://laadministracionaldia.inap.es/>.
- AYMERICH CANO, C., “Corrupción y contratación pública: análisis de las nuevas Directivas europeas de contratos y concesiones públicas”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 45-46, 2015.
- BATET, M.P., “El retorno de Chucki”, *La parte contratante*, 7 de marzo de 2019. Disponible en: <https://lapartecontratante.blog/2019/03/07/el-retorno-de-chucki-por-m-p-batet/>.
- BERROCAL HERNÁNDEZ, A. e FERNÁNDEZ MONTERO, P., “La Instrucción 1/2019 de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación sobre el contrato menor: Lectura [muy] crítica”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 11, 2019. BETANCOR RODRÍGUEZ, A., “Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación”, Gimeno Feliú, J.M. (dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Aranzadi, Madrid, 2018.
- CAMPOS, C., “Crónica de una muerte anunciada la racionalización del contrato menor”, *masqleyes: hablando de leyes que no hacen milagros*, 5 de febrero de 2020. Disponible en: <http://concepcioncampos.org/cronica-de-una-muerte-anunciada-la-racionalizacion-del-contrato-menor/>.
- CANDELA TALAVERO, J.E., “El fraccionamiento del objeto de los contratos públicos y la fraudulenta utilización del contrato menor”, *Auditoría Pública*, n. 53, 2011.
- CARBONERO GALLARDO, J.M., “Calificación de contratos y actos de trámite. Motivación y justificación en los expedientes y procedimientos tras la Ley de Contratos del Sector Público 2017”, *Contratos del sector público: escenario 2020*, n. II, do 1 de maio de 2020.
- CARRODEGUAS MÉNDEZ, R., “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*, n. 10, 2018.
- CASARES MARCOS, A., “Necesidad e idoneidad del contrato y eficiencia en la contratación”, Martínez Fernández, J.M. e Bocos Redondo, P. (coords.), *Contratación del Sector Público Local*, T. I, Wolters Kluwer, Madrid, 2017.
- CASARES MARCOS, A., “Función de las cláusulas sociales en relación con la prestación contractual: la definición del objeto contractual y su introducción como condición especial de ejecución”, García Romero, M.B. e Pardo López, M.M. (dirs.), *Innovación social en la contratación administrativa: las cláusulas sociales*, Thomson Reuters, Madrid, 2018.
- CASARES MARCOS, A., “Retos y oportunidades derivados de la implantación de la contratación pública electrónica”, *Revista CEFLegal*, n. 218, 2019.
- CASARES MARCOS, A., “La apuesta por la contratación pública electrónica”, Quintana López, T. (dir.); Rodríguez Escanciano, S. e Casares Marcos, A. (coords.), *La*

Regap



ESTUDIOS

- contratación pública estratégica en la contratación del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.
- DE SOLAS RAFECAS, J.M., “El principio de la autonomía de la voluntad en la contratación privada y el de la libertad de pactos en la Administración”, Cabanillas Sánchez, A. (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje al Profesor Luis Díez-Picazo*, T. II, Civitas, Madrid, 2003.
- DELGADO FERNÁNDEZ, M.R., “La gestión de los contratos de pequeña cuantía según la nueva normativa de contratación pública. Contratos menores, sistemas dinámicos de adquisición y procedimiento abierto simplificado de tramitación sumaria”, *Gabilex*, n. 12, 2017.
- DÍEZ SASTRE, S., “La obligatoriedad de las instrucciones de OIRESCON”, *Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid*, 6 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.idluam.org/blog/la-obligatoriedad-de-las-instrucciones-de-la-oirescon/>.
- DRAGOS, D.C., “Sub-dimensional public procurement in the European Union”, Bovis, C.H. (ed.), *EU Public Procurement Law*, Edward Elgar, 2016.
- DURÁN RUIZ DE EGUILAZ, H., “La falta de publicidad en conflicto con el respeto a los principios generales de la contratación pública. Su repercusión en el contrato menor y en el procedimiento negociado sin publicidad por cuantía”, *Altheia. Cuadernos Críticos del Derecho*, n. 2, 2016.
- ESQUIVIAS JARAMILLO, J.I., “Delito de prevaricación administrativa. Adjudicación irregular de contratos”, *CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, n. 178, 2015.
- FIASEP, *Principios de contratación administrativa y su aplicación práctica en las áreas de riesgo*, 2013.
- GALLEGO CÓRCOLES, I., “Artículo 22”, *Contratación del Sector Público Local*, T. I, La Ley y El Consultor, Madrid, 2008.
- GARCÍA HERNÁNDEZ, J., “El fraccionamiento de los contratos menores y su no fiscalización: consecuencias penales”, *Revista de Derecho Local*, n. 44, 2016.
- GIMENO FELIÚ, J.M., “La Ley de Contratos del Sector Público: ¿una herramienta eficaz para garantizar la integridad? Mecanismos de control de la corrupción en la contratación pública”, *Revista de Estudios de Derecho Administrativo*, n. 147, 2010.
- GIMENO FELIÚ, J.M. e MORENO MOLINA, J.A., “La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OREISCon) como bóveda de la arquitectura de regulación y supervisión de la contratación pública”, *Observatorio de Contratación Pública*, 6 de marzo de 2019. Disponible en: <http://obcp.es/opiniones/la-oficina-independiente-de-regulacion-y-supervision-de-la-contratacion-oreiscon-como>.
- GONZÁLEZ, J., “Nuevo cambio en la LCSP: los contratos menores para la ciencia”, *Global Politics and Law*, 12 de febreiro de 2019. Disponible en: <https://www.globalpoliticsandlaw.com/2019/02/11/nuevo-cambio-en-la-lcsp-los-contratos-menores-para-la-ciencia/>.

- GONZÁLEZ GARCÍA, J., “Los contratos menores en la Nueva Ley de Contratos del Sector Público”, *Blog Global Politics and Law. Un sitio de política y Derecho*, 20 de noviembre de 2017.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Las instrucciones de la oficina ‘independiente’ de regulación y supervisión de la contratación”, *Hay Derecho*, 7 de marzo de 2019. Disponible en: <https://hayderecho.expansion.com/2019/03/07/las-instrucciones-de-la-oficina-independiente-de-regulacion-y-supervision-de-la-contratacion/>.
- LÓPEZ DE LA RIVA CARRASCO, F.A. e ALBÓNIGA ITURBE, J.M., “La nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público: un cambio sustancial”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 3, 2018.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., “El cerco a los contratos menores”, *Revista de Estudios Locales. Cunal*, n. 194, 2016.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., “La imprescindible necesidad de anticipación para afrontar las limitaciones a los contratos menores que impone la nueva Ley de Contratos del Sector Público”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 20, 2017.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., “Los riesgos de los contratos menores para una contratación socialmente eficiente”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 4, 2018.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, J.L., “El nacimiento de los contratos públicos: reflexiones sobre una equivocada transposición de la Directiva comunitaria «de recursos»”, *Revista de Administración Pública*, n. 185, 2011.
- MORENO IBÁÑEZ, I., “Comentarios al nuevo régimen jurídico de los contratos menores en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”, *Actualidad Administrativa*, n. 3, 2018.
- MORENO MOLINA, J.A., “Compras de menor cuantía y sistemas dinámicos de adquisición”, *Contratos del Sector Público: escenario 2020*, n. II, do 1 de maio de 2020.
- MORENO MOLINA, J.A. e PLEITE GUADAMILLAS, F., *Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Estudio sistemático*, La Ley, Madrid, 2012.
- MUÑOZ PEDRAZ, A.M., “Sobre la trascendencia del Real Decreto-ley 3/2020 de 4 de febrero, en materia de contratos menores ¿practicidad u opacidad?”, *Actualidad Administrativa*, n. 6, 2020.
- NEVADO-BATALLA MORENO, P.T., “Algunas reflexiones sobre formación y control de las decisiones públicas”, *La Administración al día. Estudios y comentarios*, INAP, Madrid, edición do 20 de xullo de 2017.
- ORQUÍN SERRANO, J., “Adiós a los límites de la contratación menor”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 4, abril 2020.
- ORQUÍN SERRANO, J.J., “Contrato menor y eficiencia en la contratación pública. Decálogo para una correcta utilización de los contratos menores”, *Contratos del sector público: escenario 2020*, n. II, do 1 de maio de 2020.
- PALACIOS ALBARSANZ, L.M., “Los contratos menores de importe inferior a cinco mil euros y su tramitación presupuestaria”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 6, 2020.
- PINTOS SANTIAGO, J. (dir.), *Todo sobre el contrato menor*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2020.

- PLEITE GUADAMILLAS, F., “Un contrato no tan menor”, *Actualidad Administrativa*, n. 12, 2018.
- RIERA LÓPEZ, M., “Contratos menores: rasgos característicos, menciones especiales y consecuencias de un uso abusivo”, *Auditoría Pública*, n. 61, 2013.
- RÍOS MARTÍN, E., *La contratación pública local: avances y retrocesos en su regulación. Incidencia de las Directivas de cuarta generación*, Atelier, Barcelona, 2016.
- TERRÓN SANTOS, D., “La racionalización técnica en la contratación pública como alternativa a los contratos menores”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 196, 2019.
- VÁZQUEZ FERNÁNDEZ, B., “La problemática del contrato menor”, *Contratación Administrativa Práctica*, n. 159, 2019.
- VÁZQUEZ MATILLA, F.J., “El fraccionamiento del contrato. Ausencia de regulación en la LCSP y necesidad de definición”, *Contratación Administrativa Práctica*, n. 156, 2018.
- VELÁZQUEZ NAVARRETE, P., “La excepcionalidad de la contratación menor”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 93, 2015.
- VILLANUEVA CUEVAS, A., “¿Un nuevo modelo de contratación menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público?”, *Gabilex*, n. extraordinario, vol. I, 2019.