



universidad
de león



FACULTAD DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE LEÓN

CURSO 2022/2023

**MARCO NORMATIVO DE LA
CONTRATACIÓN MENOR: NUEVAS
PERSPECTIVAS DESDE UNA
MIRADA INTEGRAL**

**NORMATIVE MARK OF THE MINOR
CONTRACTS: NEWS PERSPECTIVES
FROM AN INTEGRAL POINT OF
VIEW**

GRADO EN DERECHO

AUTORA: DÑA. JENNIFER LLAMAZARES RODRÍGUEZ

TUTORA: DRA. LIDIA GARCÍA MARTÍN

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	3
RESUMEN.....	4
ABSTRACT.....	4
OBJETO.....	4
METODOLOGÍA.....	5
I. GÉNESIS DE LA CONTRATACIÓN MENOR EN ESPAÑA.....	6
II. VIGENTE MARCO NORMATIVO: PROBLEMÁTICAS ACTUALES.....	9
1. LA REGULACIÓN DE LA CONTRATACIÓN MENOR EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	9
1.1 <i>Política de la Unión Europea</i>	10
1.2 <i>Sobre las Directivas europeas y su necesaria transposición</i>	13
1.3 <i>Breve excursu jurisprudencial</i>	16
2. UN ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN DE LA CONTRATACIÓN MENOR EN ESPAÑA: LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.....	19
2.1 <i>Principales novedades</i>	19
2.2 <i>Expediente de contratación</i>	20
2.2.1 <i>Sujeto y objeto</i>	25
2.2.2 <i>Valor y duración</i>	26
2.2.3 <i>Requisitos del contratista</i>	28
2.2.4 <i>Informe motivado de la necesidad del contrato</i>	31
2.2.5 <i>Perfección y ejecución del contrato</i>	33
III. A VUELTAS CON EL RECURSO A LA CONTRATACIÓN MENOR: PRINCIPALES VENTAJAS Y RIESGOS.....	35
1. NIVEL ESTATAL.....	35
2. NIVEL AUTONÓMICO.....	36
IV. EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA COMO INSTRUMENTO DE SEGURIDAD: ALGUNAS PROPUESTAS.....	39
V. CONCLUSIONES FINALES.....	43
BIBLIOGRAFÍA.....	45
ANEXO JURISPRUDENCIAL.....	49
I. JURISPRUDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA.....	49
II. JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA ESPECIALIZADA ESPAÑOLA.....	49
1. <i>Sentencias</i>	49
2. <i>Informes</i>	50
3. <i>Resoluciones</i>	50

Abreviaturas

CNMC	Comisión Nacional de los Mercados de la Competencia
DEUC	Documento Europeo Único de Contratación
Ed	Edición
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
JCCA	Junta Consultiva de Contratación Administrativa
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público
Nº	Número
Pág	Página
ROLECE	Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas
TACRC	Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UTE	Unión Temporal de Empresarios

Resumen

En el presente Trabajo de Fin de Grado se lleva a cabo un análisis de la figura de los contratos menores en el ámbito de las Administraciones Públicas y de su regulación en la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. El objetivo es determinar su alcance, limitaciones, así como las posibles consecuencias negativas que puedan derivar de su utilización en la práctica. Asimismo, se ahonda en la importancia de la transparencia, se analizan los criterios para la tramitación del expediente administrativo entre los que se encuentran la justificación de la necesidad y motivación del contrato, así como la selección objetiva de los contratistas a fin de evitar el recurso a la contratación menor como mecanismo de adjudicación arbitraria.

En fin, la contratación menor permite dar respuesta a situaciones en las que no es adecuado recurrir a los procedimientos de adjudicación previstos en la Ley de Contratos, siempre y cuando se respeten rigurosamente los principios de la contratación pública, así como el procedimiento legalmente establecido.

Abstract

In this work of the end of this degree, we do an analysis of the figure or minor contracts in the environment of Public Administration and of the regulation of the actual law of eighth of November 9/2017, about contracts of the public sector. The objective is to determine the reach, limitations, as well the possible negative consequences that might derive of its utilization when its practice. Also, we deepen in the importance of the transparency, we analyze the criteria to achieve the administrative expedient among which is the need and motivation of the contract, as well as the objective selection of the contractors to avoid the recourse to the minor contract law as a mechanism of arbitrary adjudication.

Finally, the minor contract is a tool useful to respond to situations in which it is not adequate to recourse to the proceedings of the adjudication foreseen in the Law of Contracts, provided the principles of the public contracts are rigorously respected and a contract is achieve following the stablished proceedings.

Objeto

Este trabajo tiene como finalidad profundizar en el análisis de la contratación menor como uno de los procedimientos de contratación pública contemplados en nuestro ordenamiento jurídico, ya que existe un debate sobre si su existencia es apropiada debido a su procedimiento simplificado, que conduce a un menor control y requisitos en la contratación, o por el contrario, otra rama de la doctrina destaca que el problema no radica en su propia existencia, sino en la forma en la que es utilizado por las distintas Administraciones Públicas. Como consecuencia de ello se pretende:

1. Analizar en detalle la evolución legislativa de la contratación pública, con el objetivo de ofrecer una contextualización histórica que permita entender su régimen jurídico actual.
2. Se examinan los cambios y reformas que ha experimentado a lo largo del tiempo.

3. Se estudia el marco jurídico europeo que resulta de gran relevancia en los ordenamientos internos, así como se realiza un breve excurso jurisprudencial.

4. Se analiza con detalle la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público por lo que se refiere a regulación del contrato menor.

5. Se responde a posibles problemas interpretativos que puedan surgir de la interpretación de la vigente normativa, con el apoyo doctrinal y criterios de las Juntas Consultivas de Contratación Administrativa en sus informes que impregnan el presente trabajo.

6. Se estudian los principios rectores de la contratación pública, destacando el principio de transparencia, tanto a nivel de la Unión Europea como nacional, y examinando su eficacia como el cumplimiento de los objetivos de una contratación pública responsable y ajustada a derecho.

Metodología

La metodología empleada para la preparación y realización del presente trabajo se ha basado en un *método deductivo* partiendo de lo más general, como sería la contratación pública, a un hecho más concreto, esto es, la contratación menor. Asimismo, se ha utilizado un *método histórico*, ya que se parte de la génesis de la contratación, desde la perspectiva del derecho de la Unión Europea, hasta desembocar en el estudio de la regulación en España, desde su primera regulación en el ordenamiento jurídico hasta el vigente marco normativo.

Asimismo, para la elaboración del presente trabajo se han seguido diferentes fases, de las cuales destacan las que siguen:

1. Elección de tema y tutor.
2. Recopilación de textos procedentes de artículos de revistas especializadas y legislación referente a la materia de estudio, tomando como texto base la propia Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
3. Desarrollo de un índice provisional sobre los puntos que deseaba abarcar a lo largo del trabajo, estableciendo de este modo el tema a tratar con una serie de patrones y refuerzos por parte de la tutora, fijando así un índice definitivo a seguir.
4. Estudio de información a través de artículos de revistas especializadas, manuales de Derecho Administrativo que versasen sobre la contratación menor, jurisprudencia tanto en ámbito de la Unión Europea como a nivel nacional, así como diferentes informes de relevancia elaborados por las diferentes Juntas Consultivas de Contratación Pública.
5. Redacción del trabajo teniendo en consideración la información extraída de las diferentes fuentes mencionados *supra*, y posterior corrección por parte de la tutora.

I. Génesis de la contratación menor en España.

Desde la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, el marco normativo de la contratación menor se mantuvo sin variaciones a lo largo de los años. Esta regulación se caracterizó por la inexistencia de regulación relacionada con la adjudicación de los contratos menores, siendo uno de los puntos esenciales dentro del mismo.

No sería hasta la aprobación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, cuando se reguló la contratación menor en España, destacando como preceptos más significativos por su primicia el artículo 95 y el artículo 122.3. El primero se detuvo en realizar el análisis del expediente de contratación en los contratos menores bajo la rúbrica: “preparación de los contratos”, mientras que el segundo estudió el procedimiento de adjudicación bajo la denominación: “selección del contratista y adjudicación de los contratos”.

Por este motivo, la adjudicación de los contratos menores se convirtió en un requisito de la tramitación, y, por ende, se deben analizar los efectos que produjo la incorporación de esta nueva exigencia. La razón de esto radica en la necesidad de asegurar la transparencia y la publicidad en la contratación pública, así como evitar posibles prácticas colusorias. Ha de hacerse notar que la adjudicación de los contratos menores a través de un procedimiento regulado permite garantizar la igualdad de oportunidades entre los distintos licitadores y una mayor eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

Por lo que se refiere a la capacidad y solvencia del contratista, como ya quedó mencionado, la cuestión se encontraba regulada en el artículo 122.3 al afirmar que los contratos menores podían ser otorgados directamente a cualquier empresario que tenga la aptitud suficiente para llevar a cabo la tarea exigida y que su competencia cumpliera con los requisitos profesionales necesarios, siguiendo las disposiciones establecidas en el artículo 95¹. Este artículo definió la contratación menor como aquellos: “contratos de importe inferior a 50.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 18.000 euros, cuando se trate de otros contratos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 190 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal”.

Por lo que se refiere a la formalización del contrato, se acudirá al artículo 140.2 de esta ley, donde se afirmaba que los contratos menores contemplados en el artículo 122.3 del mismo cuerpo legal, tenían que atender a lo estipulado en el artículo 95 en cuanto a su adecuada formalización. Tras la lectura de este último artículo, se observa que únicamente se mencionaba el expediente de contratación, para cuya tramitación se requería de un proceso de aprobación de gasto, lo cual significaba que era necesario que se apruebe y se incorpore la factura correspondiente que debe cumplir con los requisitos establecidos en las normas de desarrollo de la mencionada Ley. En otras palabras, se trataba de un proceso regulado por la Ley que buscaba garantizar la transparencia y la legalidad en la gestión de los recursos públicos. Cierta relevancia tiene aquí hablar de cuáles eran esos requisitos mínimos exigibles a las facturas. Para ello habrá que acudir al artículo 72.1 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprobó el

¹ Hay que destacar en este punto que por no existir en este momento una mesa que acreditase estos primeros requisitos, dicha función era realizada por el órgano de contratación.

Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas² que enumeraba aquellos aspectos que en todo caso debía contener dicha factura³. A este efecto, únicamente interesa destacar el artículo 72.1 al exigir la: “firma del funcionario que acredite la recepción⁴”. Por último, la disposición final novena, apartado cuarto, determinaba, respecto de los contratos menores que: “la utilización de la factura electrónica será obligatoria cuando así se establezca expresamente en estas Órdenes de extensión⁵”.

Sin duda, igual de importante en la contratación menor, es el estudio de la necesaria motivación, es decir, la justificación de la contratación. Tal cuestión se detalló en el artículo 93.1 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, al señalar que la celebración de los contratos realizados por las Administraciones Públicas exigía una tramitación del expediente en primer término, que debía realizar el órgano de contratación siempre motivando su necesidad conforme a lo establecido en el artículo 22 de esta Ley⁶. La necesidad de motivar el objeto del contrato menor ya ha sido advertida por la doctrina, pues siguiendo la opinión de De la Choncha Bergillos⁷, la motivación se deducía del artículo 93 al exigir la: “previa tramitación del correspondiente expediente”. Por su parte, el artículo 95 de la misma, establecía una serie de requisitos para la tramitación del expediente oportuno, que no se debe confundir con la justificación de la adjudicación, la cual se refiere a la facultad discrecional del órgano de contratación. Siguiendo con la teoría de Moreno Molina⁸, el órgano de contratación podía aminorar este procedimiento de adjudicación bajo la justificación de los principios de concurrencia y transparencia; en su defecto debía ajustarse a otro procedimiento de adjudicación. Por tanto:

“el órgano de contratación, para someter su actividad contractual a un mayor control y a favorecer en definitiva la libre concurrencia y la transparencia en la contratación pública, puede acordar la celebración de contratos de cuantía inferior con sujeción a procedimientos abiertos o restringidos, es decir, a la

² El cual a su vez remite al Real Decreto 2402/1985, de 18 de diciembre, por el que se regulaba el deber de expedir y entregar factura que incumbe a los empresarios y profesionales.

³ Se encontraban con una serie de excepciones a estos requisitos mínimos que debían contener las facturas en el artículo 72.3 del mismo cuerpo legal, al establecer la excepción para aquellos suministros o servicios que eran acreditados en el tráfico comercial mediante comprobante o recibo, constanding en todo caso una identificación de la empresa junto con datos de trascendencia como objeto de la prestación, la fecha y el importe, junto con la conformidad.

⁴ El Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (en adelante, JCCA) 17/05, de 29 de junio de 2005, “*Contratos Menores. Firma de las facturas que acredita la recepción*”, acoge una interpretación más flexible al establecer que: “la firma puede corresponder a contratados laborales o a miembros de la Corporación Local”.

⁵ Cuya definición se concretaba en la disposición final novena 1 al afirmar que: “las normas de desarrollo de la disposición adicional decimonovena que puedan ser necesarias para hacer plenamente efectivo el uso de medios electrónicos, informáticos o telemáticos en los procedimientos regulados en esta Ley”.

⁶ Al disponer este artículo que los organismos, entidades y asimilados del Sector Público no podían celebrar contratos distintos a los necesarios para la consecución del cumplimiento y realización de los fines que tenían encomendados. Para garantizar que un contrato cumpliera con su cometido, era fundamental definir con exactitud las necesidades que se pretenden cubrir a través de él, así como la adecuación de su alcance y contenido para satisfacerlas. Esta información debía quedar claramente establecida en la documentación preparatoria antes de comenzar el proceso de adjudicación.

⁷ DE LA CHONCHA BERGILLOS, Carlos: “El contrato menor da un paso de bebé”, en, ARIÑO ORTIZ, Gaspar (Dir.): *Derecho administrativo y regulación económica*, 1ª edición (en adelante, ed.), La Ley, Madrid, 2011, página (en adelante, pág.) 267.

⁸ MORENO MOLINA, José Antonio: *Nuevo régimen de contratación administrativa. Comentarios al Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, tras el RDLeg. 2/2000, de 16 de junio*, 2ª ed., La Ley, Madrid, 2000, pág. 234.

licitación pública, sin necesidad de acudir para justificar tal posibilidad más que a los principios de publicidad y concurrencia, básicos de la contratación administrativa, al carácter excepcional de su no aplicación y al carácter facultativo de la utilización del procedimiento negociado”.

La regulación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, planteó al respecto varios interrogantes de difícil respuesta. El primero de ellos hacía referencia a si sería posible utilizar esta figura con respecto a la gestión de servicios públicos. Este enigma surge en anteriores regulaciones pues no se hacía referencia a la posible utilización del contrato en la gestión de los servicios públicos, pero el artículo 122.3 del mismo cuerpo legal, aclaró el ámbito objetivo de la contratación menor al circunscribirla a aquellos contratos que tenían un valor inferior a 50.000 euros en el caso de los contratos de obras, o a 18.000 euros en otros tipos de contratos. Cabe destacar que esta definición excluye específicamente los casos que se regulaban en el artículo 190 de la Ley, referidos a las obras, servicios y suministros centralizados a nivel estatal. En fin, lo anterior denota que la derogada Ley 30/2007, de 30 de octubre, daba una respuesta a la interpretación y alcance de este contrato como novedad, si se compara con las anteriores reglamentaciones, y a su vez establecía una evidente restricción a la utilización de esta contratación torticera de este modelo de contratación pública.

En segundo lugar, otro de los interrogantes que se planteaba es si la figura del contrato menor podía aplicarse a toda clase de contratos. Al efecto, el Informe de la JCCA 33/09, de 1 de febrero de 2010⁹, dispone que los contratos menores engloban tanto los contratos administrativos típicos como los de carácter especial, junto con los acuerdos privados establecidos por cualquier Administración Pública cuando no existan normas especiales que les deban ser aplicadas. Y, es más, como afirma De la Concha Bergillos¹⁰, no cabrá la aplicación de dicho contrato frente a aquellos organismos o entes que no ostenten la condición de Administraciones Públicas.

En fin, resta analizar la posible exigencia de un proyecto de obra. El derogado artículo 95 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, reconoció en su momento que en los contratos de obras menores debía acompañarse el presupuesto correspondiente. Sin embargo, sería necesario contar con el proyecto si alguna normativa específica lo solicitaba. Asimismo, en caso de que los trabajos impacten en la estabilidad, seguridad o impermeabilidad de la obra, se debía solicitar el informe de supervisión mencionado en el artículo 109 del mismo cuerpo legal. Como análisis a este precepto, se debía acudir al Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, del cual, en sus artículos 124 y siguientes, se extraía la exigencia de dicho proyecto, no siendo esto distinto para el contrato menor.

Con todo, la conclusión que se extrae es que la regulación previa a la aprobación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), ha evolucionado de forma progresiva para dar respuestas a los problemas, e incluso lagunas, que han surgido respecto a la figura del contrato menor. Pero como se ha podido observar, a pesar de las innovaciones de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, no todas las preguntas han sido respondidas, por lo que será de gran interés observar si el vigente marco ha podido dar respuesta a las mismas, lo cual se analizará *infra*.

⁹ Informe de la JCCA 33/09, de 1 de febrero de 2010, “*Contratos Menores. Participación en un procedimiento negociado sin publicidad. Impugnación de la adjudicación*”.

¹⁰ DE LA CONCHA BERGILLOS, Carlos: “El contrato menor da un paso de bebé”, *ob. cit.*, pág. 274.

II. Vigente marco normativo: problemáticas actuales.

1. La regulación de la contratación menor en el derecho de la Unión Europea.

El Derecho de la Unión Europea tiene un papel fundamental en la regulación de los contratos públicos. Desde la creación de la Unión Europea, se ha trabajado para establecer un marco legal que fomente la transparencia, la competencia y la igualdad de oportunidades en la contratación pública, con el objetivo de garantizar una gestión más eficiente de los recursos públicos. El Derecho de la Unión Europea en la regulación de los contratos públicos se fundamenta en un conjunto de normas, procedimientos y principios, que han sido desarrollados e implementados a lo largo de los años. Estos elementos forman parte de un sistema de derecho complejo que busca proteger los intereses de todas las partes involucradas en los contratos públicos y garantizar que se cumplan los principios de la Unión Europea¹¹.

El vigente marco normativo europeo con respecto a la contratación pública, lo constituyen las Directivas aprobadas en 2014, concretamente la Directiva 2014/24/UE, la Directiva 2014/23/UE y la Directiva 2014/25/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, y posteriormente transpuestas al ordenamiento español, han conseguido adoptar una serie de instrumentos que facilitarán la contratación pública por parte de los Estados miembros. Sin embargo, estas reglamentaciones no contemplan la figura objeto de estudio en el presente trabajo, esto es, el contrato menor. La razón de ser es que la normativa de la Unión Europea con respecto a la contratación pública cuenta con una serie de umbrales económicos que no son superados por este tipo de contratos, en concreto, en el marco de la Unión Europea, se exige que los contratos de obras, concesión de obras y concesión de servicios tengan un valor estimado de 5.382.000 euros o más, y para los contratos de servicios y suministros un valor estimado de 140.000 euros o más. Estas cantidades discrepan de los contratos menores, ya que estos se caracterizan por su escasa cuantía.

También debe analizarse si, a pesar de ser un contrato no incluido en el ámbito de aplicación del derecho de la Unión Europea, los contratos menores deben sujetarse a los principios fundamentales del derecho europeo respecto a la contratación pública, cuya respuesta es afirmativa y que será analizada *infra*.

Igual de importante es la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) con respecto al fraccionamiento del objeto de los contratos¹².

¹¹ Sobre este punto se encuentra numerosa doctrina, como por ejemplo de GALLEGO CÓRCOLES, Isabel: “Doctrina del TACRC sobre la aplicación de las especialidades en materia de contratación para la gestión de los Fondos Europeos”, *Boletín del Observatorio de Contratación Pública*, 2022, GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto: “El derecho comunitario de los contratos públicos: un pilar infravalorado de la superación de los nacionalismos y de construcción de la identidad europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, número (en adelante, n.º) 02, 2018, págs. 171-188, MORENO MOLINA, José Antonio: *El nuevo derecho de la contratación pública de la Unión Europea. Directrices 4.0*, 1ª ed., Chartridge Books Oxford, 2015, y PINTOS SANTIAGO, Jaime: “El derecho de la Unión Europea como ordenamiento jurídico global administrativo y de la contratación pública”, *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, n.º. 144, 2016, págs. 249-288.

¹² Un ejemplo sobre una sentencia del TJUE relevante sería el Caso T-578/18, 19 de septiembre de 2019, ECLI:EU:C:2019:89, disponiendo que: “la adjudicación de contratos públicos debe realizarse de forma transparente y no discriminatoria, asegurando la libre competencia y evitando el fraccionamiento artificial de los mismos para eludir los umbrales de contratación establecidos por la legislación europea”.

1.1 Política de la Unión Europea.

La contratación pública a nivel de la Unión Europea ha sido uno de los objetivos principales para la consecución de un mercado único europeo¹³. Se puso entonces de manifiesto la necesidad de crear unas políticas comunes entre los diferentes Estados miembros, para alcanzar estos objetivos de forma unitaria. Esto se materializa en el Preámbulo de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, al afirmar que:

“la legislación de contratos públicos, de marcado carácter nacional, encuentra, no obstante, el fundamento de muchas de sus instituciones más allá de nuestras fronteras, en concreto, dentro de la actividad normativa de instituciones de carácter internacional, como es el caso de la OCDE, de UNCITRAL –en el ámbito de la ONU–, o, especialmente, de la Unión Europea. La exigencia de la adaptación de nuestro derecho nacional a esta normativa ha dado lugar, en los últimos treinta años, a la mayor parte de las reformas que se han ido haciendo en los textos legales españoles”.

Todo esto ha tenido un desarrollo progresivo a lo largo del tiempo, y queda claro que seguirá siendo objeto de cambios. Con lo expuesto se puede llegar a la conclusión de que el ordenamiento jurídico interno, haciendo referencia en este caso a la contratación pública, se encuentra afectado en gran medida por el derecho europeo.

Las políticas de la Unión Europea dentro del margen de la contratación pública constituyen uno de los pilares fundamentales sobre la misma, como ya se enunció. La fundamentación de esto, en primer término, es referente a los principios generales de la contratación que deben ser cumplidos en todo caso en función del tipo de contratación ante el que se pueda encontrar. Entre los principios fundamentales que adquieren gran relevancia en este asunto se destaca, sin duda, el principio de transparencia. Este principio alcanza un indiscutible protagonismo con la Ley 19/2013, de 9 de noviembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dentro del ámbito interno, gracias a una serie de interpretaciones europeas¹⁴. Es así como el TJUE establece, de una forma estricta, la necesidad de garantizar el correspondiente cumplimiento de los principios de los contratos públicos, tomando gran relevancia junto con el principio de transparencia, el principio de no discriminación. Este principio de no discriminación se encuentra consagrado como antecedente en los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, los cuales ya establecían como inconciliables los tratos discriminatorios por parte de las Administraciones Públicas europeas por razón de nacionalidad o residencia. Según Samaniego Bordieu¹⁵:

¹³ Desde una perspectiva económica como ha señalado la Comisión Europea en el llamado Libro Verde: “La contratación pública en la Unión Europea: reflexiones para el futuro (COM (96) 583 final, de 27 de noviembre de 1996)”.

¹⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Asunto C-57/94, de 18 de mayo de 1995, *Comisión/Italia*, rec. p. I 1249, apartado 23, *ECLI:EU:C:1995:150*. Sentencia Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Asunto C-318/94, de 28 de marzo de 1996, *Comisión/Alemania*, rec. p. I 1949, apartado 13, *ECLI:EU:C:2005:14*.

¹⁵ SAMANIEGO BORDIEU, Gonzalo: “La normativa comunitaria de los contratos de las empresas que actúan en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 71, 1991, pág. 366.

“el principio de no discriminación quiere decir que las condiciones o cláusulas que impidan la participación de empresas (reglas de exclusión), que las reglas para admitir a concurso a cualquier solicitante (reglas de selección), y que los criterios de adjudicación de los contratos no pueden nunca incluir una exigencia de nacionalidad a los licitadores, ni establecer condiciones que directa o indirectamente supongan no sólo una discriminación por razón de nacionalidad, sino también fomento directo o indirecto a la contratación nacional”.

Como justificación se debe entender que el principio de no discriminación es fundamental, ya que establece que cualquier proceso de contratación pública debe ser equitativo e igualitario para todos los participantes, sin importar su nacionalidad o lugar de origen. Esto significa que no se pueden establecer cláusulas o condiciones que excluyan a ciertas empresas del proceso de licitación, ni imponer criterios de selección o adjudicación que favorezcan a empresas nacionales en detrimento de empresas extranjeras. Por lo tanto, cualquier proceso de contratación pública debe asegurar que todas las empresas tengan las mismas oportunidades de participar y competir en igualdad de condiciones.

Asimismo, además de estos principios, también se debe destacar la relevancia de la persecución de los fines públicos destinados, por ejemplo, a la protección del medio ambiente¹⁶, o del mismo modo, la protección de ciertos aspectos sociales¹⁷, que se han ido observando a lo largo del tiempo y que, con su paso, van tomando mayor relevancia en atención a las circunstancias existentes.

Actualmente se siguen encontrando deficiencias que deben ser completadas, tanto a nivel europeo como nacional, y como bien señala Gonsálbez Pequeño¹⁸, habrá lugar a: “una nueva fase en la regulación comunitaria de la actividad contractual pública y, por siguiente, también una nueva etapa de la normativa española reguladora de la contratación del sector público, que constituye otro avance en el proceso de integración europea en lo que se refiere a las legislaciones nacionales sobre la contratación pública”.

En relación con el punto anterior, no se debe dejar de mencionar la ausencia de Directiva a nivel de la Unión Europea que reconozca la figura del contrato menor, que como se ha expuesto *supra*, se basa en la escasa cuantía de este contrato, y por tanto no alcanza los umbrales económicos contemplados por las normas de contratación pública de la Unión Europea. Estos valores variarán en función del tipo de contrato ante el que se encuentre, así pues, para el caso de contratos de obras serán 5.382.000 euros, y para los contratos de servicios y suministros habrá un umbral de 140.000 euros.

Es así como se deja un margen discrecional a los Estados miembros con respecto a la contratación interna que no alcanza dichos umbrales económicos europeos al considerarse habida cuenta de su trato de entidad en el mercado de la contratación pública

¹⁶ Libro Verde: “*La contratación pública en la Unión Europea: reflexiones para el futuro*” *ob. cit.*, págs. 44.

¹⁷ Libro Verde: “*La contratación pública en la Unión Europea: reflexiones para el futuro*” *ob. cit.*, págs. 43.

¹⁸ GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto: “El derecho comunitario de los contratos públicos: un pilar infravalorado de la superación de los nacionalismos y de construcción de la identidad europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 02, 2018, pág. 174.

o de su menor efecto en dicho mercado. No en vano, no se debe olvidar que en este ámbito europeo existen una serie de principios básicos que deben ser respetados en todo momento como un imperativo.

Lo cierto es que, sobre las cuestiones mejorables observadas, el TJUE ha realizado una serie de precisiones al respecto. Así, el Tribunal reconoce que la regulación contemplada por las Directivas europeas es claramente insuficiente e incompleta, dejando por tanto libertad a los Estados para que puedan subsanar aquellas cuestiones que consideren oportunas, pero: “a condición de que se respeten todas las disposiciones aplicables del Derecho comunitario, y en particular, las prohibiciones derivadas de los principios consagrados por el Tratado”¹⁹. Ha sido también la propia Comisión Europea²⁰ la que ha sostenido esta interpretación, al afirmar que toda la normativa sobre la contratación que se encuentra a nivel de la Unión Europea se aplicará únicamente cuando estos contratos tengan cierta transcendencia económica, y por tanto puedan afectar al mercado interior. Esta transcendencia económica deberá ser analizada por la entidad adjudicadora correspondiente, teniendo en cuenta, en palabras de Carrodeguas Méndez²¹ que: “esta decisión deberá basarse en una evaluación de las circunstancias específicas del caso, tales como el objeto del contrato, su cuantía estimada, las características particulares del sector (tamaño y estructura del mercado, prácticas comerciales, etc.), así como el lugar geográfico de ejecución del contrato”.

Por tanto, la figura del contrato menor no produce una vulneración del ordenamiento sobre la contratación pública en el ámbito de la Unión Europea por su escaso valor, a pesar de que no se contemple en la misma, existiendo, por consiguiente, cierta libertad por parte de los Estados. Además, no solo será España la que regule esta singular figura, sino que existen más Estados miembros que contemplan la contratación de escasa cuantía en su momento interno. En estos supuestos se comprueba una aminoración de los principios generales de la contratación, pero lo anterior no justifica que se puedan llevar a cabo actividades abusivas. En este sentido, la Recomendación de Decisión del Consejo de 27 de julio de 2016, dispone que: “existe una falta de mecanismos de control *a priori* y *a posteriori* suficientes que obstaculiza la aplicación correcta y uniforme de la legislación en materia de contratación pública; baja tasa de publicación de anuncio de contratos; el correlativo abuso de procedimiento negociado sin publicidad previa y las adjudicaciones directas”. Se observa de nuevo en este punto la relevancia del principio de transparencia y no discriminación como indispensable paso al correcto desarrollo de la contratación pública.

Otro punto que reviste cierta controversia es la prohibición de fraccionamiento del objeto del contrato²². El fraccionamiento del objeto del contrato es una práctica que se realiza en algunos procedimientos de contratación pública, consistente en dividir el objeto

¹⁹ Sentencia del TJUE, Asunto C-458/03, de 13 de octubre de 2005, *Parking Brixen GMBH*, ECLI:EU:C:2005:605.

²⁰ Comunicación interpretativa de la Comisión sobre el Derecho comunitario aplicable en la adjudicación de contratos no cubiertos o sólo parcialmente cubiertos por las Directivas sobre contratación pública, 2006/C 179/02, Diario Oficial de la Unión Europea.

²¹ CARRODEGUAS MÉNDEZ, Roberto: “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.º 10, 2018, pág. 61.

²² Sobre esto se puede acudir a la idea de CASTRO MARQUINA, Gonzalo: “La división en lotes: panorama y propuestas en la aplicación de las nuevas Directivas sobre Contratación Pública”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º. 49-50, 2018, pág. 527.

del contrato en diferentes lotes o partes para poder adjudicarlos de manera separada. Sin embargo, en el ámbito de la Unión Europea la prohibición del fraccionamiento del objeto del contrato se establece precisamente para evitar la discriminación y favorecer el acceso a la contratación pública. La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, establece en su artículo 32 la prohibición del fraccionamiento del objeto del contrato. Esto significa que los poderes adjudicadores no pueden dividir el objeto del contrato en varios lotes o partes con el fin de evitar el cumplimiento de los procedimientos de contratación pública. Esta prohibición se justifica por dos razones fundamentales, por un lado, se busca evitar que los poderes adjudicadores eludan las normas establecidas en materia de contratación pública, es decir, que eviten realizar un procedimiento adecuado de selección de contratistas. Por otro lado, se busca fomentar la participación de pequeñas y medianas empresas, ya que cuando se divide el objeto del contrato en varios lotes, pueden ser excluidas de la licitación empresas que no tengan la capacidad de presentar oferta para todos ellos.

Aquí se podrán encontrar ciertas discusiones con respecto a la perspectiva que se toma en el ámbito nacional, siendo más subjetiva y que se analizará posteriormente junto con la vigente regulación interna, frente a la doctrina que toma en este punto el TJUE, siendo una perspectiva más objetiva. Con respecto a esta cuestión se puede encontrar la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC) 571/2016, de 15 de julio de 2016²³, la cual señala el punto común con la jurisprudencia europea al disponer que:

“no se encuentra tanto en la existencia de una intención elusiva por parte del poder adjudicador, sino en el carácter único de lo que constituye el objeto del contrato que se pretende licitar. De este modo, si el objeto del contrato era único y se va, habrá fraccionamiento indebido. Por el contrario, cuando el objeto de lo contratado por separado tenga unidad funcional técnica y económica, da igual cuáles sean las motivaciones del poder adjudicador al definir el objeto del contrato, no existirá fraccionamiento. Solo cuando exista una razón objetiva que permita considerar que cada prestación en sí misma considerada responde a una única finalidad técnica y económica, independiente y separable del resto, podrá el órgano de contratación optar por efectuar procedimientos separados para cada una de ellas, calculando también de forma independiente su valor estimado a efectos de la determinación del régimen jurídico que le corresponda”.

1.2 Sobre las Directivas europeas y su necesaria transposición.

El Derecho administrativo en el ámbito de la Unión Europea ha sufrido un gran desarrollo observando una mayor armonización en los diferentes ordenamientos de los Estados miembros. Esto viene vinculado al desarrollo de diferentes cánones sobre los procedimientos a seguir en la contratación pública con relación a su preparación, adjudicación y ejecución. Bien es cierto que el *corpus iuris* del derecho de la contratación pública, también, se va a conformar tanto por normas de derecho originario como normas de derecho derivado, con gran influencia de jurisprudencia del TJUE que ha ido conformando una enriquecedora jurisprudencia entorno a las Directivas de contratación

²³ Resolución del TACRC nº. 571/2016, de 15 de julio de 2016.

pública. Gran relevancia tiene en este punto mencionar que la legislación vigente sobre contratación se encuentra conformada por normas de derecho sustantivo, pero también procesales y recursos.

El primer hito a nivel de la Unión Europea de la regulación de la contratación pública se sitúa en de la Directiva de la Comisión 70/32/CEE, de 17 de diciembre de 1969, que tenía como objeto la ordenación de los suministros públicos en favor del Estado, los entes territoriales del mismo, así como las personas jurídicas de derecho público. Esta Directiva contemplaba como punto principal las libertades comunitarias, ya que con anterioridad se había suprimido de reglamentaciones de Estados miembros la prohibición de importación de productos de otros Estados miembros, lo que coaccionaba a la única utilización de productos de ámbito nacional²⁴, y que se encontraba a la espera del desarrollo oportuno. A pesar de que estas medidas nacidas del Derecho originario europeo gozaban de un carácter marcadamente obligatorio para los Estados miembros con el fin de su correcta implantación en los diferentes derechos internos, se hizo necesario un desarrollo de medidas positivas conforme a los principios generales de contratación pública. Por esta razón, se aprobaron las Directivas del Consejo 71/305/CEE, de 26 de julio de 1971, y la Directiva 77/62/CEE, de 21 de diciembre de 1976, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación, que regularon la adjudicación y el cumplimiento de la normativa sobre contratación pública, velando por una correcta publicidad y la no discriminación de contratos que tuvieran por objeto obras y suministros²⁵.

Con el paso del tiempo se aprobaron las Directivas 2004/17/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, y 2004/18/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, con igual fecha indicada *supra*, cuya principal finalidad es otorgar un marco normativo actualizado de la regulación de la contratación pública, destacando los procedimientos electrónicos en materia de contratación. La aplicación de estas Directivas ha puesto de manifiesto el cumplimiento de uno de los principios rectores de la contratación, es decir, apuesta por una mayor transparencia.

La vigente regulación de la contratación pública prevista en la LCSP viene acompañada de la transposición de una serie de Directivas, siendo a través de estas por lo que se impone a cada Estado miembro el cumplimiento de los objetivos implantados a nivel de la Unión Europea y, en palabras de la propia Comisión Europea, se consigue que: “la contratación pública funcione a Europa y para Europa”. En la cuarta generación de Directivas se han llevado a cabo medidas más simples para lograr los objetivos anteriormente señalados, aunque las mismas aún presentan cuestiones mejorables²⁶.

Las nuevas Directivas de 2014, concretamente la Directiva 2014/24/UE, la Directiva 2014/23/UE y la Directiva 2014/25/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, no suponen una ruptura con respecto a las Directivas anteriores, sino que únicamente se produce una revisión de las mismas ajustándolas a la realidad actual para conseguir una

²⁴ Directiva 66/683/CEE, de 7 de noviembre de 1966, de supresión de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas.

²⁵ Con posterioridad surge la Directiva 90/531, de 17 de septiembre de 1990, que tenía por objeto un desarrollo sobre aquellos sectores especiales que no habían sido contemplados anteriormente, concretamente con relación a sectores como agua, energía, telecomunicaciones y transportes.

²⁶ Como pone de manifiesto SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: “La constante e interminable reforma de la normativa sobre contratación pública”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 159, 2013, pág. 35.

modernización de la contratación pública, y así permitir una adecuada coordinación de la contratación y su funcionamiento a nivel de la Unión Europea.

La Directiva 2004/18/CE contemplaba como punto primordial el respeto a los principios generales de la contratación, previsión que también contempla la Directiva 2014/24/UE, al reconocer como principios esenciales el considerando primero²⁷ que: “el Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios y de los principios derivados de la misma, tales como el de la igualdad de trato, no discriminación, el reconocimiento mutuo, la proporcionalidad y la transparencia”. Es así como también se puede encontrar manifestación al respecto en la jurisprudencia del TJUE²⁸, no limitándose únicamente a los contratos contemplados en estas Directivas²⁹, sino a todos aquellos contratos no contemplados, con independencia de la cuantía, pero que sean celebrados por los órganos de contratación que se encuentren en el ámbito de aplicación de estas Directivas.

Como novedad, la Directiva 2014/24/UE establece una definición de las autoridades estatales, regionales y locales como ámbito subjetivo de la contratación pública. Esta distinción simplifica los procedimientos que llevan a cabo las autoridades regionales y locales, las cuales no se verán en la obligación de publicar un anuncio de licitación separadamente *a priori* de iniciar el procedimiento, así como gozan de cierta flexibilidad en los plazos con respecto al acuerdo que se produzca con los licitadores. Si bien es cierto que la definición otorgada a organismos de Derecho público se ha seguido manteniendo, basada en una serie de requisitos que han de reunir para gozar de este carácter, como es la: “satisfacción de necesidades de interés general que no tengan carácter mercantil, personalidad jurídica, financiación pública mayoritaria y control público de la gestión”. Se debe destacar en este punto la Sentencia del TJUE, de 16 de octubre de 2003³⁰, donde se realiza una matización sobre las sociedades mercantiles que sean de titularidad de las Administraciones Públicas (pues *supra* se destacó esa necesidad de que no existiese un carácter mercantil) donde entiende que: “el Estado decide satisfacerlas por sí mismo o respecto de las cuales quiere conservar una influencia determinante”, y por tanto, como dispone la Directiva 2014/24/UE, a la hora de determinar los requisitos de los organismos de Derecho público será entendido como: “un organismo que opera en condiciones comerciales normales, tiene por objeto obtener un beneficio y soportar las pérdidas asociadas al ejercicio de su actividad, no tiene la finalidad de satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industriales o mercantil”³¹.

²⁷ Reiteración que se produce a lo largo del texto, como en los considerandos 31, 37, 40, 45, 68, 90, 110, 112 y 114, de lo cual se puede extraer la relevancia otorgada al cumplimiento de estos.

²⁸ Sentencia del TJUE Asunto C-458/03, de 13 de octubre de 2005, *Parking Brixen GMBH*, ECLI:EU:C:2005:605.

²⁹ Los cuales se pueden encontrar en el artículo 4 de la Directiva 2014/24/UE en función de unos umbrales económicos como sería 5.186.000 euros para contratos de obras, 136.000 para contratos de suministros y servicios que sean adjudicados por autoridades gubernamentales centrales o 207.000 euros en caso de que se adjudiquen por autoridades subcentrales, así como otros contratos de cuantía de 750.000 euros para contratos de servicios sociales y demás contemplados en el anexo XIV.

³⁰ Sentencia del TJUE Asunto C-238/00, de 16 de octubre de 2003, *Comisión contra España*, ECLI:EU:C:2003:272.

³¹ Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por lo que se deroga la Directiva 2004/18/CE, en su considerando 10.

Además, esta cuarta generación de Directivas regula las conductas ilícitas que puedan surgir derivadas de un conflicto de intereses, prácticas deshonestas o motivadas por la corrupción. Al efecto, se prevé en una primera instancia una serie de medidas orientadas a la prevención. Pero también se contemplan posibles conductas ilícitas por parte de los licitadores. La solución observa una serie de impedimentos, como, por ejemplo, que el licitador sea incapaz de presentar los correspondientes documentos que se requieren como necesarios por la Directiva, aunque este sea el sujeto que haya presentado la mejor oferta. Asimismo, basándose de nuevo en los principios generales de la contratación como mecanismo de protección ante este tipo de conductas, se prevé la apuesta por una mayor transparencia en todos los procedimientos que se lleven a cabo para la contratación. Destacar, en último lugar, como medida para evitar malas prácticas, la obligación de los órganos de contratación de remitir los contratos al órgano de supervisión encargado de controlar y detectar conductas anormales o prácticas colusorias.

Ya fue la Directiva 2004/18/CE la que introdujo el empleo de los medios electrónicos en la contratación pública, eso sí, con notables deficiencias en su aplicación práctica. Por esta razón la Directiva 2014/24/UE en su artículo 22.1 dispone: “que todas las comunicaciones y todos los intercambios de información en virtud de la presente Directiva, y en particular de la presentación electrónica de ofertas, se lleven a cabo utilizando medios de comunicación de conformidad con los requisitos establecidos en el presente artículo”. Para lograr su implantación se demanda la producción de efectos de estas previsiones hasta el 18 de octubre de 2018³², con la finalidad de obtener resultados positivos en relación con la transparencia, la accesibilidad de pequeñas y medianas empresas a la contratación pública, y una mayor agilidad en la tramitación de los procedimientos de contratación pública.

En fin, la transposición de las Directivas ha sido tardía en el caso español puesto que no ha sido hasta la vigente regulación del año 2017 (frente a las Directivas del año 2014) cuando se ha producido una adaptación del ordenamiento interno con respecto al Derecho de la Unión Europea. En cualquier caso, las Directivas suponen una de las principales herramientas para la imposición de las necesarias políticas, como para la consecución de los objetivos marcados por parte de la Unión Europea con relación a la apuesta por una mayor eficiencia y eficacia en la contratación pública.

1.3 Breve excursio jurisprudencial.

El principio de transparencia es una de las herramientas indispensables para garantizar, en todo caso, la competencia y la imparcialidad, principalmente en el momento de adjudicación del contrato. De igual modo, sobresalen los principios de igualdad de trato y no discriminación. Una de las principales manifestaciones jurisprudenciales al respecto es la Sentencia del TJUE Asunto C-42/14, de 16 de abril de 2015³³, donde se establece, en relación con estos principios, y siguiendo a Carrodegua Méndez³⁴, que:

³² Con una excepción, y es para aquellos supuestos donde el uso de los medios electrónicos es obligatorio, como sería el caso del artículo 35 referido a la subasta pública, el artículo 51 sobre los envíos de los anuncios a la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea y el artículo 53 en relación con el acceso a los pliegos de la contratación de forma electrónica, entre otros.

³³ Sentencia del TJUE Asunto C-42/14 de 16 de abril de 2015, *petición de decisión prejudicial planteada por el Naczelny Sąd Administracyjny – Polonia*, ECLI:EU:C:2015:229.

³⁴ CARRODEGUAS MÉNDEZ, Roberto: “Análisis de la nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”, *ob. cit.*, pág. 61.

“debe reconocerse a los Estados miembros un cierto margen de apreciación para adoptar medidas con el objeto de garantizar el respeto de dichos principios, que vinculan a las entidades adjudicadoras en todos los procedimientos de adjudicación de un contrato público”. Serán los Estados miembros a los que les corresponda llevar a cabo los mecanismos para respetar los principios generales de la contratación para evitar comportamientos que pueden producir una vulneración de estos.

No en vano, en los contratos de menor cuantía a la establecida en los umbrales económicos que fija la Unión Europea³⁵ y, por tanto, que no presentan un interés transfronterizo, se observa una aminoración de los principios europeos. Destaca en este sentido, la Sentencia del TJUE Asunto C-278/14, de 16 de abril de 2015³⁶, suponiendo una gran excepción. En este caso, un contrato con un valor estimado de 58.600 euros donde, pese a que no se superan esos umbrales económicos mencionados, existe un interés transfronterizo y, por siguiente, no puede realizarse esa aminoración de los principios. La aminoración de los principios generales de contratación pública en el ámbito de la Unión Europea se refiere al hecho de que, en algunos casos, estos principios se han visto disminuidos o reducidos en su aplicabilidad en relación con la contratación pública por los Estados miembros de la Unión Europea. Sin embargo, en algunos casos, la aplicación estricta de estos principios puede generar dificultades y obstáculos en la contratación pública. Por esta razón, la Unión Europea ha permitido ciertas excepciones que se encuentran justificadas por razones de interés público, como la seguridad nacional o la protección del medio ambiente. Por ejemplo, en el ámbito de la contratación pública de defensa, se pueden excluir ciertas empresas extranjeras para preservar la seguridad nacional. Pero como ya se ha expuesto, los principios generales de contratación pública son esenciales para garantizar que este proceso se lleve a cabo de manera justa, transparente y no discriminatoria, y es por ello que en los contratos de menor cuantía no se permite la aminoración, evitando así prácticas colusorias.

A sensu contrario, se debe atender a la postura que toma el TJUE sobre este tema. La Sentencia del TJUE Asunto C-26/03, de 11 de enero de 2005³⁷, afirmar que:

“cuando no existe un procedimiento formal de contratación pública y la decisión de la entidad adjudicadora de no incoar dicho procedimiento no es recurrible, como tampoco lo es por otro lado, la decisión por la que se determina si un contrato público está o no comprendido dentro del ámbito de aplicación de las normas comunitarias pertinentes, tendría como resultado convertir la aplicación de las normas comunitarias pertinentes en facultativas, según la voluntad de cada entidad adjudicadora, cuando, por el contrario, dicha aplicación es obligatoria si se cumplen los requisitos previstos en estas normas”.

Por tanto, se establece que en los casos en los que no exista un procedimiento formal de contratación pública y la decisión de la entidad adjudicadora de no incoar dicho procedimiento no sea recurrible, será necesario que se realice una determinación de si el

³⁵ Así pues, para el caso de contratos de obras serán 5.382.000 euros, y para los contratos de servicios y suministros habrá un umbral de 140.000 euros.

³⁶ Sentencia del TJUE Asunto C-278/14, de 16 de abril de 2015, *petición de decisión prejudicial planteada por la Curtea de Apel Alba Iulia*, ECLI:EU:C:2015:228.

³⁷ Sentencia del TJUE Asunto C-26/03, de 11 de enero de 2005, *petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Oberlandesgericht Naumburg (Alemania)*, ECLI:EU:C:2005:5.

contrato público está o no comprendido dentro del ámbito de aplicación de las normas de la Unión Europea pertinentes. La justificación de esta afirmación radica en que, de no hacerlo, se estaría permitiendo que cada entidad adjudicadora decida de manera subjetiva si se aplica o no la normativa europea pertinente en cada caso, lo que implicaría la posibilidad de que dicha aplicación fuera facultativa en función de su voluntad. Por el contrario, es importante recordar que la aplicación de estas normas es obligatoria cuando se cumplen los requisitos previstos en las mismas, independientemente de la existencia de un procedimiento formal de contratación pública. En definitiva, se trata de garantizar una correcta aplicación del derecho europeo en todos los casos en los que sea exigible.

Esta idea se ha ido manteniendo a lo largo del tiempo ya que en la posterior Sentencia del TJUE Asunto C-220/06, de 18 de diciembre de 2007³⁸, ante una decisión planteada por la Audiencia Nacional española, expone que: “el mero hecho de que el legislador comunitario haya considerado que los procedimientos especiales y rigurosos previstos en las directivas sobre contratos públicos no son adecuados cuando los contratos públicos son de escaso valor no significa que estos estén excluidos del ámbito de aplicación del derecho comunitario”. Con respecto a esta postura, debería evitarse un abuso del uso del contrato menor al cual se debe, según la postura que toma el TJUE, extender la implantación de los principios, aunque pudieran ser excluidos en un primer momento.

Por último, para entender correctamente la doctrina del TJUE con respecto al fraccionamiento del objeto del contrato, el cual supone una de las principales problemáticas en cuanto a su correcta interpretación, conviene analizar dos resoluciones que revisten gran importancia en este ámbito³⁹.

De un lado, destaca la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas Asunto C-16/98 de 5 de octubre del 2000⁴⁰, que establece una serie de criterios. En esta resolución se condena a Francia al constatarse un fraccionamiento indebido de una serie de contratos de obras de electrificación. Por su parte, Francia alega que dicho fraccionamiento no es artificial, sino que cada contrato se debe al celebrado por cada uno de los municipios del departamento de la Vendée. Finalmente, el Tribunal estima el recurso impuesto por la Comisión al considerar que las obras de electrificación constituyen una obra única, lo cual justifica razonando al respecto que:

“dado que dichas redes son interconectables y que, consideradas en su conjunto, cumplen una misma función económica y técnica, consistente en transportar y vender a los consumidores del departamento de la Vendée la

³⁸ Sentencia del TJUE Asunto C-220/06 de 18 de diciembre de 2007, *petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por la Audiencia Nacional*, ECLI:EU:C:2007:540. Sobre esta sentencia se puede encontrar la doctrina de PERNAS GARCÍA, Juan José: “La exigencia del contrato análogo en las encomiendas a medios propios”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º. 331, 2009, pág. 231.

³⁹ Aunque en ningún caso se puede olvidar la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea Asunto T-358/08, de 11 de julio de 2013, *Reino de España contra Comisión Europea*, ECLI:EU:T:2013:371, a pesar de que no reviste tanta relevancia ya que fue anulada con posterioridad por el Auto del TJUE Asunto C-86/14 de 4 de diciembre de 2014, *petición de decisión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Social n.º. 1 de Granada*, ECLI:EU:C:2014:2447, por cuestiones procesales. En todo caso, la resolución condenaba a España por el fraccionamiento de un contrato sobre una red de alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales, al considerarse indebido dicho fraccionamiento por identidad de objeto en el contrato.

⁴⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas Asunto C-16/98, 5 de octubre del 2000, *Comisión de las Comunidades Europeas contra República Francesa*, ECLI:EU:C:2000:541.

energía eléctrica que produce y suministra Electricité de France, y que existen factores importantes que aconsejan agrupar a nivel departamental los contratos controvertidos, como la simultaneidad de la convocatoria de las licitaciones, la similitud de los anuncios de licitación, la unidad del marco geográfico en cuyo seno se convocaron dichas licitaciones y la coordinación que lleva a cabo el Sydev, organismo que agrupa en el ámbito del departamento las mancomunidades municipales de electrificación”.

A pesar de lo expuesto, el Tribunal rechazó la imputación realizada sobre el fraccionamiento indebido de las obras de electrificación y de alumbrado público puesto que cuentan con finalidades distintas. Por tanto, los criterios a destacar se basan, por un lado, en una serie de pautas para determinar si nos encontramos ante una obra única, con varias prestaciones, o con obras distintas; y, por otro, se debe analizar cada caso concreto en función de sus particularidades, pues, como se ha visto, que se realice una única licitación no supone que se encuentren ante una obra única.

De otro, debe mencionarse la Sentencia del TJUE Asunto C-574/10, de 15 de marzo de 2012⁴¹, en la cual se analizaron tres contratos realizados en Alemania referentes a un contrato de obras que tienen lugar en un mismo edificio. El Tribunal en este caso entendió que se encontraban, atendiendo al caso en particular, ante una única obra por cuanto: “los contratos estaban interconectados de tal manera que fueran a ser considerados como una estructura unificada, seleccionando un enfoque funcional. Se ha utilizado y probado el criterio de que el carácter unitario de un edificio con continuidad funcional y económica, si los diferentes lotes de este edificio cumplen la misma función económica y técnica”.

2. Un análisis de la regulación de la contratación menor en España: la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

2.1 Principales novedades.

El presente cuerpo legislativo tiene como finalidad la transposición de las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, para la correcta integración de los principios rectores de la contratación pública. Esto tiene como objeto garantizar la lucha contra el fraude, que se puede producir dentro del marco de la contratación pública, y a tal tiempo introduce una serie de novedades dentro de las cuales la más notoria es el aumento de las restricciones impuestas al uso de la contratación menor.

Los cambios que se pueden encontrar con relación a las regulaciones anteriores versan sobre la incorporación de nuevos requisitos, tales como ulteriores requerimientos en el procedimiento, así como la reducción de los umbrales en la contratación menor⁴².

⁴¹ Sentencia del TJUE Asunto C-574/10 de 15 de marzo de 2012, *Comisión Europea contra República Federal de Alemania*, ECLI:EU:C:2012:145. Sobre esta sentencia se realiza un análisis por VÁZQUEZ GARRANZO, Javier: “El concepto de fraccionamiento del objeto del contrato en la jurisprudencia y la doctrina de los órganos de control”, en PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dir.): *Contratos menores en la Ley de Contratos del Sector Público*”, 1ª ed., Aranzadi S.A.U, 2019, pág. 143.

⁴² Sobre el estudio de la reforma del contrato menor, y el porqué de las nuevas novedades en su regulación trata CASARES MARCOS, Ana Belén: “El contrato menor como cuestión mayor en la contratación del sector público”, *Revista Galega de Administración Pública*, nº. 59, 2020, pág. 268, así como

En consecuencia, sobre los nuevos requisitos procedimentales se debe señalar que para la correspondiente tramitación del expediente, además de lo establecido en el artículo 118.1 de la LCSP, que se analizará *infra*, se incluye en este mismo artículo en su apartado tercero nuevas imposiciones en el expediente, puesto que se debe garantizar en el mismo que no se producirá una modificación del objeto del contrato para así eludir el procedimiento de adjudicación concreto a través de un certificado emitido por el propio órgano, y además justificar que el contratista no ha celebrado contratos menores de forma anterior que podrían, en su conjunto, superar la cifra límite que permite acudir a esta contratación más sencilla. Asimismo, se introduce como contenido del expediente administrativo la necesidad de que conste en el mismo la declaración de necesidad por parte del órgano de contratación que justifique la celebración del contrato menor, el cual debe estar debidamente motivado, y además que se produzca la publicidad de la adjudicación de contratos menores con carácter trimestral.

En lo que respecta a la cuantía, anteriormente se establecía una contratación que en su conjunto no podía exceder en los casos de contratos de obras de 50.000 euros, lo cual ha sido modificado por una cuantía de 40.000 euros; y para el caso de contrato de servicios o suministros, anteriormente se contaba con una cuantía máxima de 18.000 euros, frente a la cuantía de 15.000 euros que se ha impuesto en la regulación vigente. La finalidad que se busca con este recorte en los umbrales es evitar que se produzca un elevado recurso a la contratación menor.

2.2 Expediente de contratación.

La contratación pública se sujeta a una serie de requisitos normativos que deben cumplir cada uno de los tipos de contratos a los que las diferentes Administraciones Públicas pueden acudir dentro del Sector Público, para así asegurar el cumplimiento de los diferentes principios que se encuentran integrantes en este ámbito de contratación pública, de los cuales se deben destacar el principio de transparencia y de publicidad, así como el principio de libre concurrencia, de igualdad y no discriminación.

Lo cierto es que existen procedimientos de adjudicación⁴³ que no exigen el cumplimiento de determinados requerimientos contemplados en la normativa vigente, pero ello no exime la exigencia de la tramitación del expediente administrativo, que se encuentra exigido en el artículo 116.1 de la LCSP. En este precepto se requiere al órgano de contratación esta actuación previa implementándose como un acuerdo previo a instancia del órgano de contratación en el cual se motivará la necesidad del recurso a la contratación menor. Además, se incorpora en el inciso final de dicho artículo la publicación del perfil del contratante en los términos que establece el artículo 28 del mismo cuerpo normativo.

En el fondo, a pesar de la trascendencia del expediente administrativo, conforme a lo dispuesto en el artículo 116.1 de la LCSP, al rezar que será necesario una previa

CARRODEAGUAS MÉNDEZ, Roberto: “Análisis de la nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”, *ob. cit.*, pág. 58.

⁴³ Sobre el procedimiento contractual aplicable a los contratos menores se puede encontrar la doctrina seguida por GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo: “¿Jaque a la contratación directa? El controvertido régimen de los contratos menores”, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 18, 2018, pág. 264.

tramitación del expediente para la celebración de contratos, se pueden encontrar diversas situaciones en las cuales puede verse modificado en sus correspondientes exigencias. Esto es lo que ocurre en relación con el contrato menor donde su tramitación se ve especialmente abreviada teniendo como base su escaso valor, o en situaciones de especial emergencia o de urgencia. Cada una de las particularidades deben ser analizadas a fin de conocer cuando se encuentran ante una u otra⁴⁴.

Por ejemplo, en los casos de situaciones de emergencia, se debe acudir al artículo 120 de la LCSP donde se contemplan los contextos que pueden afrontar las diferentes Administraciones Públicas debidos a acontecimientos catastróficos, situaciones de grave peligro o de especial necesidad. Serán en estos asuntos donde se requiere una inmediata contratación, y el correspondiente órgano encargado podrá practicar la misma sin la necesidad de la tramitación del expediente administrativo. Esta excepción al régimen general tiene su motivación en atención a las circunstancias, donde lógicamente, no se puede ver dilatada la actuación administrativa⁴⁵.

Otro de los supuestos mencionados es la concurrencia de una urgencia, la cual se encuentra prevista en el artículo 119 de la LCSP. A diferencia del supuesto anterior en que desaparecía la exigencia de la tramitación del expediente administrativo, aquí sí se precisa dicha tramitación, pero con peculiaridades al respecto, puesto que siguiendo el procedimiento ordinario, estas situaciones tendrán preferencia frente a otras, y consiguiente se produce una reducción de los plazos. Dicha urgencia a tratar se debe entender como un suceso que ha resultado imposible prever, lo cual no puede imputarse a la Administración Pública afectada, y que, además, requiere una pronta solución.

También deben analizarse aquellos supuestos donde el valor económico del contrato es muy reducido. A tal fin, debe analizarse cuál será la cuantía de estos contratos, lo que obliga a realizar un análisis de lo dispuesto en el artículo 118.1 de la LCSP. Este precepto normativo reza que: “se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 229⁴⁶ en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal”.

Pues bien, una vez fijado el ámbito de aplicación, el cual se analizará con mayor detalle *infra*, se debe continuar con el respectivo estudio del expediente administrativo en el marco del contrato menor. Resulta perceptivo a continuación, acudir al artículo 131.3 de la LCSP el cual establece un régimen más flexible al disponer que: “los contratos

⁴⁴ Su estudio se encuentra analizado por CANALES GIL, Álvaro y HUERTA BARAJAS, Justo Alberto: “Comentarios a la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público”, 1ª ed., Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018, pág. 360.

⁴⁵ Se puede encontrar al respecto la doctrina sobre la contratación de emergencia de GARCÍA MARTÍN, Lidia: “A vueltas con la contratación Pública de emergencia en tiempos de COVID-19”, en TERRÓN SANTOS, Daniel (Dir.): *Defensa, seguridad y gestión de la crisis*, 1ª ed., Aranzadi, Navarra, 2022, págs. 357-373.

⁴⁶ En este supuesto, pese a tratarse de una contratación con idéntico objeto, esta competencia corresponde únicamente al ámbito estatal, concretamente a la Junta de Contratación Centralizada vinculada a la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación del Ministerio de Hacienda y Función Pública. Existe una excepción a esta competencia, puesto que, si los contratos tienen por objeto productos y servicios sanitarios, y el destinatario de dicho contrato es el Sistema Nacional de Salud, en este caso se atribuye la citada competencia al Ministerio de Sanidad, el cual a su vez puede delegar la tramitación de los procedimientos correspondientes al Instituto Nacional de Gestión Sanitaria.

menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 118”. En otras palabras, este precepto exige, además del cumplimiento de los umbrales económicos mencionados *supra*, otros requisitos que se han de cumplir y que distan del procedimiento previsto para el resto de contratación pública. La finalidad de la variación no es otra que conseguir una apresurada satisfacción de las posibles necesidades que puedan surgir mediante un procedimiento más sencillo⁴⁷. Ahora bien, no exime lo anterior al contrato menor de la previa tramitación del expediente administrativo, pues como ha referido la JCCA⁴⁸:

“indicamos que los contratos menores sólo o únicamente exigen para su celebración los requisitos establecidos en la ley aplicable y que la cuantía de los mismos no exceda de los límites que con carácter general se aplican en los contratos menores. Ello debía entenderse con la salvedad de que resultaba necesario el cumplimiento de los requisitos imprescindibles propios de todos los contratos públicos, como la competencia, la capacidad, el objeto, el precio, etc... en cuanto resultaban definidores del propio contrato menor. A esta conclusión debe añadirse también la concurrencia de una prohibición de contratar”.

En consecuencia, el artículo 118 de la LCSP fija el contenido del expediente en sus diferentes apartados. El mismo nos establece como requisitos generales el informe motivado de la necesidad de contratación que se analizará *infra*, la correspondiente aprobación del gasto, además de la incorporación de la factura.

Con respecto a la aprobación del gasto, se debe acudir al artículo 117 de la LCSP, que dispone que debe aparecer en el expediente administrativo, aunque este mismo precepto establece la peculiaridad de que: “salvo en el supuesto excepcional de que el presupuesto no hubiera podido ser establecido previamente, o que las normas de desconcentración o el acto de delegación hubiesen establecido lo contrario, en cuyo caso deberá recabarse la aprobación del órgano competente”. Este gasto se incorporará a través de la correspondiente factura, y para el caso concreto de contratos de obras se debe incluir además el presupuesto de esta.

Esto lleva a analizar la incorporación de la factura al expediente administrativo, que, como contempla el artículo 118.1 LCSP, contendrá la motivación de la necesidad del contrato y la aprobación del gasto. La incorporación de la factura, acompañada, en todo caso, de la identificación del órgano de contratación, aparece contemplada de manera imperativa en la disposición adicional trigésima segunda de la LCSP, la cual dispone que será obligación del contratista presentarla ante al Registro administrativo para que, a su vez, este la remita al órgano administrativo correspondiente. En el caso de encontrarse

⁴⁷ Con la excepción del cumplimiento riguroso del principio de publicidad, así como el principio de concurrencia, lo cual ha quedado dilucidado en el Informe de la JCCA de la Comunidad Autónoma de Aragón 16/2012, de 19 de septiembre de 2012, *posibilidad de limitar la participación en la adjudicación de los contratos menores y en la licitación de los procedimientos negociados sin publicidad a empresas ubicadas en un determinado municipio*, y en el Informe de la JCCA de la Comunidad Autónoma de Aragón 19/2013, de 25 de septiembre de 2013, *algunas consideraciones sobre el pago de las obligaciones contractuales tras la reforma del TRLCSP operada por el Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo*.

⁴⁸ Informe de la JCCA Estatal 21/2016, de 27 de abril de 2017, *exigibilidad en los contratos menores de la acreditación de capacidad y solvencia del empresario*.

ante una contratación efectuada por parte de la Administración General del Estado, la incorporación de la factura deberá ser electrónica⁴⁹ a través de un Registro Electrónico Único cuya finalidad es certificar la fecha de depósito, y así dar traslado de ella. El contratista dispondrá con un plazo para su depósito de treinta días a contar desde que se produzca el abono del pago por parte de la Administración, la cual a su vez cuenta con un plazo para formalizar el pago de treinta días de forma obligacional⁵⁰.

Se debe realizar una precisión con respecto al contrato de obras, pues en este caso se anexa un requisito adicional referente al expediente administrativo en el artículo 118.4 del cuerpo legal. Se establece que, junto con los elementos integrantes del expediente, debe añadirse además el presupuesto de las obras, y, en determinados casos, donde las normas así lo prevean, deberán incorporarse al mismo el proyecto derivado de esas obras. Asimismo, el artículo 235 del mismo cuerpo legal prevé que para los casos donde se afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra, existirá la obligación de solicitar informe a la Oficina de Supervisión de los proyectos que se deberá incluir en el expediente.

Como fundamentación a esta primera exposición resulta conveniente destacar lo dispuesto por el Informe de la JCCA 31/2005⁵¹, estableciendo lo siguiente: “el conjunto de actuación a través de las cuales la Administración forma su voluntad contractual mediante la elaboración y aprobación de un conjunto de actos administrativos, y como principio general establece que no puede haber contrato administrativo sin que previamente se haya tramitado un expediente de contratación, excepto en la tramitación de emergencia”.

Para Fuertes López⁵², el expediente administrativo de contratación se puede agrupar de la siguiente manera: en primer lugar, la fase de aprobación del expediente, en segundo lugar, irá continuada por la fase de adjudicación, y en último término de una fase de ejecución y cumplimiento del contrato. Ha de hacerse notar que el inicio de cada una de estas fases no podrá realizarse sin finalizar previamente la anterior.

Con respecto a la primera fase referente a la aprobación del expediente, se precisa, en primer término, de la elaboración de la propuesta de aprobación, la cual de manera implícita lleva consigo la aprobación y la responsabilidad de gasto que deriva del mismo. Lo cierto es que no existe ningún precepto legal que establezca cual va a ser el contenido del documento donde consten todos estos elementos, por lo cual la JCCA⁵³ se vio en la obligación de disponer lo siguiente:

“que nada se opone a que se incorpore al expediente una propuesta de contratación en las que se reflejen las prestaciones a realizar, periodicidad y plazos de ejecución, periodicidad de pagos y otras circunstancias para la mejor concreción del contrato, pues con ello no solo se dará cumplimiento a

⁴⁹ Se debe recordar la incorporación electrónica de este trámite en la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, lo cual adquirió carácter obligatorio a partir del 15 de enero de 2015.

⁵⁰ Más ampliamente, *vid.* art. 198.4 de la LCSP.

⁵¹ Informe de la JCCA 31/2005, de 29 de junio de 2005, *inicio del expediente de contratación*.

⁵² FUERTES LÓPEZ, Francisco Javier: “La configuración actual de los contratos menores”, en PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dir.): *Contratos Menores de la Ley de Contratos del Sector Pública*, 1ª ed., Aranzadi S.A.U., 2019, pág. 23.

⁵³ Informe de la JCCA 10/98, de 11 de junio de 1998, *contratos menores*.

determinados requisitos del artículo 11 de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas, sino que además se contribuirá a la mejor y más concreta definición de los derechos y obligaciones de las partes que, por inexistencia de pliego de cláusulas administrativas particulares no pueden figurar en el mismo”.

En realidad, es el artículo 116 de la LCSP el que establece ese contenido mínimo del expediente. De tal manera que en todo caso debe comprender las prestaciones que se fijaran en el objeto del contrato, el valor estimado del mismo, su duración, la adjudicación del expediente y la forma de pago.

En este punto resulta de interés realizar un análisis de la adjudicación del expediente, como segunda fase, para lo cual debe remitirse al artículo 131.3 de la LCSP, el cual dispone que pueden ser asignados de manera directa a cualquier empresario que tenga capacidad para realizar el servicio, sin necesidad de realizar un proceso de licitación. Nuevamente se debe acudir al criterio de la JCCA⁵⁴, puesto que esta realiza una matización, y es que en los contratos menores se considera que debe cumplirse en todo caso: “el requisito de no estar incurso en prohibición de contratar para poder ostentar aptitud”. Estas causas que establece la JCCA se encuentran reflejadas en el artículo 71 del mismo cuerpo legal, por lo que será el órgano de contratación el que deba analizarlas en el momento de adjudicación del expediente.

Además, para esa correcta adjudicación se deben presentar tres ofertas con su correspondiente información por parte de las empresas que reúnan los requisitos (capacidad jurídica, económica y técnica), conteniendo en todo caso el objeto del contrato, especificaciones técnicas, órgano de contratación, duración del contrato, un plazo de garantías si procede, forma y plazos de pago y lugar de la prestación. Asimismo, junto con esa oferta a las empresas les concierne incorporar la declaración responsable donde acrediten el cumplimiento de los requisitos mencionados *supra*. Se considera que la presentación de esas tres ofertas cumple con el requisito de la transparencia. El órgano de contratación evaluará la solicitud de las ofertas haciendo constar esa evaluación en un acta y procederá a aprobar el gasto y a adjudicar el contrato a la empresa que haya presentado la mejor oferta en relación con calidad-precio.

Por lo tanto, como conclusión se debe señalar que la simplificación del expediente administrativo que se señaló *supra* se debe a esa falta de publicidad que se produce en la licitación. Esta falta de publicidad, aunque puede resultar ventajosa en cuanto a celeridad y agilidad para la Administración, también plantea preocupaciones relacionadas con la transparencia y la igualdad de oportunidades para la participación de posibles contratistas en el proceso. Por ende, es crucial señalar que, si bien los contratos menores brindan una alternativa viable y ágil para la Administración en la gestión de sus necesidades y requerimientos de contratación, es necesario tomar medidas que permitan garantizar la transparencia y la igualdad en el acceso a la contratación pública. Para ello, se deben establecer mecanismos de control y supervisión que aseguren que la aplicación de los contratos menores sea acorde a los principios generales de contratación. En último

⁵⁴ Informe de la JCCA 1/09, de 25 de septiembre de 2009, *habilitación empresarial o profesional, consideración como requisito de legalidad y no como solvencia. Aplicación de la prohibición de contratar en los contratos menores. Fraccionamiento del objeto del contrato.*

término referente al expediente administrativo, queda mencionar la fase de ejecución y cumplimiento del contrato analizada *infra*.

2.2.1 Sujeto y objeto.

La contratación pública, y de forma más precisa, la contratación menor, se encuentra regulada en la LCSP para aquellos casos en los cuales la entidad contratante sea de una Administración Pública.

El contrato menor se encuentra sujeto a una limitación, y es que su objeto⁵⁵ no puede ser otro que un contrato para la realización de obras, prestación de servicios o suministros⁵⁶, conforme viene a establecer el artículo 118.1 de la LCSP, encontrándose una enumeración tasada. Pero, además, este contrato es alcanzado por lo dispuesto en el artículo 308.2 del mismo cuerpo legal, estableciendo una prohibición concreta a la contratación personal con independencia de cuál sea la razón que funda esta necesidad.

Se trata de un contrato de obras, conforme a lo dispuesto por el artículo 13.1 de la LCSP, aquel que tiene como objeto la realización de una obra, ya tenga esta un carácter aislado o, por el contrario, se realice de forma conjunta junto a la redacción de un proyecto. Estas obras objeto de contratación pública deben cumplir con los requisitos que hayan sido fijados por parte de la Administración competente, siendo más coherente la nueva delimitación otorgada por la vigente Ley con las Directivas europeas que la anterior denominación que le confería la normativa ya derogada, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, y, por consiguiente, se entenderá, conforme al artículo 13.2 de la LCSP, como: “el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien inmueble. También se considerará obra la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o de su vuelo, o de mejora del medio físico o natural”. Debe ponerse de manifiesto que el oportuno proyecto de obras únicamente será exigido en la contratación menor cuando así lo establezcan las normas, al igual que el informe de las oficinas o unidades de supervisión.

En relación con el contrato que tenga por objeto la prestación de servicios, se debe acudir al artículo 17 de la LCSP que establece su definición. Se debe entender por este tipo de contratos a aquellos en los que se tiene por finalidad desarrollar una actividad o lograr un resultado. Estos contratos pueden ser continuos y con precio unitario para la prestación de los servicios. Sin embargo, es importante destacar que estos contratos no pueden incluir servicios que impliquen el uso de la autoridad inherente a los poderes públicos.

Por último, el contrato de suministros tiene como característica principal que su objeto recae sobre bienes muebles, a diferencia del contrato de obra que recae sobre

⁵⁵ Sobre la restricción del objeto del contrato menor se puede encontrar la doctrina de CASARES MARCOS, Ana Belén: “El contrato menor como cuestión mayor en la contratación del Sector Público”, *ob. cit.*, pág. 277, la seguida por GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo: “¿Jaque a la contratación directa? El controvertido régimen de los contratos menores”, *ob. cit.*, pág. 270, y CARRODEAGUAS MÉNDEZ, Roberto: “Análisis de la nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”, *ob. cit.*, pág. 64.

⁵⁶ Para cuyas definiciones se seguirá la doctrina de CANALES GIL, Álvaro y HUERTAS BARAJAS, Justo Alberto: “Comentarios a la Ley 9/2017 de contratos del Sector Público”, *ob. cit.*, pág. 238.

bienes inmuebles, y por lo tanto se puede definir, conforme al artículo 16 de la LCSP, como aquel que: “tienen por objeto la adquisición, el arrendamiento financiero, o el arrendamiento, con o sin opción de compra, de productos o bienes muebles”.

En este punto se debe destacar que la LCSP establece una serie de excepciones con respecto a estos contratos objeto de contratación menor. En primer lugar, se podrán celebrar contratos en esta modalidad cuando tenga por objeto una prestación de servicios sanitarios que surjan con razón de una urgencia la cual deberá ser objeto de motivación para que se entienda justificada. Se exige en este primer grupo que se fije el objeto de la prestación, el precio y al sujeto al que le concierne la ejecución de este. La segunda excepción hace referencia a aquellos contratos que, como nos delimita el artículo 310 de la LCSP:

“tengan por objeto la prestación de actividades docentes en centros del Sector Público desarrolladas en forma de cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración o cuando se trate de seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboraciones o cualquier otro tipo similar de actividad, siempre que dichas actividades sean realizadas por personas físicas, las disposiciones de esta Ley no serán de aplicación a la preparación y adjudicación del contrato”⁵⁷.

Asimismo, esta irregularidad no se extenderá a aquellos contratos que se celebren con personas jurídicas. Como tercera excepción y última, destaca la establecida en la disposición adicional novena referente a: “suscripción a revistas y otras publicaciones, cualquiera que sea su soporte, así como la contratación del acceso a la información contenida en bases de datos especializadas, y en la medida en que resulten imprescindibles, la contratación de los servicios necesarios para la suscripción o la contratación citadas anteriormente”. Aquí se debe tener en cuenta que el contrato se manejará por las condiciones establecidas en él, incluido el abono del precio que podrá o bien producirse con anterioridad a la prestación, o posteriormente, para lo cual se tendrá como punto de partida el uso común del mercado.

Por lo tanto, el uso de este tipo de contratos atenderá, en palabras del autor Carrodeguas Méndez⁵⁸: “necesidades puntuales, esporádicas, concretas y perfectamente definidas”. Si bien es cierto que no será el objeto del contrato el que determinará su clasificación como contrato menor, puesto que esto realmente se debe a los umbrales económicos que delimitan el mismo.

2.2.2 Valor y duración.

El artículo 118.1 de la LCSP establece el valor máximo que pueden alcanzar los contratos menores. Estas cantidades han sufrido una modificación en relación con la regulación anterior, ya que los umbrales que se han visto reducidos variarán su cuantía en función del objeto del contrato. Por consiguiente, los contratos de obras tendrán una cuantía máxima de 40.000 euros, la cual no podrán sobrepasar. En relación con los

⁵⁷ Más ampliamente, *vid.* art. 310 de la LCSP.

⁵⁸ CARRODEGUAS MÉNDEZ, Roberto: “Análisis de la nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”, *ob. cit.*, pág. 66.

contratos de servicios y suministros, su cuantía no podrá ser superior a 15.000 euros⁵⁹. Los contratos que tienen por objeto servicios sanitarios, una de las excepciones contempladas *supra*, también tienen fijado un valor máximo de 30.000 euros conforme al artículo 131.4 de la LCSP.

Estas cuantías atienden a un valor estimado del contrato, que comprende el coste total del contrato, Impuesto sobre el Valor Añadido (en adelante, IVA) excluido. Esta estimación será fijada por el órgano de contratación correspondiente, como así viene establecido por el artículo 101.1.a de la LCSP. Dicha disposición en su apartado décimo realiza una matización en relación con los contratos de servicios y suministros, pues para el cálculo de su valor se deberá tener en cuenta o bien el valor total y real, o bien el valor total estimado, teniendo en consideración en ambos casos el valor referente a contratos posteriores y similares que se lleven a cabo en los doce meses previos, teniendo en cuenta los posibles cambios que puedan experimentar a lo largo de ese periodo.

En lo que respecta a la duración, el artículo 29.8 de la LCSP establece que: “los contratos menores definidos en el apartado primero del artículo 118 no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga”. Si bien es cierto que no existe ningún presupuesto que venga a fijar como deben computarse esos plazos, y por ello se intenta solventar esta insuficiencia con el carácter general del procedimiento común, para lo cual se debe acudir a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que viene a establecer en su artículo 30 lo siguiente:

“si el plazo se fija en meses o años, éstos se computarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo.

El plazo concluirá el mismo día en que se produjo la notificación, publicación o silencio administrativo en el mes o el año de vencimiento. Si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes”.

Si bien es cierto que a pesar de que estos contratos no pueden ser superiores a un año, debe entenderse que puede producirse la prolongación a dos ejercicios presupuestarios siempre que dicho gasto sea entendido como plurianual⁶⁰, pero con las limitaciones establecidas por el artículo 174 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, puesto que el principio fundamental en materia de gasto público se basa en que no se puede producir un gasto más allá de lo autorizado en los presupuestos. En este sentido, la autorización o realización de gastos de carácter plurianual, es decir, aquellos que se extienden a varios ejercicios presupuestarios, estarán sujetos al crédito que se haya autorizado para cada uno de esos ejercicios, ya que solo así se podrá asegurar que la

⁵⁹ Sobre el estudio del valor y duración del contrato menor se puede encontrar la doctrina de CASARES MARCOS, Ana Belén: “El contrato menor como cuestión mayor en la contratación del sector público”, *ob. cit.*, pág. 278, GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo: “¿Jaque a la contratación directa? El controvertido régimen de los contratos menores”, *ob. cit.*, pág. 269, y CARRODEAGUAS MÉNDEZ, Roberto: “Análisis de la nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”, *ob. cit.*, pág. 64.

⁶⁰ Siguiendo la doctrina de BERMEO CHAMORRO, Antonio José: “El contrato menor”, *Revista Digital CEMCI*, n.º 48, 2020, pág. 16.

cantidad máxima de recursos financieros que se pueden gastar en cada uno de los ejercicios esté claramente definida, y que el gasto no exceda los límites presupuestarios establecidos. Sin embargo, se permite la adquisición de compromisos de gastos que se extenderán a ejercicios posteriores, siempre y cuando se inicie su ejecución en el ejercicio en el que se autorizan. En otras palabras, si un gasto previsto para varios ejercicios requiere una inversión inicial significativa pero que puede ser ejecutada de manera progresiva, se permite que se adquieran compromisos de pago con cargo al presupuesto del primer ejercicio, pero siempre y cuando se haya comenzado su ejecución en dicho ejercicio. De esta manera se permite una mayor flexibilidad en la gestión de los recursos públicos, al tiempo que se asegura el cumplimiento de los límites presupuestarios establecidos.

2.2.3 Requisitos del contratista.

La adjudicación de los contratos menores se caracteriza por ser una adjudicación directa. Esta particularidad, frente al resto de procedimientos de adjudicación, no implica unos requisitos más rigurosos frente a otras figuras, puesto que el artículo 65 de la LCSP establece unas reglas generales.

Para que un licitador cumpla con todos los requisitos⁶¹ necesarios para contratar con el Sector Público se precisará, en todo caso, que el adjudicatario cuente con capacidad de obrar plena, así como con la habilidad profesional necesaria para la consecución de la prestación que es objeto del contrato⁶².

En relación con la capacidad, se requerirá que el contratista sea una persona natural o física, sin distinción de si esta es española o extranjera. No en vano, es necesario hacer unas aclaraciones en relación con este punto, y es que para el caso de que se encuentre ante una empresa cuya nacionalidad sea española, se debe precisar que su documento de constitución, así como sus estatutos, se encuentren correctamente inscritos en el Registro Público oportuno. Si por el contrario se trata un licitador cuya nacionalidad no es la española, se debe realizar una distinción en relación si este es de un licitador extranjero europeo o de algún Estado que forme parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, o, por el contrario, es un extranjero no europeo. Para el primero de los casos se presumirá que cuentan con capacidad de obrar aquellas empresas y licitadores que en el correspondiente Estado se encuentren legalmente constituidas y habilitadas para el objeto de la prestación, y además se encuentren debidamente inscritas en los Registros habilitados al efecto, o que cuenten con un certificado que se ajuste a las disposiciones europeas. Para el segundo caso, es decir, extranjeros no europeos, se deberá acreditar la capacidad a través de un informe emitido por la Misión Diplomática Permanente en España. Además, para este último caso, adicionalmente se podrá solicitar que dichas empresas cuenten con una sucursal en España, así como la designación de representantes, y que se encuentren inscritas en el Registro Mercantil. Adicionalmente se debe incluir una última posibilidad, pues puede ocurrir que el licitador se encuentre formado por más de una persona jurídica, para lo cual será exigible una Unión Temporal de Empresarios

⁶¹ Sobre los requisitos del contratista realiza un estudio CARRODEAGUAS MÉNDEZ, Roberto: “Análisis de la nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”, *ob. cit.*, pág. 67.

⁶² Para la determinación de lo que se debe entender por capacidad de obrar plena y habilidad profesional se acudirá al estudio realizado por CANALES GIL, Álvaro y HUERTA BARAJAS, Justo Alberto: “Comentarios a la Ley 9/2017 de los contratos del Sector Público”, *ob. cit.*, pág. 81.

(en adelante, UTE). Para este último supuesto existen dudas no aclaradas por la legislación sobre si dicha constitución de la UTE se debe realizar una vez se seleccione como la mejor oferta, o al momento previo de formalización del contrato. Conforme a lo establecido en el artículo 150 y 69 de la LCSP, lo más correcto parece que la constitución de la UTE se produzca en el momento previo de formalización del contrato, ya que se podría encontrar, de lo contrario, ante un problema de seguridad.

Con respecto a la habilidad profesional, será obligatorio acreditar unos requisitos previos necesarios, puesto que hace falta una acreditación de su personalidad, de su capacidad de obrar, así como contar con las autorizaciones profesionales, y tener la colegiación o inscripción necesaria para la profesión, como dispone el artículo 79.2 del mismo cuerpo legal.

Resulta conveniente realizar una aclaración con respecto a la capacidad de obrar del adjudicatario, pues se pueden encontrar con una serie de limitaciones en función de su calificación. En lo que respecta a las personas jurídicas, destacar que solo podrán considerarse aptas para ser adjudicatarios en función de su ámbito de actividad, que podrá ser comprobada a través de sus estatutos o reglas funcionales, como bien establece el artículo 66.1 de la LCSP. Este requisito será marcado para la correcta consecución de los fines y objeto del contrato público correspondiente.

Si bien es cierto que se cuenta con un desarrollo normativo para la regulación de esta cuestión, concretamente la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que regula los requisitos exigibles sobre la capacidad de obrar de los licitadores. Por consiguiente, se puede extraer de la misma que contarán con plena capacidad aquellas personas físicas o jurídicas que ostenten esta cualidad conforme a las normas civiles, es decir, para el caso de las personas físicas, esta se presume con la mayoría de edad, y con relación a las personas jurídicas, que cuenten con la habilidad profesional necesaria para la consecución de la prestación que es objeto del contrato mencionada *supra*. También se incluye a los menores de edad con la limitación de que su función sea el ejercicio de derechos e intereses, así como su defensa, siempre que esto se encuentre previsto y, por lo tanto, permitido por el ordenamiento jurídico. Pero dentro de este supuesto se puede observar la excepción referente a aquellos menores que se encuentren incapacitados, cuya afección se extienda al ejercicio de los mencionados anteriormente. Además, la Ley incluye expresamente entre estos sujetos a las entidades sin personalidad jurídica, así como a los grupos de afectados y patrimonios independientes.

Si reúne todos los requisitos que son exigidos, se presumirá que este licitador se encuentra legalmente habilitado, es decir, que se cuenta con la aptitud legal y necesaria para la consecución de los contratos menores con su especial naturaleza. También se debe mencionar la solvencia técnica y profesional para la ejecución del contrato, pero bien es cierto que el artículo 65.2 del cuerpo legal, no lo plantea como una exigencia en sentido estricto⁶³, sino que es contemplado como un requisito de legalidad, siendo el principal fin evitar la contratación con aquellos sujetos que no ejerzan una actividad de forma legal. En palabras de Nicolás Lucas⁶⁴, la solvencia técnica y profesional se refiere a los requisitos necesarios que debe cumplir cualquier licitador o empresa que desee ser

⁶³ Así ha quedado reflejado por la Resolución del TACRC n.º. 140/2011, de 6 de julio de 2011.

⁶⁴ NICOLÁS LUCAS, Asunción: “Los requisitos de solvencia técnica-profesional. La experiencia”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma: Nueva Época*, n.º. 12, 2019, pág. 32.

contratada para llevar a cabo un proyecto o servicio de manera adecuada. Estos requisitos incluyen tanto los recursos técnicos y humanos disponibles, como la experiencia previa, la competencia técnica y profesional, la habilidad necesaria y la cualificación del personal. El requisito de la solvencia técnica y profesional no está uniformemente regulado dentro de la Unión Europea. Esto brinda a los poderes adjudicadores un amplio margen discrecional. Según el artículo 58 de la Directiva 2014/24/UE, los poderes adjudicadores pueden establecer requisitos para asegurarse de que los operadores económicos tienen la experiencia y los recursos humanos y técnicos necesarios para ejecutar el contrato con la calidad adecuada. Estos requisitos pueden incluir la necesidad de que los operadores económicos demuestren suficiente experiencia a través de referencias apropiadas de contratos previos, especialmente en procedimientos de contratación de suministros, servicios u obras. Por otro lado, el artículo 60.1 de la Directiva, sugiere que el órgano de contratación tiene un amplio margen de apreciación para elegir los medios de prueba, aunque hace referencia a los recogidos en el Anexo XII de la LCSP. Por consiguiente, la entidad contratante tiene la obligación de evaluar de manera rigurosa y transparente la capacidad del contratista a través de la solicitud de documentación, certificados y referencias, así como la realización de evaluaciones técnicas y financieras para asegurar que el contratista pueda proporcionar unas obras, servicios, o suministros sin afectar los intereses o fines de la Administración Pública. Por tanto, estas condiciones deben ser tomadas en cuenta de forma rigurosa con el fin de garantizar la integridad y eficacia de los procesos de contratación menor.

Si los posibles adjudicatarios no cuentan con estas previsiones contempladas para la capacidad de obrar significará que los posibles contratos celebrados con ellos serán nulos de pleno derecho, de conformidad con el artículo 39.2.a de la LCSP.

Del mismo modo, el artículo 140 de la LCSP, contempla la figura del Documento Europeo Único de Contratación⁶⁵ (en adelante, DEUC) donde los licitadores deberán presentar un modelo de declaración responsable que implicará que se comprobará con posterioridad esa capacidad y aptitud para la contratación, tomando relevancia en este punto la mejor oferta presentada. Esta disposición legal cuenta con la limitación de lo dispuesto en el artículo 159.4.a del mismo cuerpo normativo, es decir, de un procedimiento abierto simplificado, donde no basta este Documento, sino que será necesario que los licitadores se encuentren inscritos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas⁶⁶ (en adelante, ROLECE).

El artículo 140 en su apartado segundo y tercero, contempla unas circunstancias donde no es posible acudir a la figura del DEUC. La primera circunstancia hace referencia al caso donde las cláusulas administrativas exijan la acreditación de otros requisitos distintos a los contemplados por el DEUC. En relación con la segunda circunstancia, se contempla la situación en la cual el órgano de contratación tiene serias dudas con respecto

⁶⁵ Según MEDINA ARNÁIZ, Teresa: “Hacia una contratación pública electrónica: el uso del documento europeo único de contratación”, *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, nº. 8, 2016, pág. 15. El DEUC se trata de una declaración responsable que viene a sustituir los certificados que son emitidos por las autoridades públicas. Es a través de este como se acredita que los licitadores o empresas cuentan con la capacidad y habilidad profesional necesaria para contratar.

⁶⁶ Se ha encargado de su estudio GRACIA ADRIÁN, Luis: “LCSP y registros oficiales de licitadores”, *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, nº. extra 2, 2019, pág. 24.

El ROLECE se trata de un registro administrativo llevado por una entidad competente, que tiene como objetivo recoger y organizar la información de aquellas empresas y licitadores que han sido previamente evaluados y clasificados para participar en procesos de licitación pública.

a la fiabilidad de la declaración responsable contenida en el DEUC, por lo cual se solicitará presentar los documentos justificativos que se consideren oportunos, con la excepción de aquellos que se encuentren inscritos en el ROLECE, ya que funciona como una base de datos.

Asimismo, el artículo 140 en su apartado cuarto matiza que esa capacidad y aptitud requerida para contratar debe permanecer vigente tanto en el momento de la presentación de las correspondientes ofertas por los licitadores, como en el momento en el que se produzca la perfección del contrato.

2.2.4 Informe motivado de la necesidad del contrato.

A pesar de que la contratación menor se caracteriza por una mayor simplificación en los procedimientos con relación a los demás procedimientos de adjudicación, el artículo 28.1 de la LCSP no exime del necesario informe motivado sobre la necesidad del contrato⁶⁷.

Así, este precepto dispone que las entidades del Sector Público que deseen celebrar un contrato deben hacerlo solo si este es necesario para el cumplimiento de sus fines institucionales. Además, se debe determinar con precisión la naturaleza y extensión de las necesidades que se pretenden cubrir mediante dicho contrato, y verificar que tanto el objeto, como el contenido de este, sean idóneos para satisfacer esas necesidades. Es importante destacar que esta determinación debe ser realizada antes de iniciar el procedimiento que conduzca a la adjudicación del contrato. En este sentido, se establece la obligación de dejar constancia de esta determinación en la documentación preparatoria del procedimiento. Esta obligación garantiza que los recursos públicos sean utilizados de manera eficiente y efectiva, evitando la celebración de contratos innecesarios o que no sean adecuados para satisfacer las necesidades de la Administración contratante. De esta forma, se busca asegurar la transparencia en el proceso de contratación y mejorar la calidad de los servicios que presta la entidad a los ciudadanos.

La integración de la necesidad del contrato se realizará al inicio del expediente administrativo, el cual debe ir firmado por el órgano de contratación. Pero, además, este no será el único trámite necesario para la continuación de la contratación, sino que además se precisará de un informe motivado del órgano de contratación donde se justifique que no se produzca una modificación del objeto del contrato para así evitar la aplicación de las reglas generales de contratación. Se puede encontrar el fundamento de este en el artículo 99.2 de la LCSP al afirmar que: “no podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan”. Asimismo, si se acude al apartado tercero del mismo precepto legal, este se refiere a la capacidad para dividir un contrato en diferentes partes, o lotes, con el fin de permitir que diferentes contratistas realicen cada una de las partes de manera independiente. Esto puede ser útil en algunos casos donde la naturaleza del objeto del contrato lo permita, pero no siempre es necesario o apropiado. La disposición establece que el órgano de contratación puede optar por no

⁶⁷ El cual ha sido analizado por varios autores, como CASARES MARCOS, Ana Belén: “El contrato menor como cuestión mayor en la contratación del sector público”, *ob. cit.*, pág. 286, CARRODEAGUAS MÉNDEZ, Roberto: “Análisis de la nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”, *ob. cit.*, pág. 68, así como FUERTES LÓPEZ, Francisco Javier: “La configuración actual de los contratos menores”, *ob. cit.*, pág. 26, entre otros.

dividir en lotes el objeto del contrato, siempre que existan motivos válidos para ello, y que estos motivos deben ser debidamente justificados en el expediente. Además, especifica que, en el caso de contratos de concesión de obras, siempre se deberá dividir en lotes⁶⁸. La disposición establece dos motivos válidos para justificar la no división en lotes del objeto del contrato, siendo el primero de ellos que, si la división en lotes restringe injustificadamente la competencia, el órgano de contratación debe solicitar informe previo a la autoridad de defensa de la competencia para que se pronuncie sobre esta circunstancia. El segundo motivo versa sobre si la realización independiente de las diferentes prestaciones del objeto del contrato puede dificultar su correcta ejecución desde el punto de vista técnico, o si la naturaleza del objeto del contrato implica la necesidad de coordinar la ejecución de diferentes prestaciones, pues podría verse imposibilitado por la división en lotes y la ejecución por diferentes contratistas. El órgano de contratación debe evaluar cuidadosamente los motivos para no dividir en lotes y justificar adecuadamente su decisión en el expediente.

En la práctica, el fraccionamiento indebido en este tipo de contratos se convirtió en algo muy recurrente como forma de evadir el cumplimiento de los principios generales de contratación y es por ello por lo que se ha convertido en un punto de preocupación para el legislador, lo que ha llevado a que se exija un informe justificativo sobre este punto. Cobra especial sentido al respecto, el Informe de la JCCA de Andalucía 9/2009⁶⁹, en el que se afirma que:

“el fraccionamiento del objeto del contrato supone la infracción de normas de *ius cogens*, que condiciona la validez de los contratos menores a que éstos no excedan de las cuantías establecidas por el artículo 122.2 de la LCSP. Y es que la utilización del contrato menor sólo es susceptible de una interpretación estricta, vinculada a su correcta calificación y a la exacta apreciación del presupuesto normativo expresamente contemplado y, por tanto, indisponible para el órgano de contratación”⁷⁰.

El incorrecto uso de la contratación menor implicaría, en todo caso, nulidad de pleno derecho como medida de restitución de la legalidad, pero no siempre de forma rotunda, puesto que en casos de dudas se permite la subsanación a la Administración contratante consistente en reconducir el procedimiento al cauce legal oportuno. De este modo, la doctrina entiende que existirá un único contrato en aquellos supuestos donde coexista una identidad entre sujeto, causa y objeto, pero con la siguiente precisión⁷¹: “no

⁶⁸ Sobre la división en lotes se puede encontrar la doctrina de LÓPEZ ZURITA, Lucía: “La división en lotes: la tensión entre las políticas horizontales y el principio de competencia en la contratación pública”, *Documentación Administrativa: Nueva Época*, nº. 4, 2017, pág. 148, así como de CASTRO MARQUINA, Gonzalo: “La división en lotes: panorama y propuesta tras el 18 de abril de 2016, ante la necesaria aplicación del artículo 46 de la Directiva 2014/24/UE”, *Anuario aragonés del gobierno local*, nº. 8, 2016, pág. 367.

Además, existen relevantes resoluciones del TACRC sobre la división en lotes, destacando de forma reciente la resolución del TACRC nº. 1791/2022, de 14 de enero de 2022, donde se determina que el contrato de servicios, objeto del recurso, no permite la división en lotes al no constituir una unidad funcional las prestaciones objeto de este.

⁶⁹ Informe de la JCCA de Andalucía 9/2009, de 15 de junio de 2009, *sobre diversas cuestiones relativas al fraccionamiento de los contratos*.

⁷⁰ *Vid.* cita anterior.

⁷¹ Informe de la JCCA de Canarias 1/2010, de 3 de febrero de 2010, *sobre aspectos relativos a la cuantificación del importe de determinados contratos de suministros y servicios a efectos de su consideración como contratos menores*.

existirá fraccionamiento fraudulento del objeto contractual cuando, después de haberse realizado un primer contrato, se tenga que volver a contratar con el mismo contratista la misma prestación debido a una necesidad nueva, no previsible en el momento de realizar el primer contrato”. De forma adicional, la JCCA del Estado⁷² no considerará irregular aquel fraccionamiento que tenga por objeto varios contratos menores, siempre que no se produzca un incumplimiento de las normas de publicidad y de procedimiento de adjudicación.

De lo expuesto *supra*, se entiende añadido un nuevo requisito sobre la presentación de un informe que justifique la falta de suscripción de más contratos que conjuntamente superen los 40.000 euros en los contratos de obras, o 15.000 euros en los casos de contratos de servicios o suministros. Dicho requisito se puede extraer del artículo 188 en su apartado 3 de la LCSP, del cual resulta necesario una interpretación⁷³ de sus respectivos ámbitos. Es así como del ámbito subjetivo se puede entender que se hará referencia únicamente a un solo órgano de contratación, lo que no impedirá que otros pertenecientes a la misma entidad puedan llevar a cabo otros contratos, aunque se trate del mismo licitador. Desde el ámbito objetivo, no será posible llevar a cabo contratos con igual objeto con el mismo contratista. Y a modo de conclusión, el ámbito temporal determinará que no será posible la contratación con un mismo licitador superando la cuantía fijada para estos contratos dentro del mismo año, o ejercicio presupuestario correspondiente.

2.2.5 Perfección y ejecución del contrato.

Concluidas las anteriores fases relativas al expediente de contratación, la última fase es la referente a la ejecución del contrato, en la cual se producirá la formalización de este⁷⁴, y se dará comienzo a las actuaciones consistentes en la realización de la obra, el suministro o servicio que forma parte del objeto del contrato. Esta ejecución se llevará a cabo conforme a lo dispuesto en la correspondiente aprobación del expediente.

Una vez se ha producido esa ejecución del contrato menor conforme a la forma y al plazo, será el correspondiente órgano de contratación el que realice las comprobaciones a fin de asegurar el correcto cumplimiento de este por parte de la empresa que figura como adjudicataria. El siguiente paso que se ha de llevar a cabo consiste en la elaboración de un certificado por parte de la Administración contratante, conforme a lo establecido por el artículo 210 de la LCSP. Asimismo, se requiere que la empresa aporte la factura

⁷² Informe de la JCCA del Estado 69/2008, de 31 de marzo de 2008, *fraccionamiento de un contrato de obras y división en lotes*.

⁷³ Este fenómeno ha dado lugar al surgimiento de un sinnúmero de informes como, por ejemplo, el Informe de la JCCA de Aragón 3/2018, de 13 de febrero de 2018, *incompatibilidad para la adjudicación de contratos menores*, los Informes de la JCCA del Estado 41/2017, 42/2017, de 2 de marzo de 2017, *interpretación del artículo 118.3*, así como el Informe de la JCCA del Estado 5/2018, de 15 de junio de 2018, *limitación de los contratos menores: cómputo del plazo*, el Informe de la JCCA de Madrid 1/2018, de 11 de abril de 2018, *sobre adjudicación de contratos menores en la nueva Ley de Contratos del Sector Público*, el Informe de la JCCA de la Generalitat de Catalunya 1/2018, de 20 de abril de 2018, *límites de la contratación menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público*, entre otros.

⁷⁴ Según SANTACANA GÓMEZ, José María: “Procedimientos y publicidad de los contratos menores”, en PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dir.): *Contratos Menores de la Ley de Contratos del Sector Pública*, 1ª ed., Aranzadi S.A.U, 2019, pág. 54. Pero también se pueden encontrar la doctrina de CARRODEGUAS MÉNDEZ, Roberto: “Análisis de la nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”, *ob. cit.*, pág. 72, o de CASARES MARCOS, Ana Belén: “El contrato menor como cuestión mayor en la contratación del sector público”, *ob. cit.*, pág. 297, entre otros.

derivada del contrato dentro de este paso. Finalizados estos trámites se produce el nacimiento de la obligación del pago por parte de la Administración que realizó la contratación.

Del mismo modo, una vez que se produce la ejecución, conforme a lo dispuesto en los artículos 118.4 y 154.5 de la LCSP, será necesaria la correspondiente publicación en el perfil del contratante del contrato a los efectos de garantizar el principio de transparencia. Además, legalmente se establece la imposición de dicha publicación trimestralmente de forma mínima. Existe, no obstante, una excepción a esta regla, y es que en el caso de contratos que tengan un valor inferior a 5.000 euros, no se precisará de esa publicación con el condicionante de que el pago se haya efectuado a través de anticipo de caja fija o en su defecto, otro sistema similar.

En relación con la publicidad también se debe hacer una mención a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por la cual nace la obligación. Es así como la LCSP establece la incorporación de este requisito, pero con una regulación vaga. Por este motivo resulta preciso acudir en numerosas ocasiones a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

La correspondiente publicación se llevará a cabo en la Plataforma de Contratación del Sector Público y, será la subdirección general de Coordinación Electrónica, unidad correspondiente a la Dirección General del Patrimonio del Estado, la responsable de la misma. La fundamentación de la publicidad es la comprobación del posible abuso que se pueda producir en este tipo de contratos, y es por ello por lo que se establece el criterio⁷⁵ de que no será posible suscribir más contratos con valor estimado de 40.000 euros para el caso de contratos de obras, o bien 15.000 euros para contratos de suministros y servicios con la misma empresa adjudicataria.

El artículo 335 de la LCSP añade una obligación más, y es la correspondiente remisión al Tribunal de Cuentas, o en su caso, al órgano externo de fiscalización de la Comunidad Autónoma, en el plazo de los tres meses siguientes a que se produzca la formalización del contrato. Dicha remisión debe efectuarse mediante vía electrónica por la Plataforma de Contratación. Asimismo, el artículo 346.3 del mismo cuerpo legal, establece la obligación de comunicarlo al Registro de Contratos del Sector Público por parte del poder adjudicador, a los efectos de registrar su inscripción, datos básicos del contrato, el importe del mismo, así como la identidad del adjudicatario. Igualmente se verá en la obligación de comunicar las posibles modificaciones que puedan surgir a lo largo del mismo y la extinción.

La excepción a estas comunicaciones será la misma que la contemplada para el caso de la ejecución y su correspondiente publicación, es decir, para el caso de contratos que tengan un valor inferior a 5.000 euros. Aunque esta medida pueda parecer conveniente en términos de agilidad y simplificación administrativa, es necesario reflexionar sobre sus inconvenientes y las posibles consecuencias negativas que puede acarrear. La exclusión de estos contratos menores del Registro implica una pérdida de transparencia y control en la contratación pública. Dado que estos contratos no se registran, se dificulta la posibilidad de supervisarlos y verificar su legalidad. Esta falta de

⁷⁵ Enmienda N° 248 del Congreso de Diputados a la redacción 118.3 de la LCSP, pág. 198.

información puede abrir la puerta a posibles prácticas colusorias, como el fraccionamiento de contratos o la falta de competencia en las adjudicaciones.

III. A vueltas con el recurso a la contratación menor: principales ventajas y riesgos.

1. Nivel estatal.

Las competencias referentes a la contratación pública en nivel estatal ya vienen recogidas en el artículo 149.1.18 Constitución Española al disponer, como títulos competenciales, la: “legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas”. Es por este motivo que el Estado ostenta en su beneficio la mayor parte de la regulación de los contratos administrativos, encontrándose dificultades para establecer la delimitación de este poder. Si se acude a la disposición final primera en su apartado tercero de la LCSP, se puede apreciar la existencia de una delimitación negativa, pues impone artículos que no ostentarán un carácter básico, y los restantes no previstos si tendrán ese carácter básico. Además, en su apartado cuarto se afirma que:

“las previsiones de esta Ley serán de aplicación a las Comunidades Autónomas de acuerdo con lo establecido en los apartados 1, 2 y 3 anteriores, sin perjuicio de las posiciones singulares que, en materia de sistema institucional, y en lo que respecta a las competencias exclusivas y compartidas, en materia de función pública y de auto organización, en cada caso resulten de aplicación en virtud de lo dispuesto en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía”.

La doctrina del Tribunal Constitucional⁷⁶ dispuso que la efectividad del cumplimiento de los principios fundamentales de la contratación administrativa es considerada como de carácter básico. Por otro lado, aquellas prescripciones detalladas o de procedimiento que no afectan a la eficacia de los principios básicos podrían ser complementadas por regulaciones complementarias elaboradas por las Comunidades Autónomas.

En la práctica destacan al respecto determinadas resoluciones del TACRC. Por ejemplo, debe mencionarse la Resolución nº. 1002/2020, de 18 de septiembre de 2020⁷⁷, que tenía por objeto el recurso interpuesto por MEDTRONIC contra los pliegos de la licitación convocada por Activa Mutua 2008 para el suministro de material fungible. En el recurso presentado por MEDTRONIC, se plantean varias cuestiones controvertidas que se analizarán de manera individualizada. La primera cuestión planteada por la recurrente es si el Lote 6 debería haberse subdividido en más lotes, dado que considera que agrupa productos con características técnicas distintas. Según el artículo 99.3 de la LCSP, se establece que se debe prever la realización independiente de cada parte del contrato mediante su división en lotes, salvo que existan motivos válidos para no hacerlo. Dichos motivos válidos pueden ser tanto el riesgo de restringir la competencia, como la dificultad en la ejecución del contrato desde el punto de vista técnico. Estos motivos deben ser debidamente justificados en el expediente. En este caso, el informe justificativo de la

⁷⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 141/1993, de 22 de abril, BOE-T-1993-13753.

⁷⁷ Resolución del TACRC nº. 1002/2020, de 18 de septiembre de 2020.

contratación expone que se ha tenido en cuenta la tipología de producto a suministrar y la eficiencia en la ejecución del contrato. Se ha considerado que el Lote 6, que se refiere exclusivamente al suministro de suturas, atiende a las mismas necesidades y presenta características funcionales similares. Además, se ha tenido en cuenta la organización interna y de gestión de la Mutua, ya que una división del Lote 6 en más lotes dificultaría la gestión y encarecería los gastos de transporte del material a las delegaciones de la Mutua. Por lo tanto, se ha justificado adecuadamente la no subdivisión del Lote 6 y la recurrente no tiene razón en este aspecto. En cuanto a la segunda cuestión planteada, la recurrente considera que las denominaciones de los productos contenidas en el PPT corresponden a nombres comerciales de determinadas empresas. Sin embargo, se ha comprobado que las denominaciones utilizadas son nomenclaturas técnicas utilizadas en el sector. Por ejemplo, las denominaciones TB10, TB15, TB20, PGA y TC10 se refieren al tipo de circunferencia de las agujas de suturas y son utilizadas por distintos fabricantes. Del mismo modo, la denominación Polyblend se refiere a un tipo de material utilizado en suturas y no es exclusivo de una empresa en particular. Además, el órgano de contratación ha aclarado las denominaciones y su correspondencia con las características técnicas de los productos en cuestión. Por consiguiente, no existen errores en el PPT y las alegaciones de la recurrente son infundadas. Con relación a la exigencia de colores específicos en los productos, se ha demostrado que esta característica facilita la identificación del material de sutura para los profesionales sanitarios, lo cual es de utilidad en el momento de realizar cirugías. Como conclusión, no se trata de una limitación a la competencia, sino de una necesidad para el correcto desarrollo de la actividad médica. Esta exigencia está justificada y no debe ser objeto de reclamación. En resumen, las cuestiones planteadas por la recurrente no tienen fundamento y deben ser rechazadas ya que no se ve afectado el principio de libre competencia.

2. Nivel autonómico.

De acuerdo con la información proporcionada *supra*, se puede afirmar que las Comunidades Autónomas tienen participación en la contratación pública dentro de las competencias que se encuentren contempladas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Es por ello que se encargan de realizar un desarrollo normativo de la regulación estatal⁷⁸, siempre bajo un control.

Acudiendo a un punto de vista práctico se observará la Resolución del TACRC nº. 557/2023, de 4 de mayo de 2023⁷⁹, referente a la contratación menor. En este caso, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Torre Vieja convocó una licitación para contratar el servicio de "Menjar a Casa". El valor estimado de esta contratación era de 330.750 euros. El anuncio de licitación fue publicado el 28 de febrero de 2023 en la Plataforma de Contratación del Sector Público, donde se podía acceder a los pliegos del contrato. Sin embargo, la empresa EUREST COLECTIVIDADES interpuso un recurso especial en materia de contratación el día 22 de marzo de 2023. En este recurso, la empresa argumentó que tenía legitimación para impugnar los pliegos sin que eso les impidiera participar en la licitación, ya que de lo contrario se estaría vulnerando su derecho a la tutela judicial efectiva. El recurso se basa en que los pliegos de la licitación no incluían información sobre las condiciones de subrogación de los trabajadores. Según

⁷⁸ Como es el caso del Decreto 4/2020, de 4 de junio, por el que se regula la adquisición centralizada de bienes y servicios en la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

⁷⁹ Resolución del TACRC nº. 557/2023, de 4 de mayo de 2023.

el artículo 130 de la LCSP, el órgano de contratación debe proporcionar esta información en el propio pliego. Esto es importante para que los licitadores puedan presentar sus ofertas con conocimiento de todas las condiciones laborales que deberán asumir. La empresa también argumentaba que existía una sucesión de contratos, ya que ha estado prestando el servicio directamente al Ayuntamiento de Torreveja desde julio de 2022. Sin embargo, el órgano de contratación no reconoció esta sucesión y no ha incluido la información sobre subrogación en los pliegos. Esto, según la empresa, vulnera los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato en la contratación pública. Por lo tanto, la empresa solicitaba al Tribunal que anule los pliegos y el expediente de contratación, y que se convocase una nueva licitación con pliegos que cumplan con las determinaciones de la LCSP en relación con la subrogación de los contratos de trabajo. El órgano de contratación ha argumentado que el recurso podría ser extemporáneo, ya que se ha presentado después de finalizado el plazo establecido para impugnar los pliegos. Además, señala que la empresa ha presentado su oferta antes de interponer el recurso, lo que podría ser una causa de inadmisibilidad según el artículo 50.1.b) de la LCSP. En cuanto al fondo del asunto, el órgano de contratación presenta un informe técnico en el que se indica que no existe una continuidad temporal entre el servicio prestado por la Generalitat y la licitación actual, lo que afectaría a la posibilidad de subrogación de personal. Además, se menciona un contrato programa suscrito entre la Vicepresidencia y Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas y el Ayuntamiento de Torreveja, que modifica el servicio de "Menjar a Casa". El Tribunal dio traslado del recurso a los demás licitadores, pero no presentaron alegaciones. Además, el Tribunal decidió denegar la solicitud de medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, permitiendo que el expediente continuase su curso.

Por consiguiente, en primer lugar, se menciona que el recurso se ha regido por la LCSP, se hace referencia al Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, que aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del TACRC. Se establece que el TACRC es competente para conocer de este recurso de acuerdo con el artículo 46.4 de la LCSP y el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencias de recursos contractuales. El recurso en cuestión ha sido presentado contra los pliegos de un contrato de servicios cuyo valor estimado supera los 100.000€. Según el artículo 44 de la LCSP, este tipo de actos son susceptibles de recurso en esta vía. En cuanto al plazo para interponer el recurso, ha sido presentado el 22 de marzo de 2023, dentro del plazo de 15 días hábiles establecido. En relación a la legitimación de la empresa recurrente, se indica que el recurso se ha interpuesto después de presentar una oferta para la licitación. La LCSP establece que, en general, no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales si el recurrente ha presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente. Sin embargo, se menciona una excepción a esta regla cuando el licitador está interesado en concurrir a la licitación y advierte la existencia de algún vicio de legalidad en los pliegos. En este caso, el recurrente ha impugnado los pliegos antes de presentar su oferta, por lo que se considera que su recurso es admisible.

En base a la doctrina del TACRC, se concluye que el recurso presentado es inadmisibile debido a que el recurrente ha presentado su oferta antes de interponer el recurso, sin invocar ninguna causa de nulidad de pleno derecho. Por lo tanto, se declara la inadmisión del recurso y no es necesario pronunciarse sobre la cuestión de fondo planteada en el mismo.

Otro caso que resulta relevante analizar es la Resolución del TACRC n°. 838/2022, de 7 de julio de 2022⁸⁰. En este caso se presenta el desarrollo de un proceso de licitación para la contratación de servicios de apoyo técnico para proyectos de transformación digital en el ámbito de las Administraciones Públicas. Se informa que el anuncio de licitación se publicó en diferentes plataformas y boletines oficiales y que ocho empresas presentaron su propuesta para participar en la licitación del Lote 2. Posteriormente, la Junta de Contratación, como parte de su función como mesa de contratación, revisó la documentación aportada por las empresas y admitió a todas ellas en la licitación del Lote 2. Luego de evaluar las ofertas, acordó proponer la adjudicación del Lote 2 a la empresa IMPLEMENTAL SYSTEMS, S.L., por considerar que su oferta ofrecía la mejor relación calidad-precio, por lo que se solicita a dicha empresa la documentación necesaria para formalizar la adjudicación. La unidad gestora del expediente informó a la Junta de Contratación que una empresa llamada TECNIBOUT S.L. participó en la elaboración del pliego de prescripciones técnicas a través de un contrato menor, y que podría existir una relación entre dicha empresa y la propuesta como adjudicataria del Lote 2. A consecuencia de esto, la Junta de Contratación acuerda su exclusión de IMPLEMENTAL SYSTEMS, S.L. Por esta causa se presentó un recurso por parte de la empresa ALTRAN INNOVACIÓN, S.L.U., solicitando el acceso al expediente.

El recurso en cuestión es un recurso especial en materia de contratación donde el fondo del asunto se trata de que la empresa recurrente fue excluida del procedimiento de contratación por aplicación del artículo 70 de la LCSP, que establece las causas de exclusión. La empresa alega que los contratos en cuestión tenían objetos diferentes y que la exclusión no debería haberse producido. También argumenta que la participación del administrador único de la empresa en la elaboración de los pliegos del contrato menor no debería haber sido motivo de exclusión y, por consiguiente, solicita la revocación de la exclusión y que se retrotraiga el procedimiento al momento previo a esta exclusión. Por su parte, según el informe del órgano de contratación se determina la detección de una situación de información privilegiada en el trámite de la propuesta de adjudicación del contrato. A la empresa IMPLEMENTAL, la cual ocultó su previa participación en el proceso, se le concedió en dos ocasiones el trámite de alegaciones antes de la exclusión. En el informe que justifica la exclusión se exponen las razones de la misma. La Junta de Contratación desconocía la existencia del contrato menor hasta el trámite de la propuesta de adjudicación del Lote 2 y en ese momento se encontraron los documentos que prueban la relación. La empresa ALTRAN INNOVACIÓN, S.L.U. argumenta que la relación es irrelevante y que la posesión de información privilegiada por parte del licitador supone una violación de los principios de la contratación pública.

Para su resolución, el TACRC menciona, en primer lugar, el artículo 70 de la LCSP donde se establece que el órgano encargado de la contratación debe tomar medidas para garantizar que las empresas que hayan participado en la elaboración de las especificaciones técnicas o documentos preparatorios del contrato, o que hayan asesorado en la preparación del procedimiento de contratación, no distorsionen la competencia. Estas medidas pueden incluir la exclusión de dichas empresas de las licitaciones si no hay otro medio de garantizar la igualdad de trato. Antes de excluir a una empresa, se debe dar la oportunidad de justificar que su participación en la fase preparatoria no ha distorsionado la competencia o dado un trato privilegiado. Además, se deben tomar

⁸⁰ Resolución del TACRC n° 838/2022, de 7 de julio de 2022.

medidas como comunicar a los demás participantes la información intercambiada durante la fase preparatoria y establecer plazos adecuados para la presentación de ofertas. Es importante destacar que los contratos de vigilancia, supervisión, control y dirección de otros contratos, así como la coordinación en materia de seguridad y salud, no pueden ser adjudicados a las mismas empresas que hayan sido adjudicatarias de los contratos correspondientes, ni a empresas vinculadas a ellas según el artículo 42 del Código de Comercio. En el caso concreto mencionado, se determina que la participación de la empresa excluida en la fase preparatoria del contrato ha estado probada. Sin embargo, no se ha demostrado que esta participación haya distorsionado la competencia, por lo tanto, se estima el recurso presentado y se anula la exclusión de la empresa del proceso de licitación continuando el procedimiento desde el punto anterior a la exclusión.

IV. El principio de transparencia como instrumento de seguridad: algunas propuestas.

El principio de transparencia forma parte de los principios generales de la contratación. Como se ha podido observar con anterioridad, tiene una gran trascendencia ya desde un nivel europeo el cual realiza un reconocimiento de este debido a su función a nivel de contratación pública desde la perspectiva de asegurar el cumplimiento de toda la normativa existente en torno a dicha contratación. Esto no será diferente para el contrato menor como se irá observando a lo largo de este epígrafe.

La Constitución Española reconoce la necesidad de una buena Administración⁸¹ encaminada a satisfacer los intereses generales por parte de los poderes públicos a los que se dotará de ciertas facultades, así como de potestades, para esos fines públicos. Todo este tipo de actuaciones que les son encomendadas en los diferentes niveles, es decir, estatal, autonómico y local, mediante competencias propias o bien, delegadas, deben cumplir el principio de legalidad y para su aseguramiento entran en juego los diferentes principios esenciales de la contratación pública. Todo esto siguiendo a Meilán Gil⁸²: “es lo que da razón de ser a la Administración Pública”. También se puede obtener otra visión de esta a través de Saz Cordero⁸³ al sostener que se trata de: “la conexión directa o indirecta entre la actuación de cualquier entidad perteneciente al sector público y la satisfacción de las necesidades de interés general siempre esté asegurada”.

El principio de transparencia se regula, a nivel estatal, en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, otorgándole así un nivel de carácter normativo gracias a la transposición de las Directivas europeas sobre la contratación pública. A través de esta Ley se pretende garantizar el libre acceso a la información mediante esa publicidad como se irá desarrollando, otorgando las garantías de los ciudadanos. También, a través de esta regulación se puede extraer cuales serán las consecuencias jurídicas de su incumplimiento. Desde esta perspectiva, Guichot

⁸¹ Según la Sentencia del Tribunal Supremo 1034/2005, de 14 de septiembre de 2005, ECLI:ES:TS:2005:5282, el término de buena Administración es una de las formas más genéricas de referirnos al principio constitucional de eficacia.

⁸² MEILÁN GIL, José Luis: “La Administración Pública a partir de la Constitución Española de 1978”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 47, 1996, pág. 59.

⁸³ SAZ CORDERO, Silvia: “La nueva Ley de Contratos del Sector Público. ¿Un nuevo traje con las mismas rayas?”, *Revista de Administración Pública*, n.º 174, 2007, pág. 361.

Reina⁸⁴ apunta que de esta manera que: “todas las administraciones pueden adoptar medidas complementarias y de colaboración mediante una prestación de soporte por las comunidades autónomas o diputaciones a los municipios, o en una red de enlaces que faciliten al ciudadano localizar la información”.

Además de esta regulación que se ha ido mencionado a nivel estatal, se encuentran diversas disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, pero con mero carácter instrumental para garantizar la ejecución de este principio que ahora interesa. Un ejemplo de lo anterior es la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, pues su artículo 4.c dispone: “consiste en facilitar de oficio a la ciudadanía información constante, veraz y objetiva sobre la actuación de las entidades que define el artículo 2 de esta Ley, potenciando su accesibilidad en tiempo real y sin tratar para que pueda, además, ser compartida de forma libre y gratuita o reutilizada por la ciudadanía respecto de aquellos datos puestos a disposición en formatos abiertos”.

Bien es cierto que la mencionada Ley 19/2013, de 9 de noviembre, deja varios interrogantes con respecto a la contratación menor, como por ejemplo, en su artículo 8.1.a al disponer que:

“todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de la licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente”.

La expresión empleada con respecto a la contratación menor, es decir, en referencia a ese “podrá realizarse”, pone de relieve cierta falta de precisión, por lo que se podría entender que realmente goza de carácter potestativo. Fue el Ministerio de la Presidencia⁸⁵ quien ha dado respuesta, al afirmar que: “las obligaciones con respecto a la publicidad de los contratos públicos que emanan de la legislación sobre la transparencia son complementarias y, en el caso de los contratos menores, más amplias que las que establece la legislación sobre contratación pública”. También se puede encontrar una respuesta a este interrogante en la LCSP si se acude al artículo 63.4, por cuanto reza que: “la publicación de la información relativa a los contratos menores deberá realizarse al menos trimestralmente. La información a publicar para este tipo de contratos será, al menos, su objeto, duración, el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, y la identidad del adjudicatario, ordenándose los contratos por la identidad del adjudicatario”. Se observa que se produce un cambio de concepto, es decir, ya no dice “podrá”, sino que se emplea “deberá”, desapareciendo su mero carácter potestativo y adoptándose un término imperativo.

Además de todo esto, esta información que se debe publicar habrá de hacerse también a través de medios electrónicos, pero con ciertas peculiaridades, es decir, los

⁸⁴ GUICHOT REINA, Emilio: “El proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 84, 2012, pág. 113.

⁸⁵ Nota informativa del Ministerio de la Presidencia, de 9 de diciembre de 2014.

órganos de las Administraciones Públicas gozarán plenamente de esta información, pero, por el contrario, para los ciudadanos esto estará limitado debido a la necesidad de protección de datos confidenciales⁸⁶. En todo caso, como bien define el artículo 346.8 de la LCSP:

“el Gobierno elevará anualmente a las Cortes Generales un informe sobre la contratación pública en España, a partir de los datos y análisis proporcionados por el Registro de Contratos del Sector Público. El Ministerio de Hacienda y Función Pública pondrá en conocimiento de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia el informe al que se refiere el párrafo anterior, tras su elevación por el Gobierno a las Cortes Generales”.

A través de esto lo que se consigue es un control sobre la contratación, que además de por el artículo anterior, también se encuentra respaldado por el artículo 335 de la LCSP.

El problema surge con la exclusión que realiza el artículo 63.4 de la LCSP, al establecer que: “quedan exceptuados de la publicación a la que se refiere el párrafo anterior, aquellos contratos cuyo valor estimado fuera inferior a cinco mil euros, siempre que el sistema de pago utilizado por los poderes adjudicadores fuera el de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores”. Esto ha motivado en diversas ocasiones un incremento en el número de prácticas abusivas y corruptelas, pues, como afirma González García⁸⁷, esto: “no tienen el más mínimo respaldo documental, más allá de la factura de haber realizado la prestación, ya sea de adquisición de bienes o de servicios o de suministros. La forma en la que se pagan con un rellanado casi automático de cuantías hace que sea complicado de controlar y que se pueda eludir a través suyo la normativa contable, presupuestaria y de contratación”. A lo anterior se une la inexistencia de un control de la contratación puesto que, al estar exentos de publicación en el perfil del contratante, también lo estarán de lo mencionado anteriormente en el artículo 346.8 de la LCSP, al igual que de lo establecido en el artículo 335 de la misma Ley.

En base a estas cuestiones existe una oposición a la existencia del contrato menor, pero a pesar de ello, este persiste en el ordenamiento jurídico. Ha sido crítica al respecto de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) en uno de sus estudios⁸⁸ al afirmar que, en primer lugar, la falta de una definición clara y precisa de los límites cuantitativos del contrato menor hace que se utilice de forma abusiva para fraccionar los contratos y evitar así la aplicación de los procedimientos de contratación ordinarios, más rigurosos y transparentes. Además, el estudio apunta que la falta de control y seguimiento de los contratos menores facilita la posible existencia de prácticas corruptas y de favoritismos hacia determinados proveedores o empresas. Asimismo, se destaca que la contratación mediante contrato menor no permite aprovechar las economías de escala y, por tanto, puede resultar más costosa para las Administraciones Públicas.

⁸⁶ Acudiendo a la doctrina de CANDELA TALAVERO, José Enrique: “La aplicación del principio de transparencia en la contratación menor: contrato menor y contratación electrónica”, *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 37, 2015, pág. 202.

⁸⁷ GONZÁLEZ GARCÍA, Julio: “Los contratos menores en la Nueva Ley de Contratos del Sector Público”, *Blog Global Politics and Law. Un sitio de política y Derecho*, n.º 59, 2017.

⁸⁸ Estudio de la Comisión CNMC: “Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España”, 2019, pág. 12. Este estudio supone una reiteración de lo expuesto en su informe IPN/CNMC/010/15.

En todo caso, para otorgar mayor seguridad a este tipo de contratación no debe olvidarse la figura de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación prevista en el artículo 332 de la LCSP. Por consiguiente, a modo de justificación, la figura de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación⁸⁹ se crea con el objetivo de garantizar la transparencia, eficiencia y objetividad en los procesos de contratación pública. Esta figura tiene como finalidad principal el control y la supervisión de los procedimientos de contratación llevados a cabo por las entidades del Sector Público, así como la resolución de posibles conflictos en esta materia. Además, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación también tiene la responsabilidad de formular recomendaciones y propuestas para mejorar la transparencia y la eficacia de los procedimientos de contratación pública. Con la creación de esta figura, se busca promover la integridad y la confianza en la contratación pública y prevenir la corrupción y el fraude en este ámbito.

Una vez más la LCSP intenta dar solución a otro de los tantos problemas que se han planteado con el recurso a la contratación menor, además de sus mayores restricciones en su empleo, siendo casi excepcional (según la urgencia y la necesidad). Lo que queda claro es que este contrato no presenta tantos problemas en sí mismo, sino que toda la problemática tiene como origen su mal uso. En opinión de Muñoz Pedraz⁹⁰, una de las soluciones es establecer: “cauces que habrá que clarificar y endurecer”. A pesar de todo, como menciona Carrodeaguas Méndez⁹¹, el contrato menor:

“permite que la contratación pública se abra a todos aquellos pequeños proveedores que no están preparados para afrontar los retos que plantea y exige la nueva tramitación electrónica impuesta por la LCSP; sirve al adecuado funcionamiento de la Administración y a la satisfacción de intereses públicos que exige una respuesta inmediata en el quehacer diario de la Administración; y puede servir para fomentar la participación de autónomos y micropymes locales en la contratación con la Administración local”.

Además, la LCSP ofrece mecanismos para la correcta racionalización de la contratación que sirven para dar respuesta a las exigencias que se pueden plantear al correspondiente órgano de contratación, destacando los siguientes según Casares Marcos⁹²:

“los acuerdos marco, los sistemas dinámicos de contratación, las centrales de contratación y los contratos de suministros o servicios en que el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes o a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario, sin que el número total de entregas o prestaciones incluidas en el objeto contractual se defina con exactitud al momento de su celebración, por estar subordinado a las necesidades cotidianas y cambiantes de la Administración, por no haber, en fin, de las

⁸⁹ Siguiendo la doctrina de SANTIAGO FERNÁNDEZ, María José: “La oficina independiente de regulación y supervisión de la contratación como órgano de regulación del mercado de la contratación pública”, *Revista Española de Control Externo*, n.º 61, 2019, pág. 47.

⁹⁰ MUÑOZ PEDRAZ, Ana María: “Sobre la trascendencia del Real decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, en materia de contratos menores ¿practicidad u opacidad?”, *Actualidad Administrativa*, n.º 6, 2020.

⁹¹ CARRODEAGUAS MÉNDEZ, Roberto: “Análisis de la nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”, *ob. cit.*, pág. 59.

⁹² CASARES MARCOS, Ana Belén: “El contrato menor como cuestión mayor de la contratación del Sector Público”, *ob. cit.*, pág. 280.

posibilidades que plantea el uso del procedimiento abierto simplificado y, especialmente, del abreviado o sumario”.

V. Conclusiones finales.

1. A la luz de lo expuesto, se puede confirmar que la presente regulación restringe el uso del contrato menor a fin de que este procedimiento sea una excepcionalidad, y su empleo se permita únicamente ante aquellas circunstancias esporádicas, urgentes e ineludibles que puedan producirse. Es por ello por lo que se encomienda a las distintas Administraciones Públicas a que lleven a cabo una planificación de las previsibles necesidades que puedan surgir en su ámbito de competencia para reducir considerablemente el número de contratos menores. Trata sobre ello el propio artículo 28.4 de la LCSP al afirmar que: “las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa”.

2. Ahora bien, la problemática no trata sobre la existencia de esta figura, ya que se ha podido comprobar que ha tenido gran utilidad ante determinadas situaciones donde se ha requerido la inmediata intervención de la Administración, sino que la controversia principal ha versado sobre las prácticas colusorias, y, por ende, los usos indebidos que se han llevado a cabo a través de su empleo.

3. Debe destacarse también la insuficiente regulación existente sobre la contratación menor, la cual ha ido aumentando con el paso del tiempo con motivo a la relevancia que ha ido adquiriendo este contrato, pero que aún resulta demasiado ineficiente. Es por ello que se precisa un desarrollo legislativo más amplio que aclare todos aquellos conceptos jurídicos indeterminados que han quedado sin definir y que han sido necesarios suplir a través de las diferentes interpretaciones jurisprudenciales y doctrinales.

4. Los contratos menores se definen principalmente por su escasa cuantía y su objeto limitado, si bien respecto a su procedimiento, debe destacarse la necesaria verificación de la capacidad y solvencia del contratista, en virtud de poder asegurar el cumplimiento efectivo del contrato. Un aspecto fundamental en la gestión de los contratos menores es la transparencia, lo que permite verificar y asegurar que el uso del contrato menor se esté realizando de manera correcta y no fraudulenta. La mejora de la contratación pública se obtiene a través de una gestión más transparente, competitiva y económicamente suficiente, lo que beneficia tanto a la Administración como a los ciudadanos.

5. Otro de los principales problemas denunciados de la gestión de los contratos menores es el fraccionamiento irregular del contrato, lo que se debe a la falta de una regulación adecuada que permita delimitar el concepto de unidad funcional, es decir, distinguir entre casos regulares e irregulares. Asimismo, a pesar de ser el contrato más tramitado por las Administraciones, se ha demostrado que algunos organismos de contratación utilizan el contrato menor para eludir los principios básicos de la contratación administrativa, lo que perjudica seriamente a los intereses generales. Por lo tanto, es necesario mejorar la regulación y gestión de los contratos menores con el fin de garantizar una contratación adecuada y justa para todos.

6. Por último, la exclusión de la inscripción del expediente y la publicidad de los contratos menores de cuantía inferior a 5.000 euros en el Registro de Contratos del Sector Público es algo cuestionable, puesto que implica una falta de transparencia y control en la contratación pública. Debido a que estos contratos no son registrados, se vuelve más difícil supervisarlos y verificar su legalidad. Esta falta de información puede facilitar prácticas colusorias, como el fraccionamiento de los contratos, limitar el acceso a la información sobre los mismos, así como puede suponer un obstáculo para la igualdad de oportunidades y la concurrencia en la contratación pública.

Bibliografía

- BERMEJO CHAMORRO, Antonio José: “El contrato menor”, *Revista Digital CEMCI*, n.º 48, 2020, págs. 1-28.
- BERNAL BLAY, Miguel Ángel: “El desarrollo autonómico de la normativa sobre contratos públicos”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º. 18, 2018, págs. 91-138.
- CANALES GIL, Álvaro y HUERTA BARAJAS, Justo Alberto: “Comentarios a la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público”, 1ª ed., Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018.
- CANDELA TALAVERO, José Enrique: “La aplicación del principio de transparencia en la contratación menor: contrato menor y contratación electrónica”, *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 37, 2015, págs. 181-206.
- CASARES MARCOS, Ana Belén: “El contrato menor como cuestión mayor de la contratación del Sector Público”, *Revista Galega de Administración Pública*, n.º 59, 2020, págs. 267-311.
- CASTRO MARQUINA, Gonzalo: “La división en lotes: panorama y propuesta tras el 18 de abril de 2016, ante la necesaria aplicación del artículo 46 de la Directiva 2014/24/UE”, *Anuario aragonés del gobierno local*, n.º. 8, 2016, págs. 359-412.
- CASTRO MARQUINA, Gonzalo: “La división en lotes: panorama y propuestas en la aplicación de las nuevas Directivas sobre Contratación Pública”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º. 49-50, 2018, págs. 500-566.
- CARRODEGUAS MÉNDEZ, Roberto: “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.º 10, 2018, págs. 56-79.
- DE LA CONCHA BERGILLOS, Carlos: “El contrato menor da un paso de bebé”, en, ARIÑO ORTIZ, Gaspar (Dir.): *Derecho administrativo y regulación económica*, 1ª ed., La Ley, Madrid, 2011, págs. 259-278.
- FUERTES LÓPEZ, Francisco Javier: “Expediente de contratación y pliegos. Contratos menores”, en, PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dir.): *Practicum: contratación administrativa*, 1ª ed., Aranzadi S.A.U, 2019, págs. 196-239.
- GALLEGO CÓRCOLES, Isabel: “Doctrina del TACRC sobre la aplicación de las especialidades en materia de contratación para la gestión de los Fondos Europeos”, *Boletín del Observatorio de Contratación Pública*, 2022.

- GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo: “¿Jaque a la contratación directa? El controvertido régimen de los contratos menores”, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 18, 2018, págs. 245-295.
- GAVILÁN LÓPEZ, José: “Los últimos problemas prácticos del contrato menor”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 62, 2023, págs. 1-25.
- GARCÍA MARTÍN, Lidia: “A vueltas con la contratación Pública de emergencia en tiempos de COVID-19”, en TERRÓN SANTOS, Daniel (Dir.): *Defensa, seguridad y gestión de la crisis*, 1ª ed., Aranzadi, Navarra, 2022, págs. 357-373.
- GIMENO FELIU, José María: “La transposición de las directivas de contratación pública en España: una primera valoración de sus principales novedades”, *Documentación Administrativa*, n.º 4, 2017, págs. 7-30.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Julio: “Los contratos menores en la Nueva Ley de Contratos del Sector Público”, *Blog Global Politics and Law. Un sitio de política y Derecho*, n.º 59, 2017.
- GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto: “El derecho comunitario de los contratos públicos: un pilar infravalorado de la superación de los nacionalismos y de construcción de la identidad europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 02, 2018, págs. 171-188.
- GRACIA ADRIÁN, Luis: “LCSP y registros oficiales de licitadores”, *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, n.º. extra 2, 2019, págs. 605-620.
- GUICHOT REINA, Emilio: “El proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 84, 2012, págs. 89-134.
- LÓPEZ ZURITA, Lucía: “La división en lotes: la tensión entre las políticas horizontales y el principio de competencia en la contratación pública”, *Documentación Administrativa: Nueva Época*, n.º. 4, 2017, págs. 146-150.
- MEDINA ARNÁIZ, Teresa: “Hacia una contratación pública electrónica: el uso del documento europeo único de contratación”, *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, n.º. 8, 2016, págs. 10-37.
- MEILÁN GIL, José Luis: “La Administración Pública a partir de la Constitución Española de 1978”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 47, 1996, págs. 55-100.
- MORENO MOLINA, José Antonio: *Nuevo régimen de contratación administrativa. Comentarios al Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, tras el RDLeg. 2/2000, de 16 de junio*, 2ª ed., La Ley, Madrid, 2000.

- MORENO MOLINA, José Antonio: *El nuevo derecho de la Contratación Pública de la Unión Europea. Directrices 4.0*, 1ª ed., Chartridge Books Oxford, 2015.
- MUÑOZ PEDRAZ, Ana María: “Sobre la trascendencia del Real decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, en materia de contratos menores ¿practicidad u opacidad?”, *Actualidad Administrativa*, n.º 6, 2020.
- NICOLÁS LUCAS, Asunción: “Los requisitos de solvencia técnica-profesional. La experiencia”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, n.º. 12, 2019, págs. 26-51.
- PALOMAR OLMEDA, Alberto: *Contratos menores en la Ley de Contratos del Sector Público*, 1ª ed., Aranzadi S.A.U, 2019.
- PERNAS GARCÍA, Juan José: “La exigencia del contrato análogo en las encomiendas a medios propios”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º. 331, 2009, pág. 229-276.
- PINTOS SANTIAGO, Jaime: “El derecho de la Unión Europea como ordenamiento jurídico global administrativo y de la contratación pública”, *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, n.º. 144, 2016, págs. 249-288.
- SAMANIEGO BORDIEU, Gonzalo: “La normativa comunitaria de los contratos de las empresas que actúan en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º. 71, págs. 366-367.
- SANTACANA GÓMEZ, José María: “Procedimientos y publicidad de los contratos menores”, en PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dir.): *Contratos Menores de la Ley de Contratos del Sector Pública*, 1ª ed., Aranzadi S.A.U, 2019, págs. 37-61.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: “La constante e interminable reforma de la normativa sobre contratación pública”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º. 159, 2013, págs. 25-38.
- SANTIAGO FERNÁNDEZ, María José: “La oficina independiente de regulación y supervisión de la contratación como órgano de regulación del mercado de la contratación pública”, *Revista Española de Control Externo*, n.º. 61, 2019, págs. 43-68.
- SAZ CORDERO, Silvia: “La nueva Ley de Contratos del Sector Público. ¿Un nuevo traje con las mismas rayas?”, *Revista de Administración Pública*, n.º 174, 2007, págs. 335-366.
- VÁZQUEZ GARRANZO, Javier: “El concepto de fraccionamiento del objeto del contrato en la jurisprudencia y la doctrina de los órganos de control”, en

PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dir.): *Contratos menores en la Ley de Contratos del Sector Público*”, 1ª ed., Aranzadi S.A.U, 2019, págs. 119-192.

Anexo jurisprudencial

I. Jurisprudencia de la Unión Europea

- Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Asunto C-57/94, de 18 de mayo de 1995, *ECLI:EU:C:1995:150*.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Asunto C-318/94, de 28 de marzo de 1996, *ECLI:EU:C:2005:14*.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Asunto C-16/98, de 5 de octubre del 2000, *ECLI:EU:C:2000:541*.
- Sentencia del TJUE, Asunto C-238/00, de 16 de octubre de 2003, *ECLI:EU:C:2003:272*.
- Sentencia del TJUE, Asunto C-26/03, de 11 de enero de 2005, *ECLI:EU:C:2005:5*.
- Sentencia del TJUE, Asunto C-458/03, de 13 de octubre de 2005, *ECLI:EU:C:2005:605*.
- Sentencia del TJUE, Asunto C-220/06, de 18 de diciembre de 2007, *ECLI:EU:C:2007:540*.
- Sentencia del TJUE, Asunto C-574/10, de 15 de marzo de 2012, *ECLI:EU:C:2012:145*.
- Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, Asunto T-358/08, de 11 de julio de 2013, *ECLI:EU:T:2013:371*.
- Auto del TJUE, Asunto C-86/14, de 4 de diciembre de 2014, *ECLI:EU:C:2014:2447*.
- Sentencia del TJUE, Asunto C-42/14, de 16 de abril de 2015, *ECLI:EU:C:2015:229*.
- Sentencia del TJUE, Asunto C-278/14, de 16 de abril de 2015, *ECLI:EU:C:2015:228*.
- Sentencia del TJUE, Asunto T-578/18, de 19 de abril de 2019, *ECLI:EU:C:2019:89*.

II. Jurisprudencia y doctrina especializada española

1. Sentencias

- Sentencia del Tribunal Constitucional 141/1993, de 22 de abril de 1993, BOE-T-1993-13753.
- Sentencia del Tribunal Supremo 1034/2005, de 14 de septiembre de 2005, ECLI:ES:TS:2005:5282.

2. Informes

- Informe de la JCCA 10/98, de 11 de junio de 1998.
- Informe de la JCCA 17/05, de 29 de junio de 2005.
- Informe de la JCCA 68/2008, de 31 de marzo de 2008.
- Informe de la JCCA 9/2009, de 15 de junio de 2009.
- Informe de la JCCA 1/09, de 25 de septiembre de 2009.
- Informe de la JCCA 33/09, de 1 de febrero de 2010.
- Informe de la JCCA 1/2010, de 3 de febrero de 2010.
- Informe de la JCCA 16/2012, de 19 de septiembre de 2012.
- Informe de la JCCA 19/2013, de 25 de septiembre de 2013.
- Informe de la JCCA 41/2017, de 2 de marzo de 2017.
- Informe de la JCCA 42/2017, de 2 de marzo de 2017.
- Informe de la JCCA 21/2016, de 27 de abril de 2017.
- Informe de la JCCA 3/2018, de 13 de febrero de 2018.
- Informe de la JCCA 11/2018, de 11 de abril de 2018.
- Informe de la JCCA 1/2017, de 20 de abril de 2018.
- Informe de la JCCA 5/2018, de 15 de junio de 2018.

3. Resoluciones

- Resolución del TACRC nº. 140/2011, de 6 de julio de 2011.
- Resolución del TACRC nº. 571/2016, de 15 de julio de 2016.
- Resolución del TACRC nº. 1002/2020, de 18 de junio de 2022.

- Resolución del TACRC n°. 1791/2022, de 14 de enero de 2022.
- Resolución del TACRC n°. 858/2022, de 7 de julio de 2022.
- Resolución del TACRC n°. 557/2023, de 4 de mayo de 2023.