

LA CONTRATACIÓN MENOR A LA LUZ DE LAS NUEVAS INTERPRETACIONES

Ikram URBANO SAOUD

*Funcionaria con Habilitación de Carácter Nacional en prácticas. SIAL
Trabajo de Evaluación presentado en el Curso de Estudios Avanzados sobre
Contratación Pública Local (III edición). CEMCI*

SUMARIO:

1. Introducción
2. Marco legal
 - 2.1 Delimitación
 - 2.2 Procedimiento
 - 2.3 Publicidad
 - 2.4 Fiscalización externa
 - 2.5 Comunicación
3. Nuevas interpretaciones. OIREsCon
4. Conclusión
5. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN.

El artículo 131 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, establece que el contrato menor es uno de los procedimientos de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas, señalando el apartado 3 del precepto que

“Los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 118”.

Por su parte, el artículo 118 del texto legal recoge una serie de reglas para la tramitación de los expedientes de contratación de los contratos menores.

En todo caso, el contenido de los art. 118 y 131 no agota la regulación de tales contratos en la LCSP de 2017, y a lo largo del articulado de la misma encontramos numerosos preceptos que contienen referencias a los mismos. Así, podemos citar el art. 29.8 referido a su duración y prórroga, el art. 36.1 que excepciona el régimen de

perfección de los contratos para el caso de que éstos sean menores, el art. 153.2 relativo a la formalización de dichos contratos, los arts. 154.5 y 63.4 referidos a su publicación, el art. 335.1, que regula la remisión de los contratos menores al Tribunal de Cuentas, o el art. 346 que establece la necesidad de inscripción de los mismos en el Registro de Contratos del Sector Público.

De la lectura del texto legal, observamos como el legislador apuesta por mantener la existencia de los contratos menores, pese a que la misma contribuye a conculcar principios tales como el de igualdad, transparencia y libre competencia.

No obstante, hay que señalar que la LCSP ha regulado la contratación menor en términos diferentes a lo establecido en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) en la medida que presenta importantes novedades que han permitido restringir su aplicación, entre las que podemos señalar: la reducción de los umbrales máximos para su utilización, los tipos de contratos en los que se puede utilizar y, sobre todo, se añaden nuevos requisitos procedimentales para su tramitación, circunstancias que iremos analizando a lo largo del presente artículo.

2. MARCO LEGAL

2.1 Delimitación

La Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (LCSP) establece una doble delimitación de los contratos menores, a diferencia de lo que ocurría con la anterior legislación, estableciendo su **ámbito de aplicación** en función de su cuantía y del tipo de contrato de que se trate. En este sentido, establece el art. 118 LCSP 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 embargo, el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011 (TRLCSP), de 14 de noviembre, establecía en su artículo 138.3:

“Se consideran contratos menores los contratos de importe inferior a 50.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 18.000 euros, cuando se trate de otros contratos...”

De todo ello, se deduce que la nueva legislación sobre contratación pública ha querido restringir el ámbito de aplicación de los contratos menores circunscribiéndolos únicamente a 3 de las contratos administrativos típicos, esto es, a los contratos de obras, a los contratos de servicios y a los contratos de suministros.

Por ello, atendiendo a lo dispuesto en el art. 118 de la LCSP, en principio, no cabría la adjudicación vía contrato menor de los contratos administrativos de concesión

de obras o de servicios, ni tampoco de los contratos privados celebrados por las Administraciones Públicas y regulados en el art. 26 de la LCSP, con las dificultades que de esta restricción se derivarían respecto a la contratación de servicios financieros (CPV de 66100000-1 a 66720000-3) y, especialmente, respecto a los contratos que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos (CPV de 79995000-5 a 79995200-7, y de 92000000-1 a 92700000-8, excepto 92230000-2, 92231000-9 y 92232000-6) y aquellos otros cuyo objeto sea la suscripción a revistas, publicaciones periódicas y bases de datos, que son considerados expresamente como privados por el art. 25 de la LCSP.

No obstante, y como ya hemos señalado, el régimen jurídico de los contratos privados viene regulado en el art. 26. 2 de la LCSP, que dispone:

“Los contratos privados que celebren las Administraciones Públicas se regirán, en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, por las Secciones 1.ª y 2.ª del Capítulo I del Título I del Libro Segundo de la presente Ley con carácter general, y por sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo o, en su caso, las normas de derecho privado, según corresponda por razón 7 del sujeto o entidad contratante. En lo que respecta a su efectos, modificación y extinción, estos contratos se regirán por el derecho privado.”

Sin perjuicio de lo anterior, el segundo párrafo de este apartado añade que:

“No obstante lo establecido en el párrafo anterior, a los contratos mencionados en los números 1.º y 2.º de la letra a) del apartado primero del artículo anterior, les resultarán de aplicación, además del Libro Primero de la presente Ley, el Libro Segundo de la misma en cuanto a su preparación y adjudicación. En cuanto a sus efectos y extinción les serán aplicables las normas de derecho privado, salvo lo establecido en los artículos de esta Ley relativos a las condiciones especiales de ejecución, modificación, cesión, subcontratación y resolución de los contratos, que les serán de aplicación cuando el contrato esté sujeto a regulación armonizada.”

Bajo estas premisas, y ubicado el artículo 118 relativo a los contratos menores en la Sección 1ª del Capítulo I del Título I del Libro Segundo de la LCSP, por la expresa remisión prevista en el artículo 26.2 que acabamos de analizar, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCE) ha concluido, en informe emitido en el expte. 7/18¹ a raíz de una consulta planteada por la Diputación de Málaga, que procede su aplicación tanto a los servicios que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos objeto de la consulta, cuyo valor estimado fuera inferior a 15.000 euros, como al resto de contratos privados cuyo valor no supere los umbrales previstos en artículo 118 de la LCSP, siempre que concurren los demás requisitos establecidos en el artículo 118 de la norma legal.

¹JCCE Expte. 7/18. Admisibilidad de la figura del contrato menor en ciertos tipos de contratos.

En este sentido, dispone la JCCE que:

“Las dos remisiones contenidas en el precepto mencionado coinciden en que a los contratos privados que celebren las Administraciones Públicas les son de aplicación las reglas sobre preparación de los contratos de las Administraciones Públicas, aunque los 8 servicios que constituyen la prestación matriz tengan carácter privado por expresa atribución legal. Dentro de estos preceptos se encuentra el que alude al procedimiento de los contratos menores, precepto que, en lógica consecuencia, también resulta de aplicación a los contratos privados de las Administraciones Públicas a que se hace referencia en este informe.”

En igual sentido se manifiesta la JCCE en informe elaborado en el expte. 36/2018² ante la consulta formulada por el Ayuntamiento de Segovia.

De todo ello podemos concluir que pese eliminarse en el artículo 118 de la LCSP la expresión "otros contratos" contenida en el TRLCSP, se mantiene la utilización de la figura del contrato menor, además de en los contratos de obras, suministros y servicios tipo, en los contratos privados que celebren las Administraciones Públicas.

Por su parte, respecto a la **cuantía**, existen pocas interpretaciones posibles, la LCSP, en la línea de la anterior normativa, es meridianamente clara a la hora de establecer límites cuantitativos a la contratación menor, pudiendo adjudicarse por esta vía los contratos de obras, siempre y cuando su valor estimado sea inferior a 40.000 euros, y los contratos de servicios y suministros, cuando su valor estimado sea inferior a 15.000€.

En este sentido, se produce una disminución de los límites cuantitativos de la contratación menor, con respecto a la anterior regulación (en el TRLCSP se podrían llevar a cabo contratos menores cuyo valor estimado fuera inferior a 50.000€, en el caso de las obras, y a 18.000€, en los “otros” contratos), reduciendo, con ello, el impacto de la contratación menor en el presupuesto, sobre todo, de los pequeños y medianos municipios.

Por último y para terminar con la delimitación de los contratos menores, señalaremos que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 29.8 de la LCSP que se manifiesta en términos idénticos a los del derogado art. 23.3 TRLCSP:

“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.”

Por ello, queda claro que la **duración** del contrato menor no debe ser superior a un año, lo que condiciona la celebración de determinados contratos como los de defensa jurídica y los de dirección de obra.

²JCCE. Expediente: 36/2018. Aplicación de los contratos menores a los servicios artísticos y literarios.

En este último caso, hay que señalar que la duración de todo contrato de director facultativo de la obra tiene una duración superior a un año, en tanto que abarca el plazo del contrato de obras al que están vinculados más el plazo estimado para proceder a la liquidación de las obras, formando parte del mismo el período de garantía del mencionado contrato de obra, que será, como mínimo de 1 año, tal y como señala el artículo 243.3 de la LCSP³, debiendo el director facultativo de las obras emitir, 15 días antes de la finalización del plazo de garantía, un informe final sobre el estado de las mismas, lo que impide que la dirección de obras pueda ser objeto de contratación menor.

2.2 Procedimiento

Dispone el art. 131 LCSP que:

“Los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 118.”

En este sentido podemos aludir al Informe de la IGAE, de 29 de julio de 2016, por el que se resuelve la discrepancia planteada con motivo de la intervención previa del gasto derivado de un contrato menor⁴, en la que se establece que:

“En los contratos menores, no tiene por qué quedar constancia de la acreditación de la solvencia técnica del empresario debido a las simplificaciones procedimentales fijadas en el artículo 111 del TRLCSP, pero ello no implica que no sea necesario que el adjudicatario del contrato menor cuente con la debida capacidad de obrar, solvencia y habilitación profesional necesaria para realizar las actuaciones.”

Por tanto, para poder ser adjudicatario de un contrato menor se deben cumplir los siguientes requisitos:

- Disponer de capacidad de obrar, en los términos previstos en el art. 84 de la LCSP.
- Tener la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, en los términos previstos en el art. 74 y sigs. de la LCSP.
- No estar incurso en prohibición de contratar, en los términos previstos en el art. 71 y sigs. de la LCSP.

³JCC Galicia. Informe 27/11, de 15 de diciembre de 2011. “Duración de un contrato complementario de dirección de obra”.

⁴Informe de la IGAE, de 29 de julio de 2016, por el que se resuelve discrepancia planteada con motivo de la intervención previa del gasto derivado de un contrato menor.

Una de las principales novedades introducidas por el legislador en la LCSP es la necesidad de tramitar, en relación con estos contratos, un auténtico **expediente de contratación** con la incorporación de nuevos requisitos a los que tradicionalmente se habían venido exigiendo, lo que desarticula la contratación menor como un mero sistema de adjudicación directa. Así, dispone el art. 118 de la LCSP:

“...En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá el informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato. Asimismo se requerirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.

2. En el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando normas específicas así lo requieran. Deberá igualmente solicitarse el informe de las oficinas o unidades de supervisión a que se refiere el artículo 235 cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.

3. En el expediente se justificará que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de este artículo. El órgano de contratación comprobará el cumplimiento de dicha regla. Quedan excluidos los supuestos encuadrados en el artículo 168.a).2.º

4. Los contratos menores se publicarán en la forma prevista en el artículo 63.4.”

Así, el expediente de contratación se iniciará con la motivación de la necesidad del contrato. De acuerdo con lo informado por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en el expte. 42/2017⁵, el informe de necesidad del contrato deberá ir firmado por el titular del órgano de contratación, sea cual sea éste, salvo que dicha competencia haya sido delegada en los términos legalmente establecidos.

Igualmente la JCCE que el informe de necesidad debe tener un contenido sustantivo y propio, sin que pueda sustituirse por un mero acuerdo de inicio del expediente.

Para conocer cuál es el contenido sustantivo y propio del informe de necesidad deberemos remitirnos a lo dispuesto en el art. 28 LCSP bajo la rúbrica: Necesidad e idoneidad del contrato y eficiencia en la contratación:

“1. Las entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que

⁵JCCE. Expediente 42/2017. Interpretación del artículo 118.3 de la LCSP.

pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, cuando se adjudique por un procedimiento abierto, restringido o negociado sin publicidad, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación.”

Por tanto, entendemos que los arts. 118 y 28 de la LCSP obligan al órgano de contratación a justificar con precisión la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas.

Se prevé, por tanto, un informe justificativo, de carácter preceptivo, cuya función es motivar la actuación administrativa que se va a desarrollar.

En este sentido, hay que señalar que, como novedad, la Instrucción 1/2019 de 28 de febrero de 2019 sobre los contratos menores, dictada por la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIREscon), a la que luego haremos especial mención, establece que deberá igualmente llevarse a cabo:

“La justificación de su necesidad y causa de su falta de planificación, por lo que no podrán ser objeto de un contrato menor prestaciones que tengan carácter recurrente, de forma que, año tras año, respondan a una misma necesidad para la entidad contratante, de modo que pueda planificarse su contratación y hacerse por los procedimientos ordinarios.”

Igualmente, en el expediente contractual se requerirá la aprobación del gasto y la incorporación de la factura correspondiente.

En cuanto a la aprobación del gasto hay que tener en cuenta que, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado cuarto de la Disp. Adicional 3ª de la LCSP, en los contratos celebrados en los municipios de menos de 5.000 habitantes, la aprobación del gasto podrá ser sustituida por una certificación de existencia de crédito que se expedirá por el Secretario-Interventor de la Corporación.

Asimismo hay que precisar que el artículo 219 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 (TRLRHL) dispone expresamente que no están sometidos a fiscalización previa los contratos menores, si bien en Bases de ejecución del presupuesto muchas Intervenciones locales han limitado esta exclusión de fiscalización.

Por lo que respecta a la factura, la norma reglamentaria de aplicación resulta ser el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación.

Por su parte, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 72 del RD 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en todo caso, la factura deberá contener las siguientes menciones:

- “a) Número y, en su caso, serie. La numeración de las facturas será correlativa.*
- b) Nombre y apellido o denominación social, número de identificación fiscal y domicilio del expedidor.*
- c) Órgano que celebra el contrato, con identificación de su dirección y del número de identificación fiscal.*
- d) Descripción del objeto del contrato, con expresión del servicio a que vaya destinado.*
- e) Precio del contrato.*
- f) Lugar y fecha de su emisión.*
- g) Firma del funcionario que acredite la recepción.”*

Además, en el contrato menor de obras, deberá añadirse, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando normas específicas así lo requieran (por ejemplo, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación). Deberá también solicitarse el informe de las oficinas o unidades de supervisión a que se refiere el artículo 235 LCSP cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.

Igualmente, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 118 de la LCSP en el expediente se ha de justificar la no alteración del objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación.

En este sentido, señala el art. 116.2. LCSP:

“2. El expediente deberá referirse a la totalidad del objeto del contrato, sin perjuicio de lo previsto en el apartado 7 del artículo 99 para los contratos adjudicados por lotes.”

El art. 99. 2 de la LCSP 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.”

Y, en la misma línea, establece el art. 132.2 LCSP lo que sigue:

“La contratación no será concebida con la intención de eludir los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que corresponda, ni de restringir artificialmente la competencia, bien favoreciendo o perjudicando indebidamente a determinados empresarios.”

En este sentido, tenemos que tener en cuenta que la contratación menor constituye un supuesto excepcional, cuya tramitación permite al órgano de contratación excepcionar principios como los de igualdad, libertad de acceso a las licitaciones, de

publicidad y de transparencia consagrados en el artículo 1 de la LCSP con la finalidad satisfacer de forma rápida aquellas necesidades de la Administración Pública de escasa cuantía y duración temporal, configurándose como un sistema ágil y sencillo, apto para necesidades de carácter puntual.

Con la implantación de esta obligación de justificación de la no alteración del objeto del contrato, se pretende dar respuesta al fraccionamiento indebido del objeto del contrato a través de la celebración de distintos contratos menores, del que se han valido muchas Administraciones como recurso habitual para evitar su licitación abierta y la aplicación de tales principios.

En este sentido ha establecido la JCCA del Estado en su informe 7/2012⁶ que:

“(…)el fundamento de la prohibición de fraccionar el objeto de los contratos del sector público se encuentra en evitar que a través de ella se eluda la aplicación de ciertas normas cuya exigibilidad depende del valor estimado del contrato (publicidad o procedimiento de adjudicación).

Ello significa que la finalidad última de la Ley no es agrupar artificialmente en un solo contrato varias prestaciones de distinta o idéntica naturaleza, sino impedir el fraude de Ley señalado. Por todo ello no debe interpretarse este precepto como una obligación de integrar en un solo contrato dos o más prestaciones aunque sean similares y puedan ejecutarse de forma conjunta, si entre ellas no existe un vínculo operativo y es perfectamente posible no sólo contratarlas por separado sino incluso su explotación en forma independiente”.

Así pues y de acuerdo con el Informe fiscalizador de la contratación menor del INSS del año 2013 elaborado por el Tribunal de Cuentas el 27 de abril de 2016⁷ puede existir fraccionamiento ilícito en los casos siguientes:

- Contratos con el mismo objeto o muy similar o complementario, adjudicados en fechas muy similares, que den cobertura a una misma necesidad pública, aunque no se realicen en la misma ubicación;
- Contratos del mismo tipo, ejecutados en una misma ubicación (espacio físico), de distintas o similares prestaciones dirigidas a un mismo fin y cuya causa sea una misma necesidad pública;
- La contratación a través de contratos menores de prestaciones de carácter necesario que sean similares, reiteradas y previsibles.

Así, para evitar incurrir en fraccionamiento irregular debemos seguir las recomendaciones de los órganos consultivos y fiscalizadores, y de la doctrina científica.

⁶JCEE. Informe 7/12, de 7 de mayo de 2013. “Régimen aplicable en un procedimiento de contratación alternativa su fraccionamiento en contratos menores”.

⁷Tribunal de Cuentas. Informe nº 1151 de fiscalización de la contratación menor celebrada por el INSS en el ejercicio 2013.

Es este sentido, el informe de la JCCA de Andalucía 2/2016⁸, precisa que las prestaciones que por razón de su naturaleza deberían integrarse en un único objeto o que, consideradas conjuntamente, forman una unidad funcional, no pueden ser fraccionadas.

Por su parte, la JCCA del Estado en informe 31/2012⁹ indicó que:

“la idea fundamental, así pues, que debe regir la posibilidad de contratar separadamente prestaciones que guarden alguna relación entre sí, deberá ser la idea de que si constituyen una unidad operativa o funcional, es decir, si son elementos inseparables para el logro de una misma finalidad o si son imprescindibles para el correcto funcionamiento de aquello que se pretende conseguir mediante la celebración del contrato. En el caso de que constituyan una unidad operativa o sustancial y se divida el contrato, estaremos ante un fraccionamiento».

Igualmente en este punto es importante aludir a la Instrucción 1/2019 de la OIREscon que, en relación a la justificación de la no alteración del objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, ha insistido en que:

“Debe justificarse la ausencia de fraccionamiento del objeto de contrato. Es decir, debe justificarse que no se han separado las prestaciones que forman la «Unidad funcional» del objeto del contrato con el único fin de eludir las normas de publicidad en materia de contratación.”

Así, existirá fraccionamiento del objeto del contrato cuando las diversas partes de la prestación que se contraten individualmente no sean susceptibles de aprovechamiento o utilización por separado por constituir una unidad funcional, si bien hay que señalar que la JCCA de Canarias en su informe 1/2010¹⁰ ha matizado su alcance, al señalar que:

“...existirá un único contrato cuando haya coincidencia de elementos esenciales: sujeto, objeto y causa; es decir cuando la prestación a realizar para atender una necesidad haya de contratarse con un mismo sujeto, para realizar un mismo objeto, y motivado por una misma causa”

Por su parte, *“...no existirá fraccionamiento fraudulento del objeto contractual cuando, tras haberse realizado un primer contrato, haya 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; en tal caso, los sujetos y el objeto*

⁸JCC Andalucía. Informe 2/2016, de 25 de febrero, sobre el contrato menor y el fraccionamiento de los contratos.

⁹JCCE. Informe 31/12, de 7 de mayo de 2013. “Posibilidad de realizar un conjunto de obras sin consideración de fraccionamiento.”

¹⁰ JCC de Canarias. Informe 1/2010 sobre aspectos relativos a la cuantificación del importe de determinados contratos menores.

contractuales son los mismos, pero la causa (finalidad o circunstancias que motivan su necesidad) es distinta, y esto determina que se trate de dos contratos distintos.”

Vemos pues, la importancia que tiene aquí la memoria justificativa de la necesidad de contratación, que servirá para concretar la causa del contrato que, como elemento esencial del mismo, y lo diferenciará de otros en los que coincidan los sujetos y el objeto.

Para concluir en este punto, tenemos que señalar que la prohibición de fraccionamiento ilegal de los contratos no es una novedad, en tanto que ya se recogía en el art. 86. 2 TRLCSP. Sin embargo, ahora, el legislador para reforzar su control, ha exigido al órgano de contratación que incorpore al expediente un informe que justifique que dicho fraccionamiento ilegal no se está produciendo, es decir, en los términos aludidos anteriormente, que no existe entre varios contratos *identidad de objeto, sujeto licitador y causa o necesidad a satisfacer*.

Por último haremos referencia a una de las novedades más polémicas introducidas por la LCSP: la necesidad de justificación en el expediente de que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el art. 118.1 LCSP.

La pretensión del legislador es, de nuevo, la de establecer un control frente a quien pretenda eludir las normas generales de adjudicación fraccionado en varios contratos lo que debiera ser un único contrato, control que en este caso se dirige a verificar que un mismo contratista ha suscrito varios contratos que superan el umbral establecido para los contratos menores (40.000 euros en los contratos de obras y 15.000 euros cuando se trate de contratos de suministro o de servicios). Se trata, por tanto, de una medida que permita controlar adjudicaciones sucesivas a un mismo contratista por un importe superior al fijado como límite máximo de los contratos menores.

En un primer momento, de la lectura del texto legal, un amplio sector doctrinal consideraba que la previsión del artículo 118.3 de la LCSP constituía una limitación por empresario, órgano de contratación y por tipo de contrato (obra, suministro o servicio), esto es, una interpretación literal del precepto llevaría a la conclusión de que de un órgano de contratación no puede adjudicar, en ningún caso, a un mismo contratista, contratos menores por importe superior al fijado en el art. 118.1 LCSP.

Sin embargo, la falta de claridad del precepto ha generado no pocas dudas y pronto han ido sucediéndose distintos pronunciamientos de distintas Juntas Consultivas que han hecho diversas interpretaciones de su alcance, en aras a una mayor seguridad jurídica que la que resulta del tenor literal del texto legal.

En este sentido, por un lado, podemos aludir a la interpretación llevada a cabo por la JCCA del Estado, que, entre otros, en su informe 41/2017¹¹, acudiendo al art. 3.1

¹¹JCCE. Expediente 41/2017. Interpretación del artículo 118.3 de la LCSP.

del Código Civil, aboga por una interpretación flexible del precepto. En este sentido afirma la JCCA del Estado:

“la exigencia de que el contratista no haya suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen el umbral establecido debe interpretarse de modo que lo que la norma impide no es que se celebren otros contratos menores por el mismo operador económico sin límite alguno, sino que la conducta prohibida y que, por consecuencia, debe ser objeto de la necesaria justificación, consiste en que se celebren sucesivos contratos cuyas prestaciones constituyan una unidad y cuya fragmentación resulte injustificada en dos supuestos: bien por haber existido un previo contrato de cuantía superior al umbral y que, sin embargo, se desgaja sin motivo en otros contratos menores posteriores con prestaciones que debieron formar parte del primer contrato, o bien porque esto se haya fraccionando indebidamente el objeto en sucesivos contratos menores.”

Por lo que respecto al límite temporal de la justificación la JCCA del Estado establece que:

“Cuando entre dos contratos menores cuyas prestaciones sean equivalentes haya mediando más de un año, contado desde la aprobación del gasto, una vez que se haya hecho constar en el expediente el transcurso de este periodo de tiempo, no será necesario proceder a una ulterior justificación en el expediente de contratación del segundo contrato menor.”

En conclusión, la JCCA del Estado entiende que el objetivo de limitación contenida en el art. 118. 3 LCSP debe ser no alterar el objeto del contrato con el fin de defraudar los umbrales previstos para el contrato, siendo posible la celebración de otros contratos menores con el mismo contratista previa justificación, cuando las prestaciones sean cualitativamente diferentes y no formen una unidad y siendo posible también la celebración de 2 contratos equivalentes cuando haya transcurrido más de 1 año, desde la aprobación del gasto del primero, no siendo necesario una posterior justificación en el expediente del segundo contrato menor.

En el mismo sentido se manifiesta la JCCA de Galicia, en informe 1/2018¹², si bien circunscribe la limitación temporal al ejercicio presupuestario.

Por su parte, la JCCA de Aragón en su informe 3/2018 de 13 de febrero¹³ establece un criterio contradictorio, en cuanto a la incompatibilidad objetiva y también en cuanto al ámbito temporal de la incompatibilidad. Así, establece:

“Esta Junta considera que la regla de incompatibilidad que establece el art. 118.3 debe operar respecto de anteriores contratos menores de la misma

¹²JCC de Galicia. Informe 1/2018, de 25 de abril de 2018, sobre interpretación del apartado 3º del art. 118 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público.

¹³JCC de Aragón. Informe 3/2018, de 13 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

tipología que aquél que pretenda adjudicarse de manera sucesiva. Es decir, respectivamente entre los contratos de obras, o de servicios o de suministros anteriormente adjudicados respecto al concreto contrato de obras, o de servicios o de suministros que pretenda adjudicarse.”

Y con respecto al ámbito temporal:

“A la vista de estos antecedentes, esta Junta interpreta que la incompatibilidad para la adjudicación de nuevos contratos menores cuando se superen las cuantías establecidas en el art. 118.1 se aplicará sobre la base del ejercicio o anualidad presupuestaria con cargo al cual se imputen los créditos que financiaron la ejecución de los contratos menores adjudicados con anterioridad.”

Por su parte, en cuanto al ámbito subjetivo, la JCCA de Aragón coincide con la JCCA del Estado, indicando que la limitación rige respecto de los contratos adjudicados por el mismo órgano de contratación. Así, la primera en su informe 3/2018 señala:

“Esta Junta se inclina por considerar que la regla de incompatibilidad resulta de aplicación respecto de los órganos de contratación, porque el propio precepto se refiere expresamente a que serán los órganos de contratación los que «comprobarán el cumplimiento» de la regla de incompatibilidad. Por tanto, la adjudicación de contratos menores por parte de un órgano de contratación no impedirá que otros órganos de contratación de la misma entidad contratante adjudiquen contratos al mismo operador económico, ni «consumirá» el importe al que como máximo pueden ascender los contratos menores cuando se adjudiquen por otros órganos de contratación de la misma entidad.”

Así, podemos concluir que en base a la interpretación realizada por la JCCA de Aragón, la más acertada y fundamentada desde mi punto de vista, la regla de la incompatibilidad establecida en el art. 118.3 LCSP se debe aplicar a los contratos menores de la misma tipología a aquel que pretenda adjudicarse de manera sucesiva, con respecto a cada uno de los órganos de contratación y durante el ejercicio o anualidad presupuestaria con cargo al cual se imputen los créditos que financiaron la ejecución de los contratos menores adjudicados con anterioridad.

Por tanto, vemos como lejos de aclarar el contenido del art. 118.3 de la LCSP, las distintas Juntas Consultivas de Contratación han aportado criterios interpretativos distintos, que habilitan al órgano de contratación para acoger, el que mejor responda a sus necesidades, en tanto el legislador o los órganos consultivos unifiquen su doctrina.

A ello hay que sumarle la interpretación llevada a cabo por la Instrucción 1/2019 de la OIREsCon que ha entendido que la limitación es, en todo caso, por objeto de contrato (prestaciones) y no por tipo de contrato (obras, suministros o servicios) y que la limitación temporal, no reflejada en la Ley, se ha de referir al ejercicio presupuestario.

Por último, señalar, en relación a todas las exigencias de justificación aludidas, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 118 de la LCSP, que la Junta Consultiva de

Contratación Pública de Madrid en informe 1/2018, de 11 de abril, sobre adjudicación de contratos menores en la nueva LCSP¹⁴, en la línea de la LCSP de lograr la agilidad y la simplificación del procedimiento contractual, ha señalado que:

“Los mencionados trámites -justificación de la necesidad del contrato, de la no alteración del objeto para evitar las reglas generales de contratación y de la no superación de las cuantías legales con el mismo contratista- pueden cumplimentarse en el expediente mediante la inclusión de diferentes documentos o bien acumularse en dos o en uno solo, considerando que si las nuevas justificaciones exigidas en la tramitación del expediente del contrato menor se sustentasen en un único documento o resolución debería ir firmado por el órgano de contratación, sin perjuicio de la aplicación de las normas de delegación o desconcentración de competencias que procedan.”

En este mismo sentido se ha manifestado la OIREsCon en la Instrucción 1/2019, al señalar que:

“La información o documentación relacionada en los puntos 1, 2 y 3, así como la justificación a la que hace referencia el punto 4 -relativos a la documentación que ha de integrar el expediente de contratación-, y en aras de la simplificación administrativa, podrán unificarse en un único documento o informe del órgano de contratación.”

2.3 Publicidad

Junto a los requisitos de fondo aludidos, la LCSP añade a la contratación menores unos requisitos de forma. En este sentido, señala el art. 118. 4 de la LCSP:

“4. Los contratos menores se publicarán en la forma prevista en el artículo 63.4.”

Dispone, por su parte, el art. 63. 4 de la LCSP:

“4. 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.

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.”

¹⁴JCC Madrid. Informe 1/2018, de 11 de abril, sobre adjudicación de los contratos menores en la nueva LCSP.

Con respecto al alcance de esta obligación de publicidad, la Instrucción 1/2019 de la OiRESCon ha matizado que la publicación trimestral deberá alcanzar:

“...todos los contratos menores que hayan adjudicado en ese período, es decir, aquellos respecto a los que existe compromiso del gasto y comunicación de la adjudicación al contratista, y ello con independencia de que no esté aun incorporada la factura al expediente...”

Esta publicidad se llevará a cabo a través del Perfil del Contratante de la Administración de que se trate, en los términos previstos en el art. 63 de la LCSP, que necesariamente deberá alojarse en la Plataforma de Contratación del Sector Público, de acuerdo con lo previsto en el art. 347. 2 LCSP.

2.4 Fiscalización externa

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 335. 1 parr. 3º , bajo la rúbrica “Remisión de contratos al Tribunal de Cuentas”:

“Además, se remitirá una relación del resto de contratos celebrados incluyendo los contratos menores, excepto aquellos que siendo su importe inferior a cinco mil euros se satisfagan a través del sistema de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores, donde se consignará la identidad del adjudicatario, el objeto del contrato y su cuantía. Dichas relaciones se ordenarán por adjudicatario. Esta remisión podrá realizarse directamente por vía electrónica por la Plataforma de Contratación donde tenga ubicado su perfil del contratante el correspondiente órgano de contratación.”

En este sentido, las Instrucciones relativas a la remisión telemática de información contractual por las entidades del Sector Público Local, aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas (B.O.E. de 12 de mayo de 2012, de 30 de diciembre de 2015 y de 10 de julio de 2018), así como por varios de los órganos de control externo autonómicos, la remisión de las relaciones anuales de contratos celebrados por las Entidades Locales se ha de realizar a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales.

Para ello, el Tribunal de Cuentas ha puesto a disposición de las Entidades Locales una plantilla Excel y una Guía de ayuda¹⁵ para incorporar los datos a la plantilla, que si bien son documentos no oficiales, tienen por objeto facilitar la remisión de la información sobre los contratos menores, en la correspondiente relación anual, que les exige la Ley.

¹⁵Guía de ayuda para la elaboración de tabla de Excell de contratos menores.

2.5 Comunicación

El artículo 346 de la LCSP establece que:

“1. El Ministerio de Hacienda y Función Pública mantendrá un Registro de Contratos, en el que se inscribirán los datos básicos de los contratos adjudicados por las distintas Administraciones Públicas y demás entidades del sector público sujetas a esta Ley.

2. El Registro de Contratos del Sector Público constituye el sistema oficial central de información sobre la contratación pública en España. La información sobre la contratación pública deberá estar sistematizada siguiendo formatos y estándares abiertos adoptados a nivel internacional.”

En este sentido, el citado precepto exige que los poderes adjudicadores comuniquen al Registro de Contratos del Sector Público, para su inscripción, los datos básicos de todos los contratos por ellos adjudicados, salvo los referentes a los contratos excluidos por la LCSP y aquellos cuyo precio fuera inferior a 5.000 euros, IVA incluido, 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.

Entre los datos que deberán figurar en la comunicación deberá constar la identidad del adjudicatario, el importe de adjudicación de los mismos, junto con el desglose correspondiente del IVA. Igualmente comunicarán, en su caso, las modificaciones, prórrogas, variaciones de plazos o de precio, importe final y extinción de aquellos.

3. NUEVAS INTERPRETACIONES. OIREsCon.

El art. 332 de la LCSP dispone la creación de:

“...la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación como órgano colegiado de los previstos en el artículo 19 de Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, con la finalidad de velar por la correcta aplicación de la legislación y, en particular, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades, en relación con la contratación pública.

En este sentido y, para el cumplimiento de las funciones de regulación y de supervisión que la LCSP le atribuye, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIREsCon), **podrá aprobar instrucciones** fijando las pautas de interpretación y de aplicación de la legislación sobre contratación pública, así como elaborar recomendaciones generales o particulares a los órganos de contratación.

Las instrucciones de la OIREsCon serán obligatorias para todos los órganos de contratación del Sector público del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 332.7. d) LCSP, entendiendo la citada Oficina y parte de la doctrina científica (véase, por

ejemplo GIMÉNO FELIÚ y MORENO MOLINA)¹⁶, que sus instrucciones son de aplicación a todo el sector público, independientemente de su carácter estatal, autonómico o local.

No obstante, el carácter obligatorio de las Instrucciones de la OIRESCON y, por tanto, su capacidad para regular la compra pública ha suscitado *cierta controversia entre la doctrina* (véase, por ejemplo, JIMENEZ ASENSIO)¹⁷, ya que se puede entender que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 6 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, estas instrucciones, no tienen carácter normativo y no están incluidas en el ordenamiento jurídico, siendo de aplicación y, con ello, vinculantes *únicamente para la Administración General del Estado y considerándose, por tanto, que para las demás Administraciones Públicas, las instrucciones tendrían carácter de recomendación o criterio interpretativo*.

En este sentido, es importe señalar que recientemente, las Juntas de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana¹⁸, de Aragón¹⁹, de Castilla y León²⁰ y de Andalucía²¹ se han desvinculado del carácter obligatorio de la aplicación de las estas Instrucciones en su ámbito territorial.

Pues bien, en el marco de la competencia que le atribuyen los arts. 332. 6 y 7 de la LCSP la OIRESCON ha dictado la Instrucción 1/2019 de 28 de febrero de 2019 sobre los contratos menores²² que, si bien inicialmente se estableció que vinculada a “*todo el sector público estatal*”, fue objeto de modificación posterior para afirmarse que:

«La presente Instrucción será obligatoria para todos los órganos de contratación del sector público del Estado»

La citada Instrucción tiene por objeto fijar unos criterios que den certidumbre a las actuaciones de los órganos de contratación y, por lo tanto, agilicen el mercado de la contratación pública, debido a la gran inseguridad jurídica que a los gestores públicos y a los licitadores ha generado la dispersión interpretativa de los nuevos requisitos establecidos en la LCSP para la contratación menor, en especial el apartado 3 del artículo 118, por parte de los diferentes órganos consultivos que lo han interpretado.

¹⁶GIMENO FELIU, José María y MORENO MOLINA, José Antonio. "La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON) como bóveda de la arquitectura de regulación y supervisión de la contratación pública." OBC.

¹⁷JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. "Las instrucciones de la oficina "independiente" de regulación y supervisión de la contratación." Expansión.

¹⁸JCC de la Comunidad Valenciana. Informe 2/2019, de 13 de junio de 2019.

¹⁹Circular 1/2019, de la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Organización, sobre el ámbito de aplicación de la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación sobre contratos menores regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

²⁰JCC Castilla y León. Informe facultativo acerca del carácter vinculante de la Instrucción 1/2019 de la OIRESCON.

²¹Informe HIPI000019/2019 facultativo sobre el alcance respecto del ámbito subjetivo de aplicación de la Instrucción 1/2019 de la OIRESCON, en relación con la Comunidad Autónoma de Andalucía.

²²Resolución de 6 de marzo de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, por la que se publica la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

Lejos de ello y, en palabras de José Manuel Martínez Fernández²³:

“...esta instrucción hermenéutica, que por un lado somete a los contratos menores a mayores exigencias procedimentales para garantizar un respeto mínimo a los principios comunitarios de la contratación pública y por otro flexibiliza el alcance objetivo y subjetivo de las limitaciones legales, ha generado una enorme polémica, especialmente en dos aspectos:

a. Por un lado, se ha cuestionado el propio alcance la vinculación de la Instrucción más allá de la Administración Central y sus entidades o dependientes o vinculas.

b. Por otro, se ha planteado si su interpretación no se excede de una simple labor hermenéutica secundum legem e innova el ordenamiento jurídico al exigir un requisito para esta figura que no está en la Ley: la petición de tres ofertas.”

El primero de los aspectos ya ha sido objeto de estudio anteriormente, habiendo de esperar futuros pronunciamientos jurisdiccionales o una modificación legal para aclarar el ámbito de aplicación de las citadas Instrucciones. En este sentido, cabe señalar que la cuestión puede quedar definitivamente zanjada por el Tribunal Constitucional cuando resuelva el recurso de inconstitucionalidad n.º 4261-201824 interpuesto por la Comunidad Autónoma de Aragón, contra diversos artículos de la LCSP, que cuestiona la constitucionalidad, entre otros preceptos, del art. 332 de la LCSP.

Con respecto a la segunda cuestión, hay que señalar que, al margen de lo establecido por la LCSP la OIREsCon dispone en la citada Instrucción:

“De acuerdo con el principio de competencia, y como medida anti fraude y de lucha contra la corrupción, el órgano de contratación solicitará, al menos, tres presupuestos, debiendo quedar ello suficientemente acreditado en el expediente.

Si las empresas a las que se les hubiera solicitado presupuesto declinasen la oferta o no respondiesen al requerimiento del órgano de contratación, no será necesario solicitar más presupuestos.

Las ofertas recibidas así como la justificación de la seleccionada formarán, en todo caso, parte del expediente.

²³MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, José Manuel. "El alcance vinculante de la Instrucción 1/2019 de la OIREsCon, por José Manuel Martínez". La parte contratante.

²⁴Recurso de inconstitucionalidad n.º 4261-2018, contra diversos artículos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español, las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

De no ser posible lo anterior, deberá incorporarse en el expediente justificación motivada de tal extremo.”

En este sentido, la OIRESCon introduce *ex novo* la obligación de que el órgano de contratación solicite, al menos, tres presupuestos, con carácter previo a la adjudicación del contrato menor, con el objeto de dar cumplimiento al principio de libre competencia, y como medida antifraude y de lucha contra la corrupción.

En todo caso, la solicitud de tres ofertas se entenderá cumplida con la publicidad de la licitación, si así lo decide el Órgano de Contratación, pues, en tales supuestos, ya quedaría garantizada la competencia.

Entendemos que, por tanto, la adjudicación deberá efectuarse al licitador que presuponste el precio más bajo, en cumplimiento de los principios de economía y de eficiencia en la utilización de los fondos públicos, suprimiéndose con ello la posibilidad de adjudicar el contrato directamente a “*cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación*”, como señala el art. 131 LCSP.

Por último, señalar que siempre será posible justificar motivadamente la no procedencia de tal petición de ofertas cuando:

- Dicho trámite no contribuya al fomento del principio de competencia.
- O cuando dificulte, impida o suponga un obstáculo para cubrir de forma inmediata las necesidades que en cada caso motiven el contrato menor.

Para terminar con la Instrucción 1/2019 de la OIRESCon y, sin ánimo de ser exhaustivos, la misma introduce otras novedades en relación con la contratación menor y lleva a cabo interpretaciones respecto de otros aspectos de la LCSP que no han sido objeto de discrepancia o duda a la hora de su aplicación, como son los aludidos informes de justificación de la necesidad del contrato, de que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, y de que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el 118.1 LCSP.

Asimismo alude a la Instrucción 1/2019 de la OIRESCon hace referencia expresa a la planificación de la contratación, a la que se refiere el art. 28.4 de la LCSP, insistiendo en su elaboración incluso en los contratos que superen los umbrales comunitarios, enumera la documentación que deberá constar en el expediente contractual y alude a la contratación menor como un procedimiento apto satisfacer necesidades de carácter puntual, sin que se puedan satisfacer por esta vía necesidades de carácter recurrente.

En definitiva, este primer pronunciamiento de la OIRESCon ha generado mucho desconcierto y diferentes posturas doctrinales sobre su función reguladora y su obligatoriedad en lo que respecta a su aplicación a las Administraciones locales, por lo que, como hemos señalado con anterioridad, tendremos que estar a los futuros

pronunciamientos jurisdiccionales o a posibles modificaciones legislativas que se lleven a cabo con respecto a este ámbito.

4. CONCLUSIÓN.

Para concluir, diremos que la nueva regulación que la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, conserva la esencia de la regulación de la contratación menor establecida en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público en lo relativo a la limitación económica (si bien la legislación actual rebaja los umbrales admisibles), el plazo máximo de duración (establecido en un año, con imposibilidad de prórroga), así como la posibilidad de su adjudicación directa a cualquier empresario con aptitud para ello.

No obstante, la LCSP apuesta por la limitación y el control de la contratación directa sometiendo los contratos menores a nuevas y mayores restricciones con relación a la normativa precedente, introduciendo una serie de especificaciones que tienen por objeto limitar su utilización y aproximarla a los principios de igualdad, libre competencia, transparencia y publicidad, evitando el fraude de ley en su uso y aplicación.

Todo ello, sin olvidar que la esencia de este tipo de contratación, que radica en la posibilidad de dotar de mayor agilidad a la contratación y cubrir de forma inmediata las necesidades de escasa cuantía y de carácter no recurrente que en cada caso resulten necesarias.

A ello, además ha contribuido la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) con el dictado de la Instrucción 1/2019 sobre contratación menor que además de incidir en el carácter residual y excepcional de los contratos menores, incide en la necesidad de planificar la actividad pública de contratación y darla a conocer anualmente, para evitar urgencias innecesarias en la tramitación de los procedimientos, el recurso indebido y recurrente a adjudicación directa por la vía del contrato menor y la existencia de periodos sin cobertura de prestaciones.

Para ello, la OIReScon y la doctrina científica insisten en que, con una adecuada planificación, se reduciría la contratación menor, poniendo en valor otros procedimientos y vías de adjudicación contemplados en la LCSP.

En este sentido, podemos aludir a las técnicas de racionalización de la contratación reguladas en los arts. 219 y sigs. de la LCSP -los acuerdos marco, los sistemas dinámicos de contratación, las centrales de compras-, así como a los contratos de suministros o servicios por precios unitarios regulados en los arts. 16, 17 y en la Disp. Adic. 33De la LCSP, sin olvidarnos de la utilización de las nuevas modalidades

del procedimiento abierto establecidas en el art. 159 de la LCSP -procedimiento abierto simplificado y simplificado sumario-, debiendo ser cada Entidad y atendiendo a la necesidad a satisfacer la que deba analizar cuál es la fórmula contractual más adecuada.

Para finalizar indicaremos que una buena utilización del contrato menor puede convertirse en una herramienta útil para satisfacer necesidades puntuales y de escaso valor económico de las Administraciones Públicas sobre todo de las de menor capacidad económica y de gestión, si bien se hace necesaria una reforma legal que atribuyan a éstos un carácter residual, evitando su utilización fraudulenta y alcanzando, con ello, un mejor cumplimiento de los objetivos públicos de libertad de acceso y concurrencia, publicidad y transparencia, para así garantizar la economía y la eficiencia en la utilización de los fondos públicos, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 1 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público.

5. BIBLIOGRAFÍA

BALLINA DÍAZ, DIEGO: “Alternativas al contrato menor: Contratación conjunta esporádica en los PANAPS”. [*Observatorio de Contratación Pública*](#).

BALLINA DÍAZ, DIEGO: “Los sistemas de racionalización de la contratación pública como alternativa al contrato menor”. [*Observatorio de Contratación Pública*](#).

BATET JIMÉNEZ, MARÍA PILAR: “La preparación del contrato y la división de su objeto en lotes”. *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 2/2017.

BATET JIMÉNEZ, MARÍA PILAR: “Reflexiones sobre el fraccionamiento indebido de los contratos”. [*Observatorio de Contratación Pública*](#).

CAMPOS ACUÑA, MARÍA CONCEPCIÓN (Directora): *La nueva contratación pública en el ámbito local. Claves para una contratación electrónica y transparente*. El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer-La Ley, Madrid, 2018. ISBN: 9788470527531.

CAMPOS ACUÑA, MARÍA CONCEPCIÓN: *Aplicación práctica del compliance en la contratación pública*. Editorial Aranzadi. ISBN: 9788413095844.

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”. *REALA*. Nueva Época – Nº 10/2018.

GIMENO FELIU, JOSÉ MARÍA y MORENO MOLINA, JOSÉ ANTONIO: “La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OReISCon) como bóveda de la arquitectura de regulación y supervisión de la contratación pública”. [*Observatorio de Contratación Pública*](#).

GIMENO FELIU, JOSÉ MARÍA: *La Ley de Contratos de Sector Público 9/2017 sus principales novedades, los problemas interpretativos y las posibles soluciones*. Editorial Aranzadi. ISBN: 9788413095813.

- GIMENO FELIU, JOSÉ MARÍA: “La transposición de las directivas de contratación pública en España: una primera valoración de sus principales novedades”. *Revista de documentación administrativa*, nº 4/2017.
- GUTIERREZ COLOMINA, VENANCIO (Director): *Comentarios de la Ley de Contratos del Sector Público por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. (Ley 9/2017, de 8 de noviembre)*. Editorial AL Fundación (Fundación Asesores Locales). ISBN: 9788469793619.
- IRIBARREN HERNÁIZ, JAVIER: “Contrato menor y necesidades recurrentes: una tensión legal no resuelta”. [*Observatorio de Contratación Pública*](#).
- JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL: “Las instrucciones de la oficina “independiente” de regulación y supervisión de la contratación”. [*Expansión*](#).
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, JOSÉ MANUEL. “El alcance vinculante de la Instrucción 1/2019 de la OIREscon”, [*La parte contratante*](#).
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, JOSÉ MANUEL: *Contratación pública y transparencia*. El Consultor de los Ayuntamientos. ISBN: 978-84-7052-711-1.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, JOSÉ MANUEL: “La imprescindible necesidad de anticipación para afrontar las limitaciones a los contratos menores que impone la nueva ley de contratos del sector público”. *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 20/2017.
- MORENO MOLINA, JOSÉ ANTONIO (Coordinador): *Contratación local tras la Ley de Contratos del Sector Público 9/2017*. Granada: CEMCI 2018. ISBN: 978-84-16219-32-2.
- PINTOS SANTIAGO, JAIME (Director): “Un año de compra pública con la LCSP” Número extraordinario de la [*Revista Gabinex*](#).
- PINTOS SANTIAGO, JAIME (Director): *Todo sobre el contrato menor, aproximación a los procedimientos alternativos*. El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer-La Ley. Madrid, 2019. ISBN: 978-84-7052-469-1. ISBN Digital: 978-84-7052-471-4.
- SEGOVIA MARCO, ALICIA: “La nueva Ley de Contratos del Sector Público desde la perspectiva de la Administración”. [*El derecho*](#).