

EL CONTRATO MENOR

Antonio José BERMEJO CHAMORRO

Secretario – Interventor Servicio de Asesoramiento Jurídico a Municipios. Área de Asistencia a Municipios. Diputación Provincial de Almería

Trabajo de Evaluación presentado para el: Curso de Estudios Avanzados sobre Contratación Pública Local (IV Edición)

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Características del contrato menor.
3. Regulación del contrato menor en la LCSP.
4. La obligatoriedad del Plan Anual de Contratación
5. Especial referencia a la Instrucción 1/2019 de la OIRESCON.
6. Fraccionamiento irregular del contrato.
7. Los contratos menores en las Entidades Locales inferiores a 5.000 habitantes.
8. Conclusiones
9. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se pretende abordar, desde una vertiente práctica, la controvertida figura del contrato menor.

Expuesto lo anterior, hemos de comenzar haciendo referencia a la normativa aplicable que viene constituida, fundamentalmente por 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, (en adelante nos referimos a ella de forma abreviada como LCSP 2017). Posteriormente la disposición final primera del R.D.-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales publicado en el «B.O.E.» 5 febrero y que entró en vigor el día 6 febrero 2020, da una nueva redacción al artículo 118 LCSP.

Resulta muy ilustrativo el cuadro elaborado por PINTOS SANTIAGO, J.¹, por la comparativa que realiza entre la normativa anterior y la que surge después de la modificación y que pasamos a plasmar a continuación:

<p style="text-align: center;">TEXTO VIGENTE HASTA 05.02.2020</p>	<p style="text-align: center;">TEXTO VIGENTE A PARTIR DE 06.02.2020</p>
<p>1. 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 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>1. 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 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal.</p> <p>2. En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior.</p> <p>3. 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.</p> <p>4. En el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando sea requerido por las disposiciones vigentes. Deberá igualmente</p>

¹ PINTOS SANTIAGO, J. *Todo sobre el Contrato Menor*. Wolters Kluwer. Abril 2020. Págs. 27, 28, 29.

<p>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</p> <p>4. Los contratos menores se publicarán en la forma prevista en el artículo 63.4.</p>	<p>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.</p> <p>5. Lo dispuesto en el apartado 2.º de este artículo no será de aplicación en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros.</p> <p>Los contratos menores se publicarán en la forma prevista en el artículo 63.4.</p>
---	---

Por lo que respecta a los cambios en la contratación menor introducidos por el Real Decreto 3/2020, de 4 de febrero, VILLANUEVA CUEVAS, Antonio² señala que deja al margen el objetivo de reducir al mínimo las adjudicaciones directas para, precisamente potenciar su uso. Y ello se produce porque elimina precisamente el requisito que más polémica ha generado tras la aprobación de la LCSP, a saber, la limitación de los contratos menores que podían ser adjudicados a un mismo empresario. A juicio de este autor los elementos esenciales de la reforma producida son los siguientes:

El informe justificativo de la necesidad del contrato y de la no alteración de su objeto para evitar la aplicación de los umbrales de la contratación menor. La primera novedad que se aprecia en la nueva redacción dada al artículo 118 es la incorporación de un apartado dos de dicho precepto que es una reunificación de dos de los requisitos procedimentales ya previstos en la redacción originaria del citado precepto, por un lado, la necesidad de informe motivando la necesidad del contrato (antiguo párrafo 2 del citado artículo 118.1), y por otro, de la obligación de justificar qué no se estaba alterando el objeto del contrato para evitar las reglas generales de la contratación (previsto en la primera parte del antiguo apartado 3 del citado precepto). En el actual apartado 2 del citado precepto se alude a un único informe justificativo de ambos extremos - necesidad del contrato y no fraccionamiento irregular de su objeto -por lo que el citado autor entiende que dicho informe debe ser conjunto. Ello facilitaría la tramitación del contrato menor, que es el objetivo pretendido por la reforma. En todo el caso, el informe tiene un carácter preceptivo, algo que tampoco supone una novedad respecto al anterior redacción del

² VILLANUEVA CUEVAS, Antonio. *Todo sobre el Contrato Menor*. Wolters Kluwer. Director: Jaime Pintos Santiago. Abril 2020. Pág. 62

artículo 118. Hay que añadir que el precepto es claro en el sentido de que la emisión de dicho informe corresponde al órgano de contratación.

La excepción a la exigencia del informe justificativo de la necesidad del contrato y del no fraccionamiento irregular de su objeto. Otra de las novedades introducidas con la reforma consiste en la introducción de un nuevo apartado 5 en el artículo 118 de la Ley donde se indica que “en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, y cuando el valor estimado no supere los 5000 €” no se aplicará lo dispuesto en el apartado segundo.

Si se hace una interpretación conjunta de tales excepciones, ello nos lleva a concluir, en opinión del autor citado, que tales contratos, que para pequeñas entidades locales no son de cuantía mínima o insignificante, podrán ser adjudicados con la sola aprobación del gasto y la presentación de la factura correspondiente, es decir, prácticamente sin tramitación procedimental alguna, lo que puede conllevar un aumento del fraccionamiento irregular del contrato.

A juicio de este autor, tal excepción constituye un error que va a contribuir, de manera irremediable, a un aumento de las prácticas irregulares en relación a los contratos menores.

Como acertadamente a nuestro juicio señala el autor, la reforma planteada por el Real Decreto-Ley 3/2020, supone alejarse de los objetivos del legislador originario de la LCSP, y que están expuestos en su Exposición de Motivos. Así, la reducción de las adjudicaciones directas al mínimo, y su sustitución por otros instrumentos de contratación, que regula la propia Ley, como el procedimiento abierto sumario o “super simplificado”, decaen de manera importante con la nueva redacción del artículo 118. Como ya ha dicho parte de la doctrina, como GONZÁLEZ GARCÍA, ello supone una vuelta a la regulación prevista en el TRLCSP de 2011. Y además, dejan sin sentido los esfuerzos doctrinales que abogan por la utilización de los múltiples instrumentos que regula la ley como sustitutivos de la contratación menor, como el ya citado procedimiento abierto simplificado sumario, la utilización de centrales de compras, de los acuerdos marco o de los sistemas dinámicos de adquisición que, con sus dificultades, podían ser utilizados por los poderes adjudicadores para reducir el volumen de contratos menores realizados. Con la actual redacción, las entidades contratantes no van a acudir a instrumentos de contratación que, indiscutiblemente, son más complejos que, simplemente, articular un procedimiento de contratación menor que solamente va a constar de tres trámites procedimentales: informe justificativo de la necesidad y el no fraccionamiento irregular, aprobación del gasto y aportación de la factura, y a mayor abundamiento incluso, en los contratos menores excepcionados incluidos en el apartado 5 del artículo 118, ni siquiera se exige el primero de los trámites.

También, como afirma PINTOS SANTIAGO, J. con la modificación que implica la desaparición del límite anual por contratista se elimina la necesidad de justificar que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cuantía que limita los contratos menores, entendiéndose como ya era comúnmente aceptado aplicado al año natural. No obstante, como señala dicho autor es preciso volver a añadir a toda esta regulación la doctrina vinculante que fija que la viabilidad jurídica de

cualquier operación de esta naturaleza, no puede eludir las normas de publicidad y concurrencia con la limitación del objeto contractual a través de su fraccionamiento, de tal modo que ha de estarse a la finalidad técnica y económica a que responde la licitación, debiendo valorarse cada supuesto en función de su contexto y de sus propias particularidades. A ello no referiremos más adelante.

En consecuencia, la entrada en vigor de esta modificación conserva todas las reglas existentes en la normativa precedente. La principal novedad, es la que afecta a los cambios en la tramitación del expediente. Ello nos lleva a abordar el siguiente epígrafe del trabajo.

2. CARACTERÍSTICAS DE LA FIGURA DEL CONTRATO MENOR

Debemos tener en cuenta lo siguiente:

- a) Si el contrato menor tiene por objeto una prestación que se repite anualmente, no puede acudirse a la figura del contrato menor, con independencia del valor que presente el contrato.

En este sentido, como pone de manifiesto, Juan José ORQUÍN SERRANO³ la finalidad de esta categoría contractual no es otra que posibilitar una satisfacción rápida de determinadas necesidades, a través de un procedimiento ágil y sencillo, dada la escasa cuantía y duración temporal de los contratos mediante los cuales se pretenden cubrir. Sin embargo, su aplicación supone la excepción de los principios de libertad de acceso a las licitaciones y publicidad, así como la inaplicación del deber de salvaguardia de la libre competencia y de selección de la oferta económicamente más ventajosa. Por ello, dicha figura se reserva para supuestos puntuales que no sean recurrentes.

- b) Tal y como destaca la doctrina, los órganos consultivos, el Tribunal de Cuentas y los OCEX la figura del contrato menor tiene un carácter excepcional.

El artículo 118 LCSP, en su apartado 2, con nueva redacción como hemos señalado anteriormente establece que *“En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior”*.

Por otra parte, el artículo 99 LCSP, en su apartado 2 establece que: *“No podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan”*.

La doctrina de los OCEX y la Instrucción 1/2019 de la Oficina Independiente de la Regulación y Supervisión de la Contratación (en adelante la OIRESCON) (publicada en el BOE» núm. 57, de 7 de marzo de 2019, con posterior nota aclaratoria) han puesto de manifiesto los riesgos que tiene su utilización, tanto en pérdida de eficiencia social en

³ Orquín Serrano, José Joaquín. “Decálogo para una correcta utilización de los contratos menores”. *El Consultor de los Ayuntamientos*, N° II, Sección Crónica, mayo 2020, pág. 76, Wolters Kluwer

la gestión contractual como en posibles ilícitos penales⁴, lo que debe llevar a los Ayuntamientos a una limitación en la utilización de esta forma de contratar y adoptar medidas adecuadas para minimizar los riesgos de su abuso, sin rechazar su utilización cuando efectivamente sean necesarios.

La regulación anterior a la Ley 9/2017 era muy permisiva e imprecisa y ha propiciado un abuso de los contratos menores en todo el sector público. El Tribunal de Cuentas muestra la importancia del gasto público por esa vía, en un informe específico de los contratos menores de suministros del INSS (Informe 1151, de 27 de abril de 2016).

Debemos tener en cuenta lo siguiente:

- a) Si el contrato menor tiene por objeto una prestación que se repite anualmente, no puede acudir a la figura del contrato menor, con independencia del valor que presente el contrato.

En este sentido, como pone de manifiesto, Juan José ORQUÍN SERRANO⁵ la finalidad de esta categoría contractual no es otra que posibilitar una satisfacción rápida de determinadas necesidades, a través de un procedimiento ágil y sencillo, dada la escasa cuantía y duración temporal de los contratos mediante los cuales se pretenden cubrir. Sin embargo, su aplicación supone la excepción de los principios de libertad de acceso a las licitaciones y publicidad, así como la inaplicación del deber de salvaguardia de la libre competencia y de selección de la oferta económicamente más ventajosa. Por ello, dicha figura se reserva para supuestos puntuales que no sean recurrentes.

- b) Tal y como destaca la doctrina, los órganos consultivos, el Tribunal de Cuentas y los OCEX la figura del contrato menor tiene un carácter excepcional.

El artículo 118 LCSP, en su apartado 2, con nueva redacción como hemos señalado anteriormente establece que “En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior”.

Por otra parte, el artículo 99 LCSP, en su apartado 2 establece que: “No podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan”.

La doctrina de los OCEX y la Instrucción 1/2019 de la Oficina Independiente de la Regulación y Supervisión de la Contratación (en adelante la OIRESCON) (publicada en el BOE» núm. 57, de 7 de marzo de 2019, con posterior nota aclaratoria) han puesto de manifiesto los riesgos que tiene su utilización, tanto en pérdida de eficiencia social en la gestión contractual como en posibles ilícitos penales, lo que debe llevar a los Ayuntamientos a una limitación en la utilización de esta forma de contratar y adoptar

⁴ José Manuel MARTÍNEZ FERNÁNDEZ. “Los riesgos de los contratos menores para una contratación socialmente eficiente”. *El Consultor de los Ayuntamientos*, N° IV, Sección Tribuna / Riesgos, diciembre 2018, pág. 129, Wolters Kluwer

⁵ Orquín Serrano, José Joaquín. “Decálogo para una correcta utilización de los contratos menores”. *El Consultor de los Ayuntamientos*, N° II, Sección Crónica, mayo 2020, pág. 76, Wolters Kluwer

medidas adecuadas para minimizar los riesgos de su abuso, sin rechazar su utilización cuando efectivamente sean necesarios.

La regulación anterior a la Ley 9/2017 era muy permisiva e imprecisa y ha propiciado un abuso de los contratos menores en todo el sector público. El Tribunal de Cuentas muestra la importancia del gasto público por esa vía, en un informe específico de los contratos menores de suministros del INSS (Informe 1151, de 27 de abril de 2016).

Y es que, como señala la doctrina, en este sentido José Manuel MARTÍNEZ FERNÁNDEZ con la excusa de la agilidad procedimental, se ha extendido una forma de contratar que elude de plano todos los principios comunitarios de la contratación pública, no sólo la transparencia, también la eficiencia y la integridad.

La utilización abusiva de los contratos menores puede dar lugar a responsabilidades penales, y por lo que respecta a las responsabilidades administrativas, las reclama el Dictamen nº 128/2016, de 21 de abril, del Consejo Consultivo de Canarias, ante el uso reiterado de los contratos.

Respecto a las responsabilidades penales, el profesor PINTOS SANTIAGO destaca algunos pronunciamientos de los Tribunales en el orden jurisdiccional penal. Por ejemplo: Sentencia del Juzgado de lo Penal de Ourense de 23 de febrero de 2018 que condena a cuatro cargos públicos locales por mantener a trabajadores contratados mediante un contrato menor para actividades de gestión urbanística, Sentencia del Juzgado de lo Penal de Melilla 233/2017, de 6 de octubre de 2017, de la que resultan ocho condenados por prevaricación (4 abogados particulares, 3 funcionarios y 1 político) por encadenamiento de contratos menores de asesoramiento jurídico; Sentencia del Juzgado de lo Penal de Oviedo 55/2018, de 22 de febrero de 2018 que condena a 7 años de inhabilitación profesional a una exjefa de servicio de la Consejería de Educación del Gobierno del Principado de Asturias por un delito de prevaricación, por fraccionamiento del objeto del contrato para tramitar dos contratos menores referidos a una aplicación informática y prestar su conformidad a las facturas sin haber concluido la ejecución del contrato; Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 2ª, de 30 de abril de 2015, recurso 1125/2014, condena al Alcalde, al Interventor y al Arquitecto contratado sucesivamente con contratos menores; Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2015, rec. 2284/2014, condena a 7 años de inhabilitación a un ex Viceconsejero del Principado de Asturias y al Secretario General de la Consejería por prevaricación por fraccionamiento ilegal de un contrato para hacerlo menor. En este caso, además, el contratista preseleccionado de antemano es quien presenta los tres presupuestos diferentes. En este sentido hay que destacar la práctica nada infrecuente de que un mismo empresario ya aporta los tres presupuestos, obviamente, de cantidad superior a su oferta. Pues, de conformidad con estos pronunciamientos en el orden jurisdiccional penal, es más que obvio que se trata de una actividad fraudulenta.

Y es que la adjudicación directa de los contratos menores sin ningún tipo de publicidad y concurrencia, carece de cobertura comunitaria. Las Directivas no contemplan expresamente excepciones cuantitativas a la concurrencia para adjudicar los contratos públicos y esa posibilidad ha sido expresamente rechazada por la jurisprudencia comunitaria y por la Comisión Europea. Como ha señalado el profesor

J.A. MORENO MOLINA⁶ *“en el Derecho Comunitario de la contratación pública no se reconoce la figura del contrato menor, definida en la ley española exclusivamente por la cuantía del contrato...”*.

En este sentido, tal y como dice la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación *“por otro lado no debe olvidarse que la existencia del contrato menor radica en el propósito de dotar de mayor agilidad la contratación y cubrir de forma inmediata las necesidades de escasa cuantía que en cada caso resulten necesarias. Por ello, el contrato menor ha gozado – hasta la entrada en vigor de la nueva Ley- del no sometimiento a muchos de los principios generales de la contratación: la publicidad, la libre concurrencia entre los licitadores y la transparencia del procedimiento”*.

Añade la citada Instrucción que *“la entrada en vigor de la nueva ley no elimina la posibilidad de utilización de la contratación menor, pero la somete a nuevos requerimientos, debido a que el sistema de adjudicación directa de este procedimiento choca de manera frontal con el principio de libre concurrencia”*.

En el derecho comunitario no tiene cabida la contratación sin concurrencia, pues ni se prevé en las Directivas de 2014 ni en las anteriores. Ya el “Libro Verde de la contratación pública europea: Reflexiones para el futuro” (COM 27 de noviembre de 1.996), señalaba en su punto 3.28º, letra b) *“Contratos públicos inferiores a los previstos en la Directivas”* que aunque *“...los procedimientos previstos por las Directivas comunitarias son aplicables exclusivamente a los contratos públicos de un importe estimado superior a los umbrales establecidos, esto no significa que los contratos públicos que no alcanzan estos umbrales no están sometidos a ninguna disposición comunitaria, de manera que en ocasiones estos contratos se adjudican sin haber convocado previamente un concurso público. Muchos de estos contratos son de una importancia considerable, en particular para la pequeña y mediana empresa. Al igual que en el otorgamiento de concesiones y contratos similares, la adjudicación de estos contratos debe efectuarse respetando las disposiciones del Tratado CE sobre la libre circulación de las mercancías y servicios y los principios fundamentales de la no discriminación, igualdad de trato y transparencia que se hallan en su base...”*. La Comunicación interpretativa de la Comisión sobre el derecho comunitario aplicable en la adjudicación de contratos no cubiertos o sólo parcialmente cubiertos por las directivas de contratación pública (2006/C 179/02. Diario Oficial de la Comunidad Europea de 1 de agosto de 2006) precisaba que en estos contratos las entidades adjudicadoras han de cumplir con los principios y los criterios básicos para la adjudicación de contratos públicos que ha establecido el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, y que se derivan directamente de los principios del Tratado: la libre circulación de mercancías, el derecho de establecimiento, la libre prestación de servicios, la no discriminación y la igualdad de trato, la transparencia, la proporcionalidad y el reconocimiento mutuo. En la misma línea, el “Libro Verde sobre la Contratación Pública en la Unión Europea”, de 27 de enero de 2011, incide en que en la adjudicación de los contratos menores debería igualmente respetarse los

⁶ José Antonio Moreno Molina. *La nueva ley de contratos del sector público: principales novedades y aspectos problemáticos*.

principios y libertades del Tratado. Las instituciones comunitarias han reclamado por lo tanto a España una reducción de los contratos menores.

Por otra parte, los OCEX ya venían exigiendo la acreditación documental de toda una serie de extremos. Así, el Informe de 24 de abril de 2015 de la Sindicatura de Cuentas de Asturias ha considerado que en los contratos menores es necesario justificar la necesidad que lo motiva, definir con precisión el objeto, explicar la forma de determinar el precio, concretar los derechos y obligaciones y buscar las mejores ofertas.

El Informe del Tribunal de Cuentas nº 1.151/2016, de 27 de abril de 2016, ya establecía que para el mejor cumplimiento de, principio de transparencia debería acreditarse lo siguiente en los contratos menores:

- Dejar constancia en el expediente de la justificación de la necesidad de contratar
- Asegurar la adecuación del precio del contrato al precio general de mercado.
- Comprobar los requisitos de capacidad y de solvencia y habilitación profesional del adjudicatario.
- Prestar especial cuidado en evitar fraccionamientos irregulares
- Solicitar ofertas, y
- Hacer un adecuado seguimiento de la ejecución en garantía del adecuado control de la eficiencia del gasto público.

Estas exigencias que para los contratos menores relaciona el Informe del Tribunal de Cuentas 1.151/2016, han sido asumidos por la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación en su Instrucción 1/2019, a la que anteriormente hemos hecho referencia.

Otra cuestión fundamental en los contratos menores, en la que han incidido tanto los órganos consultivos como los órganos de fiscalización externa, es en la limitación de la utilización de los contratos menores **para atender necesidades puntuales y esporádicas no recurrentes**. Así, los IJCAE 60/08, 2/2016, el IJCA de Canarias 8/2016; el IJCC de Cataluña 14/2014, de 22 de julio, inciden en que se debe evitar utilizar los contratos menores para cubrir necesidades recurrentes. En el Dictamen número 128/2016, de 21 de abril, del Consejo Consultivo de Canarias, expresamente indica que los contratos menores no pueden utilizarse para satisfacer “necesidades recurrentes” y **propone para evitarlo realizar una correcta planificación de la actividad contractual**.

Aunque sobre esto volveremos en el apartado de conclusiones, la LCSP en su artículo 28, apartado 4 establece 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 previsto en el artículo 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada*”.

Considero que aquí, el legislador ha dejado pasar una oportunidad, pues establece como obligatoria la programación, pero para los contratos SARA (Sujetos a regulación armonizada). Eso sí, utiliza la expresión “*al menos*”, con lo cual esto es un requisito mínimo. Lo deseable es que se realice una programación de los contratos (no sólo los SARA) que cada entidad tenga previsto realizar anualmente, algo que como dice Martínez Fernández, José Manuel⁷ permitiría a los potenciales licitadores disponer de una información anticipada de manera que puedan realizar sus previsiones para organizar mejor los recursos y medios necesarios. Ello redundaría en el principio de transparencia, pues uno de los objetivos de este principio en la contratación es garantizar la mayor concurrencia posible de licitadores en condiciones de igualdad.

El IJCCA de Andalucía 2/2016 reitera que el contrato menor permite una simplificación sustancial del procedimiento contractual y su uso debe ser restrictivo para atender necesidades puntuales de bajo importe. Incide en que no puede contratarse de manera separada, mediante expedientes independientes, las prestaciones que por razón de su naturaleza deberían integrarse en un único objeto o que, consideradas conjuntamente, **forman una unidad funcional**.

Esta limitación cualitativa del objeto del contrato ha sido también especialmente reclamada por los OCEX para evitar el fraccionamiento del objeto de los contratos y limitar su uso para atender necesidades perentorias y no recurrentes y de escasa cuantía.

En este sentido podemos siguiendo a Pintos Santiago J mencionar el Informe de 30 de octubre de 2014 de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, el informe de la Sindicatura de Cuentas de Islas Baleares 136/2015, de 21 de diciembre de 2017 o el Informe del Consello de Contas de Galicia de diciembre de 2016 en el que se señala que “*Se ha constatado un empleo excesivo de esta figura contractual con los riesgos que esto supone para garantizar los principios de publicidad, concurrencia y objetividad en la contratación pública*”.

En definitiva, tanto el Tribunal de Cuentas como sus homólogos autonómicos, instan a que también los gastos de menor cuantía respondan a las exigencias de eficiencia y respeto a los principios generales recogidos en el artículo 1.1 LCSP, requiriendo que únicamente sean utilizados para los casos excepcionales para los que efectivamente están concebidos. Cubrir necesidades puntuales y urgentes de escasa cuantía. Y este criterio es también asumido por los Tribunales de Justicia, como puede verse en la STSJ de Andalucía 52/2018 de 17 de enero de 2018, Rec. 842/2017, que anuló contratos menores celebrados por el Ayuntamiento de Campofrío para la realización de labores de asesoramiento en el consistorio, entre otros motivos, por el carácter permanente de las tareas encomendadas a quienes resultaron adjudicatarios. También el IJCAA de Cataluña, 14/2014, de 22 de julio remarca la precaución de evitar los contratos menores para cubrir necesidades recurrentes. En el mismo sentido el también mencionado IJCCA Canarias 8/2016. El IJCAE 2/2018 considera que el límite temporal de 1 año no ampara “supuestos en que, a pesar del tiempo transcurrido,

⁷ Martínez Fernández J.M. *Contratación pública y transparencia. Medidas prácticas para atajar la corrupción en el marco de la nueva regulación*. Editorial Wolters Kluwer. 1ª Edición. Marzo 2016. Pág. 109

existe un auténtico fraude”, una fragmentación arbitraria del objeto del contrato para eludir la selección del contratista en concurrencia competitiva. El IJCCPE 41/2017, considera que hay fraude en el fraccionamiento cuando cualitativamente las prestaciones que constituyen los objetos de los diferentes contratos menores puedan parecer desgajadas sustantivamente entre sí, pero se pueda comprobar que constituyen una unidad en su conjunto.

3. REGULACIÓN DEL CONTRATO MENOR EN LA LCSP

La LCSP regula los contratos menores de manera muy dispersa, en los siguientes preceptos:

- Artículo 29.8: la duración de los contratos menores no puede ser superior a un año y no son susceptibles de prórroga.
- Artículo 36.1 y 37.2: los contratos menores no precisan formalización.
- Artículo 63.4: publicación trimestral de la información de los contratos menores en la PCSP. No es necesario publicar los gastos menores de 5.000 euros tramitados como anticipos de Caja Fija o similar.
- Artículo 118: configuración de los contratos menores: tipos de contratos, cuantía y expediente. Limita este precepto esta figura a los contratos de obras de valor estimado inferior a 40.000 euros y de servicios y suministros a 15.000 euros (SUPRESIÓN)
- Art.131.3: la adjudicación directa de los contratos menores ha de hacerse a empresarios con capacidad de obrar y la habilitación profesional necesaria
- Artículo 131.4 LCSP, las prestaciones de asistencia sanitaria en casos de urgencia de valor estimado inferior a 30.000 euros pueden adjudicarse sin seguir las prescripciones de la LCSP en preparación y adjudicación.
- Artículo 153: no es necesaria la formalización de los contratos menores
- Artículo 154.5 LCSP publicación de los contratos menores en los términos que establece el art. 63.4 LCSP.
- Artículo 308.2 LCSP. No se puede utilizar los contratos menores para instrumentar la contratación de personal.
- Artículo 310: actividades docentes con personas físicas: no se le aplican las normas de preparación y adjudicación de la Ley.
- Artículo 318.a los poderes adjudicadores que no sean Administraciones Públicas (PANAPs) pueden celebrar contratos menores con los mismos requisitos y cuantías que en las AA.PP., y alude también este precepto a las concesiones de obras y de servicios.

- Artículo 335.1, final: remisión de información al Tribunal de Cuentas sobre los contratos menores, excepto los gastos menores de 5.000 euros tramitados como anticipos de Caja Fija o similar.
- Artículo 346.3. comunicación de contratos al Registro de Contratos del Sector Público, con la misma excepción en los pagos menores de 5.000 euros.
- Disposición Adicional novena: normas especiales para la contratación del acceso a base de datos y la suscripción a publicaciones, que se consideran menores cualquiera que sea su cuantía siempre que no tengan el carácter de contratos sujetos a regulación armonizada.
- Disposición adicional 54ª: los contratos celebrados por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, se consideran menores los de importe igual o inferior a 50.000 euros siempre que no vayan destinados a servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación.
- Disposición Final primera: carácter de mínimos de las exigencias para los contratos menores del artículo 118.
- Artículos 72 y 114 (RD 1098/2001)

De lo expuesto anteriormente podemos destacar los siguientes aspectos:

1. Por lo que respecta a la duración de los contratos menores, no puede ser superior a un año, ni ser objeto de prórroga, señala el artículo 29.8 LCSP.

A ello hay que añadir la referencia a las medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto del Covid - 19 en los contratos menores celebrados por las entidades pertenecientes al Sector Público en el sentido definido en el artículo 3 de la Ley 9/2017, como señala PINTOS SANTIAGO, Jaime⁸ la Subdirección General de Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado emitió una nota sobre la aplicación de la ampliación del plazo o prórroga previstas en el artículo 34. 2 del Real Decreto Ley 8/2020 a los contratos menores, en la cual se señala lo siguiente:

“Se plantea si la ampliación del plazo de ejecución o la prórroga previstas en el precepto parcialmente transcrito resultan aplicables a los contratos menores, dado que éstos tienen un plazo máximo de duración máxima de un año, sin posibilidad de prórroga, conforme al artículo 29.8 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

Se aprecia fundamento jurídico para concluir en sentido afirmativo, es decir, para entender que las previsiones del artículo 34.2 del Real Decreto-ley 8/2020 resultan aplicables a los contratos menores, y ello por los siguientes motivos:

- El artículo 34 de continua referencia no distingue ni excluye expresamente de su ámbito de aplicación a los contratos menores.

⁸ Pintos Santiago. Op. Cit. Pág. 45

- *El Real Decreto-ley 8/2020 tiene el mismo rango legal que la LCSP, pero constituye una norma singular o excepcional, por el contexto de emergencia sanitaria en el que se dicta, cuyo contenido ha de prevalecer sobre la regulación del artículo 118 de la LCSP.*

- *La finalidad que persigue el artículo 34.2 del Real Decreto-ley 8/2020 (facilitar el cumplimiento del contratista que, en los contratos no afectados por la suspensión automática regulada en el apartado anterior, incurre en retraso en la ejecución como consecuencia del COVID-19), concurre también en los contratos menores.*

Una vez acreditado que el retraso no es imputable al contratista sino al COVID-19, el precepto impone ex lege, por razones de interés general, la prórroga o ampliación del plazo de ejecución, sin imposición de penalidades al contratista y sin posibilidad de apreciar causa de resolución.

Se trata de una norma especial aplicable, sin exclusiones, a todos los contratos no suspendidos conforme al artículo 34.1 del Real Decreto-ley 8/2020 y cuya ejecución quede afectada por el COVID-19, debiendo entenderse también aplicable, por las razones expuestas, a los contratos menores.

Sobre la infranqueabilidad de ese plazo del año de duración del contrato menor se pronuncia el IJCCA Canarias 8/2016, en relación con los contratos de defensa jurídica, respecto de los que precisa que no es posible su contratación mediante contratos menores si duran más de un año y no se trata de una contratación puntual y esporádica. Precisamente, por estos motivos este tipo de contratos cuando se han judicializado han derivado en condenas penales (Sentencia Juzgado de lo Penal nº1 de Melilla, de 6 de octubre de 2017, Sentencia del Juzgado de lo Penal nº 2 de Oviedo nº 63/2018, de 5 de marzo de 2018) por prevaricación por la adjudicación de sucesivos contratos menores por servicios de asesoramiento jurídico.

Aunque la referencia a las prohibiciones para contratar no se recogen en el art. 118 LCSP, tampoco se contemplaban expresamente en la normativa anterior y sin embargo los órganos consultivos exigían este requisito en los contratos menores, así como que en el contratista concurren los requisitos de aptitud (IJCCA 62/09, de 26 de febrero de 2010, IJCCA de Aragón 7/2016, de 20 de abril sobre incompatibilidad de un concejal; IJCCA 21/2016, de 27 de abril, que reitera que en todos los contratos públicos, incluidos los menores, resulta necesario que el contratista reúna los requisitos de aptitud legalmente exigibles). En todo caso hay que hacer referencia a la **NECESIDAD DE TRAMITAR UN EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN.**

Hemos visto como el artículo 118 LCSP exige la tramitación de un expediente (añadir). Pues bien, además de lo señalado anteriormente sobre el contenido del expediente del contrato menor, el muy reciente Informe 7/2019, de 3 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya (Comisión Permanente), contempla necesario el Informe del Secretario. Publicidad y comunicación de los contratos menores.

Además de lo señalado anteriormente sobre la publicación de los contratos menores hay que destacar la reciente Recomendación de 21 de octubre de 2019 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado dirigida a los órganos de contratación en relación con la forma de publicación de los contratos menores.

El Tribunal de Cuentas ha publicado una guía para la elaboración de una tabla Excel de contratos menores para su posterior conversión al formato XML.

Por otra parte, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante la LTAIBG) incluye esta regla dentro de lo que denomina obligaciones de publicidad activa, las cuales, conforme a la doctrina del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, deben ser objeto de publicación de oficio, siendo no obstante susceptibles de una solicitud de información en caso de que no lo fueran por tratarse de actos de gestión administrativa cuyo conocimiento resulta relevante para garantizar la transparencia del funcionamiento de la actuación pública. (Resoluciones 301/2016, 256/2018 y 394/2018). En el mismo sentido se pronuncia la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, cuyo artículo 15, letra a) - estrechamente ligado en su contenido con la obligación prevista en el artículo 8.1.a) LTAIBG)

En conclusión, de todos los preceptos anteriormente expuestos se deduce nítidamente que la Ley de Contratos del Sector Público y la ley de Transparencia (la estatal y la autonómica) configuran conjuntamente un acabado sistema que tiene por finalidad lograr una plasmación efectiva y amplia de los principios de publicidad y transparencia. Los órganos de contratación del sector público están obligados a cumplir los términos legales establecidos en ambas normas, pues permiten garantizar la transparencia e incluso el control público de los requerimientos que la ley impone a los contratos menores (la prohibición de su fraccionamiento, el respeto de los umbrales establecidos, etc.).

La referida recomendación de la JCCA, dedica el apartado 3 al PROBLEMA DE LA PUBLICACIÓN DE LOS CONTRATOS MENORES. Y señala que durante el periodo de tiempo que lleva vigente la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, y a pesar de la claridad de las obligaciones impuestas por la legislación aplicable, se ha observado que en un buen número de casos la publicación de la información relativa a los contratos menores podría no cumplir adecuadamente los requisitos legales o no permitir al público un acceso suficiente.

El apartado 4 de la citada Recomendación aborda las POSIBLES SOLUCIONES AL PROBLEMA DE LA PUBLICACIÓN DE LOS CONTRATOS MENORES, señalando lo siguiente: teniendo en cuenta todas las consideraciones anteriores, queda claro que aunque la mera publicación trimestral de los datos mínimos exigidos por la ley, ordenados por adjudicatario, puede suponer el cumplimiento formal de alguna de las condiciones establecidas en el artículo 63.4 de la LCSP, en esta cuestión intervienen más normas que demandarían el establecimiento de una forma de publicación que permita un acceso más adecuado a la información sobre los contratos menores y ofrece las siguientes soluciones, en forma de recomendación, para paliar el problema.

a) A juicio de esta Junta Consultiva, la primera de las soluciones posibles consiste en introducir los datos en un sistema que tenga una arquitectura que permita estructurar y agregar los datos de manera que se pueda tener un acceso suficiente conforme a los preceptos legales. Aunque pudieran existir otros sistemas, lo cierto es que la Plataforma de Contratación del Sector Público ofrece una funcionalidad específica, un servicio concreto de publicación de los contratos menores, que va más allá del simple perfil de cada órgano de contratación. El empleo de este servicio garantiza el cumplimiento de los requerimientos legales en materia de publicidad y transparencia –sin ir más lejos este servicio transmite la información publicada al Portal de Transparencia de la Administración General del Estado- y permite una consulta adecuada de los datos públicos. Por lo tanto, nuestra primera recomendación consiste precisamente en el empleo del servicio específico de la Plataforma de Contratación del Sector Público o, en su defecto, de otro sistema que cumpla con las condiciones antes mencionadas.

b) Otra posibilidad es la de realizar una publicación en el perfil del contratante que sea respetuosa con las condiciones legales en todos los aspectos mencionados. Esta publicación debe ofrecer una información suficiente a los ciudadanos y cumplir todos los requisitos legales. De este modo:

1. El órgano de contratación debe proceder a dar acceso público a través del perfil del contratante a los datos legalmente exigidos en su integridad y de modo que quepa ordenarlos por adjudicatario.

2. La publicación debe realizarse empleando formatos abiertos y reutilizables.

3. La información, al estar estructurada, no debería limitarse a ofrecer datos trimestrales, aunque temporalmente este sea el plazo máximo en el que se deben publicar los datos, sino que debería garantizar que se ofrece una información entendible, estructurada y clara sobre cualquier periodo de tiempo, sea este mayor o menor que el trimestre, que permitiese acceder a los datos de forma agregada y realizar una consulta pública coherente y suficiente.

4. Obviamente si el órgano de contratación no tiene obligación de conservar los datos una vez transcurridos cinco años, no es necesario que la consulta pueda exceder de tal periodo.

5. Deben cumplirse el resto de las obligaciones legales que impone la Ley de Transparencia.

Y tras lo anterior, la Junta Consultiva de Contratación del Estado efectúa las siguientes RECOMENDACIONES

- Con el fin de garantizar el adecuado cumplimiento de las obligaciones legales existentes en materia de publicación de los contratos menores se recomienda a los órganos de contratación del sector público que realicen sus publicaciones a través del servicio específico que a estos efectos existe en la Plataforma de Contratación del Sector Público, la cual garantiza que tales publicaciones cumplen los requisitos legalmente establecidos.

• El órgano de contratación, en caso de no optar por la solución anterior, debe realizar una publicación, al menos trimestral, de los contratos menores en el perfil de contratante empleando formatos abiertos y reutilizables, de modo que permita un acceso público adecuado y ordenando la información atendiendo al adjudicatario. Tal publicación debe cumplir igualmente las condiciones establecidas por la legislación especial en materia de transparencia y buen gobierno.

4. LA OBLIGATORIEDAD DEL PLAN ANUAL DE CONTRATACIÓN

Anteriormente hemos hecho referencia a este punto, pero consideramos oportuno, por su importancia, detenerse en él. La Instrucción 1/2019 de la OIRESCON hace referencia expresa a la planificación de la contratación. El artículo 28.4 LCSP alude a la programación, apartado que hemos transcrito anteriormente y respecto del cual hemos señalado que ha supuesto una oportunidad perdida para el legislador, en especial por limitarlo a los contratos SARA. La planificación de la contratación ha sido recomendada insistentemente por los órganos consultivos y fiscalizadores como, por ejemplo: Informe del Tribunal de Cuentas 1.039, de 26 de junio de 2014; IJCCA de Cataluña 14/2014, de 22 de julio. Dictamen nº 128/2016 de 21 de abril, del Consejo Consultivo de Canarias; IJSCA de Valencia 13/2018, de 21 de diciembre, etc.

El Informe del Tribunal de Cuentas 1.039, de 26 de junio de 2014 que fue asumido por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas mediante Resolución de 15 de marzo de 2017 (BOE Núm.106, de 4 de mayo de 2017) instó a la Seguridad Social *a establecer procedimientos internos necesarios para evitar recurrir en exceso a las contrataciones menores, realizando la planificación oportuna en el ejercicio anterior y realizar esos contratos de forma centralizada, evitando el fraccionamiento*

El Tribunal de Cuentas, en su Informe 1.272, de 22 de marzo de 2018 (Informe de Fiscalización de la contratación realizada por los Ministerios de Área Político-Administrativa del Estado y sus organismos dependientes durante el ejercicio 2015) insta a los poderes adjudicadores, en la recomendación cuarta a *“extremar el rigor en las fases de planificación previas a la contratación, para evitar urgencias innecesarias en la tramitación de los procedimientos y períodos sin cobertura de prestaciones, y asegurar con ello la mejor descripción técnica de las necesidades a cubrir, una correcta presupuestación de los contratos y la mejor selección posible de los contratistas”*. La Recomendación JCCA Canarias 1/2018 sobre aspectos concretos de contratos menores, órgano de contratación y publicidad, tras incidir en que *sólo debe ser utilizada esta forma de contratación para atender necesidades puntuales, no previsibles y no repetitivas*, insta a los diferentes órganos de contratación a hacer un esfuerzo para *“realizar una planificación anual o plurianual de su actividad contractual y utilizar la pluralidad de procedimientos que recoge la LCSP para atender las necesidades de los órganos de contratación cumpliendo con los principios inspiradores de la Ley”*.

5. ESPECIAL REFERENCIA A LA INSTRUCCIÓN 1/2019 DE LA OIRESCON

La Instrucción 1/2019, de 28 de febrero de 2019 de la OIRESCON (Resolución de 6 de marzo de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, por la que se publica la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre (BOE de 7 de marzo de 2019) señala que los contratos menores deben limitarse a “situaciones extraordinarias” por ejemplo, y requiere que se incorpore al expediente “la justificación de su necesidad y causa de la falta de planificación” de la misma, indicando 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. En definitiva, podemos resumir las conclusiones interpretativas de esta Instrucción, tal y como ha destacado la doctrina, en las siguientes:

- **Excepcionalidad del contrato menor:** los principios básicos de publicidad y concurrencia deben llevar como regla general a seguir los procedimientos abiertos, abiertos simplificados y su variante establecida en el artículo 59.6 LCSP, siendo una excepción la adjudicación directa mediante contrato menor. La nota aclaratoria de la Instrucción recuerda que la Exposición de motivos de la Ley hace referencia a esa excepcionalidad cuando alude al procedimiento abierto simplificado sumario. En concreto, la Exposición de Motivos de la Ley dice lo siguiente. “...*En este procedimiento (en referencia al procedimiento abierto simplificado) se habilita además una tramitación especialmente sumaria para contratos de escasa cuantía que ha de suponer la consolidación de la publicidad y la eficiencia en cualquier contrato público, reduciendo la contratación directa a situaciones extraordinarias*”.
- **Justificación de su necesidad y causa de su falta de planificación.** La motivación ha de estar amparada en la necesidad de agilizar la adjudicación para cubrir de forma inmediata una necesidad perentoria de escasa cuantía. No podrán ser objeto de contrato menor prestaciones que tengan carácter recurrente, de forma que, periódicamente, año tras año, respondan a una misma necesidad para la entidad contratante pues estas han de planificarse y contratarse por los medios ordinarios.

Con relación a la motivación de los contratos menores Pintos Santiago⁹, y en particular en lo relativo al Informe que justifique la insuficiencia de medios en el contrato menor de servicios, cita la Sentencia de 3 de noviembre de 2011 que considera que la falta de motivación en el expediente de contratación da lugar a la nulidad de pleno derecho.

- **Valor estimado de la contratación menor:** en ningún caso podrá superar los límites establecidos en el artículo 118.1 LCSP y debe ser calculado

⁹ Pintos Santiago, Jaime. Op. Cit. Página 41

conforme a las reglas indicadas en el artículo 101.2 LCSP, cálculo que ha de constar en el expediente.

- **Ausencia de fraccionamiento del objeto del contrato.** Debe justificarse que no se han separado las prestaciones que forman la “unidad funcional” (técnica y/o económica) del objeto del contrato con el único fin de eludir las normas de publicidad en materia de contratación. El criterio relativo a la “unidad funcional” para distinguir si existe fraccionamiento en un contrato menor estriba en si las prestaciones que integran el objeto de un contrato se pueden separar, y en el caso de que se separen, si las prestaciones cumplen una función económica o técnica por sí solas. La limitación es en todo caso por “objeto” de contrato (prestaciones) y no por tipo de contrato.

Las limitaciones derivadas del artículo 118.3 LCSP requieren una interpretación de acuerdo a su finalidad y contexto en el marco de los principios establecidos en el artículo 1 LCSP, entre ellos la libertad de acceso a las licitaciones y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores. De ello deriva la necesidad de justificar que no se ha realizado un fraccionamiento del objeto del contrato con el objetivo de evitar la aplicación de las reglas de la contratación.

La Instrucción mantiene que, si el objeto del contrato es único y se divide en diversos expedientes, habrá fraccionamiento indebido, no existiendo el mismo cuando el objeto del contrato es cualitativamente distinto al de otros que hayan sido perfeccionados anteriormente con el mismo contratista o que por separado constituya una unidad funcional técnica y económica por sí mismo. Por ello, en aquellos supuestos en que las prestaciones son completamente diferentes y no supongan un fraccionamiento del objeto del contrato, aunque sea un mismo tipo de contrato podrán celebrarse varios contratos menores con el mismo contratista, si bien estas circunstancias deberán quedar debidamente justificadas en el expediente. es decir, en estos casos no operan los límites cuantitativos indicados en el art. 118. 3 LCSP.

- De conformidad con el principio de competencia y como medida antifraude y de lucha contra la corrupción, se contempla la solicitud de tres ofertas: el órgano de contratación solicitará, al menos, tres presupuestos, debiendo quedar ello suficientemente acreditado en el expediente. De esta forma, y como indica F. Javier Fuertes López¹⁰

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

La nota aclaratoria a la Instrucción publicada por la OIRESCON el 18 de marzo, señala expresamente que la exigencia de solicitar al menos tres ofertas

¹⁰ Fuertes López, F.J. *Contratos menores en la Ley de Contratos del Sector Público*. Varios Autores. Dir. Alberto Palomar Olmeda. Editorial Aranzadi. Primera Edición. Abril de 2019. Pág. 25

responde a la obligación de salvaguardar la libre competencia, principio básico de la contratación pública (art. 1 LCSP), siendo función de esta oficina promover el mismo (artículo 336.6.d LCSP) No obstante, precisa la nota, es posible justificar motivadamente la no procedencia de tal petición de ofertas cuando dicho trámite no contribuya al fomento del principio de competencia, o bien, dificulte, impida o suponga un obstáculo para cubrir de forma inmediata las necesidades que en cada caso motiven el contrato menor.

En todo caso, las ofertas han de ser solicitadas a empresas con capacidad y solvencia adecuada para ejecutar el contrato, no estar incursas en prohibición para contratar y hay algún sector de la doctrina que señala la conveniencia de que no se trate de empresas vinculadas entre sí.

La exigencia de tres ofertas por la OIRESCON ha sido bastante polémica. En este sentido la Junta Consultiva de Contratación de Canarias, ha publicado la Recomendación 1/2019 de 4 de diciembre sobre la eficiencia en la contratación pública relativa a los contratos menores o de escasa cuantía en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias la cual considera que *La regulación consiste en el establecimiento de normas, reglas o leyes dentro de un determinado ámbito y para lo que es preciso una atribución competencial que la ley no da a esta oficina por lo que la OIRESCON no puede incluir conceptos nuevos a los que se encuentran en la ley, no puede crear derecho material nuevo, únicamente tiene competencia para supervisar y velar por la aplicación y cumplimiento de la ley, es decir, dictar normas aclaratorias o interpretativas.*

Por lo que respecta al ámbito subjetivo, de acuerdo con lo expuesto y como han dictaminado informes de otras Comunidades Autónomas como el Gobierno de Aragón, Junta de Castilla y León y la Junta de Andalucía, que consideran que la Instrucción 1/2019 debe considerarse obligatoria únicamente para las entidades del Sector público de la Administración General del Estado, y no obligatoria para el resto de órganos de contratación del sector público, ya sea autonómico o local y es por lo que la tramitación de los contratos menores en la Comunidad Autónoma de Canarias se ajustará a lo dispuesto en la legislación de contratos y a la interpretación efectuada por los correspondientes órganos de la Comunidad Canaria.

- **Publicidad de los contratos menores:** En esa publicación debe indicarse, al menos, el objeto, la duración, el importe de adjudicación incluido el IVA, la identidad del adjudicatario, debiendo ordenarse los contratos por identidad del adjudicatario.
- **Expediente del contrato menor,** al que anteriormente se ha hecho referencia.
- **Comunicación del contrato menor al Registro de Contratos y al Tribunal de Cuentas.** De acuerdo con lo establecido en los artículos 335 y 346.3 LCSP se comunicará de manera telemática a estos organismos una relación anual con los datos básicos de todos los contratos menores celebrados, a

excepción de los de importe inferior a 5.000 euros que se hayan tramitado dentro de un anticipo de caja fija o sistema similar.

6. FRACCIONAMIENTO IRREGULAR DEL CONTRATO

Una de las cuestiones claves del sistema, y en especial cuando abordamos la figura del contrato menor, es el fraccionamiento irregular del objeto del contrato y las responsabilidades que de ello pueden derivarse.

En la STJUE de 5 de octubre de 2.000, Asunto C-16/1998, el Alto Tribunal comunitario analiza cuando en un contrato de obras se ha realizado un fraccionamiento ilegal del objeto del contrato, concluyendo que:

a) Para determinar si estamos ante una única obra, con diversas prestaciones, o ante obras distintas, ha de atenderse a la finalidad técnica y económica a que responde la licitación (considerando 38). En el caso al que se refiere la citada Sentencia se trata de las redes de distribución de electricidad y de alumbrado público

b) La existencia de una única obra a estos efectos no depende de factores tales como que la competencia para su licitación corresponda en exclusiva a una entidad adjudicadora o a varios o que su ejecución pueda ser efectuada por uno o varios empresarios (considerando 43).

c) El hecho de que en otras ocasiones se haya optado por incluir en el mismo anuncio de licitación los trabajos (en este caso licitación las obras en materia de electrificación y las relacionadas con el alumbrado público) no implica que estemos ante una única obra (considerando 59).

d) En todo caso, cada supuesto debe valorarse en función de su contexto y de sus propias particularidades (considerando 65).

También podemos mencionar la STJUE de 11 de julio de 2013, asunto T- 358/08, en la que analiza la realización de varias obras de renovación del alcantarillado en diversas zonas de un municipio («proyecto de saneamiento de Zaragoza»). Como dice el Tribunal (considerando 69) se trata efectivamente de una serie de trabajos, cuyo resultado es la mejora global de la red de saneamiento en beneficio de los usuarios finales y por tanto trabajos debe cumplir por sí mismo una función técnica, que es la de saneamiento de las aguas residuales. El Tribunal mantiene que se ha realizado un fraccionamiento indebido del objeto del contrato por (considerando 161) “la naturaleza similar de la descripción de los trabajos, la similitud de los anuncios de contrato, el inicio del procedimiento y la coordinación global por la misma entidad contratante, así como en el hecho de que los trabajos se hubieran llevado a cabo en una sola zona geográfica”. Considera en ese caso que las obras deberían haberse considerado como una única obra puesto que su resultado cumplía una sola función técnica.

No es fácil determinar cuando estamos ante un fraccionamiento prohibido por la norma ya que los dos ejemplos de Sentencias dictadas por el TJUE, la legislación de contratos, y ahora la Instrucción 1/2019 de la OIRESCON, no ofrecen una definición

precisa para concluir cuando se está fraccionando ilícitamente un contrato, sino sólo conceptos jurídicos indeterminados. Ello exige analizar cada caso y las circunstancias concurrentes a la vista de la abundante casuística de la doctrina legal, esencialmente centrada en el concepto de unidad funcional y económica.

No obstante, hay que tener en cuenta que el fraccionamiento ilícito es algo objetivo: si la necesidad que se pretende satisfacer es única, la contratación también ha de serlo. Aunque siempre se han admitido fraccionamientos de objetos contractuales cuando cada una de las partes que se contratan está sometida a las mismas reglas de publicidad que el conjunto: el ejemplo más evidente, y así se ha destacado por la doctrina, lo tenemos en la construcción de la autovía por tramos.

Señala la Instrucción 1/2019 de la OIRESCON que, si el objeto del contrato es único y se divide en diversos expedientes, habrá fraccionamiento indebido, no existiendo el mismo cuando el objeto de lo contratado es cualitativamente distinto al de otros que hayan sido perfeccionados anteriormente con el mismo contratista o que por separado constituyan una unidad funcional técnica y económica por sí mismo. Por ello, en aquellos supuestos en los que las prestaciones son completamente diferentes ello no supone un fraccionamiento del objeto. Como ha señalado, la OIRESCON las circunstancias que analizamos a continuación deberán quedar debidamente justificadas en el expediente, analizando y motivando expresamente: 1º En primer lugar, la no alteración del objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas contractuales, respetando la obligación general de no fraccionamiento del objeto del contrato; 2º En segundo lugar, que el objeto contractual es cualitativamente distinto al de otros que hayan sido perfeccionados anteriormente con el mismo operador económico, o bien que no constituyen “unidad funcional” (técnica o económica)

Pues bien, respecto al concepto de “unidad funcional” hay que señalar que esta expresión tiene dos acepciones diferentes: referida al objeto del contrato y también a la unidad administrativa con competencia y presupuesto para contratar, referencia organizativa del artículo 101.6 LCSP.

La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en los Informes 41 y 42/17 y 5/18 habla de evitar un excesivo rigorismo en la interpretación que conduzca a resultados tales como la imposibilidad de ejecutar sucesivos contratos menores por parte de un operador económico en varios supuestos: cuando sus objetos sean cualitativamente distintos o cuando, siendo las prestaciones que constituyen su objeto equivalentes, no haya duda alguna de que no constituyen una unidad de ejecución en lo económico y en lo jurídico.

En cuanto al concepto objetivo de “unidad funcional” en relación al fraccionamiento del objeto del contrato, la Instrucción 1/2019 de la OIRESCON considera que *si el objeto del contrato es único y se divide en diversos expedientes, habrá fraccionamiento indebido*, no existiendo fraccionamiento irregular cuando el objeto de lo contratado por separado tenga una “unidad funcional técnica y económica” (“unidad de ejecución en lo económico y en lo jurídico” en los términos expuestos de los Informes de la Junta Consultiva de Contratación del Estado 41 y 42/2017 y 5/18). Ha de valorarse en cada supuesto cual es la finalidad técnica y económica a la que responde la licitación.

Cita en este sentido la OIRESCON la RTARC 571/2016, de 15 de julio y la RTACRC de Andalucía 327/2018, de 22 de noviembre, ambas apoyadas en la ya citada STJUE de 5 de octubre de 2000, asunto C- 16/1998. Incide la OIRESCON en que debe justificarse la ausencia de fraccionamiento del objeto del contrato en cada expediente de contrato menor, 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. *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. En este sentido, el criterio relativo a la «Unidad funcional» para distinguir si existe fraccionamiento en un contrato menor estriba en si se pueden separar las prestaciones que integran el citado contrato; y en el caso de que se separen, si las prestaciones cumplen una función económica o técnica por sí solas. Así, la justificación debe versar sobre la indispensable e intrínseca vinculación entre las prestaciones en cuestión para la consecución de un fin, esto es, la satisfacción de la necesidad que motiva la celebración del contrato*

Añade la OIRESCON que *“En sentido contrario, las prestaciones que tienen una función técnica individualizada pero forman parte de un todo (Unidad operativa), estando gestionadas por una Unidad organizativa (Unidad gestora) no suponen fraccionamiento y podrán ser objeto de contratación menor si se cumplen el resto de requisitos para esta modalidad. Así, no existirá fraccionamiento en el caso de prestaciones contratadas separadamente que sirven un mismo objetivo o necesidad, pero que de manera individualizada no sufre menoscabo en su ejecución, conservando su sentido técnico o económico, pudiéndose ejecutar separadamente”*

Especialmente importante resultan las conclusiones de los informes del Tribunal de Cuentas número 1.046/2014 (Informe de Fiscalización de las actuaciones realizadas por los ayuntamientos con cargo al Fondo Estatal para el Empleo y Sostenibilidad Local, creado por Real Decreto-Ley 13/2009, de 26 de octubre) y 1.151/2016 según los cuales se considera que existe fraccionamiento ilícito en los casos siguientes:

a) Contratos con el mismo objeto o muy similar o complementario, adjudicados en la misma fecha, con las mismas unidades de obra, que den cobertura a una misma necesidad pública, aunque difieran en la misma ubicación.

b) Contratos del mismo tipo, ejecutados en una misma ubicación, de distintas o similares prestaciones dirigidas a un mismo fin y cuya causa sea una necesidad pública;

Así, el Informe 1151/2016 el Tribunal de Cuentas señala que se han observado supuestos en los que existe el riesgo de haberse producido un fraccionamiento del objeto del contrato, por tratarse de contratos menores con el mismo objeto -adjudicados en la mayor parte de los casos a la misma empresa-

Y tanto los OCEX como las Juntas Consultivas y ahora la OIRESCON, consideran que existe fraccionamiento irregular cuando se trata de:

- Contratos para cubrir necesidades recurrentes, prestaciones de carácter necesario que sean similares, reiteradas y previsibles, sea cual sea período de tiempo en el que se realicen los contratos.

- Contratos cuyo objeto deba considerarse unitario y deba “ser tratado como una unidad tanto en el aspecto económico como jurídico”.

El fraccionamiento indebido de su objeto para eludir con ello una contratación con concurrencia pública deriva no pocas veces en responsabilidades administrativas e incluso penales, (a las que se ha aludido anteriormente) como recuerda la citada Instrucción de la OIRESCON 1/2019, que expresamente cita la STS 259/2015, de 30 de abril, recurso 1124/2014.

Igualmente, el Informe 5/2018 de 15 de junio de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana, aborda la cuestión relativa a determinar si se da un fraccionamiento ilícito o se abusa de la adjudicación directa en una serie de contratos menores de suministros o de servicios puntuales o de corta duración, pero que se repiten año tras año. Dicho Informe establece que lo que le plantea el Ayuntamiento es si en realidad amparándose en que son menores y en lo dispuesto actualmente en el artículo 131.3 de la LCSP, puede continuar adjudicando directamente dichos contratos, en lugar de utilizar el procedimiento abierto u otro de los previstos en la Ley y sometido a los principios de la publicidad, concurrencia no discriminación e igualdad de trato que han de regir la contratación del sector público, lo que debería hacerse aunque se trate de contratos menores siempre que sea posible y eficiente o conveniente para el interés general. Continúa diciendo el citado Informe lo siguiente: Con la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, esta consideración se ha visto aún más reforzada con la regulación del procedimiento abierto simplificado de tramitación sumaria, previsto en el artículo 159.6 de la Ley para los contratos de suministros o de servicios de valor estimado inferior a 35.000€ y para los contratos de obras de valor estimado inferior a 80.000€, umbrales ambos que permiten la utilización de este procedimiento para la adjudicación de un amplísimo conjunto de contratos, incluyendo la totalidad de los contratos menores que se repiten ejercicio tras ejercicio y que son perfectamente previsibles como sucede en la mayoría de los descritos por el Ayuntamiento del Campello en su consulta.

En los casos concretos descritos en la consulta del Ayuntamiento se pueden distinguir al menos dos situaciones distintas: la de los contratos de servicios o de suministros de bienes corrientes (caso 1, 2, 3 y 5) que se repiten cada año y se prevé que sigan necesitándose en ejercicios futuros.....ha de tenerse en cuenta en primer lugar que de acuerdo con el artículo 28.4 de la LCSP las entidades del sector público han de programar la actividad de contratación que desarrollarán cada ejercicio presupuestario o en períodos anuales y que dicha actividad ha de ajustarse, en general y siempre que sea posible, a los principios y finalidad establecidos en el artículo 1 de la misma ley.

En los casos anteriores de suministros o servicios comunes, si ni siquiera se anunciara su licitación en el perfil de contratante resultaría muy difícil justificar a partir de ahora y conforme a lo dispuesto actualmente en el artículo 118.3 de la LCSP, que no se está alterando el objeto del contrato y, sobre todo, que no se está haciendo con la

intención de evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, entre otras cosas, porque se trata de servicios y suministros para actuaciones que se repiten cada ejercicio presupuestario (casos 1, 2 y 5), incluso dentro de un mismo ejercicio (caso 3), para las que existe la decisión o la intención de repetir las anualmente, al menos dentro de una legislatura. Por tanto, no parece que exista ningún impedimento ni circunstancia excepcional o imprevista que impida que, periódicamente y con la suficiente antelación, se programen y saquen a licitación pública, incluso por lotes si se estima conveniente, los servicios o suministros a los que se refiere la consulta, con un plazo de duración que puede abarcar más de un ejercicio o ser prorrogable si así se considera conveniente.

7. LOS CONTRATOS MENORES EN LAS ENTIDADES LOCALES INFERIORES A 5.000 HABITANTES

Hemos de comenzar señalando, que esta cuestión la aborda poniendo el acento en algunas de las cuestiones más polémicas FURIO DURÁN, V.6 y es que como señala dicho autor en la última década se han observado diversos casos y escándalos de corrupción en la Administración Pública, pero es en el ámbito local donde más se ha focalizado la corrupción política institucional existente. Fruto de ello, hemos introducido a todas las Administraciones Locales en un mismo “saco”, bajo el mismo punto de mira de la corrupción.

Sin embargo, por un lado, no es correcto incluir en el mismo saco de la “corrupción” a todas las entidades locales y por otra parte hemos de tener en cuenta que el legislador ha legislado utilizando si se permite utilizar la expresión, la técnica de “café para todos”, sin tener en cuenta la diversidad de la planta municipal existente en España. Como señala el autor que mencionamos la estructura territorial municipal que componen los 8116 municipios se caracteriza por ser irregular, fragmentaria, diversa y dispar, tanto a nivel de territorio como de población. Casi el 84% (6796 municipios) tienen una población inferior a 5000 habitantes con presupuesto por debajo de los 3 millones de euros, aunque hay excepciones como municipios costeros o grandes polígonos industriales que superan dicho presupuesto. Se trata de presupuestos muy encajados con poco margen de maniobra, por tanto, el número de municipios se reduce relativamente con posibilidades de generar corrupción.

Por otra parte, respecto a la LCSP y enlazando con la técnica legislativa de “café para todos” señala FURIO DURÁN, V¹¹, que dicha ley dedica solamente dos Disposiciones Adicionales a la regulación específica de la contratación pública en las entidades locales y por tanto ya de entrada implica una deficiente técnica legislativa al no dedicar un título exclusivo para dichas administraciones.

No se aportan soluciones, ni se adapta a la verdadera realidad del funcionamiento de las entidades locales que, efectivamente deben aplicar cada precepto de la ley como el

¹¹ FURIO DURÁN, Vicente. *Todo sobre el Contrato Menor*. Wolters Kluwer. Director: Jaime Pintos Santiago. Abril 2020. 2ª Edición Págs. 195 y ss.

resto de las administraciones públicas, pero con una escasez importante de medios personales, materiales y económicos.

Por otra parte, se desconfía del contrato menor junto con el contrato negociado sin publicidad por razón de la cuantía, eliminado por la nueva ley de contratos, por ser un elemento potencial de corrupción.

Es cierto que, como señala el autor mencionado, el contrato menor en estos últimos años se ha desvirtuado por completo de su esencia fundamental. De lo que debería ser, una herramienta de contratación ágil y eficiente para la administración pública, para el beneficio del interés general y conseguir un fin para la ciudadanía mediante obras, servicios... Por desgracia no ha sido así, el abuso de dicho recurso y sus finalidades corruptas han hecho de ésta una “figura maldita”, y, por tanto, amparados sus consecuencias todas las administraciones públicas.

Como señala dicho autor estamos ante un contexto de racionalización capitaneado por la Ley 27/13 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, que ordena establecer límites tanto a los medios personales, como a la inversión en la administración local, y al mismo tiempo, impone unos niveles de exigencia y eficiencia en los recursos y gastos públicos, recayendo dicha responsabilidad en sus gestores y funcionarios. Por tanto, para entidades menores de 5000 habitantes o de escasos medios esta herramienta del contrato menor, es un medio para facilitar y agilizar la gestión de dicha administración.

Hay que tener en cuenta, como acertadamente señala FURIO DURÁN, V, que en estas administraciones, el Secretario/a y el Interventor/a recaen en la misma figura siendo el máximo responsable materia contractual y develar de su administración en todos los actos que se producen, y es más, hay que añadir a su función de intervención-fiscalización, la remisión de informes al Ministerio de Hacienda, al Tribunal de Cuentas, a los órganos fiscalizadores de la Comunidades Autónomas... Precisamente, esta clase de ayuntamientos no posee personal con conocimientos específicos en materia contractual y el contrato menor resulta eficaz para la agilización y descongestión administrativa.

La pregunta que se plantea este autor es si existe algún perjuicio para la competencia con el uso del contrato menor en pequeños municipios donde no existe competencia entre sectores, ni posibilidad de originarla. En la práctica, el contrato menor puede ser un principio de garantía, eficacia y confianza para obtención de los servicios públicos. El grueso de las contrataciones que efectúan estas entidades locales de pequeño tamaño son de cuantías pequeñas, residen pocas empresas constructoras, de suministros, de servicios o bienes y a priori se considera que estas siempre realizarán un buen trabajo en su propio municipio garantizándose futuras contrataciones públicas en su localidad.

Esta consideración es además de fundamental importancia en un contexto en el que encontramos actualmente como consecuencia de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19. La actividad contractual tiene que ir de la mano de la responsabilidad y objetividad de la gestión. Además, también debemos tener en cuenta que la utilización de los recursos debe ser eficiente y sostenible. Hay que tener en cuenta que el Artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad

Financiera, contempla el Principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, señalando en su apartado 2 que “La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público”.

La actividad contractual tiene que ir de la mano de la responsabilidad y objetividad de la gestión. Todo ello, acompañado de la burocracia que exige la preparación del procedimiento y su documentación, cumplimiento de los requisitos y la justificación del gasto, absorbe una gran parte de la actividad administrativa de los pequeños ayuntamientos con un esfuerzo exuberante para cumplir solicitudes y justificaciones y toda esta burocracia, como muy acertadamente señala el autor que mencionamos, se multiplica cuando es financiado por subvenciones de otras opciones, a veces de difícil articulación con la verdadera realidad municipal que es el servicio público a los ciudadanos. Pensemos por ejemplo los contratos que financian actuaciones que se encuentran subvencionadas con fondos europeos. El objetivo como señala FURIO DURÁN, V debe ser evitar el colapso de las administraciones más reducidas y cubrir las necesidades de la ciudadanía.

Este autor pone ejemplos muy ilustrativos que muestran que el contrato menor no necesariamente es indicador de corrupción en estos casos, y así y cita como ejemplos una retirada de escombros de una parcela municipal, una reparación de una cubierta de una escuela pública, etc., a juicio de este autor la redacción anterior del artículo 118 LCSP que establecía los límites anuales para la celebración de contratos menores con un mismo contratista y la interpretaciones que se hicieron por los diferentes órganos consultivos de la misma, provocaron una gran ambigüedad y múltiples interpretaciones contradictorias.

Esto colocaba entre la espada y la pared la seguridad jurídica tanto en empleados públicos y licitadores y por ello el Real Decreto Ley 3/2020, de 4 de febrero ha suprimido los límites económicos y el número de adjudicaciones de contratos menores a un mismo contratista intentando apaciguar la inseguridad creada. Esto me lleva al siguiente y último epígrafe del presente trabajo.

8. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo he pretendido destacar las principales características y algunos de los argumentos a favor y en contra de la polémica figura del contrato menor. Decía Ramón de Campoamor: “En este mundo traidor / nada es verdad ni mentira / todo es según el color / del cristal con que se mira».

Pues bien, en los últimos tiempos la figura del contrato menor ha sido enfocada desde el cristal de la desconfianza, de medida propiciadora de “corrupción”, y electoral, porque, hay que decirlo, para alguno el contrato menor resultaba un mecanismo para favorecer los intereses electorales del político que utilizaba esta figura para “favorecer” las empresas de su municipio.

Esto, se puede observar desde otra perspectiva, en especial para las empresas de los pequeños municipios, que además, se han visto duramente afectadas por la situación generada tras la situación del COVID -19. En un contexto, en el que incluso se cuestionan las competencias de los Ayuntamientos para conceder ayudas a los autónomos, la contratación pública, debe ser un elemento impulsor y revitalizador de la economía.

Es cierto que el contrato menor es una figura que puede tener difícil encaje con los principios de la contratación pública en su más amplia expresión, pero ello no debe entenderse como un “dogma”, una verdad absoluta. Hemos visto que la OIRESCON, excediendo, a mi juicio las competencias que le son propias, y ejerciendo una facultad normativa que no le corresponde, viene a exigir la solicitud de tres presupuestos, con lo cual, al menos, el principio de concurrencia quedaría cubierto.

No obstante, no podemos “demonizar” la figura del contrato menor, en especial, en las entidades locales de pequeño tamaño, en las cuales, el/la Secretaria/o Interventor/a, se encuentra en “trincheras”, en primera línea de fuego, y sobre el que pende la espada de Damocles de una flagrante ilegalidad con consecuencias impredecibles.

Si el contrato menor se utiliza correctamente, puede ser un instrumento ágil en materia de contratación. Obviamente, cabe la posibilidad de utilizar el procedimiento abierto simplificado sumario, lo que (y esto es innegable) implica un cumplimiento de los principios que deben regir la contratación pública.

El desplazamiento del contrato menor, por este procedimiento abierto simplificado sumario requiere de tiempo y de medios, pero desplazamiento, o si se quiere, preferencia del procedimiento abierto simplificado sumario sobre el contrato menor no debe suponer la desaparición de éste.

Para finalizar, quiero desde este trabajo, destacar el papel de las Diputaciones Provinciales en la asistencia a los municipios, a la que se refiere, en el ámbito de nuestra comunidad autónoma la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

9. BIBLIOGRAFÍA

FUERTES LÓPEZ, F.J. *Contratos menores en la Ley de Contratos del Sector Público*. Primera Edición. Varios Autores. Dir. Alberto Palomar Olmeda. Editorial Aranzadi, 2019.

FURIO DURÁN, Vicente. *Todo sobre el Contrato Menor*. 2ª Edición. Director: Jaime Pintos Santiago. Wolters Kluwer, 2020.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, José Manuel. “Los riesgos de los contratos menores para una contratación socialmente eficiente”. *El Consultor de los Ayuntamientos*, N° IV, Sección Tribuna / Riesgos, diciembre 2018.

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*, N.º 20, Sección Opinión / Actualidad, Quincena del 30 oct. al 14 nov. 2017, Ref. 2425/2017.



ORQUÍN SERRANO, José Joaquín. “Decálogo para una correcta utilización de los contratos menores”. *El Consultor de los Ayuntamientos*, N.º II, Sección Crónica, mayo 2020.

PINTOS SANTIAGO, Jaime. *Todo sobre el contrato menor*. 1ª Edición. Wolters Kluwer, 2019.

PINTOS SANTIAGO, J. *Todo sobre el Contrato Menor*. 2ª Edición. Wolters Kluwer, 2020.

VILLANUEVA CUEVAS, Antonio. *Todo sobre el Contrato Menor*. Director: Jaime Pintos Santiago. Wolters Kluwer, 2020.