

El contrato menor en el ámbito local: crónica de una muerte imposible¹

ANABELÉN CASARES MARCOS

*Catedrática de Derecho Administrativo.
Universidad de León*

1. El contrato menor como concepto líquido

- 1.1. La restricción del objeto del contrato menor
- 1.2. La evolución de los requerimientos formales exigidos legalmente para su adjudicación y perfección
 - 1.2.1. *La motivación de su necesidad y, en su caso, de la insuficiencia de medios*
 - 1.2.2. *La justificación de la inexistencia de fraccionamiento indebido a causa de su adjudicación*
 - 1.2.3. *Otros requisitos legalmente exigidos para su adjudicación y perfección contractual*
- 1.3. La adición por la doctrina consultiva de un nuevo requerimiento para la contratación menor en el ámbito local

2. La ilusoria erradicación de la contratación menor local

- 2.1. La asfixia de las entidades locales a manos de su régimen jurídico: racionalización y sostenibilidad en términos de uniformidad y estabilidad presupuestaria
- 2.2. La resistencia numantina del contrato menor tras la LCSP: ¿está justificada la contratación menor en el ámbito local?

3. Bibliografía

Resumen

Cinco años después de la entrada en vigor de la LCSP cabe apreciar la tozudez de la contratación menor por abandonar el escenario público pese a su restricción inicial por el texto legal de 2017. El propio legisla-

Artículo recibido el 04/06/2023; aceptado el 19/06/2023.

1. Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación PID2021-122131OB-I00 ("Compra Pública Verde: Una herramienta estratégica Contra el Cambio Climático. Análisis Sectorial: Alimentación, Edificación, Movilidad y Despoblación"), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, cuya investigadora principal es la Prof.^a Ximena Lazo Vitoria, profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares.

dor ha claudicado ante la resistencia del sector público a desecharla, flexibilizando su régimen jurídico en sucesivas reformas sin terminar de despejar, no obstante, todas las incógnitas. Las dificultades interpretativas son aún más significativas en el ámbito local, donde su empleo y la consiguiente incertidumbre se acrecientan exponencialmente por la escasez de recursos de todo tipo y la exasperante uniformidad sancionada para todas las entidades locales por una regulación contractual que no toma debidamente en consideración su idiosincrasia y singularidades propias.

Palabras clave: *contrato menor; necesidad e idoneidad de la contratación pública; fraccionamiento indebido del contrato; eficiencia contractual; racionalización técnica de la contratación pública local.*

Sub-dimensional procurement at the local level: chronicle of an impossible death

Abstract

Five years after the entry into force of the Public Sector Contracts Law, it is surprising how minor contracts resist as a lively instrument despite their initial restriction by the 2017 legislation. The legislator has refused to eliminate this tool because of the public sector resistance, and it has decided a more flexible legal framework to resolve the many doubts about its scope. The interpretative difficulties are even more significant at the local level, where their frequent use and consequent uncertainty exponentially increase due to the scarcity of all types of resources and the exasperating uniformity sanctioned for all local entities by a legislation which does not consider their idiosyncrasies and singularities.

Keywords: minor public procurement; sub-dimensional public procurement; necessity and suitability of public procurement; undue division of the contract; contractual efficiency; technical rationalization of local public procurement.

1

El contrato menor como concepto líquido

A diferencia del resto de los contratos que celebra el sector público, el contrato menor carece de una definición legal expresa en la Ley 9/2017, de 8 de noviem-

bre, 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 (LCSP). Pese a la ausencia en él de un sustrato material *per se*, ha estado presente de forma ininterrumpida en nuestro ordenamiento jurídico, con las adaptaciones y modificaciones oportunas, desde el Real Decreto de 27 de febrero de 1852, de Bravo Murillo, que completaba la Ley de administración y contabilidad de 1850².

En realidad, el art. 118 LCSP lo singulariza, como se ha hecho tradicionalmente, por razón de su mera cuantía. De ahí el carácter líquido de su concepto, de contornos cambiantes en función de la determinación normativa de los requisitos materiales y formales que se han anudado en cada época a su adjudicación y, en especial, del umbral económico por encima del cual no cabría su celebración.

Su ventaja radicaría en la simplificación procedimental para su adopción, de forma que, obligándose las partes a prestaciones iguales a las de otros contratos administrativos típicos que pudieran suscribirse, el mero hecho de situarse por debajo de un determinado límite económico los haría merecedores de un procedimiento de adjudicación calificado ya en otro lugar de privilegiado³, en la medida en que cuenta con menores exigencias de tramitación⁴, lo que facilita y agiliza, sin duda, no solo su celebración⁵, sino también, de modo particular, la ejecución contractual posterior, sometida, en todo caso, a una importante limitación temporal, puesto que este tipo de contratos no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga, de acuerdo con el art. 29.8 LCSP⁶.

Tras la modificación de la LCSP por la Ley 9/2022, de 14 de junio, de Calidad de la Arquitectura, la duración máxima de ciertos contratos menores

2. Vid. Velázquez Navarrete (2015: 390 y ss.) y Vázquez Fernández (2016: 450).

3. Casares Marcos (2020: 268). En este mismo sentido, Orquín Serrano (2020: 1).

4. Como recuerda Baño León (2018: 16), con expresión de la máxima de derecho romano *de minimis non curat praetor*, "el Derecho siempre ha establecido un menor control sobre los asuntos pequeños o de menor importancia".

5. No en vano, por su propia singularidad se perfeccionan al momento de su adjudicación, sin necesidad de formalización (art. 36.1 LCSP).

6. Reviste, asimismo, especial interés la distinción realizada por Aradas García (2022: 15 y ss.) entre plazo de duración del contrato y de ejecución de la prestación, a efectos de subrayar el escaso sentido que tendría sujetar a un año la duración de los contratos menores de obras y suministros, definidos en la práctica por su plazo de ejecución, si bien concuerda en que "dado su reducido importe [...] resulta bastante extraordinario que estos contratos [menores de obras y suministros] tengan que extender su ejecución más allá de un año". Su reflexión plantea, en todo caso, una incógnita peculiar desde la perspectiva local, en cuanto si por diversas causas, imputables las más de las veces al contratista, la ejecución de este tipo de contratos menores superara finalmente el año, ¿cabría considerar que la contratación inicial ha devenido en irregular por superar el plazo de duración legalmente establecido pese a la invariabilidad de la prestación contractual, cuyo plazo de ejecución resulta meramente "circunstancial o accesorio" en relación con su realización y entrega?

escapa, no obstante, de este límite anual. En concreto, conforme al propio art. 29.7 LCSP, en caso de contratación de servicios complementarios de un contrato menor de obras, su duración puede alcanzar hasta los 30 meses, siempre que el exceso sobre el año de duración venga justificado exclusivamente por la duración del período de garantía establecido en el contrato de obras principal y los trabajos relacionados con la liquidación de dicho contrato principal. Se adiciona con ella una nueva excepción a las ya previstas para la contratación de los servicios sanitarios de urgencia regulada en el art. 131.4, las actividades formativas a que se refiere el art. 304 y la ampliación de plazo que supuso para los contratos del sector público la declaración de alarma a consecuencia de la situación excepcional originada por la propagación de la COVID-19⁷.

1.1

La restricción del objeto del contrato menor

El contrato menor se ha configurado tradicionalmente, por tanto, como una cáscara vacía que el legislador ha ido rellenando con aquellos contratos del sector público que, por su escasa relevancia, consideraba en un momento determinado que podían aligerarse prescindiendo de trámites engorrosos que pudieran reputarse innecesarios para su correcta adjudicación y cumplimiento y, en última instancia, para el funcionamiento eficaz y eficiente de la entidad pública contratante. De ahí que no se identifique tanto con un tipo de acuerdo o prestación contractual en particular cuanto con una vía para la adjudicación de ciertos contratos que por su exigua dimensión, entre otras características relevantes, se estiman susceptibles de celebrarse y ejecutarse al margen de los procedimientos de adjudicación ordinarios dispuestos al efecto por la legislación contractual⁸.

Así lo sostiene la JCCA de la Comunidad de Madrid en su Informe 1/2018, de 11 de abril. Al precisar, con carácter previo, “la naturaleza de la figura del contrato menor y los cambios introducidos por la LCSP en su regulación”, hace hincapié, con cita expresa de su art. 131, en que se trata, en todo caso, “de un procedimiento de adjudicación de contratos de carácter excepcional cuya consideración viene determinada en función de su cuantía”. Afirma

7. Me remito a Casares Marcos (2020: 284 y ss.).

8. En idéntico sentido, Rodríguez *et al.* (2019: 389 y ss.). Para Izquierdo Carrasco (2021: 59) es una categoría contractual que, si bien modula el régimen jurídico aplicable a tales contratos públicos en lo relativo al procedimiento de adjudicación, alcanza también a otros aspectos como la forma del expediente o su publicidad, por lo que más que un procedimiento o una forma de adjudicación contractual sería una forma de celebrar.

que con ello se continúa la línea del anterior Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP), si bien incorporando ahora el legislador “importantes modificaciones” que han supuesto “la disminución del importe para la consideración de contrato menor, la limitación de su ámbito objetivo, y el incremento de los requisitos que debe reunir el expediente de contratación en estos contratos”.

Por lo que se refiere, en particular, a su objeto, dispone el art. 118.1 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 perjuicio de lo dispuesto en el art. 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal”. Su enunciado remite a la pormenorizada regulación por el art. 101 LCSP del valor estimado de los contratos, cuyo método de cálculo no podrá seleccionarse “con la intención de sustraer el contrato a la aplicación de las normas de adjudicación que correspondan”⁹. De esta forma, frente al art. 138.3 del anterior TRLCSP, que diferenciaba el “importe” de los contratos menores de obras del aplicable a “otros contratos” menores, el precepto actualmente vigente no solo define mejor el umbral económico del contrato menor¹⁰, sino que delimita con mayor precisión su posible objeto contractual.

9. Este límite decae, en todo caso, respecto a la suscripción a revistas y otras publicaciones, cualquiera que sea su soporte, así como la contratación del acceso a la información contenida en bases de datos especializadas, y en la medida en que resulten imprescindibles, la contratación de los servicios necesarios para la suscripción o la contratación citadas, que conforme a la disposición adicional 9.ª LCSP podrán efectuarse de acuerdo con las normas establecidas para la contratación menor cualquiera que sea su cuantía en tanto que no alcancen el umbral para los contratos sujetos a regulación armonizada (215 000 euros para el sector público local). *Vid.* los informes JCCPE 75/2018 y 90/2018, ambos de 10 de diciembre, acerca de la aplicación de esta disposición adicional.

También la disposición adicional 54.ª LCSP eleva el umbral de los contratos menores de suministro o servicios a los que tengan un valor estimado inferior o igual a 50 000 euros, siempre que sean celebrados por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación y que no vayan destinados a servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación. Entre los agentes públicos citados quedan comprendidos, en todo caso, los organismos y entidades de investigación dependientes de una Administración local, no la propia entidad local, como advierte el Informe JCCPE 39/2020, de 12 de febrero de 2021. El Informe 25/2018, de 15 de noviembre, de la JCCA de Aragón, incide en el carácter restrictivo de la excepción, subrayando que tan solo se refiere a “aquellos gastos que se encuentren vinculados directamente a la realización de la concreta actividad investigadora excluidos los de índole organizativa, estructural o financiera, que habrían de afrontarse igualmente aunque la actividad investigadora no tuviese lugar, sin que puedan imputarse como un coste más prorrateado sobre la misma”. Resuelven diversas dudas en relación con su tramitación como menores y la interpretación de la disposición adicional 54.ª los informes JCCPE 82/2018, de 4 de marzo de 2019, 14/2019, de 9 de mayo, y 80/2021, de 17 de diciembre.

10. Sobre su cuantía, que excluye de su cálculo el impuesto sobre el valor añadido, y las vicisitudes de su limitación cuantitativa a un mismo adjudicatario hasta la derogación de este requisito por Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, *vid.* Casares Marcos (2020: 278 y ss.).

La limitación de su ámbito objetivo ha sido conscientemente asumida por el legislador, como refleja la propia tramitación parlamentaria de la LCSP, en cuanto la enumeración tasada de las prestaciones que podrían integrar el posible objeto del contrato menor permaneció invariable desde la presentación inicial del proyecto de ley en el Congreso hasta la aprobación definitiva de la ley¹¹, sin que se aceptara la enmienda dirigida, precisamente, a incluir de forma expresa los contratos de concesión de servicios en su enunciado¹².

La exclusión concesional resulta lógica a mi juicio. Se antoja francamente difícil pensar en un negocio concesional, sea de obra o de servicios, que se ajuste a los requisitos de duración e importe máximos regulados para el contrato menor. Aun cuando pudiera ceñirse a esas limitaciones, más que de una restricción objetiva impuesta por el legislador cabría hablar de una salvedad fundada en el sentido común y orientada a salvaguardar el interés general que subyace al contrato ante la innegable complejidad inherente a todo negocio concesional de los arts. 14 y 15 LCSP¹³.

Por lo demás, el Informe JCCPE 92/2018, de 4 de marzo de 2019, admite el contrato menor para la adjudicación de proyectos de obras o instalaciones o cualquier otra prestación de arquitectura, ingeniería, consultoría y urbanismo¹⁴, en cuanto contratos de servicios, pese a “destacar que resulta llamativo y posiblemente incongruente que el legislador haya olvidado excluir a este tipo de contratos de la posibilidad de acudir al contrato menor”¹⁵.

Más dudas ha planteado si cabe este tipo de contratación en relación con otros contratos celebrados por el sector público¹⁶, más allá de los admi-

11. Sobre la diversa redacción del precepto en el proyecto de ley aprobado por el Gobierno, que tuvo entrada en el Congreso de los Diputados con fecha 25 de noviembre de 2016, y en el texto definitivamente aprobado, así como las enmiendas habidas en relación con el art. 118 durante su tramitación, *vid.* López de la Riva y Albóniga (2018).

12. La ponencia encargada de redactar el informe sobre el proyecto de ley en la Comisión de Hacienda y Función Pública del Congreso de los Diputados no aceptó la enmienda número 579 del Grupo Parlamentario Socialista en aquel sentido.

13. También Aradas García (2022: 2) entiende que el silencio legal al respecto “se debe que no cumplirían los requisitos o límites que el contrato menor exige (cuantía, duración u objeto)”. De cualquier modo, la exigencia de estudio de viabilidad y de pliego de cláusulas administrativas particulares por los arts. 247 y 250 LCSP para el contrato de concesión de obras, así como de pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas por el art. 285 para el de concesión de servicios, inhabilita cualquier planteamiento teórico al respecto.

14. Reconocidas como prestaciones de carácter intelectual por la disposición adicional 41.ª LCSP.

15. No obstaría a tal efecto su exclusión expresa por el art. 159.6 LCSP del procedimiento abierto simplificado de tramitación sumaria, en cuanto sus limitaciones en la valoración de las ofertas “no son de aplicación en los contratos menores y, en consecuencia, no existe obstáculo legal alguno al empleo de esta fórmula del contrato menor siempre que se cumplan las condiciones que permiten acceder a esta categoría jurídica”.

16. La necesidad de acotar la extensión del trabajo y poner el foco sobre la Administración local obliga a dejar de lado, en todo caso, el problema planteado por los contornos del ámbito subjetivo de la contratación menor y las dudas que se han planteado respecto a la celebración

nistrativos típicos de obras, suministro y servicios, para lo que resulta obligada la toma en consideración de los informes consultivos recaídos al efecto:

a) Tras la denegación inicial por el Informe JCCA 38/2005, de 26 de octubre, de la posible tramitación como menor de un contrato administrativo especial “por no estar admitida expresamente para los mismos y resultar incompatible con el régimen jurídico tal como resulta del art. 8 [entonces aplicable] de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas”¹⁷, esta posibilidad se admite hoy pacíficamente a tenor de la modificación operada en el régimen jurídico de estos contratos por la LCSP 2007 y de su actual regulación en la ley vigente¹⁸.

En la actualidad son contratos especiales, según el art. 25.1 b) LCSP, los declarados así expresamente por una norma legal, así como los de objeto distinto a los típicos, pero con “naturaleza administrativa especial por estar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella”, rigiéndose su preparación, adjudicación, efectos, modificación y extinción, en primer término, por sus normas específicas, cuando las haya, y, en todo lo no previsto en ellas, por la regulación aplicable a los contratos administrativos típicos¹⁹.

El cambio de criterio asentado tras la LCSP 2007 ha sido reconocido expresamente para la actual LCSP en el Informe JCCPE 84/2018, de 21 de marzo de 2019. Colige que “la falta de una mención expresa a los contratos

de contratos menores por los poderes adjudicadores que no sean Administración pública a la vista del art. 318 a) LCSP, o por las entidades del sector público que no tengan el carácter de poder adjudicador en relación con el art. 321.2 a) LCSP. *Vid.* a tal efecto la síntesis que ofrecen al respecto Vázquez Contreras (2019: 183 y ss.) y Vázquez Matilla (2020), quien ha destacado la particular *vis atractiva* generada al respecto por el Informe 2/2018, de 17 de enero, de la Abogacía General del Estado. Asimismo, reflejan con mayor profundidad la disparidad de las posiciones defendidas Gimeno Feliú (2018) y Díez Sastre (2017).

17. Este precepto del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, remitía la adjudicación de los contratos administrativo especiales al Libro I de la Ley, señalando además, en su apdo. 2, las menciones que necesariamente habían de figurar en sus pliegos de cláusulas administrativas particulares, “la mayor parte incompatibles con el régimen jurídico de los contratos menores”, como remarcó el citado Informe 38/2005.

18. Así, tras la aprobación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, el Informe JCCA 33/2009, de 1 de febrero de 2010, incide en la caracterización general del contrato menor en su art. 122.3 y en su configuración como único “procedimiento de adjudicación directa” admitido por la ley, para concluir que si las normas “reguladoras de los procedimientos de adjudicación, son de aplicación no sólo a los contratos típicos, sino también a los administrativos especiales y, en ausencia de disposiciones propias, a los contratos privados, es evidente que la disposición del apdo. 3 del art. 122 [actual art. 118 LCSP], deberá tener el mismo ámbito de aplicación, lo cual supone que la categoría de contratos menores es aplicable a los contratos administrativos, tanto típicos como especiales, y a los privados celebrados por una Administración Pública siempre que éstos no estén sujetos a normas especiales que les sean de aplicación”.

19. A tenor del art. 25.2 LCSP, por la propia LCSP y sus normas de desarrollo y, supletoriamente, por las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, de derecho privado.

administrativos especiales [en el art. 118 LCSP] no debe aparejar la conclusión de que el sistema del contrato menor no resulta de aplicación a este tipo contractual específico”, sino que, antes bien, “si el contrato menor es un contrato que se define por su cuantía y si el contrato administrativo especial es, como es obvio, también un contrato administrativo, no parece que la posibilidad de emplear la técnica del contrato menor le esté vedada *ex lege*”, máxime ante la “significativa semejanza” que cabe apreciar entre las prestaciones que constituyen su objeto y las “muy próximas” de los contratos administrativos típicos de obras, servicios y suministros. Se trata de una posibilidad avalada, además, a juicio de la JCCPE, por la remisión expresa del art. 25.1 b) LCSP para la regulación de este tipo de contratos, en defecto de normas especiales, a las de la propia ley, entre las que estarían “incluidas las referentes al contrato menor”, así como por la expansión en otros informes de la JCCPE de la contratación menor a los contratos privados celebrados por el sector público, más discutible, a mi juicio, en cuanto “no parece muy lógico que si el régimen de los contratos menores cabe para los contratos privados no pueda predicarse lo mismo de un tipo de contratos mucho más próximo a los contratos típicos que menciona el art. 118 LCSP”.

La argumentación puede suscitar, a mi modo de ver, ciertas dudas por su endeblez a la vista del tenor literal de la LCSP. Pese a los cambios, nada menores, habidos en el enunciado del art. 118 LCSP, la JCCPE extrae idénticas conclusiones que al amparo de otras regulaciones anteriores de la contratación menor y, en particular, del art. 138.3 TRLCSP. Frente a lo afirmado por el Informe 84/2018, no es cierto que la ley vigente defina el contrato menor “por su cuantía”, sino que su art. 118 lo singulariza a partir de la concurrencia de dos elementos esenciales, como son, de un lado, su cuantía inferior a un determinado umbral económico, y, de otro, las prestaciones concretas que conforman su objeto.

A diferencia de la regulación anterior, el precepto actual no se refiere a “otros contratos” al determinar el régimen jurídico de la contratación menor, sino que lo acota de forma expresa a los de obras, suministro y servicios que reúnan ciertos requisitos. Un contrato especial podrá comprender prestaciones “muy próximas” a las de estos contratos típicos, pero en ningún caso habrá identidad entre las mismas. Su semejanza podrá ser significativa y su naturaleza la de un contrato administrativo, pero no cabe olvidar que otros contratos administrativos típicos se encuentran fuera del ámbito objetivo del contrato menor, sin una proscripción legal expresa, pese a su “semejanza” o “proximidad” específica a los de obras o servicios.

Resulta a mi juicio discutible deducir que no está vedada esta posibilidad *ex lege* por el hecho de que no aparezca expresamente prohibida en

el art. 118 LCSP sin realizar un mínimo esfuerzo de interpretación literal y sistemática del precepto a la luz, entre otros muchos factores, de su propia tramitación parlamentaria. Su enunciado resulta suficientemente explícito al determinar el objeto de los contratos menores sin que parezca una técnica normativa deseable, menos aún en el caso de la LCSP, excesivamente prolija y reglamentada, aspirar a que todo aparezca concretado hasta su último extremo en el enunciado de los preceptos legales, anudando por vía interpretativa efectos permisivos a cuanto no aparezca expresamente prohibido, flexibilizando, incluso, su propia literalidad y poniéndola en entredicho para ello.

Esta restricción se encontraría, en todo caso, avalada por la propia configuración legal de otros procedimientos de adjudicación novedosos que pretenden impulsarse ahora como alternativa a la contratación menor, a causa del indiscutible menoscabo que implica en la aplicación a la contratación pública de los principios de publicidad, igualdad de oportunidades y libre competencia²⁰. No en vano, conforme a la STC 141/1993, de 22 de abril, “la normativa básica en materia de contratación administrativa tiene principalmente por objeto, aparte de otros fines de interés general, proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las administraciones públicas”²¹.

¿Tiene sentido imponer en este contexto a las entidades del sector público el deber, entre otros, de programar su actividad de contratación pública o alumbrar nuevos procedimientos de adjudicación más abreviados que los tradicionales, a título de ejemplo, el abierto simplificado, en especial su versión sumaria, para continuar engrosando, simultáneamente, el ámbito objetivo de la contratación menor basándose en su supuesta *vis atractiva* más allá de lo que ha dispuesto el propio legislador en relación con su régimen jurídico y con la determinación de su ámbito objetivo en la LCSP? Sin perjuicio de la interpretación que pudiera haber resultado procedente o aplicable en el pasado, la ley actual dice lo que expresa y no es preciso hacer encajar su enunciado en los pronunciamientos consultivos recaídos al amparo de regulaciones anteriores o acompañarla a la práctica contractual ordinaria seguida hasta su entrada en vigor, sino, más bien, adaptar los procedimientos, las interpretaciones y los usos contractuales existentes a las

20. Peláez y Peláez (2021) abordan los efectos de los principios generales de la contratación sobre el contrato menor, dedicando especial atención al fugaz principio de rotación en su adjudicación, que sería finalmente desactivado por la doctrina, a su juicio desacertada, de los órganos consultivos, y su sanción normativa posterior.

21. FJ 5. En el mismo sentido las SSTC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 6 B); 162/2009, de 29 de junio, FJ 4; 56/2014, FJ 3 a); 237/2015, FJ 2; 68/2021, de 18 de marzo, FJ 5 E) a).

nuevas exigencias legales aplicables, por lo que aquí interesa, en materia de contratación menor. Todo ello sin perder de vista el propio tenor literal del art. 118 y la necesidad de su interpretación sistemática a partir de su tramitación parlamentaria y de los fines de la propia ley.

b) El Informe JCCA 67/1996, de 18 de diciembre, si bien se refiere de manera específica a la admisibilidad del procedimiento negociado para la adjudicación de contratos privados, sirvió posteriormente de fundamento para el Informe 4/1998, de 2 de marzo, sobre la utilización de la categoría de la contratación menor en relación con los mismos. El primero recuerda que los contratos privados se caracterizan “de manera residual como los que no sean contratos administrativos típicos o especiales”, y, tras subrayar el régimen jurídico que les resulta de aplicación, concluye que “como se ha señalado gráficamente por algún sector doctrinal la sujeción de los contratos privados de la Administración a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas es una sujeción de ‘menor grado’ o ‘menos intensa’ que la de los propios contratos administrativos”.

El segundo extiende a los contratos privados el manto de la contratación menor, en cuanto comprende “normas sobre preparación y adjudicación de los contratos, al igual que las de utilización del procedimiento negociado a que se refería el informe de 18 de diciembre de 1996”. Se trata de una doctrina reiterada con posterioridad por los informes 41/1998, de 16 de diciembre, 18/2007, de 26 de marzo, y 33/2009, de 1 de febrero de 2010, así como, desde el enunciado del actualmente vigente art. 118 LCSP, por los más próximos en el tiempo 7/2018, 36/2018 y 57/2018, todos ellos de 2 de julio, si bien, en relación con estos tres últimos, resulta relevante que su prestación matriz son servicios que tienen carácter privado por expresa atribución legal. Por idénticas razones a las expresadas ya en relación con los contratos administrativos especiales, entiendo que la extensión de la contratación menor a los contratos privados resultará factible siempre que su prestación encaje en el ámbito objetivo –obras, suministros o servicios– y cumpla con los requerimientos expresamente enunciados al efecto por el art. 118 LCSP.

c) Sostiene, por lo demás, el citado Informe 67/1996, de 18 de diciembre, que “lo hasta aquí razonado respecto de los contratos privados de la Administración es perfectamente extensible [...] a los contratos mixtos en el art. 6 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas [...]; basta la simple lectura [...] para comprender que [en el art. 6] no se contiene una regulación de los mismos, sino una remisión [...] a la normativa específica de la prestación económica más importante en los contratos mixtos”.

Pues bien, el preámbulo de la LCSP destaca que, “respecto de la preparación y adjudicación, la regla general es que al contrato mixto se le aplican,

según los casos, las normas del contrato cuya prestación sea la principal o cuyo valor estimado sea más elevado”, si bien, “en cuanto a los efectos y extinción, la Ley hace remisión a lo que se establezca en los correspondientes pliegos de cláusulas administrativas”. En efecto, frente a la ambigüedad de regulaciones anteriores, el art. 18.1 de la ley vigente remite el régimen jurídico de los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos mixtos a lo dispuesto en el art. 122.2, imponiendo como preceptiva la aprobación en estos supuestos de pliegos de cláusulas administrativas particulares.

Entiendo por ello que la calificación del contrato mixto conforme a las reglas del art. 18.1 LCSP como uno de los contratos administrativos típicos regulados no bastaría, por sí misma, atendiendo al razonamiento del citado informe de 1996, para afirmar la aplicabilidad a estos contratos del art. 118 LCSP, en cuanto resultaría incongruente la tramitación de su preparación y adjudicación como contrato menor con la regulación dispuesta por el propio legislador para el despliegue ulterior de su eficacia. Si conforme al art. 39.2 h) LCSP son nulos de pleno derecho los contratos mixtos celebrados si concurre “la falta de mención en los pliegos de lo previsto en los párrafos tercero, cuarto y quinto del apartado 2 del artículo 122”, con mayor razón si se adjudicaran como contrato menor sin pliego de cláusulas administrativas particulares.

1.2

La evolución de los requerimientos formales exigidos legalmente para su adjudicación y perfección

Rotulado “expediente de contratación en contratos menores”, el art. 118 establece el régimen jurídico aplicable a este procedimiento simplificado de adjudicación. De un lado, delimita en su apdo. 1 el ámbito objetivo del contrato menor. De otro, detalla en sus apdos. 2 a 6 los requerimientos formales de obligado cumplimiento al tramitar su expediente. Con ello se otorga especial trascendencia, por brevísima que sea, a la fase de preparación contractual. No en vano, la LCSP exige trámites desconocidos hasta entonces en el procedimiento de contratación menor.

Se trata, en líneas generales, de un precepto confuso, poco claro en su enunciado, que no agota la regulación legal aplicable al contrato menor, dadas las múltiples referencias que salpican el texto de la ley al respecto²², y

22. Se muestra especialmente crítico con ello Villanueva Cuevas (2019a: 368). En efecto, son numerosos los preceptos de la ley que se refieren al contrato menor. Así, entre los más relevantes, los arts. 29, apdos. 7 y 8 (duración y prórroga), 36.1 (excepción de perfección contractual), 131.3 (capacidad de obrar y habilitación profesional necesaria de adjudicatario), 131.4 (prestacio-

que planteó, como corolario ineludible, múltiples dudas interpretativas desde la aprobación de la ley, obligando a abordar y acotar el alcance exacto de sus prescripciones por vía interpretativa. El Informe JCCA 3/2018, de 13 de febrero, de Aragón, adoptado a escasos tres meses de la aprobación de la LCSP, pero antes, en todo caso, de su entrada en vigor el 9 de marzo del mismo año, resulta sumamente revelador de la magnitud de la tarea por delante ante las variadas y complejas incógnitas planteadas al respecto por la nueva ley y precisadas de un especial esfuerzo interpretativo:

“Si bien la dogmática jurídica moderna se basa en gran medida en la autonomía de la *voluntas legis* respecto a la *voluntas legislatoris*, en función de elementos como la interpretación sistemática o ‘contexto’ o ‘la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas’, como se establece en el art. 3.1 del Código Civil, en este caso la proximidad de la aprobación obliga a tener especialmente en cuenta la voluntad del legislador, el ‘espíritu y finalidad’ que se ha pretendido dar a la norma, tal como se desprenden de los trabajos parlamentarios, dado el protagonismo inhabitual que la tramitación parlamentaria ha tenido en la configuración de la nueva Ley.

Por otra parte, esa importancia que ha tenido en la configuración de la LCSP la tramitación parlamentaria comporta dificultades adicionales para aplicar interpretaciones sistemáticas o para confiar excesivamente en la exposición de motivos, que están más cercanas a las líneas y previsiones a que respondía el proyecto de Ley aprobado por el Gobierno”.

1.2.1

La motivación de su necesidad y, en su caso, de la insuficiencia de medios

Conforme al primer inciso del art. 118.2 LCSP, “en los contratos menores la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de

nes de asistencia sanitaria en casos de urgencia de valor estimado inferior a 30 000 euros), 153.2 (formalización), 63.4 y 154.5 (publicación), 308.2 (interdicción para contratación de personal), 310 (actividades docentes contratadas con personas físicas), 318 a) (celebración por poderes adjudicadores que no tengan la condición de Administraciones públicas), 321.2 a) (contratos menores por entidades del sector público que no sean poderes adjudicadores), 335.1 (remisión al Tribunal de Cuentas), 346.3 (inscripción en Registro de Contratos del Sector Público), disposición adicional primera (contratación en el extranjero), disposición adicional tercera (normas específicas de contratación pública en las entidades locales), disposición adicional novena (contratación del acceso a bases de datos y suscripción a publicaciones), disposición adicional quincuagésima cuarta (contratos menores celebrados por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación) y disposición final primera (consideración de mínimas de las exigencias que se establecen para los contratos menores en el art. 118.1).

contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato”²³. Se trata de un requisito que enlaza, sin duda, con el art. 28 de la ley, relativo a la necesidad e idoneidad del contrato y a la eficiencia en la contratación. De acuerdo con este, no basta con que el contrato resulte necesario para el cumplimiento y la realización de los fines institucionales de la entidad contratante en cada caso, sino que es preciso, además, fundamentar este extremo documentalmente y con precisión antes de iniciar siquiera la tramitación del procedimiento de adjudicación aplicable²⁴.

Por somera que sea la licitación en la contratación menor no hay duda de que este informe de necesidad se erige en presupuesto y motivación razonada del expediente en aras de la ansiada racionalidad y consistencia de la contratación del sector público²⁵, traduciéndose el art. 118.2, interpretado en conjunción con el 28, en el deber indisponible de que todo contrato menor persiga una finalidad concreta de interés público, dentro del ámbito de competencia del órgano de contratación correspondiente, debidamente expresada y razonada por escrito.

El Informe JCCPE 42/2017, de 2 de marzo de 2018, hace hincapié en que el informe de necesidad del contrato menor “debe tener un contenido sustantivo y propio”, sin que “pueda sustituirse por un mero acuerdo de inicio”, tratándose de “figuras diferentes”. Respecto a su alcance, la Recomendación 1/2018, de 11 de abril, de la Junta Asesora de Contratación Pública del Gobierno Vasco, sostiene, de forma ilustrativa, que “la necesidad incluye la justificación de la externalización por no contar con medios propios personales o materiales, el interés público que respalda dicha necesidad y el que dicho interés no pueda satisfacerse con ningún otro contrato en vigor”. Sin que ello suponga exigir, en todo caso, trámites adicionales a los expresamente previstos por el legislador. Me refiero, en concreto, al debate planteado en torno a si es necesario incorporar al expediente de un contrato menor de servicios el informe de insuficiencia de medios exigido por el art. 116.4 f) LCSP.

En todo caso, la omisión del informe exigido por el art. 118.2 guarda cierto paralelismo con la inexistencia del informe justificativo de la insuficiencia de medios personales de la Administración para llevar a efecto el objeto del contrato de servicios, supuesto a que se refiere la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 2011, rec. 2757/2009, para calificarlo de “trámite del procedimiento esencial para proceder a la contratación externa”, sin que

23. Posibilidad que había sido reivindicada ya doctrinalmente. Así, a título de ejemplo, por Durán Ruiz de Eguilaz (2016: 75), destacando que, “aun sin ser un requerimiento legal”, habría de servir para “dotar a este procedimiento de una capa de transparencia”.

24. *Vid.*, con mayor profundidad, el comentario al art. 28 LCSP de Casares Marcos (2017a: 160).

25. En esta misma línea, Delgado Fernández (2017: 26).

“pueda considerarse simplemente como un mero requisito de forma, o una simple deficiencia de motivación”.

Este último precepto regula la iniciación y el contenido de los expedientes de contratación que por su umbral no cualifican como menores. El contrato menor ha de ser necesariamente alternativo y diverso al resto, significándose, tal y como ha sido articulado su régimen jurídico, por su carácter abreviado y por la reducción a la mínima expresión de los controles contractuales tanto *ex ante* como *ex post*²⁶. La tramitación simplificada que supone la contratación menor implica, en consecuencia, la supresión de trámites entre los que se encontraría precisamente este informe.

La escasa cuantía del contrato menor de servicios, necesariamente inferior a 15 000 euros, y el preceptivo informe del órgano de contratación justificando motivadamente su necesidad serían, en principio, suficientes para dotarle de cobertura conforme al enunciado del art. 118 LCSP²⁷. No deja lugar a dudas el rótulo de este último precepto, que regula precisamente el expediente de contratación en los contratos menores, no requisitos o trámites adicionales a sumar a los ya previstos en los preceptos anteriores para los contratos mayores o de tramitación ordinaria (arts. 116 y 117 LCSP).

Su exigibilidad no deriva, en todo caso, del art. 116²⁸, sino del art. 30.3 LCSP, que impone, como regla general, la prestación ordinaria de servicios por la propia Administración por sus propios medios, admitiendo, no obstante, su contratación “cuando carezca de medios suficientes, previa la debida justificación en el expediente”. El precepto, que conforme a la disposición final 1.ª de la ley carece de carácter básico, resulta meridianamente claro en su tenor literal y se aplicará al ámbito local como legislación supletoria en ausencia de regulación específica al efecto. En suma, la interpretación sistemática y teleológica del art. 118 a la vista de los arts. 28 y 30.3 LCSP exige un informe de necesidad donde habrá de justificarse, precisamente, por qué resulta pertinente el servicio y las razones de su externalización, lo que supondrá sin duda una reflexión a la luz de los medios a disposición de la entidad contratante, sin que por ello quepa exigir un trámite adicional o la aplicación parcial del art. 116 a un expediente de contrato menor.

26. ¿Tendría algún sentido la previsión legal de la contratación menor si no fuera así? No comparto por ello la conclusión de Pintos Santiago (2022: 3) por la que al contrato menor de servicios deberá añadirse, conforme al art. 116.4 f) LCSP, el informe de insuficiencia de medios en que se justifique la carencia de medios personales y/o materiales para el desarrollo del contrato, “so pretexto de nulidad del contrato”.

27. Para Peláez Muras (2021: 47) “es posible y deseable reducir su uso [...], pero no a costa de convertir estos en pequeñas licitaciones que reproduzcan, a escala, los trámites de procedimientos que se diseñaron pensando en contratos de un importe económico mucho más elevado”.

28. Como coligen Pintos y De la Morena (2019: 47).

Resulta aplicable, en fin, lo dispuesto en relación con la motivación de las resoluciones administrativas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pudiendo optar el órgano de contratación por una motivación sucinta, si bien expresa, en ningún caso genérica o meramente formularia²⁹, o por motivar *in aliunde* e incorporar a su texto, en virtud del art. 88.6, los informes o dictámenes aceptados, si los hubiera, que habrían de servir así de motivación a la resolución³⁰.

La emisión del informe de necesidad y la suficiencia de su motivación es un extremo sometido, en todo caso, a control judicial. No en vano, corresponde a los tribunales controlar el sometimiento de la actuación administrativa a los fines que la justifican. Conviene subrayar a tal efecto que conforme al art. 38 b) de la LCSP son inválidos los contratos menores celebrados “cuando lo sea alguno de sus actos preparatorios o del procedimiento de adjudicación, por concurrir en los mismos alguna de las causas de Derecho Administrativo a que se refieren los artículos. siguientes”. El art. 39.1 de la Ley remite, a su vez, para la determinación de las causas de nulidad a las previstas en el art. 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, conforme a cuyo apdo. 1 e) será nulo de pleno derecho el contrato menor dictado “prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”³¹.

Debe considerarse así, en mi opinión, la ausencia de informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato, exigencia del art. 118.1 de la LCSP que conecta directamente con el art. 28 de la Ley y con el objeto principal de la misma, de forma que su ausencia supone prescindir por completo de la fase preparatoria del contrato menor³². Otra cosa, más compleja y delicada, será la posible ponderación judicial de su insuficiencia para determinar la invalidez del contrato, tema que enlaza de lleno, como

29. Como bien señala Moreno Ibáñez (2018: 3), las motivaciones genéricas o formularias desnaturalizarían la exigencia legal y convertirían el informe “en un mero trámite burocrático de escaso valor administrativo”. En idéntico sentido, Carbonero Gallardo (2020: 4 y ss.).

30. De motivación indirecta habla Gallego Córcoles (2008: 279) al referirse a esta remisión, avalada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en cuanto si constan en el expediente administrativo tales informes y el destinatario ha tenido cumplido acceso al mismo, la motivación mediante esta técnica *in aliunde* satisfaría las exigencias de la motivación, pues permitiría al receptor del acto conocer la justificación de lo decidido por la Administración.

31. Enríquez Mosquera (2020) profundiza en la necesidad de incoar un procedimiento de revisión de oficio en estos supuestos de nulidad y en la inadecuación al respecto del reconocimiento extrajudicial de créditos a la vista de la jurisprudencia recaída sobre el particular.

32. Cabe traer a colación, a tal efecto, la Sentencia de la Audiencia Nacional 2666/2018, de 6 de junio, rec. 1007/2016, que tras profundizar en la diversa entidad de las infracciones del ordenamiento jurídico a que puede dar lugar la omisión de trámites en los expedientes de contratación concluye, por lo que se refiere al caso de autos, que “los supuestos de contratación verbal sin procedimiento alguno no se pueden convalidar al ser nulos de pleno derecho”.

se comprende, con el difícil y espinoso asunto del control de la discrecionalidad administrativa³³.

1.2.2

La justificación de la inexistencia de fraccionamiento indebido a causa de su adjudicación

El art. 118.2 *in fine* LCSP requiere información adicional sobre un aspecto diverso al de la mera necesidad del contrato menor. Si el requisito abordado en el epígrafe anterior va dirigido a razonar la idoneidad del que se pretende celebrar para evidenciar su auténtica causa, esto es, la congruencia entre su finalidad y objeto, esta segunda vertiente conecta, en cambio, con la limitación inherente a la contratación menor por razón de su cuantía para exigir la oportuna justificación de que no se supera en cada caso el umbral dispuesto al efecto por la LCSP. Y así, dispone el precepto 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”, concretamente, 40 000 euros en el caso de contratos de obras, y 15 000 para los de suministro o servicios³⁴.

La exigencia enlaza, sin duda, con la prohibición general que establece el art. 99.2 LCSP de fraccionar 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”, que bien pudiera parecer hasta cierto punto contradictoria con que disponga a continuación el apdo. 3 que, “siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes”. Pues bien, el órgano de contratación podrá optar por no dividir en lotes el objeto contractual, si bien tan solo podrá hacerlo “cuando existan motivos válidos” y siempre que estos se justifiquen “debidamente en el expediente, salvo en los casos de contratos de concesión de obras”. En este último supuesto, y con el fin de aumentar la competencia³⁵,

33. Coincido, en todo caso, con Terrón Santos (2019) cuando afirma que se antoja ahora *prima facie* “complicado poder justificar el acudir a la contratación menor, en aras de razones tales como el plazo o la necesaria inmediatez de la prestación”.

34. Sobre el contrato menor y el fraccionamiento indebido de su objeto contractual puede verse Casares Marcos (2020: 291 y ss.).

35. El decidido apoyo europeo a la participación y acceso de las pymes a la contratación pública encuentra reflejo en el considerando 78 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero,

el poder adjudicador decidirá discrecionalmente y de forma autónoma no solo acerca de la conveniencia de dividir el contrato en lotes, motivándola por escrito en caso de apreciarla, sino también sobre la propia magnitud y el contenido de cada uno ellos, sin que la ley ofrezca, por lo demás, excesivas pautas al respecto³⁶.

El legislador nos sitúa, en suma, ante dos tipos de fraccionamiento del contrato público. De un lado, aquel legalmente posible e incluso exigido, respecto al que cabe hablar de mandato legal en cuanto el órgano de contratación deberá justificar su opción por no dividir en lotes “debidamente”, es decir, suficiente y adecuadamente, pese a tratarse de una decisión discrecional³⁷. De otro lado, la segmentación ilegal del contrato, sobre la que guarda, pese a prohibirla, un silencio en verdad molesto para el intérprete y el operador jurídico³⁸. La ausencia de pautas concretas en el texto legal obliga a acudir, como se había venido haciendo al amparo del TRLCSP inmediatamente anterior, a la doctrina de los órganos consultivos y fiscalizadores, a fin de extraer algunas reglas que puedan proporcionar hitos o estándares que faciliten marcar la divisoria en cuanto a la irregularidad del fraccionamiento contractual se refiere³⁹.

Resulta esencial, a tal efecto, el criterio de la unidad operativa, funcional o sustancial entre las diferentes prestaciones contractuales o partes de las mismas, en cuanto requisito que en caso de concurrir permitiría apreciar el fraccionamiento contractual ilícito⁴⁰. Su concreción en la práctica ha dado

al admitir que “esta división podría realizarse de manera cuantitativa, haciendo que la magnitud de cada contrato corresponda mejor a la capacidad de las PYME, o de manera cualitativa, de acuerdo con los diferentes gremios y especializaciones implicados, para adaptar mejor el contenido de cada contrato a los sectores especializados de las PYME o de acuerdo con las diferentes fases posteriores de los proyectos”.

36. Aunque sí ejemplifica, en los apartados a) y b) de su art. 99.3, algunos “motivos válidos, a efectos de justificar la no división en lotes del objeto del contrato”.

37. Se refiere a la distinción entre fraccionamiento irregular y división en lotes Orquín Serano (2020: 4 y ss.), quien sintetiza la cuestión subrayando cómo, “cuando se fracciona irregularmente el objeto del contrato, el resultado de la fracción arroja un objeto incompleto, que necesita de las otras fracciones restantes para poder ser ejecutado correctamente por una empresa”, frente a la división en lotes, que se caracteriza porque “cada lote comprende un objeto perfectamente ejecutable por empresas diferentes, sin existir por ello ningún problema a la hora de su ejecución”.

38. Vázquez Matilla (2018: 2) pone el acento precisamente en la necesidad de “determinar correctamente el concepto de fraccionamiento del contrato”, sobre el que la LCSP, sin embargo, nada expresa.

39. Resulta de sumo interés el documento, elaborado por la Fundación FIASEP en 2013, *Principios de contratación administrativa y su aplicación práctica en las áreas de riesgo*, en especial, las pp. 72 y ss., relativas al fraccionamiento indebido o fraudulento. Se trata de un documento técnico elaborado por su Comisión Técnica de Auditoría Pública para homogeneizar la ejecución de los trabajos y el tratamiento y contenido de los informes de auditoría en el sector público. Vázquez Matilla (2018) remite, asimismo, al “cuerpo jurisprudencial” elaborado en la materia por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

40. Sostiene Durán Ruiz de Eguilaz (2016: 75) que el enjuiciamiento de su concurrencia “deberá ser objeto de estudio pormenorizado cada caso, según sus circunstancias e informa-

lugar a una prolija labor interpretativa por parte de instancias tanto consultivas como de control⁴¹.

Ya el Informe JCCA 31/2012, de 7 de mayo de 2013, señaló que “cabe entender que existe ‘unidad funcional’ si las diferentes prestaciones que integran el contrato no pueden ser separadas sin que sufra menoscabo o detrimento la consecución del fin público perseguido, de modo que puede afirmarse que las prestaciones deben agruparse en un solo contrato en razón de la función que van a cumplir y no por su mayor o menor semejanza”, precisando la Comisión Consultiva de Contratación Pública de la Junta de Andalucía, en su Informe 6/2018, de 12 de julio, “que pueden ser elementos de referencia para ello la nomenclatura CPV (*Common Procurement Vocabulary* - Vocabulario Común de Contratación Pública), sistema de identificación y categorización de todas las actividades económicas susceptibles de ser contratadas mediante licitación pública en la Unión Europea, el Código normalizado de productos y servicios de las Naciones Unidas (UNSPSC), la Clasificación central de productos (CPC), la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), o el Código genérico en el caso de los servicios sanitarios”.

Profundiza en ello, desde la perspectiva del contrato menor, el Informe JCCA de Canarias 1/2010, de 3 de febrero, que haciendo hincapié en el concepto doctrinal de contrato como institución jurídica, parte de sus elementos esenciales (sujeto, objeto y causa) para concluir “que existirá un único contrato cuando haya coincidencia en los tres citados elementos”, debiendo formalizarse contratos distintos “desde el momento en que la adecuada ejecución de la prestación a realizar motive que uno de esos tres elementos varíe, aunque haya coincidencia en los otros dos”⁴². La Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, de la OIReScon precisa, en este sentido, que “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.

ción de la que se disponga”, sin que se pueda “presumir en base a criterios generales el posible carácter fraudulento del fraccionamiento”. En todo caso, para Martínez Fernández (2021: 6), aunque la modificación operada por el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, eliminara el límite anteriormente impuesto a la celebración de contratos menores con el mismo contratista por encima del umbral legalmente definido, “un indicio de que existe un potencial fraccionamiento del contrato será, precisamente, que el operador económico haya superado ese límite”.

41. Recientemente, entre otros, Aradas García (2022: 3 y ss.) y Gavilán López (2023: 2 y ss.).

42. El Tribunal de Cuentas parte también de esta doctrina en sus informes 1046/2014, de 24 de julio, de fiscalización sobre 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, en especial, 1151/2016, de 27 de abril, de fiscalización de la contratación menor celebrada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, ejercicio 2013.

Así, la justificación [requerida por el art. 118.2 LCSP] 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”.

Sobre el momento exacto en que la justificación debe realizarse formal o documentalmente, aunque el art. 118.2 LCSP no indica nada al respecto, como bien señala el Informe JCCA de Galicia 1/2018, de 25 de abril, “lo correcto es que la concurrencia de los requisitos legales que determinan la posibilidad de utilización del contrato menor se comprueben en el momento en el que se efectúe el encargo”, siendo suficiente, en todo caso, ante la simplificación y brevedad de su tramitación, “que las justificaciones documentales expresadas consten en el expediente tramitado de acuerdo con el art. 118 con carácter previo a la aprobación del gasto”.

Este informe podrá emitirse, por lo demás, de forma conjunta con el de justificación de la necesidad del contrato menor o por separado. Así lo mantiene el Informe JCCA de la Comunidad de Madrid 1/2018, de 11 de abril, al sostener que ambos trámites “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 fin, la fijación del legislador por prevenir la alteración y parcelación fraudulenta del objeto contractual a través de varios contratos menores simultáneos o sucesivos, pone de relieve la trascendencia de la correcta programación previa por parte del sector público de sus necesidades en materia de contratación⁴³. Las distintas unidades del sector público deben planificar adecuadamente aquellas con las que cuenten y que quepa considerar, a todas luces, predecibles, esto es, que resulten previsibles, independientemente de que sean concretas y específicas para un momento temporal en particular o –aquí estaría la gran y polémica innovación– periódicas y recurrentes⁴⁴. Solo así podrán reducir al mínimo de forma racional y eficiente el número de contratos menores que celebren⁴⁵.

43. Como recuerda Durán Ruiz de Eguilaz (2016: 75 y ss.), “la correcta planificación previa de la contratación permite diseñar las licitaciones, conjugando tanto la simplificación y agilización del procedimiento de contratación, como el respeto total a la normativa y a los principios rectores de la contratación pública”.

44. Así lo subraya Vázquez Fernández (2019: 6 y ss.).

45. Vid. a tal efecto la recomendación efectuada por el Tribunal de Cuentas en su *Informe de fiscalización de la contratación menor celebrada por Ayuntamientos de más de*

Sin esta programación se corre el riesgo de infringir los principios reguladores esenciales de la contratación pública, en particular, los de transparencia⁴⁶, legalidad, seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima⁴⁷. Así lo destaca, entre otros, el Dictamen 128/2016, de 21 de abril, del Consejo Consultivo de Canarias, que insta a depurar responsabilidades por el uso reiterado de la contratación menor para necesidades permanentes y mediante fraccionamiento fraudulento e ilícito del objeto contractual⁴⁸. Y es que no se trata tanto de extirpar y eliminar la contratación menor de la práctica del sector público como de reconducirla a unos cauces más adecuados.

Resulta ilustrativo al efecto el Informe JCCA 6/2016, de 27 de abril de 2017, relativo a “una multiplicidad de sucesivos contratos de mantenimiento preventivo y correctivo del parque de vehículos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de una determinada localidad”, cuando sostiene que “es cierto que cada contrato puede ejecutarse por separado y, de hecho, así ha ocurrido, pero en este supuesto que se plantea también lo es que todos ellos tienen el mismo objeto (bien el mantenimiento preventivo, bien el correctivo de los vehículos), que todos ellos aluden a prestaciones similares y sucesivas y que, aunque en este último tipo de mantenimiento cada una de las averías en cuestión puedan ser calificadas como distintas en cada caso, lo cierto es que todas ellas constituyen, por razón de los precedentes argu-

500.000 habitantes, ejercicio 2016, aprobado por el Pleno en su sesión de 19 de diciembre de 2019 (p. 95).

46. Siguiendo a Candela Talavero (2015: 201 y ss.), la aplicación de la transparencia al ámbito de la contratación menor no busca su supresión, sino que pretende garantizar, en última instancia, que su utilización sea objeto de una resolución motivada y su interpretación estricta, “vinculada a su correcta calificación y a la exacta apreciación del presupuesto normativo expresamente contemplado”.

47. Ya el Informe JCCA 69/2008, de 31 de marzo de 2009, disponía 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” tendente a eludir la aplicación de ciertas normas cuya exigibilidad dependería del valor estimado del contrato.

48. En opinión de Vázquez Matilla (2020), ello no quiere decir que la prestación de un contrato menor no pueda reiterarse en el tiempo, sino que para hablar de fraccionamiento ilícito debe tratarse de una necesidad programable, invariable en sus elementos sustanciales y con precio y forma de pago determinables. Destaca en este punto la novedosa matización que introduce al respecto el Dictamen 211/2021, de 14 de abril, del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, que mantiene que, “aunque los gastos recurrentes no han de adjudicarse a través del contrato menor, lo que tampoco parece lógico es que el contrato menor quede vedado para cualquier tipo de gasto recurrente, aun cuando sea de escasa cuantía (200 euros). Por ello, dado que los contratos recurrentes de servicios o suministros tienen una duración máxima de cinco años (art. 29.4 LCSP), a juicio de este Órgano consultivo, no se estaría ante un supuesto de fraccionamiento irregular de contrato en aquellos supuestos en los que el valor estimado del contrato menor sea igual o inferior a los 3.000 euros, en cómputo anual (no abonados mediante el sistema de anticipos de caja fija o similar), pues ni siquiera en su duración máxima de 5 años se alcanzarían los 15.000 euros, no soslayándose el umbral del contrato menor”. Del mismo modo, pese a tratarse de una necesidad periódica y recurrente, el Informe JCCPE 73/2018, de 15 de julio de 2019, ha admitido la posibilidad del contrato menor como puente para cubrir el lapso temporal necesario hasta la nueva contratación de un servicio considerado imprescindible por su naturaleza y cuya ejecución no deba interrumpirse.

mentos, una unidad funcional a los efectos y en los términos descritos en la normativa vigente. Parece razonable pensar que es ciertamente previsible que se vaya a producir un número importante de actuaciones de igual naturaleza a lo largo del año. Siendo esto así, la lógica indica que es perfectamente posible agrupar en un solo contrato todas las sucesivas actuaciones a desarrollar en el parque móvil, no sólo por razón de su unidad funcional evidente, sino también por causa del incremento de eficacia administrativa que en todos los aspectos representa la existencia de un solo contrato frente a una multiplicidad de los mismos”.

De ahí la indudable relevancia de la fiscalización *ex post* del contrato menor y la no menor repercusión de las consecuencias disciplinarias y penales que pudiera finalmente aparejar su mal uso⁴⁹. Aunque el tenor literal del art. 118.2 parece exigir la intención del contratante en relación con el fraccionamiento ilícito, el elemento defraudatorio no debiera resultar, pese a su innegable importancia, imprescindible para apreciar la ilegalidad del fraccionamiento, ya que lo esencial, a mi juicio, no es tanto el propósito con el que pudiera haberse alterado el objeto del contrato menor como la fractura en sí de aquello que no debió haberse desgajado nunca⁵⁰. Y así, la indebida utilización del contrato menor, sin atender a sus limitaciones legales y/o fraccionando el objeto contractual para eludir su licitación en concurrencia, ha desembocado en condenas penales por el delito de prevaricación tipificado en el Código Penal. Así, por ejemplo, en la Sentencia 259/2015, de 30 de abril, del Tribunal Supremo, confirmatoria de la de 6 de mayo de 2014, dictada por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, con sede en Oviedo, por utilización reiterada y abusiva de la contratación menor con el único objetivo de eludir el procedimiento legalmente establecido; en relación con el encadenamiento de contratos para asesoría jurídica, en las sentencias 233/2017, de 6 de octubre, del Juzgado de lo Penal número 1 de Melilla, y 63/2018, de 5 de marzo, del Juzgado de lo Penal número 2 de Oviedo; o, respecto a la contratación de expositores para sucesivas ferias de turismo, en la Sentencia de 17 de abril de 2019, del Juzgado de lo Penal número 3 de Orihuela⁵¹.

49. Con mayor profundidad, Santiago Antuña (2021).

50. Pese a ello, el Informe JCCPE 72/2018, de 15 de julio de 2019, afirma que, “para fraccionar lícitamente el objeto de un contrato, amén de que la prestación sea divisible, es necesario que no haya ánimo defraudatorio, esto es, que en ningún caso la división sirva para infringir los principios de publicidad y de concurrencia, o se haga con la intención de eludir la aplicación de estos principios en el procedimiento de contratación”.

51. Sobre la fiscalización del contrato menor y los aspectos penales que plantea, *vid.* la interesante reflexión, así como la doctrina y jurisprudencia citadas por García Hernández (2016) y Vázquez Matilla (2023). Se refiere, asimismo, a las consecuencias penales derivadas de la adjudicación irregular de contratos del sector público, Esquivias Jaramillo (2015).

1.2.3

Otros requisitos legalmente exigidos para su adjudicación y perfección contractual

Informada la necesidad y el objeto del contrato menor, la LCSP exige algún otro criterio adicional para su adjudicación. En concreto, el art. 131.3 LCSP dispone que, en el marco del régimen jurídico dispuesto por el 118, podrá adjudicarse el contrato menor a cualquier empresario con capacidad de obrar que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación⁵². A tenor del Informe JCCA 21/2016, de 27 de abril de 2017, la norma exige la concurrencia de los requisitos de aptitud en el contratista, pero no su acreditación en el expediente, por lo que tan solo en caso de que la entidad contratante tenga dudas sobre la ausencia de alguno de estos requisitos deberá actuar para cerciorarse previamente de su presencia, pudiendo solicitar la documentación acreditativa necesaria al efecto. En todo caso, el informe concluye afirmando que “no es recomendable que esta posibilidad se convierta en la forma general de actuación del órgano de contratación, pues tal cosa alteraría la propia configuración jurídica del contrato menor”.

Por lo demás, su apdo. 3 apremia a aportar al expediente “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”⁵³. Se debe destacar la disparidad de criterios apreciable en la doctrina consultiva al precisar, entre otros extremos, las coordenadas temporales en que habría de ejercer el órgano de contratación su control de cada uno de estos trámites.

De un lado, mientras el Informe JCCPE 42/2017, de 2 de marzo de 2018, entendió que, pese a no establecer la ley un modo concreto de comprobación *ex post* del cumplimiento de los límites del contrato menor ni tampoco un sistema de constancia documental en el expediente, esta última resultaba recomendable, sin disponer, no obstante, formalidad específica alguna al respecto, el Informe 1/2018, de 25 de abril, de la JCCA de Galicia, y la Recomendación 1/2018, de 11 de abril, de la Junta Asesora de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco, estimaron que debía ser, en todo caso, un control previo a la aprobación del gasto, en cuanto lo correcto

52. El Informe JCCA 1/2009, de 25 de septiembre, fue taxativo al excluir la equiparación de “habilitación profesional” con “solvenia técnica o profesional”, para identificarla, en cambio, con “un requisito de legalidad” dirigido a “evitar que el sector público contrate con quienes no ejercen la actividad en forma legal”. *Vid.*, con mayor profundidad, sobre los requisitos de aptitud del contratista en la contratación menor, Casares Marcos (2020: 297 y ss.).

53. Conforme al art. 153.2 LCSP, la existencia del contrato menor se acreditará, precisamente, con los documentos a que se refiere el art. 118.

sería comprobar la concurrencia de los requisitos legales que determinan el posible uso del contrato menor en el momento en el que se efectúa el encargo, exigiendo la segunda, incluso, alguna formalidad específica, ya fuera porque el órgano de contratación incorporara su justificación en el propio informe de motivación de la necesidad del contrato tras su verificación, o porque la incorporara a una memoria final específica al respecto, con indicación de que el objeto social de la empresa o bien la actividad económica de la persona física contratista se correspondían con el objeto contractual.

La reforma del art. 118 LCSP por el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, simplifica la cuestión al zanjar en gran medida el debate acerca del carácter *ex ante* y/o *ex post* de este control, cuyo alcance modifica. El enunciado original del precepto exigía justificar que no se estuviera alterando el objeto contractual para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, y que el contratista no hubiera suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superaran el umbral de la contratación menor, imponiendo simultáneamente de forma taxativa al órgano de contratación el deber de comprobar “el cumplimiento de dicha regla”. Ahora, en cambio, el tenor literal del art. 118 guarda silencio sobre cualquier deber público específico de comprobación, suprimiendo, además, la limitación por adjudicatario, de forma que tan solo se reduce a anudar la justificación de la necesidad del contrato menor y de la ausencia de alteración de su objeto contractual para evitar los umbrales económicos vigentes a “la emisión de un informe del órgano de contratación”, necesario, en cualquier caso, para “la tramitación del expediente” correspondiente. No tendría sentido alguno que este control fuera ulterior a la ejecución contractual. Ha de ser previo al encargo y a la aprobación del gasto, en cuanto solo podrá adjudicarse un contrato menor si concurren en su objeto y en la prestación comprometida los requisitos legales que permiten su uso.

De otro lado, se incorporará al expediente el acto de gestión financiera que corresponda, ya sea la aprobación del gasto *stricto sensu* o, de acuerdo con la disposición adicional 3.^a, apdo. 4, para los contratos celebrados en municipios de menos de 5000 habitantes, una certificación de existencia de crédito expedida por el Secretario Interventor o, en su caso, por el Interventor de la corporación local⁵⁴. Asimismo, conforme al art. 72 del Reglamento

54. Villanueva Cuevas (2019b: 64) se muestra crítico con que según esta disposición adicional 3.^a el órgano de fiscalización no tenga que asistir a la recepción material del contrato, en el caso de que sea menor, y con la exención de control acerca de sus repercusiones en el cumplimiento por la entidad local de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, habida cuenta de su eventual relevancia sobre todo en municipios de pequeño tamaño.

General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP)⁵⁵, se podrán celebrar diversos contratos menores con el mismo tipo de prestaciones en relación con un gasto de carácter genérico aprobado de forma conjunta, siempre que no se superen los umbrales fijados al respecto para la contratación menor y que el importe conjunto no exceda, lógicamente, del gasto total autorizado. En cualquier caso, los contratos menores no se encuentran sometidos a fiscalización previa a tenor de los arts. 151 a) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y 219.1 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

De acuerdo con el ya citado art. 72 RGLCAP, en los contratos menores la factura podrá hacer las veces de documento contractual, como viene siendo el uso habitual⁵⁶, siempre que se ajuste a los requisitos establecidos al efecto por el vigente Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación y se modifica el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido⁵⁷, y que contenga, como mínimo, las menciones que establece el propio precepto en su primer apartado⁵⁸.

En el caso particular de suministros o servicios cuya prestación se acredite en el tráfico comercial por el correspondiente comprobante o recibo, no será necesario cumplir con los extremos anteriores, bastando con que aquel incluya al menos las menciones exigidas por el apdo. 3 del mismo artículo⁵⁹. Esta excepción vendría a confirmar, en opinión del Informe JCCA 17/2005, de 29 de junio, “la flexibilidad con que deben interpretarse los requisitos relativos a la tramitación de la adjudicación y ejecución de los contratos menores”, llevándole a concluir que aunque “no se entienden las dificultades para que figuren en las facturas firmas de funcionarios municipales, lo cierto es que en el precepto debe separarse la parte esencial –que se acredite la recepción– de la parte accidental –que sea mediante firma de funcionario municipal– y, en este sentido puede concluirse que la recepción igual se acredita con firma de un funcionario municipal que con la firma de un contratado laboral o miembro de la Corporación municipal”.

55. Aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

56. Acredita, en la línea de lo dispuesto por el art. 210 LCSP, el cumplimiento de lo contratado, su alcance y la recepción de la prestación, además de certificar su precio o importe final.

57. Aprobado por Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre.

58. Así, número y, en su caso, serie, siendo la numeración de las facturas correlativa; nombre y apellido o denominación social, número de identificación fiscal y domicilio del expedidor; órgano que celebra el contrato, con identificación de su dirección y del número de identificación fiscal; descripción del objeto del contrato, con expresión del servicio a que vaya destinado; precio del contrato; lugar y fecha de su emisión; y firma del funcionario que acredite la recepción.

59. De forma particular, la identidad de la empresa que lo emite, el objeto de la prestación, la fecha, el importe y la conformidad del servicio competente con la prestación recibida.

Nada obsta a que puedan tramitarse, durante el plazo de su duración contractual, certificaciones de obra, abonos a cuenta o pagos parciales con anterioridad al cumplimiento total de la prestación del contrato menor. El propio art. 72 RGLCAP contempla la posibilidad exigiendo, en todo caso, la expedición y entrega de la factura correspondiente con indicación expresa de esta circunstancia, y así lo ha avalado para los contratos menores el Informe JCCPE 63/2018, de 2 de julio⁶⁰.

Por otra parte, si el contrato menor fuera de obras, el apdo. 4 del art. 118 obliga a sumar al expediente su presupuesto, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando sea requerido por las disposiciones vigentes. En estos contratos menores deberá emitirse, además, cuando los trabajos afecten a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra, informe por las correspondientes oficinas o unidades de supervisión de los proyectos encargadas de verificar que se han tenido en cuenta las disposiciones generales de carácter legal o reglamentario, así como la normativa técnica, que resulten de aplicación para cada tipo de proyecto⁶¹.

El legislador no exige, por lo demás, la consulta de ofertas económicas o técnicas a más de un licitador, ni la tramitación de procedimiento de adjudicación, la aprobación de pliegos de prescripciones técnicas o cláusulas administrativas particulares o la constitución, en fin, de mesa de contratación. Tampoco exige la constitución de garantía por el adjudicatario. La limitación de su duración temporal, la prohibición de prórroga y su propia naturaleza y finalidad han supuesto, además, la asunción pacífica de la ausencia en este tipo de contratos de la revisión de precios o, incluso, de *ius variandi*⁶².

Merece siquiera una mención somera, para terminar, el frenesí desatado respecto al alcance de la eventual exigibilidad de tres ofertas económicas para celebrar válidamente un contrato menor a causa de la aprobación por la OIReScon de su Instrucción 1/2019, de 28 de febrero. Con ser relevante en su contenido y especialmente trascendente el debate acerca de su carácter

60. Si bien la consulta y, por ende, el informe se refiere a abonos a cuenta o pagos parciales “en cada uno de los vencimientos que se hubiesen estipulado”, nada impediría, a mi juicio, su admisión en caso de que no se hubiera contemplado la posibilidad ante la entrega de prestaciones parciales realizadas, valoradas y cuantificables.

61. Informe regulado por el art. 235 LCSP. En el caso de que el contrato menor se adjudique por una entidad local, será de aplicación la especialidad recogida a este respecto en el apdo. 6 de la disposición adicional 3.ª de la ley, conforme al que “la supervisión podrá efectuarse por las oficinas o unidades competentes de la propia entidad contratante o, en el caso de municipios que carezcan de ellas, por las de la correspondiente Diputación provincial o Administración autonómica uniprovincial. En el acuerdo de aprobación de los proyectos se recogerá expresamente la referencia a la supervisión favorable del mismo”.

62. Casares Marcos (2020: 285). En todo caso, Pintos y De la Morena (2019: 49) abogan por su posible modificación siempre que no se superen sus límites cuantitativo y temporal y que se respeten los supuestos y las condiciones establecidas al efecto por la LCSP.

vinculante más allá del sector público meramente estatal⁶³, la publicación posterior por el organismo de una nota aclaratoria al efecto, habida cuenta, confesadamente, “de las consultas de distintas gerencias de universidades, entidades locales, y demás instituciones del sector público [...] en relación a la expresión: ‘el órgano de contratación solicitará, al menos, tres presupuestos’ contenida en la Instrucción 1/2019”, permite apreciar cómo la OIREscon deja expedita la vía a no solicitar ofertas económicas adicionales cuando dicho trámite “no contribuya al fomento del principio de competencia”, “dificulte”, “impida”, o simplemente “suponga un obstáculo para cubrir de forma inmediata” las necesidades a satisfacer por el contrato menor correspondiente y que subyacen a su celebración. Pese a considerar que aquella solicitud mínima de tres presupuestos “satisface el principio de competencia” y entenderla plenamente cumplida en caso de optar por la publicidad de la licitación, la instrucción, apuntalada por su aclaración posterior, admite, sin lugar a dudas, cuando no se dé aquella publicidad en relación con un contrato menor, “justificar motivadamente la no procedencia de tal petición de ofertas” en los antecitados términos, de gran flexibilidad, por no decir enorme laxitud.

1.3

La adición por la doctrina consultiva de un nuevo requerimiento para la contratación menor en el ámbito local

A la vista del informe jurídico preceptivo del Secretario que exige la disposición adicional 3.^a, apdo. 8, LCSP para la aprobación de los expedientes de contratación de las entidades locales, el Informe 7/2019, de 3 de octubre, de la JCCA de la Generalitat de Cataluña, sostiene su aplicación a todos los contratos, incluidos los menores, con independencia del número de habitantes del municipio contratante, si bien recayendo en todo caso su emisión en los municipios de gran población sobre la persona titular de la asesoría jurídica. Admite, no obstante, la aplicación en estos supuestos de la posibilidad prevista en la normativa reguladora del régimen jurídico de los funcionarios

63. En buena medida zanjado por la STC 68/2021, de 18 de marzo, FJ 8 A) b), al afirmar, al hilo de su análisis del art. 332 LCSP, que “la Oficina ejerce un amplio abanico de funciones de coordinación y supervisión del conjunto del sector público de contratación (apartado 6). En el ejercicio de algunas de ellas, como ocurre con el diseño y ejecución de la estrategia nacional de contratación pública, se invoca expresamente la coordinación con las comunidades autónomas y entidades locales [apartado 7 a)]; y, en otras, *se limitan sus efectos de forma exclusiva al sector público estatal*, como sucede con el carácter obligatorio de las instrucciones de la oficina [apartado 7 d)]”.

de la Administración local con habilitación de carácter nacional, de forma que se pueda sustituir el informe del Secretario por una nota de conformidad, tildándola de “adecuada e, incluso, necesaria, para preservar la agilidad que debe caracterizar los contratos menores”. “Considera adecuado insistir” en que este informe puede llevarse a cabo “juntamente, en un único documento”, con el resto de pronunciamientos jurídicos que deban integrar el expediente, “con la idea de que estos contratos sigan cumpliendo con la finalidad de posibilitar una rápida satisfacción de determinadas necesidades a través de un procedimiento ágil y sencillo”.

Se apoya para ello en diversos argumentos. De un lado, hace hincapié en que la propia disposición adicional 3.^a LCSP “excepciona expresamente la aplicación en los contratos menores de alguna de las normas que establece –en el apdo. 3, en relación con los actos de fiscalización–, a diferencia de lo que sucede con la obligación del informe jurídico que se analiza”. De otro, reconoce que, “mientras que en los procedimientos de los contratos no menores la fase interna de tramitación del expediente culmina con la resolución de aprobación, que al mismo tiempo dispone la apertura de la fase externa e implica la aprobación del gasto, en los contratos menores la tramitación del expediente no requiere este acto administrativo expreso y específico”, afirmando, no obstante, que “hay que tener presente, tanto el objetivo establecido en la propia exposición de motivos de la LCSP, de reducir ‘la contratación directa a situaciones extraordinarias’, como la finalidad que tiene la nueva regulación de los contratos menores contenida en la LCSP, de evitar el fraccionamiento del objeto de los contratos, evitar que se cubran necesidades recurrentes o periódicas a través de contratos menores, bien por una planificación incorrecta o bien por un mal uso de estos contratos, y evitar la adjudicación directa de contratos menores de manera reiterada en la misma empresa”. Concluye por todo ello que “toma más importancia ahora en esta tipología contractual el control de legalidad que deba llevar a cabo la persona que tenga atribuida las funciones de asesoramiento jurídico en el órgano de contratación, en el caso que se analiza, el Secretario o Secretaria municipal”, extendiendo a la contratación menor, en consecuencia, sin ambages ni titubeos la obligación prevista en el apdo. 8 de la disposición adicional 3.^a LCSP “en pro de su utilización correcta, de la seguridad jurídica y de la garantía de la integridad”.

Se suma con posterioridad a esta misma interpretación el Informe JCCPE 21/2021, de 10 de junio, declarando, sobre la base de la citada disposición adicional, que “la cautela que la norma establece para garantizar la presencia de un informe jurídico previo a la aprobación del expediente no puede orillarse en el caso de los contratos menores de modo que, aunque el

art. 118 de la LCSP no mencione expresamente este informe, no cabe duda de que la voluntad de la ley es que cuando contrate una entidad local el Secretario se pronuncie también sobre la corrección del expediente”. Pese a lo forzado de la argumentación desarrollada, y aun reconociendo “que en los contratos menores la tramitación ha de ser muy rápida”, la JCCPE mantiene, sorprendentemente, que “por razón de su escasa cuantía, la emisión de cualquier informe, sea el de necesidad del contrato, el de respeto a la integridad del objeto, o el del Secretario sobre el expediente, no deberían tener una especial complejidad ni retrasar en modo alguno la tramitación del procedimiento”.

Ambos informes han dado lugar “a un cierto revuelo” al sumar un nuevo trámite a la contratación local menor que hasta el momento no se aplicaba en la mayoría de las entidades locales⁶⁴. Sin que medie reforma o desarrollo normativo alguno, se amplía por vía interpretativa el contenido del expediente del contrato menor⁶⁵, sin que ello encaje, propiamente, en lo dispuesto al efecto por el art. 3.1 del Código Civil. Si este establece que “las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”, no alcanza a entenderse el corolario al que arriba esta doctrina consultiva acerca de la preceptividad en materia de contratación local del citado informe de la secretaría⁶⁶.

Su exigencia no se desprende del enunciado legal⁶⁷. Tampoco del contexto. Los antecedentes históricos y legislativos de la LCSP apuntarían a todo lo contrario. Resulta asimismo patente, a la luz de su tramitación parlamentaria, que los requerimientos limitativos del contrato menor han de quedar circunscritos a los previstos de forma expresa en el propio texto legal, ha-

64. Así lo destaca Aradas García (2022: 22). Para Vázquez Matilla (2023: 7) otras juntas consultivas de contratación “podríamos decir que lo han hecho [pronunciarse] en contra o no han caído en ello”. Así, el Informe JCCPE 68/2018, de 9 de mayo de 2019, o los informes de la Comisión Consultiva de Contratación Pública de Andalucía 6/2018, de 12 de julio, y 13/2018, de 8 de octubre; la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Comunidad Valenciana 8/2018, de 15 de junio; la JCCA de Galicia 1/2018, de 25 de abril; o la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, de la OIReScon.

65. Gavilán López (2023: 15).

66. De “juicio hermenéutico [...] demasiado quebradizo” habla Gallego Alcalá (2021: 7).

67. Más bien lo contrario. Frente a la mención y regulación expresa por el art. 116 LCSP de la “iniciación” del expediente de contratación y por el art. 117 de su “aprobación”, para la que se exige “resolución motivada por el órgano de contratación aprobando el mismo y disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación”, el art. 118 de la ley tan solo se refiere a la “tramitación del expediente”, exigiendo la incorporación al mismo de ciertos requisitos sin condicionar siquiera el momento en que habrán de sustanciarse. No es baladí este silencio de la norma, en cuanto el contrato menor es en sí mismo un procedimiento de adjudicación y no precisa de la aprobación del expediente para abrir al mercado la tramitación interna del expediente contractual.

biéndose rechazado enmiendas dirigidas a un mayor control y restricción de su empleo. La realidad social del tiempo en que ha de ser aplicada la ley tampoco alcanza a explicar que varios años después de su aprobación y entrada en vigor se adicione, repentinamente, un nuevo trámite al expediente del contrato menor en el ámbito local sobre el que nada se prevé de forma expresa en los preceptos dedicados a establecer su régimen jurídico. Aunque se pretenda justificar ahora su exigencia en atención al espíritu o finalidad que el legislador imprimió a la norma, se trata, sin duda, de un planteamiento meramente desiderativo, *wishful thinking*, acerca de cómo debiera ser la contratación pública menor, que aprovecha las deficiencias y la escasa calidad técnica de la norma para sustituir al legislador y completar su labor⁶⁸, obviando que no cabe distinguir donde no lo hace la ley y que no cabe crear obligaciones o restricciones en ausencia de habilitación legal expresa⁶⁹.

Se abandona, en suma, cualquier exégesis jurídica sistemática y realista en relación con lo que la ley realmente expresa, eludiendo, por lo demás, cualquier valoración del impacto de esta doctrina en la realidad y la práctica local cotidiana en función del tipo de corporación local afectada⁷⁰. Con ello se abren más incógnitas de las que, supuestamente, se despejan. Así, ¿qué consecuencias tendría la ausencia de este informe preceptivo? ¿Cuál sería, en todo caso, el marco de su análisis a la vista del contenido que integra con carácter general la función de asesoramiento legal preceptivo de la secretaría?

Por lo que se refiere a la primera cuestión, la Sentencia 31/2021, de 3 de marzo, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Segovia, declara no ajustada a derecho, con los efectos de nulidad pertinentes, la adjudicación de un contrato menor por no cumplir el informe relativo a la ausencia de fraccionamiento ilícito con “los requisitos de motivación necesarios, dado que usa una fórmula estereotipada, que impide un adecuado control de las razones que a su juicio existen para entender que otros contratos menores tienen sustantividad propia que no son complementarias” del celebrado, y en particular, por lo que hace a nuestros efectos, por la ausencia de informe preceptivo del Secretario municipal, llegando a cuestionarse el órgano judicial *obiter dicta* la eventual validez en el supuesto de una nota

68. En idéntico sentido, Gavilán López (2023: 8).

69. También Gavilán López (2023: 18) sostiene que “al contrato menor no se le puede exigir en su procedimiento nada más que lo que está explícitamente determinado en la norma”.

70. Siguiendo a Gallego Alcalá (2021: 3 y ss.), más bien parece que ante el fracaso de la ley por convertir la contratación menor en residual y su realidad cotidiana en las corporaciones locales, se haya querido extender un requisito o garantía adicional a estos expedientes, que, por otra parte, “mal casa con la pretendida agilidad del procedimiento”.

de conformidad, dado que “en el presente caso no ha existido informe jurídico alguno, sino la realización de un informe con connotaciones jurídicas, debiendo entender que para efectuar un informe jurídico es necesario tener la capacitación profesional que lo da los estudios en Derecho”⁷¹.

La posible exigibilidad judicial de este nuevo requisito alumbrado por la doctrina consultiva parece apuntar a la nulidad del contrato local menor en caso de su ausencia, y abre la puerta a plantear la eventual responsabilidad disciplinaria o incluso penal por las irregularidades específicas que pudieran acompañar a su omisión. Se comprende, pues, que este nuevo requisito no sea un asunto trivial ni suponga un mero acto de trámite a despachar sin excesiva reflexión o esfuerzo por cualquier empleado público de la corporación local⁷².

Ahora bien, ¿en qué función de asesoramiento legal preceptivo de las relacionadas por el art. 3.3 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, encaja este nuevo informe previo? ¿Cabe afirmar, ante el silencio atronador de la LCSP al respecto, que es un informe previo exigido por un precepto legal conforme a su apartado b) o un informe emitido a instancias de la legislación sectorial a tenor del h), cuando más bien se trata de un informe inferido por la doctrina consultiva por vía interpretativa del supuesto ánimo del precepto legal y, por ende, susceptible de argumentación en contrario y de valoración diversa en vía judicial?⁷³

A mi modo de ver, resulta inaudito que los requisitos preceptivos aplicables a la contratación menor de las entidades locales deban inferirse de esta manera de una norma de rango legal como la LCSP, que ocupa casi 300 páginas del Boletín Oficial del Estado, mientras que el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 9 de enero de 1953 (RCCL), que apenas precisó de 8, fuera capaz de establecer con suficiente claridad en su art. 20 que antes de acogerse la corporación local a las excepciones que permitían el concierto directo de los contratos cuyo importe total se encontrara por debajo de lo fijado en el art. 41, el Secretario debía

71. Ratifica poco después su argumentación en la Sentencia 105/2021, de 28 de junio, declarando de nuevo no ajustada a derecho la adjudicación contractual por no justificar adecuadamente la necesidad del contrato menor ante el desarrollo continuado de la prestación durante un período de 9 años a través de contratos menores sucesivos, “lo que supone que no se cubrían necesidades coyunturales sino estructural, siendo las razones meramente formales para justificar la opción por el contrato menor”, y la ausencia de informe del Secretario municipal, causa de nulidad adicional de la resolución impugnada.

72. De ahí que Gavilán López (2023: 21) haya denunciado la “ralentización notable de la tramitación” que implica y que ha hecho saltar “todas las alarmas”.

73. Gallego Alcalá (2021: 12) recuerda que una cosa es que el legislador regule un trámite como obligatorio “y otra bien distinta es que dicho informe merezca carácter potestativo y pudiera juzgarse necesaria su emisión previa al dictado del acto, fruto de determinadas dudas jurídicas”.

hacer constar “que, a su juicio, han quedado debidamente justificadas, y en otro caso, formulará advertencia de manifiesta ilegalidad y deberá negarse a autorizar los documentos que en lo sucesivo hubieren de formalizarse”⁷⁴. En el actual escenario de franca incertidumbre jurídica para la contratación pública local urge clarificar por vía legal, entre otras muchas cuestiones, la obligatoriedad y, en su caso, naturaleza y caracteres esenciales de este informe, en definitiva, su alcance y los requisitos que habrían de acompañarlo caso de requerirse su concurrencia⁷⁵, así como las consecuencias de todo tipo derivadas de su inexistencia o de su mera insuficiencia⁷⁶.

2

La ilusoria erradicación de la contratación menor local

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tiene por objeto, entre otros propósitos enunciados por su art. 1, “ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública”⁷⁷. A tal fin alumbraba una serie de obligaciones de publicidad activa aplicables a las Administraciones, organismos, entidades e instituciones públicas que integran su ámbito subjetivo de aplicación de acuerdo con el art. 2 de la ley, en el que se encuentran incluidas, en particular, las entidades que integran la Administración local, las asociaciones que constituyeran y los órganos de cooperación en que participaran, “en la medida en que, por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia, le resulten aplicables las disposiciones” del título I de la ley⁷⁸.

Entre ellas se encuentra la de hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria indicados en su art. 8, específicamente, la relacionada con la licitación contractual. Son tres sus previsiones esenciales al respecto:

74. Este Reglamento fue derogado definitivamente por la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

75. *Vid.* con carácter general, sobre las misiones que cumple el informe como categoría jurídica, las formalidades que se le imponen al efecto en el ámbito local y su validez, Chaves García (2019).

76. *Cfr.* Vázquez Matilla (2023: 14).

77. A fin de que la ética sea “la clave de bóveda de la actuación política”, en expresión de Candela Talavera (2015: 204). Sobre el valor de la transparencia y el contexto en que se aprueba la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, *vid.* Casares Marcos (2015: 183 y ss.).

78. En estos casos, el cumplimiento de las obligaciones citadas recaerá sobre la Administración que ostente la secretaría del órgano de cooperación. En todo caso, la remisión del art. 2 i) al art. 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Conferencias Sectoriales y otros órganos de cooperación, debe entenderse realizada hoy a los arts. 145 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, actualmente vigente.

a) De un lado, se publicarán todos los contratos celebrados, indicando expresamente su objeto, duración, el importe de la licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones y decisiones de desistimiento y renuncia que hubieran podido producirse. El tenor literal del art. 8.1 a) alcanza también a la contratación menor, si bien prevé de forma expresa que la publicación de la información relativa a los contratos menores “podrá” realizarse trimestralmente, facilitando con ello su gestión agrupada.

La imprecisión y la escasa calidad técnica del apartado plantearon inicialmente incógnitas acerca del posible carácter potestativo de esta publicidad activa en relación con la contratación menor. Cualquier duda quedó definitivamente zanjada tras la aprobación de la LCSP⁷⁹. De acuerdo con su art. 63.4, “deberá” realizarse “al menos” trimestralmente, y comprenderá “al menos” su objeto, duración, importe de adjudicación, incluido el IVA, y la identidad del adjudicatario, tomándose esta última precisamente como criterio de ordenación de todos los contratos menores celebrados⁸⁰.

b) De otro, se divulgarán los datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público. Conviene recordar, a tal efecto, que la contratación menor no es sino un procedimiento más de adjudicación de los contratos del sector público, revelándose la publicación de esta estadística de una utilidad indudable para conocer el peso real de la contratación menor en cada corporación local, si bien habría resultado deseable, a mi juicio, una mayor concreción a efectos de poder conocer el porcentaje de contratos adjudicados como menores sobre el número total de licitaciones efectuadas por la corporación y, a su vez, el porcentaje que representan desde la perspectiva de su importe en relación con el gasto presupuestario destinado a sufragar la totalidad de compromisos que hubiera adquirido contractualmente la corporación.

79. *Vid.*, con mayor profundidad, sobre la transparencia y publicidad en la contratación menor, Casares Marcos (2020: 302 y ss.) y Puerta Seguido (2021).

80. Martínez Fernández (2021: 9) se hace eco, en todo caso, de la discrepancia que cabe apreciar entre la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, de OIReScon, conforme a la que deberán publicarse los contratos menores respecto de los que exista compromiso de gasto y comunicación de la adjudicación al contratista, con independencia de que la factura se hubiera incorporado o no al expediente, y el Informe JCCPE 46/2018, de 9 de mayo de 2019, que considera, en cambio, que la factura es precisamente la prueba de la realización del contrato menor, debiendo publicarse aquellos que cuenten con ella en su expediente. Un nuevo ámbito de inseguridad y dudas para la entidad local contratante.

c) A ello se suma, en tercer lugar, la nueva exigencia incorporada por la Ley 14/2022, de 8 de julio⁸¹, de publicar información estadística sobre el porcentaje de participación en contratos adjudicados, tanto en relación con su número como en relación con su valor, de la categoría de microempresas, pequeñas y medianas empresas (pymes), así entendidas según el anexo I del Reglamento (UE) 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, para cada uno de los procedimientos y tipologías previstas en la legislación de contratos del sector público. El propio preámbulo de la ley de reforma subraya cómo en España las pymes suponen el 99,8 % del total del tejido empresarial, representando poco más del 62 % del valor añadido bruto y el 64,2 % del empleo empresarial total, estimándose, sin embargo, que el porcentaje total de contratos públicos que se les adjudicaron en España en el año 2017 fue de un 29,45 %, “aún lejos de una ratio deseada”⁸².

La escasa participación de las pymes en la contratación pública justificaría, así, la modificación efectuada, en sintonía, asimismo, con la recomendación del Informe Anual de Supervisión de la Contratación Pública de España, de diciembre de 2019, de la OIReScon, de elaborar instrumentos necesarios para efectuar un seguimiento adecuado del grado de participación de las pymes en el sistema de contratación.

Estas obligaciones de publicidad activa a cargo de las entidades locales contratantes se completan, en todo caso, con otros deberes correlativos de remisión a órganos de control de información sobre los contratos menores adjudicados. Por una parte, al Registro de Contratos del Sector Público, a tenor de lo dispuesto por el art. 346.3 LCSP; por otra, al Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización de la comunidad autónoma correspondiente, de acuerdo con el art. 335 LCSP.

A la vista de esta regulación me pregunto: ¿cómo puede ser que, pese a la multiplicación desde 2013 de trámites y gestiones administrativas dirigidas a garantizar una mayor transparencia sobre estos contratos, sigamos sin contar con una foto fija que permita no solo valorar el peso ponderado de la contratación menor en el sector público, en particular, en la práctica contractual local, sino también identificar posibles causas de las disfunciones accidentales que pudieran plantearse al efecto, y extraer conclusiones

81. Ley 14/2022, de 8 de julio, de modificación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con el fin de regular las estadísticas de las microempresas, pequeñas y medianas empresas (pymes) en la contratación pública.

82. Se hace eco de ello el informe *Estudios Económicos de la OCDE. España. Noviembre 2018* (p. 61), que sitúa a las pymes en un 28 % de los adjudicatarios de procedimientos de contratación pública en España durante el año 2017, porcentaje muy inferior al promedio de la Unión Europea, que fue del 52 %.

válidas que faciliten el diseño y la implementación de vías de adjudicación contractual realmente alternativas a su empleo?

2.1

La asfixia de las entidades locales a manos de su régimen jurídico: racionalización y sostenibilidad en términos de uniformidad y estabilidad presupuestaria

Pese al tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la LCSP, la OIReScon sigue poniendo de relieve la ausencia de datos agregados respecto a la contratación menor del sector público, lo que imposibilita su análisis sistematizado, por lo que recomienda su publicación “en todos los casos en formato abierto y reutilizable, de tal forma que fuese posible una agregación de toda la información (independientemente de la plataforma en la que estén publicados) que permitiese, a su vez, obtener una imagen fiel y realista del volumen de la contratación menor en nuestro país, información que, de momento, no es posible obtener con fiabilidad”⁸³.

Sí contamos, no obstante, con algunos indicadores que debieran, cuando menos, mover a la reflexión y a la acción a los poderes públicos con competencias en la materia para instar un cambio efectivo que permita abordar un análisis serio y riguroso de la situación de la contratación menor en el ámbito local. Me refiero, en concreto, al *Informe de fiscalización de la contratación menor celebrada por Ayuntamientos de más de 500.000 habitantes, ejercicio 2016*, del Tribunal de Cuentas, en el que se pone de manifiesto cómo el número de contratos menores celebrados por los ayuntamientos fiscalizados representa un porcentaje elevado respecto del total de sus contratos, oscilando entre el 77,82 % de Zaragoza y el 96,80 % de Valencia. Es cierto que el alto porcentaje de contrataciones por esta vía no alcanza igual magnitud desde la perspectiva de la cuantía adjudicada, siendo su importancia desde este punto de vista mucho más reducida, si bien el Tribunal de Cuentas destaca las “diferencias significativas” que cabe apreciar al respecto entre los distintos ayuntamientos. Mientras el importe adjudicado por contrato menor superaba el tercio del total en los de Málaga (34,11 %) o Sevilla (34,04 %), era mucho más reducido en los de Madrid (2,61 %) y Za-

83. Así lo afirma en su *Informe anual de supervisión de la contratación pública. Módulo V: la supervisión del principio de publicidad y transparencia en la contratación pública*, de octubre de 2022 (p. 50), recordando, además, que “el fraccionamiento de la contratación, especialmente en la contratación menor, ha sido identificado como uno de los mayores riesgos en la contratación pública por los órganos de control externos (Tribunal de Cuentas y OCEX) competentes en la materia”.

ragoza (5,40 %), situándose Valencia (20,34 %) y Barcelona (16,11 %) en una posición intermedia⁸⁴.

A resultas de las conclusiones alcanzadas en el ejercicio de su labor de control, el Tribunal de Cuentas formula a las entidades locales fiscalizadas varias recomendaciones, señaladamente, la conveniencia de “adoptar las medidas necesarias para mejorar los sistemas informáticos de registro y tratamiento de los datos relativos a la contratación, a fin de aumentar la fiabilidad tanto de la información que deben publicar en el Portal de Transparencia, como de la que deben remitir al Tribunal de Cuentas y, en su caso, al órgano de control externo de la respectiva Comunidad Autónoma”⁸⁵.

Dejando a un lado otras recomendaciones concretas del Tribunal de Cuentas sobre su mejor tramitación, se debe incidir en la clamorosa ausencia de datos fiables y contrastables que permitan conocer cuál es el estado de salud actual del contrato menor en el ámbito local. ¿Es, en realidad, tan robusto como para desplazar en la práctica a otros procedimientos de adjudicación más adecuados desde la perspectiva de la eficiencia y la estrategia contractuales? Las patologías que ocasionalmente salen a la luz respecto de supuestos concretos y contribuyen a lastrar su reputación, ¿son síntomas de una dolencia crónica o tan solo signos de un mal a extirpar de forma ocasional en alguna entidad del sector público local?⁸⁶ ¿Existe una divergencia irrazonable entre el porcentaje de contratos menores con irregularidades posteriormente contrastadas y el de otros, igualmente ilegales, licitados por otros procedimientos con publicidad? ¿A cuánto asciende la cuantía de la contratación menor reputada irregular, ya sea por no justificar adecuadamente su necesidad o por incurrir, en su caso, en un fraccionamiento ilícito, en términos de importe total adjudicado por la corporación local? ¿A cuánto asciende, por otra parte, la contratación menor de la entidad en términos porcentuales desde la perspectiva de su presupuesto anual?

Sorprende que, pese al papel fundamental que están llamados a desempeñar los entes locales en la proyección e implementación de la nueva contratación pública estratégica impulsada por la LCSP⁸⁷, esta haya dedicado tan poca atención a la especificidad de la problemática local y se haya

84. *Vid.* pp. 91 y ss.

85. *Vid.* p. 95.

86. *Vid.*, en tal sentido, con mayor profundidad, sobre la fiscalización del contrato menor en la Administración local, Furió Durán (2019: 135 y ss.).

87. Sobre el nuevo modelo de contratación pública impulsado por la Unión Europea que incorpora al lado de la eficiencia económica de su régimen jurídico la preocupación por la eficacia conformadora del progreso y avance social del gasto público y, con ello, la posible introducción en el desempeño contractual ordinario de finalidades de otras políticas, señaladamente, la social, ambiental y de innovación, *vid.*, por todos, Casares Marcos (2017b), así como Quintana López (2020).

limitado a incorporar tan solo algunas pinceladas en dos de sus disposiciones adicionales⁸⁸. Se trata de un silencio acorde, sin duda, a la desatención que recibe en nuestro ordenamiento jurídico la complejidad local y la profunda disparidad entre sus entes⁸⁹. La exasperante uniformidad del régimen jurídico contractual que les resulta en buena medida de aplicación enlaza, en este sentido, con el tratamiento que reciben las competencias locales por parte del legislador y con la excesiva rigidez con que se ha pergeñado su organización y gestión cotidiana.

He subrayado ya en otro lugar⁹⁰ que la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) fue una oportunidad malograda, a tal efecto, en cuanto no imprimió un cambio de rumbo⁹¹, sino que más bien intensificó la trayectoria seguida hasta el momento, que había redundado, directa o indirectamente, en una ralentización cuando no paralización de la denominada “segunda descentralización”, con la que se ansiaba el paso de competencias y de recursos para su desempeño desde las comunidades autónomas hacia las entidades locales⁹².

Aunque en ocasiones la lectura de la legislación sectorial haya podido dar la sensación de amparar una intervención efectiva de nuestras entidades locales en los asuntos que afectan a sus intereses, cabe apreciar, sin embargo, cómo se trata, en la mayoría de las ocasiones, de una intervención local puramente ejecutiva o de gestión, sin que corresponda realmente al ente local un auténtico poder de decisión o un mínimo resquicio para participar de forma efectiva en su adopción allí donde confluyen intereses supralocales⁹³.

En este contexto la LRSAL se traduce en la imposición de nuevas y estrictas limitaciones económicas y financieras en detrimento de la preeminencia de otros principios como los de descentralización territorial,

88. Concretamente en las disposiciones adicionales 2.^a, sobre las competencias en materia de contratación en las entidades locales, y 3.^a, que establece normas específicas de contratación pública en ellas. Se muestra crítico al respecto Furió Durán (2019: 116), para quien se trata de una “oportunidad perdida”.

89. De “reino de taifas” habla Furió Durán (2019: 141) para hacer hincapié en que “cada municipio o administración local mantiene unas peculiaridades características, dependiendo de su situación territorial, economía y población, determinando una realidad concreta organizativa y funcional de dicha administración” y exhortar a que “mantengamos unos principios generales para los contratos menores que sean adaptables a las circunstancias de cada Administración local”.

90. Casares Marcos (2022).

91. *Vid.*, por todos, Nieto Garrido (2018).

92. Esta descentralización se ha visto en gran medida lastrada por la necesidad de consolidar y desarrollar el nuevo Estado de la Autonomías, ocasionando, según Jiménez Asensio (2020: 16), “una acusada involución local en paralelo al fortalecimiento omnipresente de las Comunidades Autónomas”.

93. *Cfr.* Nieto Garrido (2018: 138).

subsidiariedad o proximidad al ciudadano⁹⁴. Antepuso, en definitiva, la economía, el ahorro y la eficiencia económica a cualquier otra consideración, sumándose así a la contención marcada por la reforma constitucional de 2011 y a la sujeción por el art. 135 CE al principio de estabilidad presupuestaria de las actuaciones de todas las Administraciones públicas. Constituye, en tal sentido, un agravio comparativo llamativo que el nuevo apdo. 2 de este precepto constitucional admita la existencia de un déficit estructural del Estado y las comunidades autónomas, que en ningún caso podrá superar los márgenes establecidos por la Unión Europea, frente a lo establecido, en cambio, para las entidades locales, obligadas a presentar equilibrio presupuestario de forma taxativa a partir de 2020⁹⁵. Se trata de garantizar que la Administración local sea más eficaz en términos presupuestarios y financieros y a corto plazo⁹⁶. De ahí la trascendencia de la reforma avalada por el Tribunal Constitucional⁹⁷.

Tras su entrada en vigor se agravan aún más las deficiencias tradicionalmente denunciadas por nuestra Administración local y que cabe cifrar en una hiperbólica imposición de competencias de mera ejecución o gestión por el legislador sectorial, su escasa capacidad de decidir sobre la propia esencia de su autonomía, la asfixia a causa de su disposición de recursos cada vez más limitados en términos financieros, materiales y humanos, la imposibilidad de abarcar de forma ágil y flexible las prestaciones y actuaciones que a pie de calle exigen y esperan los ciudadanos, la rigidez y burocracia de los procedimientos administrativos y contractuales pensados y regulados desde la perspectiva de un ministerio o consejería, sin tomar en consideración la desigual posición en que se encuentran la inmensa mayoría de las entidades locales de este país, no

94. Hasta el punto de que el art. 10.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone ahora que la coordinación de las entidades locales tendrá por objeto asegurar, en especial, el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

95. Según la disposición adicional única de la Reforma del art. 135 CE, de 27 de septiembre de 2011. Sobre la incidencia de la reforma constitucional de 2011 en las bases de régimen local y, en concreto, la imposición por el art. 135 CE de la estabilidad presupuestaria a la conducta financiera de todas las Administraciones públicas, incluidas las entidades locales, mencionadas específicamente en su apdo. 2, se pronuncia de forma expresa la STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 3 a).

96. En este mismo sentido, Salvador Crespo (2019: 56).

97. La evolución restrictiva de la doctrina constitucional en relación con las posibilidades, los contornos y el núcleo mínimo de la autonomía local, fundada en buena medida, como destaca Zafra Víctor (2020: 166), en el aforismo *in dubio pro legislatore*, ha encontrado su máxima expresión en las SSTC 41/2016, de 3 de marzo, FFJJ 9 y 10, y 111/2016, de 9 de junio, FFJJ 10, 11 y 12, si bien se pronuncian asimismo sobre la constitucionalidad de diversos preceptos de la LRSAL las SSTC 168/2016, de 6 de octubre; 180/2016, de 20 de octubre; 44/2017, de 27 de abril; 45/2017, de 27 de abril; 54/2017, de 11 de mayo; 93/2017, de 6 de julio; 101/2017, de 20 de julio; y, en fin, 107/2017, de 21 de septiembre, dictada en el marco del conflicto en defensa de la autonomía local planteado por 2393 municipios respecto de diversos artículos de la Ley.

solo respecto de la Administración estatal o autonómica, sino incluso entre sí⁹⁸. Problemas como la despoblación, la dispersión geográfica de la población, su envejecimiento, la escasez de oportunidades laborales y de actividad económica, su lejanía de grandes infraestructuras de comunicación o de centros industriales, los obstáculos orográficos que dificultan cuando no impiden la prestación eficiente de los servicios públicos, son, entre otros muchos, factores que contribuyen a diferenciar a nuestros entes locales entre sí. Sus aprietos –imposibilidad incluso– para abarcar en muchas ocasiones lo esencial son evidentes, tanto más si hablamos de articular grandes estrategias y programaciones proyectadas desde construcciones y planteamientos teóricos accesibles para la Administración estatal o autonómica, los municipios de gran población o, quizá, los de más de 50 000 habitantes, pero fuera de cualquier alcance para muchas entidades locales de menor tamaño⁹⁹.

Ocurre algo de todo punto similar en relación con la reforma del ámbito de actuación de las diputaciones provinciales, o entidades equivalentes que las sustituyan¹⁰⁰. La autonomía garantizada constitucionalmente a la provincia se articula a partir de la asegurada al municipio, por lo que su ámbito competencial se define, como es natural, a partir del municipal¹⁰¹. Se contemplan ahora ciertos umbrales poblacionales por debajo de los que corresponderá necesariamente a la diputación o entidad equivalente asumir la prestación de determinados servicios¹⁰². Con ello el legislador impulsa la posibilidad de que las provincias se hagan cargo de actividades municipa-

98. Así lo subraya también Almeida Cerredá (2023: 60 y ss.), para quien la problemática común de todas las Administraciones locales españolas “es aún más grave en el conjunto de los municipios de menores dimensiones”, en cuanto “reciben muchos menos fondos de los que precisan para su funcionamiento ordinario” y “se ven obligadas a ejercer las mismas competencias y a trabajar con las mismas reglas de funcionamiento que los municipios de mayores dimensiones”, para los que dichas atribuciones y pautas ya resultan, en todo caso, “inadecuadas, en cuanto demasiado extensas, complejas y rígidas, lo que les aboca a operar de forma saltuaria y a obtener resultados insuficientes”.

99. En idéntico sentido, por todos, Almeida Cerredá (2023: 60), quien sintetiza la cuestión afirmando que desde la instauración del régimen democrático de 1978 los poderes legislativos y ejecutivos, central y autonómicos, no han sido capaces de diseñar para los entes locales españoles “un marco jurídico-financiero que les permita desarrollar sus funciones, de forma eficaz y eficiente, proporcionando a sus vecinos los mejores servicios públicos posibles”.

100. Conforme al art. 38 LBRL las previsiones de la Ley para la Diputación “serán de aplicación a aquellas otras Corporaciones de carácter representativo a las que corresponda el gobierno y la administración autónoma de la Provincia”.

101. De ahí la trascendencia del enunciado del art. 10.4 LBRL cuando dispone que “las funciones de coordinación serán compatibles con la autonomía de las entidades locales”. A modo de síntesis de la doctrina constitucional sobre la autonomía local garantizada y en relación con la aplicación del art. 149.1.18 CE al régimen provincial, cabe citar el razonamiento de la STC 105/2019, de 19 septiembre, FJ 4, con abundante cita de jurisprudencia constitucional anterior.

102. En concreto, se establecen como límites los umbrales de 1000, 5000 y 20 000 habitantes, imponiéndose a la provincia la asunción de un servicio como competencia propia en municipios que no alcancen el límite correspondiente.

les que hasta ese momento no les correspondían¹⁰³. Todo ello al margen de sus competencias más tradicionales, entre otras, las de coordinación de los servicios municipales entre sí para garantizar su prestación integral y adecuada, de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión¹⁰⁴, o de prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal, y fomento o coordinación, si procede, de la prestación unificada de servicios municipales.

Desde la perspectiva propiamente contractual sobresale, sin duda, la atribución a la provincia, como competencia propia, de la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes, así como del seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su ámbito territorial, en cuanto si detecta que son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, vendrá obligada a ofrecer a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente que permita reducir sus costes. Ante el nuevo modelo de contratación pública estratégica impuesto por la LCSP qué duda cabe que alcanzan también especial predicamento sus atribuciones en garantía del desempeño de las funciones públicas necesarias en los ayuntamientos, de apoyo en la selección y formación de su personal¹⁰⁵ y, en fin, para dar soporte a los ayuntamientos en la tramitación de procedimientos administrativos y la realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquellos se las encomienden.

Tras este repaso a vuelapluma del traje confeccionado por la legislación de régimen local y contractual al ejercicio competencial y la prestación de servicios por nuestras corporaciones locales, y su contraste con la realidad cotidiana de la mayoría de nuestros municipios y muchas de nuestras provincias, ¿podría ser, quizá, que en el empeño por huir del dispendio de la alta costura hubiéramos acabado vistiendo a nuestra Administración local con *prêt-à-porter* de patrón inadecuado y tallaje excesivo para la mayoría de corporaciones locales, que carecen de la corpulencia y musculatura necesaria para rellenarlo y portarlo con elegancia?¹⁰⁶

¹⁰³. Salvador Crespo (2019: 153). Como bien subraya Zafra Víctor (2020: 233), "la autonomía provincial tiene un carácter instrumental y sus competencias son funciones, no se proyectan sobre materias sino sobre las competencias municipales".

¹⁰⁴. Que se traduce, en todo caso, en obligación de garantizar los servicios de secretaría e intervención en los municipios de menos de 1000 habitantes.

¹⁰⁵. Sin perjuicio de la actividad desarrollada también en estas materias por la Administración del Estado y la de las comunidades autónomas.

¹⁰⁶. Sostiene Furió Durán (2019: 116) que "el error ha sido calificar a todas las administraciones locales por igual hablando políticamente en primer término, y segundo legislativamente también".

La estructura territorial municipal que componen los 8131 municipios se caracteriza por ser irregular, fragmentada, diversa y dispar, tanto a nivel territorial como poblacional. En torno al 84 % de ellos tienen una población inferior a 5000 habitantes y un presupuesto acorde¹⁰⁷. Tan importante es la eficiencia en la asignación y el empleo de los recursos públicos como la propia eficacia de la actuación administrativa. Su satisfacción exige, sin duda, desde una perspectiva pragmática, el adecuado equilibrio de los objetivos marcados en materia contractual con la suficiencia y adecuación de medios y la racionalización y agilidad efectiva de los procedimientos y actividades materiales de prestación¹⁰⁸.

2.2

La resistencia numantina del contrato menor tras la LCSP: ¿está justificada la contratación menor en el ámbito local?

A la luz de cuanto antecede cabe apreciar cómo la reforma efectuada en materia de contratación menor por la LCSP intentó implementar una regulación más restrictiva y exigente, con la finalidad de hacer de este contrato un procedimiento casi excepcional con el que atender necesidades puntuales y esporádicas, urgentes y perfectamente definidas¹⁰⁹. Responde con ello a la convicción generalizada al momento de su aprobación acerca del abuso de la figura, su empleo inadecuado y su estrecha vinculación con prácticas de corrupción¹¹⁰, que había llevado a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) a criticar su mantenimiento y a abogar por su supresión definitiva¹¹¹.

¹⁰⁷. Iribarren y Larrea (2019: 2) afirman, en este sentido, sin objetar la conveniencia de limitar el uso del contrato menor, que “muy probablemente el movimiento pendular que propone la doctrina no pueda soportarse por el endeble aparato burocrático dedicado a menesteres contractuales que presentan las Administraciones españolas”.

¹⁰⁸. En este sentido, Iribarren y Larrea (2019: 3), que inciden en la inversión que lleva aparejada en términos de recursos humanos toda licitación, para concluir que ese despliegue de medios resulta difícilmente conciliable con buena parte de los principios de actuación de las Administraciones públicas para según qué contrataciones.

¹⁰⁹. Un procedimiento especial, pero que no cabría tildar *stricto sensu* de excepcional, en opinión de Peláez Muras (2021: 37 y ss.), quien refiere admisión generalizada en los países de la OCDE y la Unión Europea.

¹¹⁰. Expresada, entre otros, por Velázquez Navarrete (2015: 399). Durán Ruiz de Eguilaz (2016: 63 y ss.) lo tilda de “uno de los problemas más graves de la contratación pública en España”, en especial por el uso masivo que las corporaciones locales hacen de él, “convirtiendo en excepcional lo que debería ser habitual, es decir, adjudicar algún contrato de obras o servicios por un procedimiento diferente al contrato menor”. Aunque no citan la fuente de la que extraen el dato, Rodríguez *et al.* (2019: 396) afirman que, “según datos oficiales, es el instrumento más usado en la mayor parte de los pequeños municipios existentes en España (más del 80%)”.

¹¹¹. IPN/CNMC/010/15, *Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público*, 16 de julio de 2015, pp. 46 y ss.

Si la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, enfatizaba en su exposición de motivos algunas de las medidas adoptadas “en respuesta al criterio de agilización del procedimiento”, para referirse a continuación a “la potenciación de los contratos menores como otra de las medidas introducidas, dignas de mencionarse”¹¹², su uso en la práctica desembocó en la amonestación expresa al respecto por la Recomendación de Decisión del Consejo por la que se formula una advertencia a España para que adopte medidas dirigidas a la reducción del déficit que se considera necesaria para poner remedio a la situación de déficit excesivo, de 27 de julio de 2016, COM(2016) 518 final. En su considerando 14 conmina a “prestar la debida atención a los aspectos cualitativos de las finanzas públicas, incluida su política de contratación pública”, resaltando el “significativo” número de irregularidades puesto en conocimiento de la Comisión durante los años inmediatamente anteriores. Denuncia cómo “la falta de mecanismos de control *a priori* y *a posteriori* suficientes obstaculiza la aplicación correcta y uniforme de la legislación en materia de contratación pública”, efectuando mención expresa de la frecuencia de “adjudicaciones directas, con consecuencias en términos de aumento del gasto de las administraciones públicas”, y, por tanto, “efectos negativos sobre la situación de la hacienda pública española”¹¹³.

Ya en noviembre de 2018 la OCDE ponía de relieve que, “aunque el porcentaje de contratación pública sin convocatoria de licitación ha descendido desde el 12% registrado en 2016, se situaba todavía en un significativo 8% en 2017”, subrayando cómo “una competencia saludable en la contratación pública puede reducir los costes para el público y reforzar los incentivos para innovar, así como la calidad de bienes y servicios”¹¹⁴. En esta misma línea se pronuncia la CNMC, que extrapola su análisis sobre la utilización de procedimientos abiertos en todas las licitaciones incluidas en el Registro de Contratos del Sector Público en el ámbito estatal a los contratos de las Administraciones autonómicas y locales, calculando hipotéticamente “que el coste de la contratación pública para el conjunto del sector público (estatal, autonómico y local) podría haber sido, al menos, 1.771 millones de euros inferior en el periodo 2012-2016 si se hubieran utilizado procedimientos abiertos

112. *Vid.*, en relación con la unificación y simplificación del concepto de contrato menor en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 1995, el Informe JCCA 40/1995, de 7 de marzo de 1996.

113. De la Concha Bergillos (1998: 89) calificó de “piélago de confusiones jurídicas” la regulación del contrato menor por aquel entonces.

114. Informe *Estudios Económicos de la OCDE. España. Noviembre 2018*, p. 61. Se refiere, asimismo, a las consecuencias de un uso abusivo de contratos menores, Riera López (2013: 66 y ss.).

en todos los casos (en concreto, 1.771.370.520,7€), lo que supone un mínimo de 354 millones de euros al año (en concreto, 354.274.104,1€)¹¹⁵.

Ahora bien, pese a sus buenos propósitos, dirigidos a encauzar la situación preexistente y el uso excesivo cuando no abusivo de la figura, resulta patente la confusión del enunciado de la LCSP sobre el particular, lo que ha dificultado su interpretación y hecho más ardua su implementación para el gestor público. Sus lagunas, silencios e incoherencias internas, plantean más dudas de las que resuelve su tenor literal¹¹⁶. A ello se ha sumado que las supuestas alternativas al contrato menor alumbradas por la nueva ley no se han revelado tan cómodas o ágiles como se esperaba en un primer momento¹¹⁷, por lo que han encontrado obstáculos que han venido a orillarlas en la práctica y a que se consideren inútiles para adjudicar pequeñas prestaciones o adquirir necesidades de forma rápida y con una tramitación simplificada¹¹⁸.

Las sucesivas modificaciones del régimen jurídico de la contratación menor en la LCSP no han contribuido, por otra parte, a aclarar estos interrogantes y despejar la inseguridad reinante. Frente a su objetivo inicial de limitar y reducir el empleo del contrato menor a su mínima expresión, la modificación del art. 118 por el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, suprime un requerimiento que, si bien confuso en su enunciado, podía considerarse clave para conceptuarlo en la nueva ley, en concreto, aquel que restringía el número de contratos menores celebrados por un mismo adjudicatario, de forma que cabría ahora afirmar que, siempre que no se incurra en un fraccionamiento ilícito del objeto contractual, han desaparecido, en buena medida, las razones que tan poderosamente se invocaban a favor de su empleo exclusivo para necesidades excepcionales y esporádicas.

De igual modo, la adición por Ley 6/2018, de 3 de julio, y posterior modificación por Real Decreto-ley 3/2019, de 8 de febrero, de la disposición adicional 54.^a, resulta, cuando menos, sorprendente¹¹⁹. De un lado, se denuncian

115. Informe E/CNMC/004/18, *Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España*, de 7 de febrero de 2019, p. 47.

116. De “batiburrillo heterogéneo” la califica Baño León (2018), que refiere el acuerdo unánime en torno a que “no es un dechado de concisión y precisión”, recalcando que “la legislación contractual española tiene muy poco de contractual y mucho de regulación administrativa”.

117. Así, por ejemplo, en relación con el procedimiento abierto simplificado, que si bien supone una reducción de plazos con respecto a los del procedimiento abierto ordinario, no resulta tan significativa como para erigirlo en una alternativa real al contrato menor. Mayor interés presenta desde esta perspectiva el procedimiento abierto simplificado sumario, cuya tramitación puede reducirse significativamente, si bien pudiera plantear, asimismo, problemas para concitar concurrencia y allegar licitadores al efecto. Para Peláez Muras (2021: 41) hay aún “mucho margen para simplificar el supersimplificado”.

118. Vázquez Matilla (2020).

119. “Lamentable por lo que tiene de improvisación y de excepcionalismo”, en expresión de Peláez Muras (2021: 36).

los excesos y abusos de la contratación menor, restringiendo su empleo y culpándola de ineficiente, del clima de corrupción reinante y de las irregularidades y los desmanes detectados al efecto durante los años inmediatamente anteriores a la aprobación de la LCSP. Pero simultáneamente se amplía, de otro, la posibilidad de su celebración por el Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, se acrecientan los umbrales económicos aplicables al efecto y, tras la última reforma de la citada disposición adicional, se excluyen, incluso, de forma expresa de este nuevo régimen jurídico más favorable 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 su valor estimado no exceda de 5000 euros, alegando como justificación de la reforma la ineludible necesidad de procedimientos de gestión más ágiles en los organismos y entidades que integran el sistema para permitirles una mejor consecución de sus objetivos en el ámbito de la ciencia, la tecnología, la investigación, el desarrollo y la innovación. ¿Hemos de entender, en consecuencia, que allí donde no se flexibiliza el uso del contrato menor está en riesgo la satisfacción ágil de los objetivos del sector público por la inexistencia de otras alternativas válidas y adecuadas al efecto?

En todo caso, la pervivencia de la contratación menor no debiera preocupar tanto como su correcta realización. A tal efecto, aunque tiendan a diferenciarse como si de dos realidades antagónicas se tratara, no dejan de ser contratos menores los anticipos de caja fija, por los que se adquieren en el mercado prestaciones a cambio de cuantías sumamente reducidas, quedando absolutamente exonerados de prácticamente cualquier tipo de control *ex ante* o *ex post*¹²⁰. El contrato menor no es tanto la bestia a batir cuanto el animal a domesticar para garantizar su aportación positiva a la economía, eficiencia y eficacia de la entidad local correspondiente. Solo así estaría justificada la contratación menor en el ámbito local.

A lo largo del presente trabajo se han ido apuntando las diversas cuestiones problemáticas suscitadas por el contrato menor que exigen de respuesta en la práctica contractual ordinaria de la Administración local, así como la disparidad de criterios existente, en muchas de las ocasiones, entre los diversos órganos consultivos contractuales a cargo de la interpretación de la LCSP¹²¹. Si la falta de coherencia y unidad resulta

120. Martínez Fernández (2021: 3) defiende publicar "en pro de la transparencia", aunque sea de forma anual, la relación de contratos suscritos mediante este sistema.

121. Es más, la divergencia en los criterios mantenidos al respecto por la JCCPE y la de Aragón desembocó, incluso, en la creación de una Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado para resolver las discrepancias competenciales manifestadas en relación con la contratación de pequeña cuantía a resultas del Decreto-ley aragonés 1/2018, de 20 de marzo, de medidas urgentes para la agilización, racionalización y transparencia de contratos del sector público

llamativa desde la perspectiva estatal o autonómica, se agrava aún más en el ámbito local, donde se ha echado en falta disponer de una “voz unánime” que hubiera evitado la desigual aplicación de la ley en unos municipios respecto de otros¹²².

Aunque el Informe JCCPE 98/2018, de 4 de marzo de 2019, señala que con la entrada en vigor de la LCSP no ha variado “su concepción clásica como un supuesto de adjudicación directa, permitido y sancionado legalmente por virtud de su escasa cuantía”, las dudas planteadas por el enunciado de la ley y las interpretaciones excesivamente restrictivas de su uso al amparo de la ambigüedad normativa han terminado por generar una llamativa inseguridad y conflictividad, incluso interna, dentro de una misma entidad¹²³. La situación llega a su máximo paroxismo con el alumbramiento repentino, sin modificación normativa previa, de un nuevo requerimiento preceptivo para la contratación menor local en forma de informe jurídico de la secretaría¹²⁴.

A mi modo de ver, nos encontramos ante una innegable dejación de funciones por quien debe dar respuesta a la situación creada. De un lado, el legislador, que pese a las dudas expresadas sobre el particular antes de la entrada en vigor de la nueva ley y las disfunciones prácticas planteadas después, no ha emprendido una modificación seria y rigurosa de la contratación menor a fin de adaptarla al régimen jurídico que se entienda más adecuado y coherente al respecto para las adquisiciones y prestaciones de pequeña cuantía a que deba hacer frente el sector público¹²⁵, en especial, las corporaciones locales, cuyas necesidades e idiosincrasia específicas exigen de una cuidada reflexión al respecto. De otro, del ejecutivo, que pese al tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la LCSP se ha mostrado incapaz de dotarla de desarrollo reglamentario eficaz, encontrándose aún vigente el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 2001.

de pequeña cuantía, comprometiéndose el Estado, en particular, a iniciar la tramitación de la modificación del art. 118 LCSP para subsanar las deficiencias y los problemas planteados por su redacción (BOE núm. 19, de 22 de enero de 2019).

¹²². Gallego Alcalá (2021: 1).

¹²³. Para Baño León (2018: 17) el punto de vista del control burocrático o, más bien, de la intervención se impone nuevamente sobre la gestión eficaz, “como si la causa de todos los males de la contratación residiera en la falta de controles y no en la incapacidad de una gestión presupuestaria eficaz”.

¹²⁴. Para Cavilán López (2023: 8), “no parece una interpretación *stricto sensu* sino una su-plantación del legislador”, en cuanto “no aplica la literalidad del precepto, sino que interpreta con el ánimo de restringirlo más allá de lo dispuesto en la ley”.

¹²⁵. Vázquez Matilla (2023: 14 y ss.) denuncia su comportamiento “errático”, afirmando que “tiene que aclarar si prefiere mantener la figura del contrato menor o cercarlo abusivamente y evitar así su uso”. De ahí su invocación de “un amplio consenso político” que permita generar “mayor tracción hacia la eficiencia y seguridad jurídica”.

En ausencia de un pronunciamiento normativo expreso, preferentemente legal o, en su caso, reglamentario, tan solo queda esperar a la judicialización del contrato menor y a que llegue, en su caso, al Tribunal Supremo un recurso con interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, correctamente argumentado y planteado, que permita unificar y asentar doctrina.

La propia doctrina constitucional ha recordado en su Sentencia 68/2021, de 18 de marzo, ante la quiebra alegada del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE por la inconcreción que se denuncia del art. 118.3 LCSP, que “no corresponde al Tribunal Constitucional resolver las dudas interpretativas que se le suscitan al recurrente sobre el ámbito subjetivo, objetivo y temporal del precepto impugnado, toda vez que aquellas no guardan relación con el conflicto competencial objeto de este proceso. El carácter materialmente básico de este precepto no ha sido cuestionado por las partes, por lo que la impugnación ha de ser desestimada”¹²⁶.

Mientras tanto, la doctrina consultiva e interpretativa suple como puede las lagunas, excediéndose en muchas ocasiones de su función¹²⁷. Así sucede, a mi modo de ver, con el debate originado en el ámbito local acerca de la exigibilidad del informe de secretaría o de la solicitud de tres ofertas económicas para celebrar válidamente un contrato menor. ¿Dónde queda la seguridad jurídica en este proceso de creación extralegal de trámites para restringir y lastrar aún más el contrato menor? ¿No estamos anteponiendo a toda costa el control *a priori*, confundiendo lo que cabría considerar, desde ese punto de vista, oportuno o deseable con lo que resulta, sin embargo, legalmente exigible? Baño León (2018: 14) advierte, a tal efecto, que la reducción de costes burocráticos no significa necesariamente disminución de garantías, sino “establecer las garantías adecuadas y repensar las existentes”¹²⁸.

Urge abordar una tarea que se revela compleja. No resulta fácil deslindar requisitos irrenunciables de trámites prescindibles para simplificar y agilizar la tramitación contractual de escasa cuantía. Convendría desbrozar la regulación del contrato menor y dotarlo de un régimen jurídico realmente operativo¹²⁹. Resulta inoperante apilar limitaciones, requisitos de dudosa

126. FJ 7 A) c).

127. Refiere Furió Durán (2019: 121 y ss.) la ambigüedad ocasionada por el empleo de criterios interpretativos antagónicos por las juntas consultivas de contratación administrativa: de un lado, la tesis teológica o finalista (interpretación flexible o laxa); de otro, la tesis tipológica o interpretativa literal (interpretación restrictiva).

128. Como subraya Baño León (2018: 16), “existen otros muchos tipos de reglas en las Directivas que permiten prácticas corruptas, sin que nadie se haya planteado su derogación”.

129. Porque, como señala Vázquez Matilla (2023: 2), “si el debate se desvía hacia el contrato menor y es lo que absorbe a los recursos humanos, aspectos como la compra por resultados, la compra de innovación, [...] pasan, *sine die*, a un segundo o tercer plano”.

exigencia legal, prohibiciones de difícil comprensión y aún más compleja aplicación que no resultan de fácil control y seguimiento a causa de lo indeterminado de su enunciado y de la existencia de interpretaciones diversas acerca de su exacción.

En esta línea, ¿ha de ser su uso realmente excepcional?¹³⁰ ¿Qué importa más, el volumen total de contratos menores suscritos por una entidad y su peso porcentual respecto a otros procedimientos de adjudicación o la cuantía que representen sobre el presupuesto de la entidad local?¹³¹ ¿Y si obligamos a publicitar siempre todo contrato menor por medios electrónicos y establecemos un plazo por breve que sea, de 3 a 5 días, para su adjudicación?¹³² Cualquier contrato que precise de un plazo más reducido enlaza, sin duda, con un supuesto de urgencia, en cuanto respondería, como señala el art. 119 LCSP, “a una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público”.

Del mismo modo, cabe que la propia entidad local contratante, apoyándose, en su caso, en la indispensable colaboración y cooperación de la diputación provincial u otra corporación supramunicipal, establezca voluntariamente un protocolo de contratación menor u otros trámites adicionales voluntariamente asumidos¹³³. Así, la antecitada publicidad electrónica, la solicitud de un número mínimo de ofertas a incorporar en el expediente en función de la cuantía o del objeto a contratar, u otros que pudieran estimarse oportunos al efecto¹³⁴, sin quebrantar, en todo caso, la simplificación

130. Villanueva Cuevas (2019b: 65) aboga, a tal efecto, por reducir drásticamente las cuantías de la contratación menor, hasta el punto de que pasara a ser anecdótica, y adoptar el procedimiento abierto simplificado sumario para aquellos contratos cuya cuantía oscilara desde esas nuevas cuantías mínimas hasta los límites máximos indicados ahora en la LCSP.

131. El art. 41.6 RCCL definía, si bien de forma innominada, los contratos menores, listándolos entre los supuestos susceptibles de ser concertados directamente, limitándolos no solo por su importe, sino también en relación con el presupuesto de la entidad contratante. ¿Cabría, quizá, establecer un umbral al efecto en nuestra legislación contractual no por adjudicador, sino por porcentaje o fracción del presupuesto público de la entidad contratante?

132. Trámite más beneficioso, sin duda, que la simple solicitud de tres ofertas, que, como subraya Villanueva Cuevas (2021: 399), con ser un avance, no es suficiente si la adjudicación se realizara sin más a una de ellas sin motivación.

133. *Vid.* la recomendación efectuada en este sentido por el Tribunal de Cuentas a los ayuntamientos de Barcelona, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza, en su *Informe de fiscalización de la contratación menor celebrada por Ayuntamientos de más de 500.000 habitantes, ejercicio 2016*, aprobado por el Pleno en su sesión de 19 de diciembre de 2019 (p. 95), para que establezcan “en su normativa interna la obligatoriedad de promover la concurrencia en la adjudicación de los contratos menores, cualquiera que sea su importe [...], salvo cuando las circunstancias concurrentes lo desaconsejen por razón de la inmediatez de la necesidad que se trate de satisfacer”.

134. En relación con las vías empleadas por las entidades locales para su autolimitación en el uso del contrato menor, en concreto, instrucciones o bases de ejecución del presupuesto, *vid.* Aradas García (2022: 10 y ss.). En su *Informe de fiscalización de la contratación menor celebrada por Ayuntamientos de más de 500.000 habitantes, ejercicio 2016*, aprobado por el Pleno en su sesión de 19 de diciembre de 2019 (p. 95), el Tribunal de Cuentas se inclina, en todo caso, porque la normativa interna que adopten los ayuntamientos para reglamentar su contra-

propia del contrato menor¹³⁵. Como he defendido previamente, se trata de dar con un equilibrio adecuado que no ponga en entredicho la propia agilidad de la contratación menor, cuya ligereza no debiera entorpecerse ni burocratizarse en exceso ante sus palmarias ventajas para la satisfacción de necesidades públicas inmediatas de escasa cuantía¹³⁶.

Se trata de arribar, al fin, a un punto de equilibrio entre eficiencia y garantías en el gasto público¹³⁷, ajustado, en todo caso, a la propia realidad de cada entidad contratante¹³⁸. No en vano, como bien señala Almeida Cerredá (2023: 72), la adecuación y simplificación de la normativa sobre contratación pública a la realidad de los pequeños municipios ha de ser una prioridad, en cuanto es uno de los sectores del ordenamiento jurídico técnicamente más complejos y, al mismo tiempo, uno de los más empleados por los operadores locales en su día a día en cuanto mecanismos indispensables para implementar todo tipo de políticas públicas¹³⁹. No por difícil ha de desecharse la tarea¹⁴⁰. Ni el contrato menor es el único culpable o responsable de la corrupción, ni la erradicación definitiva de esta última y de prácticas irregulares en la contratación pública depende de la supresión de esta figura contractual¹⁴¹.

Se echa en falta, en mi opinión, una mayor educación colectiva en lo público, y, en particular, la implantación por la legislación contractual de

tación menor tenga "sustantividad propia y vigencia indefinida y no limitarse a su inclusión en las bases de ejecución de los presupuestos de cada año".

135. En idéntico sentido, Arenas Alegría (2019: 7). Se corre el riesgo, en caso contrario, como subraya Vázquez Fernández (2016: 448), de forzar su naturaleza y convertirlo "en una pseudoespecie de procedimiento abierto que altere notablemente su naturaleza".

136. Casares Marcos (2020: 300).

137. Muñoz Pedraz (2020: 2) habla, a tal efecto, de "una suerte de lucha de equilibrios" en búsqueda de "un balance entre la evidente necesidad de suscribir aquellos y el cierto obscurantismo que los rodea".

138. *Vid.* la reflexión de Vázquez Matilla (2023: 2), para quien "no tienen sentido [en el ámbito local] interpretaciones forzadas para generar más trámites cuando se están declarando desiertos contratos por calcular mal el presupuesto de licitación, se están llevando a cabo el reconocimiento de créditos extrajudiciales constante por no tramitar expedientes que permitan la continuidad de los servicios locales más básicos de forma legal [...], falta de medios y falta de profesionalización". Así lo denuncia también Gavilán López (2023: 23), refiriéndose a la ausencia de personal suficiente y a la inexperiencia y falta de profesionalización del existente.

139. *Vid.*, en tal sentido, sobre la relación del contrato menor con otros procedimientos y con las figuras de racionalización técnica de la contratación, Martínez Melero (2019: 222 y ss.). Villanueva Cuevas (2021: 389 y ss.) se pregunta si el futuro de la contratación menor en los pequeños municipios está en los instrumentos alternativos o, por el contrario, en su transformación en un verdadero procedimiento de licitación.

140. Para Gavilán López (2023: 22), "sin este tipo de procedimientos la administración sencillamente no podría vivir", tornándose "disfuncional e inoperante no acorde a la realidad que necesita el mercado". En idéntico sentido se había pronunciado Carrodegas Méndez (2018: 75 y ss.), para quien "el contrato menor sigue siendo un 'contrato necesario'. Prescindir de su utilización se antoja complicado".

141. Pese a la "embestida descarnada contra el contrato menor" y el apremio por "instalar [su] capilla ardiente" denunciados por Iribarren y Larrea (2019).

soluciones precisas y prácticas que permitan, por su facilidad de uso, racionalización y agilidad, extender una cultura saneada de la compra pública minorando los costes administrativos de la gestión contractual para que no sean una carga tan excesiva que desborde, incluso, los beneficios esperados de la compra pública. Solo así se dotará de seguridad jurídica a los gestores públicos y de la tranquilidad necesaria a las instancias decisoras.

En realidad la problemática inherente a su empleo tiene más que ver con su mal uso que con la figura en sí, sin que ello alcance a ocultar las evidentes ventajas que corresponden al contrato menor desde otras perspectivas¹⁴². Entre otras, permite que la contratación pública se abra a todos aquellos pequeños proveedores que no están preparados para afrontar los retos que plantea y exige la nueva tramitación electrónica impuesta por la LCSP, sirve al adecuado funcionamiento de la Administración y a la satisfacción de intereses públicos que exigen una respuesta inmediata en el quehacer diario de la Administración, y puede servir para incrementar la participación de autónomos y micropymes en la contratación con la Administración local.

Corresponderá, en fin, a cada entidad local analizar, a partir de los medios efectivos con que cuente, el punto de partida en que se encuentra, planificar el gasto público que deba realizar en materia de contratación pública y programar, en consecuencia, sus procedimientos de licitación en función de las necesidades reales y previsibles con las que cuenta, buscando optimizar la eficiencia y racionalidad de cada uno de los expedientes de contratación que tramite.

3 Bibliografía

- Almeida Cerredá, M. (2023). Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación. *REALA*, 19, 59-81.
- Aradas García, F. (2022). Estudio del contrato menor: caracteres, requisitos, expediente y tramitación. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 9, 1-29.
- Arenas Alegría, C. C. (2019). Contratos menores. Limitaciones impuestas en la Ley de Contratos del Sector Público de 8 de noviembre de 2017. *La Administración al Día*, 19 de febrero de 2019, 1-18.

¹⁴². Sobre las que se pronuncia la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias en sus informes 6/2009, de 30 de julio, y 1/2015, de 20 de marzo, así como en su Recomendación 1/2018 sobre contratos menores.

- Baño León, J. M.^a (2018). La Ley de Contratos del Sector Público y gestión de lo público: ¿Regulación o sobrerregulación? *RArAP*, extra 18, 11-19.
- Candela Talavero, J. E. (2015). La aplicación del principio de transparencia en la contratación: contrato menor y contratación electrónica. *QDL*, 37, 181-206.
- Carbonero Gallardo, J. M. (2020). Motivación y justificación en los expedientes y procedimientos tras la Ley de Contratos del Sector Público 2017. *El Consultor de los Ayuntamientos*, extra II, "Contratos del sector público: escenario 2020", 1-18.
- Carrodegas Méndez, R. (2018). Análisis de la nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. *REALA*, 10, 56-79.
- Casares Marcos, A. (2015). Responsabilidad social, transparencia y sostenibilidad del sistema universitario español. *RArAP*, 45-46, 170-208.
- (2017a). Racionalidad y consistencia de la contratación del sector público (I): artículos 28-29. En J. M. Martínez Fernández y P. Bocos Redondo (coords.). *Contratación del Sector Público Local I* (pp. 160-183). Madrid: Wolters Kluwer.
 - (2017b). Función de las cláusulas sociales en relación con la prestación contractual: la definición del objeto contractual y su introducción como condición especial de ejecución. En B. García Romero y M.^a M. Pardo López (dirs.). *Innovación social en la contratación administrativa: las cláusulas sociales* (pp. 113-156). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
 - (2020). El contrato menor como cuestión mayor en la contratación del sector público. *REGAP*, 59, 267-311.
 - (2022). Las competencias locales. En T. Font i Llovet (dir.) y D. Santiago Iglesias y M. Almeida Cerredá (coords.). *Las reformas de la legislación local en España, 1999-2022* (pp. 213-268). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Chaves García, J. R. (2019). Grandeza y miseria de los informes administrativos. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 12, 1-11.
- De la Concha Bergillos, C. (1998). A vueltas con el contrato menor. *AA*, 7, 89-107.
- Delgado Fernández, M.^a R. (2017). La gestión de los contratos de pequeña cuantía según la nueva normativa de contratación pública. Contratos menores, sistemas dinámicos de adquisición y procedimiento abierto simplificado de tramitación sumaria. *Gabilex*, 12, 15-49.
- Díez Sastre, S. (2017). La contratación de los entes del sector público que no son Administración Pública. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 9, 305-347.
- Durán Ruiz de Eguilaz, H. (2016). La falta de publicidad en conflicto con el respeto a los principios generales de la contratación pública. Su repercusión en el

- contrato menor y en el procedimiento negociado sin publicidad por cuantía. *Aletheia, Cuadernos Críticos del Derecho*, 2, 59-83.
- Enríquez Mosquera, J. J. (2020). Función interventora en los contratos menores. Reconocimiento extrajudicial, omisión de la función interventora o revisión de oficio en casos de ausencia de procedimiento. *Revista digital CEMCI*, 46, 1-18.
- Esquivias Jaramillo, J. I. (2015). Delito de prevaricación administrativa. Adjudicación irregular de contratos. *CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, 178, 183-186.
- Furió Durán, V. (2019). Los contratos menores en las entidades locales inferiores a 5.000 habitantes. En J. Pintos Santiago (dir.). *Todo sobre el contrato menor. Aproximación a los procedimientos alternativos* (pp. 101-147). Madrid: Wolters Kluwer.
- Gallego Alcalá, J. D. (2021). No es asunto de menor discusión el controvertido deber de incorporar un informe jurídico en el expediente de adjudicación de un contrato menor. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 12, 1-14.
- Gallego Córcoles, I. (2008). Comentario al artículo 22. Necesidad e idoneidad del contrato. En *Contratación del Sector Público Local* (T. I, pp. 275-283). Madrid: La Ley y El Consultor.
- García Hernández, J. (2016). El fraccionamiento de los contratos menores y su no fiscalización: consecuencias penales. *RDL*, 44, 1-13.
- Gavilán López, J. (2023). Los últimos problemas prácticos del contrato menor. *RGDA*, 62, 1-25.
- Gimeno Feliú, J. M.^a (2018). A propósito de la contratación de los poderes adjudicatarios no Administración pública en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público. *Observatorio de Contratación Pública*, 7 de febrero de 2018, 1-7.
- Iribarren Hernáiz, J. y Larrea Villarroya, F. (2019). Contrato menor y necesidades recurrentes: una tensión legal no resuelta. *Observatorio de Contratación Pública*, 24 de junio de 2019, 1-7.
- Izquierdo Carrasco, M. (2021). Novedades de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, en la figura del contrato menor. En A. Benítez Ostos y J. E. Candela Talavero (coords.). *Manual sobre el contrato menor* (pp. 57-78). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Jiménez Asensio, R. (2020). Prólogo. En M. Zafra Víctor. *La autonomía local en una Constitución reformada* (pp. 11-38). Madrid: CEPC.

- López de la Riva Carrasco, F. A. y Albóniga Iturbe, J. M. (2018). La nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público: un cambio sustancial. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 3, 1-10.
- Martínez Fernández, A. (2021). El contrato menor: ¿qué aspectos debemos tener en consideración para su correcta utilización? *El Consultor de los Ayuntamientos*, 6, 1-10.
- Martínez Fernández, J. M. (2018). Los riesgos de los contratos menores para una contratación socialmente eficiente. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 4, 1-22.
- Martínez Melero, J. M. (2019). Un procedimiento de utilización marginal y esporádica y como solución los sistemas de racionalización técnica. En J. Pintos Santiago (dir.). *Todo sobre el contrato menor. Aproximación a los procedimientos alternativos* (pp. 211-238). Madrid: Wolters Kluwer.
- Moreno Ibáñez, I. (2018). Comentarios al nuevo régimen jurídico de los contratos menores en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. *AA*, 3, 1-5.
- Muñoz Pedraz, A. M.^a (2020). Sobre la trascendencia del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, en materia de contratos menores ¿practicidad u opacidad? *AA*, 6, 1-5.
- Nieto Garrido, E. (2018). *El estatuto constitucional de los entes locales. La autonomía local y la vinculación negativa a la Ley. Una propuesta de reforma constitucional*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Orquín Serrano, J. J. (2020). Decálogo para una correcta utilización de los contratos menores. *El Consultor de los Ayuntamientos*, extra II, "Contratos del sector público: escenario 2020", 1-23.
- Peláez Albendea, L. y Peláez Muras, M. (2021). Los principios generales de la contratación pública con efectos sobre el contrato menor. En A. Benítez Ostos y J. E. Candela Talavero (coords.). *Manual sobre el contrato menor* (pp. 79-124). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Peláez Muras, M. (2021). Introducción. La importancia y repercusión del contrato menor. En A. Benítez Ostos y J. E. Candela Talavero (coords.). *Manual sobre el contrato menor* (pp. 29-55). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Pintos Santiago, J. (2022). Informe de insuficiencia de medios en los contratos menores de servicios y su inclusión en la documentación preparatoria. *Revista Aranzadi Doctrinal*, 2, 1-5.
- Pintos Santiago, J. y De la Morena López, J. (2019). Exordio al contrato menor y cuestiones dispares sobre el mismo. En J. Pintos Santiago (dir.). *Todo sobre el contrato menor. Aproximación a los procedimientos alternativos* (pp. 27-52). Madrid: Wolters Kluwer.

- Puerta Seguido, F. (2021). La transparencia y el contrato menor. En A. Benítez Ostos y J. E. Candela Talavero (coords.). *Manual sobre el contrato menor* (pp. 157-185). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Quintana López, T. (dir.). (2020). *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Riera López, M. (2013). Contratos menores: rasgos característicos, menciones especiales y consecuencias de un uso abusivo. *Auditoría Pública*, 61, 61-68.
- Rodríguez Fernández, J. U., Muro Rodríguez, A. I. y Pérez Jiménez, I. R. (2019). Los contratos administrativos adjudicados vía contrato menor. En J. A. Moreno Molina, F. Puerta Seguido y J. Punzón Moraleda (dirs.). *Buenas prácticas en la contratación pública: transparencia, responsabilidad social y lucha contra la corrupción* (pp. 385-420). Toledo: Ledoria.
- Salvador Crespo, M. (2019). *El gobierno local en España*. Madrid: Marcial Pons.
- Santiago Antuña, P. (2021). Las responsabilidades administrativas y penales por la utilización fraudulenta del contrato menor. En A. Benítez Ostos y J. E. Candela Talavero (coords.). *Manual sobre el contrato menor* (pp. 437-485). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Terrón Santos, D. (2019). La racionalización técnica en la contratación pública como alternativa a los contratos menores. *REDA*, 196, 269-304.
- Vázquez Contreras, F. (2019). Los límites al contrato menor en la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. En L. Sánchez Socías (dir.). *Estudios jurídicos en homenaje a D. Manuel Goded Miranda* (pp. 172-185). Madrid: Ministerio de Justicia.
- Vázquez Fernández, B. (2016). Desvirtuando la naturaleza del contrato menor. En J. M.^a Gimeno Feliú (dir.). *Observatorio de los Contratos Públicos 2016* (pp. 447-456). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- (2019). La problemática del contrato menor. *CAP*, 159, 1-10.
- Vázquez Matilla, F. J. (2018). El fraccionamiento del contrato. Ausencia de regulación en la LCSP y necesidad de definición. *CAP*, 156, 1-9.
- (2020). El contrato menor. Pasado, presente y futuro. *CAP*, 169 (referencia electrónica del documento: LA LEY 10982/2020).
- (2023). El rigorismo de la contratación menor en torno al informe de secretaría. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 1, 1-17.
- Velázquez Navarrete, P. (2015). La excepcionalidad de la contratación menor. *RAAP*, 93, 389-401.
- Villanueva Cuevas, A. (2019a). ¿Un nuevo modelo de contratación menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público? *Gabilex*, extra I, 361-384.

- (2019b). Novedades en la contratación menor introducidas por la Ley 9/2017. En J. Pintos Santiago (dir.). *Todo sobre el contrato menor. Aproximación a los procedimientos alternativos* (pp. 53-67). Madrid: Wolters Kluwer.
- (2021). El contrato menor en las entidades locales menores. En A. Benítez Ostos y J. E. Candela Talavera (coords.). *Manual sobre el contrato menor* (pp. 357-402). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.

Zafra Víctor, M. (2020). *La autonomía local en una Constitución reformada*. Madrid: CEPC.