



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA



SISTEMAS DE RACIONALIZACIÓN TÉCNICA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LA LEY 9/2017 DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

Universitat Politècnica de València
Facultad de Administración y Dirección de Empresas
Grado en Gestión y Administración Pública
Curso 2018-2019

Alumno Enrique Guijarro Hernández
Tutor: D. Francisco Javier Company Carretero

INDICE

INDICE.....	1
ÍNDICE DE TABLAS	3
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES.....	3
1 CAPÍTULO I –Objetivos, estructura y metodología del presente trabajo.....	4
1.1 Objetivos	4
1.2 Estructura.....	5
1.3 Metodología	5
2 CAPÍTULO II – Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.....	6
2.1 Aplicación del derecho comunitario en España	6
2.2 Preámbulo de la Ley.....	7
2.3 Enmiendas presentadas en tramitación parlamentaria.....	7
2.4 Racionalidad y consistencia de la contratación del sector público.....	10
2.5 Cuantías de los contratos menores.....	10
2.6 Procedimientos de adjudicación de los contratos	11
2.7 Junta consultiva de contratación pública del Estado	12
3 CAPÍTULO III – Problemática	14
3.1 Contratos menores.....	14
3.2 Qué dicen las Administraciones sobre la utilización del contrato menor.....	18
3.2.1 Consejo de la Unión Europea	18
3.2.2 Oficina Europea contra el Fraude.....	18
3.2.3 Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la CCAA de Aragón.....	19
3.2.4 Consejería de Empleo, Ind. y Turismo de la Adm. del Principado de Asturias...	19
3.2.5 Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la CCAA de Extremadura..	20
3.2.6 Junta Superior de Contractació Administrativa de la Generalitat Valenciana	20
3.2.7 Intervención General de la Generalitat Valenciana	21
3.2.8 Resumen.....	22
3.3 Interpretación jurídica del artículo 118	25
3.4 Consultas a órganos consultivos estudiadas	26
3.4.1 Junta Consultiva de Contratación del Estado.....	26
3.4.2 Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la CCAA de Aragón.....	36
3.4.3 Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid .	38
3.4.4 Junta Asesora de Contratación Pública del Gobierno Vasco.....	39
3.4.5 Comisión Consultiva de Contratación Pública de Andalucía.....	40
3.4.6 Junta Superior de Contractació Administrativa de la Generalitat Valenciana	44

3.4.7	Resumen.....	48
4	CAPÍTULO IV – Sistemas de racionalización técnica de la contratación.....	53
4.1	Sistemas de racionalización en la Directiva 2014/24/SE.....	53
4.1.1	Acuerdos marco	53
4.1.2	Sistemas dinámicos de adquisición	53
4.1.3	Subastas electrónicas	54
4.1.4	Catálogos electrónicos	54
4.1.5	Actividades de compra centralizada y centrales de compra.....	55
4.1.6	Contratación conjunta esporádica	55
4.1.7	Contratación con intervención de poderes adjudicadores de diferentes Estados miembros	56
4.2	Sistemas de racionalización en la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público	56
4.2.1	Acuerdos marco	56
4.2.2	Sistemas dinámicos de adquisición	62
4.2.3	Centrales de contratación	65
4.2.4	Subastas y catálogos electrónicos.....	67
4.2.5	Resumen.....	69
5	CAPÍTULO V - Conclusiones.....	70
5.1	Principales Ventajas	70
5.2	Principales Inconvenientes.....	72
	BIBLIOGRAFÍA.....	76

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 - Cuantías de la LCSP (en Euros). Elaboración propia.	11
Tabla 2 - Contratación de las Consellerías de GVA inscrita en el Registro Oficial de Contratos. Elaboración propia.	16
Tabla 3 - Contratación de las Consellerías y el Sector Público Instrumental de la GVA inscrita en el Registro Oficial de Contratos 2015 a 2017. Elaboración propia.....	16
Tabla 4 - Contratación de las Consellerías y el Sector Público Instrumental de la GVA inscrita en el Registro Oficial de Contratos 2012 a 2017. Elaboración propia.....	17
Tabla 5 - Extracto de los Informes/Recomendaciones estudiados. Elaboración propia.....	24
Tabla 6 - Diferencias entre órganos consultivos. Elaboración propia.....	51

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 – Esquema adjudicación de contratos basados en un acuerdo marco. Elaboración propia	61
Ilustración 2 - Esquema incorporación de empresas a un sistema dinámico y adjudicación de contratos específicos. Elaboración propia	64
Ilustración 3 - Esquema adjudicación de contratos en una subasta electrónica. Elaboración propia	68

1 CAPÍTULO I –Objetivos, estructura y metodología del presente trabajo

1.1 Objetivos

El principal objetivo del presente trabajo es estudiar los sistemas de racionalización técnica de la contratación incluidos tanto en la Directiva 2014/24/UE del Consejo Europeo como en la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público.

Para alcanzar este objetivo el trabajo se ha desarrollado en tres ejes diferenciados que requieren de un estudio y análisis individualizado.

El primero de estos ejes consiste en el estudio y recopilación de diferentes informes y recomendaciones de diversos órganos de la administración en relación al excesivo uso de la contratación menor para satisfacer necesidades periódicas y previsibles.

En segundo lugar, se estudian las diferentes interpretaciones jurídicas que han realizado distintas juntas consultivas en materia de contratación sobre la limitación establecida en el artículo 118.3 de la Ley en relación a la contratación menor.

Por último, como tercer eje y principal objetivo de este trabajo, ya mencionado en las primeras líneas, se estudian los diferentes sistemas de racionalización técnica que incluye la Ley 9/2017 señalando sus principales características, duración, actores públicos y privados que participan en los mismos, tipos de compras que se pueden realizar y una somera comparación entre los tres sistemas estudiados, resaltando sus diferencias y comparando los sistemas que cada uno de ellos utiliza para llegar a su final, esto es, para llegar a la adjudicación de las compras que dichos sistemas racionalizan.

Como consecuencia del desarrollo de estos tres ejes se plantean una serie de objetivos secundarios:

- Conocer cómo nos afecta la aplicación del derecho comunitario en nuestro país.
- Ver la evolución del articulado de un proyecto de Ley hasta su redacción definitiva.
- Explicar cómo localizar información relativa a la contratación menor de las administraciones públicas.
- Recopilar información contenida en diferentes informes y recomendaciones de diversos órganos de la administración sobre el excesivo uso del contrato menor.
- Recopilar las diferentes interpretaciones jurídicas que han realizado distintas juntas

consultivas en materia de contratación sobre la limitación establecida para la contratación menor.

- Analizar estas interpretaciones y dar visibilidad a la problemática ocasionada por sus diferencias.

1.2 Estructura

El presente trabajo se ha estructurado en cuatro capítulos. En el primero de ellos hago una pequeña introducción a una serie de aspectos iniciales sobre la Ley 9/2017, desde los principios que contiene su Preámbulo hasta una pequeña recopilación de algunas de las enmiendas presentadas en su tramitación parlamentaria. En el segundo capítulo planteo la problemática ocasionada tanto por el excesivo uso de la contratación menor como por las diferentes interpretaciones jurídicas realizadas sobre su regulación en la nueva Ley. El tercer capítulo queda reservado para el objetivo principal del trabajo, el estudio de los sistemas de racionalización, incluyendo en el cuarto y último una serie de ventajas e inconvenientes de la utilización de estos sistemas.

1.3 Metodología

La metodología empleada es la propia de las llamadas ciencias jurídicas, es decir, el método deductivo-inductivo. En primer lugar se estudia el marco jurídico propio de la institución objeto del trabajo (la contratación administrativa y, en especial, los sistemas de racionalización como medio adecuado y la figura de los contratos menores como sistema de contratación habitual a pesar de su excepcionalidad), para, posteriormente, estudiar los supuestos concretos que constituirán el eje central de estudio y que darán lugar a las conclusiones que en sí mismas servirán como propuesta de mejora, dejando abiertas otras posibles vías de investigación.

2 CAPÍTULO II – Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP en adelante) se publica en el Boletín Oficial del Estado el pasado 9 de noviembre de 2017 y entra en vigor el 9 de marzo de 2018.

Mediante esta Ley se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

En este primer capítulo del trabajo hago una pequeña introducción sobre la LCSP, sus orígenes en el derecho comunitario, los objetivos y principios legales que nos atañen recogidos en su *Preámbulo* y también nombro un pequeño número de enmiendas presentadas en tramitación parlamentaria que nos permiten comprender más fácilmente la problemática planteada en el Capítulo II. Con el mismo objetivo hago mención de los artículos 28, 131 y 145 de la LCSP, relativos a la necesaria programación de la actividad de contratación pública de la administración y los procedimientos y requisitos de adjudicación de los contratos. El último punto de este Capítulo I lo dedico a hacer una pequeña introducción a la Junta consultiva de contratación del Estado y sus equivalentes en el ámbito autonómico, órganos de la administración que nombro en repetidas ocasiones a lo largo del trabajo.

2.1 Aplicación del derecho comunitario en España

El Derecho de la Unión Europea se regula por el derecho originario y el derivado. El *derecho originario* está formado por los Tratados fundacionales, de adhesión y de Maastricht y constituyen la base de toda la actuación de la UE. El derecho derivado, compuesto por reglamentos, directivas y decisiones, nace de los principios objetivos establecidos en los Tratados.

Mediante las directivas la UE establece objetivos que todos los países de la unión deben cumplir, dejando libertad a los países miembros para elaborar sus propias normas nacionales. Es posible que esos objetivos ya estén, total o parcialmente, incluidos en el ordenamiento jurídico nacional, por lo que el proceso de transposición variará en función de si ya nos encontramos con una materia regulada al completo, si debemos transponer solo una parte, o si es necesario dictar una norma o disposición *ex novo*.

Los objetivos en el ámbito que nos ocupa se recogen en el Preámbulo de la LCSP.

2.2 Preámbulo de la Ley

Dentro del preámbulo existen una serie de aspectos que por su importancia deben ser resaltados:

- *La “Estrategia Europa 2020” es la agenda de crecimiento y empleo de la UE en esta década. Señala el crecimiento inteligente, sostenible e integrador como manera de superar las deficiencias estructurales de la economía europea, mejorar su competitividad y productividad y sustentar una economía social de mercado sostenible (Unión Europea). Dentro de esta estrategia la contratación pública desempeña un papel clave, puesto que se configura como uno de los instrumentos basados en el mercado interior que deben ser utilizados para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso con mayor racionalidad económica de los fondos públicos.*
- *Con esta normativa, la Unión Europea ha dado por concluido un proceso de revisión y modernización de las vigentes normas sobre contratación pública, recogiendo los principios de: eficacia y eficiencia en el gasto público, participación / competitividad y responsabilidad social.*
- *La Ley trata de diseñar un sistema de contratación pública más eficiente, transparente e íntegro con el fin de conseguir una mayor transparencia en la gestión de la contratación y una mayor calidad-precio en sus adquisiciones de obras, suministros y servicios.*
- *El sistema legal de contratación pública que establece la Ley persigue la consecución de una serie de objetivos: aclarar las normas vigentes para conseguir una mayor seguridad jurídica, utilizar la contratación pública como un instrumento para implementar políticas de responsabilidad social, medioambientales, de innovación y desarrollo, de promoción de las PYMES y de defensa de la competencia.*

Toda esta declaración de principios, fines y objetivos es muy ilustrativa y nos ayuda a entender el sentido de la norma.

2.3 Enmiendas presentadas en tramitación parlamentaria

Nos encontramos ante una Ley que incorpora y transacciona 975 de las 1081 enmiendas presentadas, siendo la Ley con mayor número de enmiendas presentadas de la democracia. El texto completo de las enmiendas presentadas se puede consultar en el Boletín del Congreso de los Diputados, Serie A, Núm. 2-2, de 16/03/2017 (Congreso de los Diputados).

La consideración de un contrato como contrato menor viene dada por la redacción del artículo

118 de la LCSP, en él se establecen sus cuantías, tramitación, obligaciones de publicidad a las que están sujetos y la regla de incompatibilidad para la celebración de contratos menores con un mismo operador económico. Dado el importante cambio que ha supuesto respecto a la anterior normativa de contratación es importante reseñar una serie de enmiendas que sufrió su tramitación.

EL texto del artículo 118 que contenía el proyecto de Ley fue:

“Artículo 118. Expediente de contratación en contratos menores.

1. Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 50.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 18.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, en el ámbito estatal. En los contratos menores la tramitación del expediente solo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.

2. En el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando normas específicas así lo requieran. Deberá igualmente solicitarse el informe de las oficinas o unidades de supervisión a que se refiere el artículo 233 cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.”

Algunas de las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios y aprobadas en el Informe de la ponencia del Congreso son (subrayo las diferencias respecto al texto inicial):

ENMIENDA NÚM. 102

FIRMANTE: Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea

De modificación.

Se modifica el apartado 1 del artículo 118 que queda con la siguiente redacción:

«Artículo 118. Expediente de contratación en contratos menores.

1. Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 30.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 5.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 227 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal. En los contratos menores, cuyo uso tendrá un carácter excepcional y se aplicará solamente para necesidades puntuales y esporádicas la tramitación del expediente solo exigirá 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. Dicha aprobación deberá ser siempre previa a la ejecución del contrato.»

JUSTIFICACIÓN

Como ya viene sucediendo en muchas administraciones públicas y como han sugerido numerosos organismos internacionales, es necesario reducir el umbral por debajo del cual los contratos son considerados como menores y están exentos de seguir procesos de concurrencia competitiva. Es una cantidad importante la de contratos que se celebran entre 5.000 y 18.000 euros y que deben ser objeto de apertura a la concurrencia para favorecer a las PYMEs y transparentar más los procedimientos administrativos. Además es importante remarcar su carácter excepcional y puntual para evitar el abuso de los mismos por parte de las administraciones, así como que la aprobación del gasto se produzca de manera previa a la ejecución del contrato, de manera que no se establezcan limbos legales en los que la administración ejecuta un gasto sin que esté autorizado previamente.

ENMIENDA NÚM. 581

FIRMANTE: Grupo Parlamentario Socialista

Al artículo 118.1

De modificación.

Se propone la siguiente redacción de modificación al apartado 1 del artículo 118 dentro del Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo, 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014:

«1. Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 50.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 18.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 227 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal. En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá el informe del órgano encargado competente para la proponer la contratación en el que se recoja la perentoriedad de la contratación y la imposibilidad de acudir al procedimiento simplificado. Asimismo, se requerirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.»

MOTIVACIÓN

Se incorpora el informe del órgano competente en el que se justifique lo perentorio de la necesidad a satisfacer y la imposibilidad de acudir al procedimiento simplificado sin que el servicio público sufra esta demora. Hay que incorporar garantías que aseguren la limpieza de la utilización de la figura del contrato menor sin que sea únicamente una fórmula de huir de cualquier garantía de transparencia siempre que no se rebase determinado importe.

ENMIENDA NÚM. 583

FIRMANTE: Grupo Parlamentario Socialista

Al artículo 118, nuevo apartado 3

De adición.

Se propone la inclusión de un apartado 3 (nuevo) del artículo 118::

Artículo 118.3 (apartado nuevo).

«3. En el expediente se garantizará que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación y el contratista no haya suscrito más contratos menores en la misma anualidad, lo que comprobará el responsable del contrato.»

MOTIVACIÓN

Mejora técnica del artículo.

Podemos observar en estas tres enmiendas las características que los grupos parlamentarios quisieron incorporar a la tramitación de contratos menores:

- Excepcionalidad de su uso.
- Aprobación del gasto previa a la ejecución del mismo.
- Redacción de un informe donde quede recogida la urgencia del contrato menor y la imposibilidad de realizar el gasto mediante procedimientos con concurrencia y publicidad previa, como el procedimiento simplificado.

Dado el gran número de enmiendas aprobadas el texto de la Ley fue sufriendo modificaciones hasta su redacción final.

2.4 Racionalidad y consistencia de la contratación del sector público

Debo remarcar la importancia del artículo 28 de la Ley donde se señalan una serie de cuestiones de vital interés para el trabajo que nos ocupa:

- 28.1 Las entidades del sector público no pueden celebrar más contratos que aquellos que sean necesario para cumplir con sus fines institucionales.
- 28.2 De nuevo incide el legislador en que las entidades del sector público valorarán positivamente la incorporación de consideraciones sociales, medioambientales y de innovación en los procedimientos de contratación pública, promoviendo la participación de las pymes.
- 28.4 Las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública dando a conocer su plan de contratación.

2.5 Cuantías de los contratos menores

En la siguiente tabla se muestran las cuantías económicas fijadas en la Ley, en el momento de su entrada en vigor, según procedimiento de adjudicación y para los contratos de obras, suministros y servicios:

	OBRAS	SUMINISTROS	SERVICIOS
Contrato menor	< 40.000	< 15.000	< 15.000
Abierto simplificado	<= 2.000.000	<= 100.000	<= 100.000
Abierto simplificado abreviado	< 80.000	< 35.000	< 35.000
Abierto no S.A.R.A.	< 5.548.000	< 221.000	< 221.000
Abierto S.A.R.A.	>= 5.548.000	>= 221.000	>= 221.000
Restringido no S.A.R.A.	< 5.548.000	< 221.000	< 221.000
Restringido S.A.R.A.	>= 5.548.000	>= 221.000	>= 221.000
Con negociación no S.A.R.A.	< 5.548.000	< 221.000	< 221.000
Con negociación S.A.R.A.	>= 5.548.000	>= 221.000	>= 221.000

Tabla 1 - Cuantías de la LCSP (en Euros). Elaboración propia.

En la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 se publica la disposición adicional quincuagésima cuarta por la que eleva a 50.000€ el importe de los contratos menores de suministro y servicios que se celebren por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, siempre que no vayan destinados a servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación.

2.6 Procedimientos de adjudicación de los contratos

“Artículo 131. Procedimiento de adjudicación

1. Los contratos que celebren las Administraciones Públicas se adjudicarán con arreglo a las normas de la presente sección.
2. La adjudicación se realizará, ordinariamente utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación basados en el principio de mejor relación calidad-precio, y utilizando el procedimiento abierto o el procedimiento restringido, salvo los contratos de concesión de servicios especiales del Anexo IV, que se adjudicarán mediante este último procedimiento...”

“Artículo 145. Requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato

1. La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio.

Previa justificación en el expediente, los contratos se podrán adjudicar con arreglo a criterios basados en un planteamiento que atienda a la mejor relación coste-eficacia, sobre la base del precio o coste, como el cálculo del coste del ciclo de vida con arreglo al artículo 148.

2. La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos.

Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-

precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato en la forma establecida en el apartado 6 de este artículo, que podrán ser, entre otros, los siguientes...”

A partir de la redacción de estos dos artículos debo resaltar:

1. De forma ordinaria la adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación y utilizando el procedimiento abierto o restringido, salvo excepciones.
2. A “*contrario sensu*” entendemos que la Ley reserva la adjudicación directa de los contratos, y por tanto los contratos menores, para supuestos de excepcionalidad, pudiendo adjudicarse estos contratos directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la debida habilitación profesional.
3. Tanto en el Preámbulo como en el articulado incide el legislador en el concepto “*mejor relación calidad-precio*”, que se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos, pudiendo incluir en estos criterios cualitativos aspectos medioambientales o sociales vinculados al objeto del contrato. Este concepto sustituye al tan utilizado en anteriores leyes de contratación “*oferta económica más ventajosa*”.
4. En caso de utilizar un único criterio de adjudicación, *Artículo 146*, este deberá estar relacionado con los costes del contrato, pudiendo ser el precio o la rentabilidad.

2.7 Junta consultiva de contratación pública del Estado

La Junta consultiva de contratación del Estado es el órgano colegiado encargado de la regulación y consulta en materia de contratación pública del sector público estatal. Adscrita al Ministerio de Hacienda realiza sus funciones a través de *Informes* (sobre cuestiones de carácter general planteadas por sujetos legitimados), *Instrucciones* (para promover la adopción de normas o medidas) y *Recomendaciones* (Informes emitidos de oficio). Según establece el *Preámbulo* de la LCSP “*es designada como el punto de referencia para la cooperación con la Comisión Europea*”.

La Ley prevé la creación de órganos consultivos en materia de contratación pública en las Comunidades Autónomas y en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, ejerciendo sus competencias en sus respectivos ámbitos territoriales sobre la actividad de contratación del sector público autonómico, y en su caso, de las entidades locales que se incluyan.

Actualmente existen las siguientes Juntas en el ámbito autonómico:

- ANDALUCIA - Comisión Consultiva de Contratación Pública
- ARAGÓN - Junta Consultiva de Contratación Administrativa
- CASTILLA Y LEON - Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Castilla y León
- CATALUÑA - Junta Consultiva de Contratación Administrativa
- EXTREMADURA - Junta Consultiva de Contratación Administrativa
- GALICIA - Junta Consultiva de Contratación Administrativa
- ISLAS BALEARES- Junta Consultiva de Contratación Administrativa.
- ISLAS CANARIAS - Junta Consultiva de Contratación Administrativa
- MADRID - Junta Consultiva de Contratación Administrativa
- MURCIA - Junta Regional de Contratación Administrativa
- NAVARRA - Junta de Contratación Pública
- VALENCIA - Junta Superior de Contratación Administrativa
- PAÍS VASCO - Junta Asesora de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi

3 CAPÍTULO III – Problemática

3.1 Contratos menores

La contratación a través del contrato menor ha sido tradicionalmente el sistema utilizado para la mayoría de adquisiciones de las administraciones públicas y uno de los focos principales de los problemas de corrupción. El *Informe de la Comisión al Consejo sobre la lucha contra la corrupción en la UE, de 3 de febrero de 2014*, (Unión Europea, 2014) señala en su página 2 “*La corrupción supone un perjuicio grave para la economía y la sociedad en su conjunto...*”, y definiéndola en sentido amplio como “*abuso de poder para obtener réditos privados*”.

Al objeto de estudiar los porcentajes de utilización del contrato menor respecto al total de la contratación pública me he centrado en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana a través de la actividad contractual de la administración de la Generalitat Valenciana, y aprovechando la debida inscripción en los registros contractuales de la información básica de los contratos adjudicados.

El artículo 333 del ya derogado *Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público*, establecía la obligación de los órganos de contratación de todas las administraciones públicas de comunicar al Registro Oficial de Contratos del Sector Público la información básica de los contratos adjudicados, para proceder a su inscripción. En la vigente LCSP, es el artículo 347 el que establece la obligación de las entidades del sector público estatal, de las comunidades autónomas y de las entidades locales, de alojar sus perfiles del contratante bien en la Plataforma de Contratación del Sector Público, o bien en sus propias plataformas, pero, en este último caso, debiendo publicar directamente o por interconexión con dispositivos electrónicos tanto la convocatoria de sus licitaciones como su adjudicación en la plataforma estatal.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana, el *Decreto 79/2000, de 30 de mayo, del Gobierno Valenciano*, actualmente derogado por el *35/2018, del 23 de marzo, del Consell*, creaba el Registro Oficial de Contratos de la Generalitat. Asimismo, la *Orden 11/2013, de la Conselleria de Hacienda y Administración Pública* dispone la obligación de comunicar al citado registro los contratos de obras y concesión de obras de importe superior a 9.000 euros y del resto de contratos cuando superen los 3.000

En el *Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Generalitat Valenciana* del ejercicio 2017, Volumen II (Sindicatura de Comptes, 2017), podemos encontrar información inscrita en el registro sobre el número e importe de las diferentes modalidades de contratación realizada

por las consellerias de la Administración de la Generalitat Valenciana. Señala en su página 154 que el número de contratos no menores fue de 1.203, ascendiendo a un total de 718,8 millones de euros. En la página 159 señala que el número de contratos menores inscritos en el registro fue de 5.113, por un montante de 65,3 millones de euros.

En el informe correspondiente al ejercicio 2016 (Sindicatura de Comptes, 2016), y respecto a la contratación realizada por las diferentes consellerias, se señala en la página 125 que *“las pruebas realizadas han puesto de manifiesto que los centros gestores no comunican a dicho Registro todos los contratos menores susceptibles de inscripción.”*. En la página 136 señala que se habían inscrito en el Registro un total de 857 contratos no menores, por un importe de 595,6 millones de euros. Respecto a los contratos menores se habían inscrito un total de 4.433 por un montante de 51,9 millones de euros.

Y en el ejercicio 2015 (Sindicatura de Comptes, 2015), y también respecto a la actividad contractual de las consellerias, se señala en la página 112 que se habían inscrito en el registro un total de 952 contratos no menores, por un importe de 419,9 millones de euros, señalando además que durante 2014 se habían inscrito 869 contratos no menores por un importe de 435,5 millones.

Respecto a los contratos menores, se indica en la página 125 que en el año 2015 se habían inscrito un total de 4.557 por un montante de 52,9 millones de euros, indicando además: *“Para una adecuada interpretación de los datos anteriores es importante considerar, tal como se ha indicado en apartados anteriores, que los datos que figuran en el ROCG no son fiables ni completos, pues las pruebas realizadas han puesto de manifiesto que los centros gestores no comunican a dicho Registro todos los contratos menores susceptibles de inscripción”*.

En la siguiente tabla se puede observar de forma resumida los datos extraídos de los Informes de fiscalización de la cuenta general de la Generalitat de los años 2015 a 2017 relativos a la contratación de las consellerias:

Año	Contratos no menores	Importe ¹	Contratos menores	Importe ¹
2017	1.203	718,8	5.113	65,3
2016	857	595,6	4.433	51,9
2015	952	419,9	4.557	52,9
Total	3.012	1.734,3	14.103	170,1

Tabla 2 - Contratación de las Consellerías de GVA inscrita en el Registro Oficial de Contratos. Elaboración propia.

Pese a que solo existe la obligación de inscribir en el registro los contratos menores de obras por importe superior a 9.000 euros, y de 3.000 en el resto de contratos, la contratación menor supone el 82,4% del número total de contratos inscritos en el registro, en términos económicos la contratación menor supone el 9,8% del montante económico total.

En las Memorias de la *Junta Superior de Contratación Administrativa de la Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic de la Generalitat Valenciana* (Junta Superior de Contractació Administrativa de la Generalitat Valenciana, 2015.2016.2017), podemos observar datos sobre el número de contratos registrados por las consellerías y el sector público instrumental² de la Generalitat Valenciana:

Año	Contratos no menores	Importe ¹	Contratos menores	Importe ¹
2017	2.304	839,3	7.914	78,6
2016	1.624	647	6.856	64,3
2015	1.484	688,9	7.041	76
Total	5.412	2.175,2	21.811	218,9

Tabla 3 - Contratación de las Consellerías y el Sector Público Instrumental de la GVA inscrita en el Registro Oficial de Contratos 2015 a 2017. Elaboración propia.

¹ En millones de euros.

² Integra el Sector Público Instrumental de la Generalitat Valenciana sus organismos autónomos, entidades de derecho público, sociedades mercantiles, fundaciones y consorcios.

La contratación menor supone el 80,1% del número total de contratos inscritos en el registro, en términos económicos la contratación menor supone el 9,1% del montante económico total.

En la página 27 de la Memoria del año 2017 encontramos un resumen comparativo del período 2012 a 2017, del que extraigo la siguiente información:

Año	Contratos no menores	Importe ³	Contratos menores	Importe ³	Total de contratos	Importe total ³
2017	2.304	839,3	7.914	78,6	10.218	917,9
2016	1.624	647	6.856	64,3	8.480	711,7
2015	1.484	688,9	7.041	76	8.525	765
2014	1.441	717,4	5.554	58,2	6.995	775,7
2013	1.099	1.062,9	2.215	26,2	3.314	1.089,2
2012	804	311,5	-	-	804	311,5
Total	8.756	4.267	29.580	303,3	38.336	4.571

Tabla 4 - Contratación de las Consellerías y el Sector Público Instrumental de la GVA inscrita en el Registro Oficial de Contratos 2012 a 2017. Elaboración propia.

La contratación menor en el período 2012 a 2017 supone el 77,1% del número total de contratos inscritos en el registro, en términos económicos la contratación menor supone el 6,6% del montante económico total.

Se puede observar que pese a los importes requeridos para su inscripción en el registro y a las salvedades realizadas por los informes de fiscalización advirtiendo que no se estaban comunicando todos los contratos susceptibles de inscripción, el número de contratos menores supone aproximadamente el 80% del número de contratos celebrados por la administración de la Generalitat Valenciana.

Respecto a la Plataforma de contratación del Estado⁴, en el apartado *Licitaciones* tenemos acceso a un formulario de búsqueda de contratos menores, en este formulario podemos realizar búsquedas por diferentes criterios, pero no he logrado encontrar información

³ En millones de euros.

⁴ <https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma>

estadística que nos pudiera ser de utilidad para conocer el volumen de la contratación menor respecto al total de la actividad contractual de la administración.

3.2 Qué dicen las Administraciones sobre la utilización del contrato menor

Son numerosos los órganos de la administración que se han postulado en los últimos años contra esta utilización del contrato menor, remarcando el carácter excepcional que debe tener su uso, y reservando la adquisición de las necesidades periódicas y previsibles para otros procedimientos de contratación, dicho de otro modo, dando un carácter excepcional a la utilización de sistemas de contratación directa, esto es, al contrato menor.

Algunas de estas administraciones son:

3.2.1 Consejo de la Unión Europea

Indica en la consideración nº 14 (página 5) de la *Decisión (UE) 2017/984 del Consejo, de 8 de agosto de 2016, 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* (Unión Europea, 2016):

“(14) ... España destaca por una baja tasa de publicación de los anuncios de contratos y un nivel relativamente elevado de recurso al procedimiento negociado sin publicación previa en comparación con otros Estados miembros. Esto se traduce en una competencia limitada de las empresas de los demás países de la UE y, con frecuencia, en adjudicaciones directas, con consecuencias en términos de aumento del gasto de las administraciones públicas. El uso limitado de los instrumentos de contratación centralizada o conjunta impide que las mejoras de eficiencia contribuyan a los ahorros presupuestarios...”

3.2.2 Oficina Europea contra el Fraude

En la misma línea se expresa la *Oficina Europea contra el Fraude (OLAF)*, que señala en la página 29 del *“Informe sobre corrupción de la UE”* de la Comisión Europea de 3 de febrero de 2014 (Unión Europea, 2014):

“Si bien el uso de los procedimientos negociados y de adjudicación directa está justificado en determinadas circunstancias, hay casos en los que se hace con el fin de eludir las obligaciones del procedimiento abierto a la competencia. En algunos Estados miembros, el uso de procedimientos no competitivos es considerablemente superior a la media de la UE. La utilización injustificada de los procedimientos negociados también aumenta el riesgo de prácticas corruptas. Con vistas a contrarrestar el riesgo de una utilización abusiva de los procedimientos negociados o de adjudicación directa, algunos Estados miembros contemplan la obligación legal de notificación previa del procedimiento negociado sin

publicación de anuncio a los órganos de supervisión y revisión de la contratación pública.”

y:

“A lo largo de los últimos años, se ha observado una tendencia a una mayor profesionalización de la contratación pública, en forma de demanda agregada y centralización mediante contratos marco (que representa el 17 % del valor total de los contratos adjudicados por encima de los umbrales en el período 2006-201047) y las adquisiciones conjuntas (12 % del valor total). Las administraciones públicas, tanto a nivel central como local, utilizan cada vez más organismos especializados, como órganos centrales de contratación, mientras que la mayor utilización de los contratos marco está modificando la naturaleza de los procedimientos de contratación. En la actualidad, la práctica varía mucho de unos Estados miembros a otros.”

3.2.3 Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la CCAA de Aragón

Debemos tener en cuenta lo expresado en el *Informe 3/2018, de 13 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón* (Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, 2018), concretamente en su *Consideración Jurídica III Ámbito objetivo de la regla de incompatibilidad del art. 118.3 LCSP*:

“...Puede presumirse que el objetivo de la nueva regulación de los contratos menores es prevenir su utilización para la cobertura de necesidades periódicas o recurrentes, que podrían satisfacerse mediante otros procedimientos de contratación si la necesaria planificación fuese adecuada. Esto está en línea con los pronunciamientos de diversos órganos consultivos o de control externo que, como el Tribunal de Cuentas en su informe núm. 1151/2016, de 27 de abril de 2016, de fiscalización de la contratación menor celebrada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, ejercicio 2013, recalca que no pueden utilizarse los contratos menores para atender necesidades periódicas y previsibles...”.

3.2.4 Consejería de Empleo, Ind. y Turismo de la Adm. del Principado de Asturias

Expresa en la *Instrucción 2/2018, de 22 de marzo sobre tramitación de contratos menores en el ámbito de la Consejería de Empleo, Industria y Turismo de la Administración del Principado de Asturias* (Consejería de Empleo, Industria y Comercio del Principado de Asturias, 2018):

“...Ante las mayores limitaciones y exigencias que para los contratos menores establece la nueva LCSP, es necesario adoptar medidas para reconducir la contratación directa promoviendo la utilización racional y limitada de aquéllos. Por ello se requiere de los órganos gestores una planificación adecuada de las necesidades recurrentes de nuestra entidad, para reducir al mínimo los contratos menores utilizados para atender adecuadamente las necesidades periódicas de obras, bienes y servicios otros procedimientos.”

3.2.5 Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la CCAA de Extremadura

Asimismo, la *Recomendación 1/2018, de 18 de mayo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura sobre tramitación de los contratos menores tras la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014*, (Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la CCAA de Extremadura, 2018) señala en sus Antecedentes:

“... Teniendo en cuenta que se trata de procedimientos de adjudicación directa no sujetos a los principios básicos de la contratación pública de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia, a la vista de la nueva regulación del contrato menor contenida en la LCSP 9/17 que reduce las cuantías permitidas para su utilización y añade la necesidad de nuevos informes para la justificación del mismo, puede concluirse que está concebido para una utilización excepcional.

La Ley proporciona instrumentos nuevos a los que se debe reconducir la actividad contractual, a través de una adecuada planificación de la misma, tales como el procedimiento abierto simplificado, simplificado sumario, y los acuerdos marco u otro sistema de racionalización de la contratación...”

Y en sus recomendaciones:

“Segunda. - NECESARIA PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL.

Se recuerda la obligación de planificación de la actividad contractual de las entidades del sector público establecida en el artículo 28.4 de la LCSP 9/17, esencial para articular los adecuados procedimientos de licitación en cada caso concreto.

De esta forma, deberán analizarse los gastos realizados mediante contratos menores hasta la fecha, y cuando se esté ante necesidades periódicas o repetitivas, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 101.10 de la LCSP 9/17 sobre la base a tomar para el cálculo del valor estimado del contrato, cuando éste sea superior al importe previsto para los contratos menores se deberán tramitar contratos con concurrencia, tales como contratos de servicios o suministros “de forma sucesiva y por precio unitario (artículos 16.3.a), 17 y DA 33ª de la LCSP 9/17), acuerdos marco u otros sistemas de racionalización de la contratación (artículos 218 a 230 de la LCSP 9/17).”

3.2.6 Junta Superior de Contractació Administrativa de la Generalitat Valenciana

Por su parte el *Informe 5/2018 de 15 de junio 2018. Existencia o no de fraccionamiento en diversos Contratos sometidos a consulta. La obligada planificación general de las Necesidades previas a la elección del procedimiento de contratación y su Periodicidad. Actuaciones que no pueden ser objeto de convenio. Concreción y Características del fraccionamiento del objeto del contrato.* (Junta Superior de Contractació Administrativa de la Generalitat Valenciana, 2018):

Por parte del Ajuntament de El Campello se plantean una serie de consultas al objeto de dilucidar si existe fraccionamiento del contrato. Los ejemplos planteados corresponden al montaje del Belén Municipal, al alquiler de bicicletas indoor y al alquiler de equipos de música, siendo este último el único donde se superan de forma anual los umbrales establecidos en la Ley para los contratos menores, los servicios se vienen prestando en anteriores años y se prevé que se sigan adquiriendo en los siguientes, por tanto la consulta planteada es si se pueden seguir contratando con la tipología de contrato menor o si existe fraccionamiento del mismo.

La Junta emite la siguiente conclusión en consonancia con las anteriores:

“CONCLUSIONES

1. La contratación de servicios o suministros de valor estimado inferior al umbral establecidos en el artículo 118.1 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, puede ser objeto de adjudicación directa con la limitación establecida en el artículo 118.3, o contratados mediante un procedimiento abierto, especialmente el procedimiento abierto simplificado. En el caso de servicios o suministros cuya necesidad de contratación es conocida con antelación y se repite en sucesivos ejercicios, debe programarse dicha contratación y efectuarse su adjudicación con arreglo a los principios de publicidad y transparencia a los que se refiere al artículo 1 de dicha Ley, cualquiera que sea el procedimiento que se utilice...”

3.2.7 Intervención General de la Generalitat Valenciana

Informe de Auditoría de cumplimiento realizado a la Universitat Politècnica de València y firmado de forma definitiva el 13 de noviembre de 2017 (Intervención General de la Generalitat Valenciana, 2017)

La Intervención General de la Generalitat, en el uso de sus competencias, realiza auditoría a la Universitat Politècnica de València (UPV en adelante) en el marco del Plan Anual de Auditorías del Sector Público de 2017 al objeto de comprobar si su funcionamiento se ajusta al ordenamiento jurídico y a los principios generales de buena gestión financiera. Dentro del informe se incluye en su apartado 6.1 – *Recomendaciones relativas al ejercicio auditado* la siguiente recomendación:

“6.1.2. Contratación de bienes y servicios.

- La Universitat debería encargar al departamento o servicio que corresponda las acciones necesarias para controlar y detectar necesidades de carácter estructural y recurrentes, que por su importe deberían tramitarse por procedimientos de contratación distinto del contrato menor.”

Nos encontramos ante una nueva recomendación, y en este caso realizada de forma directa a la UPV, sobre el uso del contrato menor para atender necesidades de carácter estructural,

indicando que por su importe deberían realizarse utilizando procedimientos de contratación diferentes de la adjudicación directa.

3.2.8 Resumen

En la siguiente tabla podemos observar un extracto de los diferentes informes/recomendaciones estudiados:

Órgano	Informe/Recomendación	Extracto
Consejo de la Unión Europea	Decisión (UE) 2017/984 del Consejo	<i>“... el uso limitado de los instrumentos de contratación centralizada o conjunta impide que las mejoras de eficiencia contribuyan a los ahorros presupuestarios...”</i>
Oficina Europea contra el Fraude	Informe sobre corrupción (COM 2014 38)	<i>“...se observa una tendencia a una mayor profesionalización de la contratación pública mediante contratos marco y adquisiciones conjuntas. Se utilizan más organismos especializados como los órganos centrales de contratación...”</i>
J. C. de Aragón	Informe 3/2018	<i>“... puede presumirse que el objetivo de la nueva regulación de los contratos menores es prevenir su utilización para la cobertura de necesidades periódicas o recurrentes...”</i>
Consejería de Empleo del Principado de Asturias	Instrucción 2/2018	<i>“...ante las mayores limitaciones y exigencias que para los contratos menores establece la nueva LCSP, es necesario adoptar medidas para reconducir la contratación directa promoviendo la utilización racional y limitada de aquéllos... por ello se requiere una planificación adecuada de las necesidades recurrentes... para reducir al mínimo los contratos menores utilizados para satisfacer las necesidades periódicas de obras, bienes y servicios...”</i>

Órgano	Informe/Recomendación	Extracto
J.C. de Extremadura	Recomendación 1/2018	<p><i>“...Teniendo en cuenta que se trata de procedimientos de adjudicación directa (los contratos menores) ...puede concluirse que están concebidos para una utilización excepcional...”</i></p> <p><i>“... La ley proporciona instrumentos nuevos a los que se debe reconducir la actividad contractual... a través de una adecuada planificación... como los acuerdos marco u otro sistema de racionalización de la contratación...”</i></p> <p><i>“... Se recuerda la obligación de planificación de la actividad contractual...”</i></p> <p><i>“... cuando se esté ante necesidades periódicas o repetitivas... se deberán tramitar contratos con concurrencia...”</i></p>
J.S. de la Generalitat Valenciana	Informe 5/2018	<p><i>“... En el caso de servicios o suministros cuya necesidad de contratación es conocida con antelación y se repite en sucesivos ejercicios, debe programarse dicha contratación y efectuarse su adjudicación con arreglo a los principios de publicidad y transparencia...”</i></p>
Intervención General de la Generalitat Valenciana	Auditoría de cumplimiento a la UPV 11/2017	<p><i>“... La Universitat debería encargar al departamento o servicio que corresponda las acciones necesarias para controlar y detectar necesidades de carácter estructural y recurrentes, que por su importe deberían tramitarse por procedimientos de contratación distinto del contrato menor...”</i></p>

Tabla 5 - Extracto de los Informes/Recomendaciones estudiados. Elaboración propia

3.3 Interpretación jurídica del artículo 118

La redacción del artículo 118 ha producido diversas interpretaciones jurídicas, que se han traducido en numerosas peticiones de informes aclaratorios a diferentes órganos consultivos en materia de contratación pública, tanto nacionales como autonómicos.

118 - Expediente de contratación en contratos menores, apartado 3:

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

Este apartado expresa la limitación de que el contratista suscriba contratos menores, que individual o conjuntamente, superen los umbrales señalados en el apartado 118.1 (40.000 en obras y 15.000 para suministros y servicios), pero no aclara:

- la relación que tiene el objeto del contrato con dicha limitación
- el ámbito temporal en el que debemos acumular los importes,
- el ámbito subjetivo
- qué relación tiene la tipología de los contratos (obras, suministros y servicios) con la limitación establecida,

Dando lugar a diversas interpretaciones:

Respecto al ámbito objetivo:

- ¿Debemos acumular los importes de los contratos menores de un mismo licitador en función de la homogeneidad del objeto del contrato?
- ¿Tiene o no el objeto del contrato alguna relación con el cálculo de los umbrales del contrato menor por cada licitador?

Respecto al ámbito temporal:

- ¿Debemos acumular el importe de los contratos menores en el plazo de un año desde la realización del último?
- ¿Debemos acumular el importe de los contratos menores en el ejercicio presupuestario?
- ¿Debemos acumular el importe de los contratos menores por medio de una limitación absoluta de modo que, una vez superados los umbrales, ese adjudicatario ya no pueda contratar con la administración?

Respecto al ámbito subjetivo:

- ¿Debemos acumular los importes de los contratos menores de un mismo licitador para cada uno de los órganos de contratación que tenga una administración o para la administración contratante al completo?

Respecto a la tipología de contratos:

- ¿Debemos acumular los importes, para un mismo licitador, del global de sus contratos de suministro, servicio y obras?
- ¿Debemos acumular los importes para cada una de las tipologías de forma individual?

3.4 Consultas a órganos consultivos estudiadas

Son diversas las consultas realizadas a las Juntas Consultivas de Contratación, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, solicitando aclaración a las preguntas que formulo en el apartado anterior.

3.4.1 Junta Consultiva de Contratación del Estado

3.4.1.1 Expediente 41/2017. Interpretación del artículo 118.3 de la LCSP (Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, 2017)

El Ayuntamiento de Baeza dirige escrito al órgano consultivo solicitando dictamen en los siguientes términos:

“Se solicita a la Junta Consultiva la emisión de un dictamen sobre cómo debe interpretarse la expresión siguiente:” En el expediente se justificará que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de este artículo”. Sin perjuicio de que la Junta informe lo que estime pertinente, de le solicita que aclare expresamente si:

-Esta expresión opera como un límite absoluto, de tal manera que ningún contratista puede suscribir más de un contrato menor, se entiende que por ejercicio presupuestario –la ley no lo indica-, con independencia de que se trate de objetos radicalmente independientes.

- Si por el contrario, y dada la sistemática de dicha expresión, debe entenderse que es a los efectos de evitar el fraccionamiento indebido del objeto del contrato menor del que se trate, de tal manera que nada obstaculizaría que el mismo contratista suscriba con el Ayuntamiento diversos contratos menores, siempre que aplicando las reglas generales en materia de contratación administrativa se trate de contratos con objetos distintos nítidamente y no se trate de prestaciones periódicas y repetitivas.”

Realizando la Junta Consultiva las siguientes:

CONSIDERACIONES JURIDICAS.

1. El objeto de la presente consulta consiste en determinar el sentido que ha de darse a la nueva regla que, en relación con los contratos menores, se contiene en el artículo 118.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. El meritado precepto, novedoso en relación con lo establecido en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, establece lo siguiente:

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

De la redacción transcrita se deduce que en el expediente de contratación propio de los contratos menores habrá que justificar la concurrencia de dos circunstancias:

Que el objeto del contrato no se modifica de forma fraudulenta, de modo que aquél se mantiene incólume a los efectos de evitar un indebido fraccionamiento del contrato cuya finalidad sea prescindir de la aplicación de las reglas generales de la contratación pública. Tal efecto es el propio de la fragmentación artificial del contrato con el fin de cumplir con los umbrales que permiten acudir al contrato menor, obviando injustificadamente la aplicación de las reglas sobre publicidad y requisitos para contratar en los contratos de cuantía superior.

Que el contratista no haya suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen el umbral establecido.

2. Es precisamente en este último punto donde surge la duda a la entidad consultante. La interpretación literal de esta condición llevaría a la conclusión de que, una vez realizado un contrato menor por un contratista, éste ya no podría volver a ejecutar otro contrato menor sin que, por otro lado, la ley limite el periodo o el tipo de contrato a que se refiere la citada limitación. Tal conclusión representa un exceso sobre la finalidad de la norma en sí misma porque supone una restricción exagerada del propio principio de concurrencia, produciendo un resultado completamente irregular. En este sentido, si bien es cierto que en el marco de la contratación directa singularizada que representa el contrato menor la concurrencia no es un principio exigible en la selección del contratista, en el conjunto de contratos menores que se pueden adjudicar en un determinado ente público a lo largo del tiempo la limitación que aneja la interpretación literal del precepto resulta desproporcionada, al impedir de manera absoluta el acceso a otros contratos menores a aquellos que ya hayan ejecutado uno anteriormente.

Por esta razón es menester acudir a otros criterios de interpretación de los contenidos en el artículo 3.1 del Código Civil y, entre ellos, en este caso en particular al espíritu y finalidad que la norma descrita persigue en su conjunto. Bajo esta premisa parece claro que la interpretación separada de los dos requisitos que cita el precepto conduce al absurdo, tal como hemos expuesto, de modo que procedería considerar ambas condiciones como cumulativas y conectadas con un fin último coincidente. Como hemos visto, tal fin es precisamente la proscripción de la división arbitraria del contrato con la finalidad de defraudar los umbrales establecidos para el contrato menor, lo que resulta plenamente congruente con el contenido de la segunda condición que venimos tratando en la medida en que la forma habitual de fraude consiste, en este caso, en la realización sucesiva de contratos menores con el mismo objeto exactamente, esto es, refiriéndose a un contrato que debió ser tratado como una unidad tanto en el aspecto económico como en el aspecto jurídico.

Esta interpretación permite lograr con facilidad la finalidad perseguida por la norma, pero impide que un excesivo rigorismo en su interpretación conduzca a resultados tales como la imposibilidad de ejecutar sucesivos contratos menores por parte de un operador económico en varios supuestos:

- *cuando sus objetos sean cualitativamente distintos o*
- *cuando, siendo las prestaciones que constituyen su objeto equivalentes, no haya duda alguna de que no constituyen una unidad de ejecución en lo económico y en lo jurídico.*

También cabe, mediante esta interpretación, limitar la posibilidad de fraude cuando cualitativamente las prestaciones que constituyen los objetos de los diferentes contratos menores puedan parecer desgajadas sustantivamente entre sí, pero se pueda comprobar que constituyen una unidad en su conjunto. Esta circunstancia puede ocurrir, por ejemplo, en el caso de que se contraten separadamente prestaciones correspondientes a la construcción o fabricación de un mismo bien de suerte que, de haberse considerado una unidad, habría tenido que licitarse un único contrato sujeto a unas condiciones de concurrencia y publicidad más estrictas.

3. Es evidente, a juicio de este órgano consultivo, que cuando el legislador alude a la no existencia de un contrato menor anterior con la misma entidad contratista que, individual o conjuntamente supere los umbrales, la finalidad de la norma es proscribir la posibilidad de que se pueda burlar el límite cuantitativo del contrato menor mediante una actitud opaca que caracterice los sucesivos contratos como independientes entre sí, ocultando el conocimiento de la verdadera unidad existente entre todos ellos. Por eso, la mención contenida en la ley a esta segunda condición no se convierte en baladí o innecesaria en modo alguno. Por el contrario, llama la atención del exégeta sobre la necesidad de que el órgano de contratación (en el sentido que marca la ley en el artículo 101.6) evite la realización de esta conducta mediante la celebración sucesiva de contratos menores cuyo objeto deba considerarse como una unidad.

Por esta razón, la exigencia de que el contratista no haya suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen el umbral establecido debe interpretarse de modo que lo que la norma impide

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

4. Por lo que hace al límite temporal de estas condiciones, cuestión no consultada expresamente pero que se deriva necesariamente del conjunto del precepto, parece razonable que, si entendemos la conducta prohibida por el precepto en términos flexibles, tal como venimos sosteniendo en este dictamen, valoremos la posible existencia de un límite temporal para evitar que la prohibición, y la necesidad de justificación en el expediente que anuda, pueda considerarse indefinida.

Pues bien, tal límite temporal debe ser el que la propia ley marca en el artículo 29 respecto de la duración de los contratos menores. De esta manera, por encima de este periodo de un año, la prevención que se establece en la norma resultaría inaplicable fuera de los supuestos en que, a pesar del tiempo transcurrido, existiese un auténtico fraude. Este supuesto es técnicamente posible, aunque difícil de plantearse en la práctica como consecuencia de la separación temporal entre los distintos contratos menores. Bajo este criterio, por tanto, si la separación entre los contratos menores excede de un año no será necesario justificar en el expediente la inexistencia de un contrato menor con el mismo objeto.

Finalmente, cabe señalar que este plazo debe contarse desde el momento de la perfección del primer contrato menor considerado. En la medida en que la ley no contempla otro trámite que la incorporación de la factura al expediente en el mismo artículo 118, este es el momento a considerar como término de cómputo inicial. Otra opción, como el cómputo por año natural no tendría mucho sentido para los contratos ejecutados al final del mismo y se trataría de una opción convencional y menos segura jurídicamente.

CONCLUSIONES.

Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado alcanza las siguientes conclusiones:

- El artículo 118.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público debe ser objeto de una interpretación teleológica que permite considerar que la finalidad del precepto es justificar en el expediente de contratación de los contratos menores que no se ha alterado indebidamente el objeto del contrato con el fin de defraudar los umbrales previstos para el contrato menor.*
- Esta conducta defraudadora queda prohibida en la ley cualquiera que sea el momento en que se*

produzca.

- *La ley no contempla una limitación a la celebración de contratos menores con un mismo operador económico cuando las prestaciones objeto de los mismos sean cualitativamente diferentes y no formen una unidad. Por ello, fuera de los casos de alteración fraudulenta del objeto del contrato, sí es posible celebrar otros contratos menores con el mismo contratista, pero en este caso habrá de justificarse adecuadamente en el expediente que no se dan las circunstancias prohibidas por la norma.*
- *Cuando entre dos contratos menores cuyas prestaciones sean equivalentes haya mediado más de un año, contado desde la incorporación al expediente de la primera factura, no será necesario proceder a esta justificación en el expediente de contratación del segundo contrato menor. “*

Por tanto, concluye que haciendo una *interpretación teleológica*⁵ del artículo 118.3, se permite considerar que su fin es justificar en el expediente del contrato menor que no existe alteración del objeto del contrato para no superar los umbrales previstos para este tipo de contratos, esto es, para evitar el fraccionamiento.

Añade además que no contempla la Ley una limitación a la celebración de contratos menores con un mismo operador económico cuando las prestaciones sean cualitativamente diferentes y no formen una unidad, esto es, para contratos con objetos diferentes no existe limitación de contratación con el mismo operador, siendo por tanto las cuantías establecidas para los contratos menores en el artículo 118 un límite económico para la utilización de este procedimiento de adjudicación directa, debiendo utilizar en caso de superarlo otros procedimientos de contratación establecidos en la Ley como el procedimiento abierto, restringido o con negociación.

Respecto a la limitación temporal establecida interpreta en las conclusiones que se calculará en el período de un año desde la realización del primer contrato menor, sin entender por tanto que dicha limitación deba ser absoluta ni en un mismo ejercicio presupuestario.

3.4.1.2 Expediente 42/2017. Procedimiento de adjudicación. 14.3. Contratos menores. (Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, 2017)

El Ayuntamiento de Andújar dirige escrito al órgano consultivo solicitando dictamen en los siguientes términos:

“Este Ayuntamiento procede a la adaptación a la nueva Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

⁵ Entendiendo interpretación teleológica o finalista como la que trata de desentrañar el fin perseguido por la Ley.

Existen en su articulado preceptos que generan a los servicios jurídicos dudas interpretativas que trasladan a esta Alcaldía para, a su vez, sean planteadas a ese órgano de consulta en materia de contratación pública, Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, al objeto de obtener un criterio de interés general que nos permita actuar con la mayor seguridad y precisión jurídica en el proceso práctico de adaptación normativa.

Por ello, de conformidad con el artículo 328 de Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP) y el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, vengo en formular la siguiente consulta:

En la tramitación de los expedientes de contratos menores el artículo 118 LCSP exige una cierta actividad administrativa que supone limitaciones en su utilización, así por ejemplo el apartado tercero dispone que "en el expediente se justificará que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de este artículo. El órgano de contratación comprobará el cumplimiento de dicha regla. Quedan excluidos los supuestos encuadrados en el artículo 168.a).2º."

Y por su parte, el artículo 118.1 segundo párrafo LCSP exige "en los contratos menores la tramitación del expediente exigirá el informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato. Asimismo se requerirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan".

A).-La no superación por contratista, individual o conjuntamente, cómo debe interpretarse? ¿Qué plazo temporal hay que tomar en consideración para aplicar ese límite?"

B).-Respecto al informe de necesidad del órgano de contratación, ¿cabría hacer una interpretación amplia de ese requisito para considerar que la concejalía proponente del gasto sea quien informe la necesidad? Resulta contrario a un racional principio de eficacia y simplificación administrativa que en cada contrato menor deba un Alcalde informar la necesidad de la contratación y, por ejemplo, a nivel estatal un Ministro, un Secretario de Estado o un Subsecretario.

En caso de ser preceptivo el pronunciamiento del órgano de contratación, ¿se podría materializar esa necesidad mediante una providencia de Alcaldía de inicio de expediente, con lo que sería similar a la iniciación general de los expedientes en el artículo 116 LCSP?"

Dictaminando el Abogado del Estado-Secretario de la Junta Consultiva en sus cuatro primeras

conclusiones de forma literal a lo concluido en el ejemplo anterior, Expediente 41/2017, y añadiendo dos conclusiones más:

- *La ley no establece un modo concreto de comprobación del cumplimiento de los límites del contrato menor ni tampoco un sistema de constancia documental en el expediente, si bien la misma es recomendable.*
- *El informe de necesidad del contrato debe ir firmado por el titular del órgano de contratación sin que pueda sustituirse por un mero acuerdo de inicio.*

3.4.1.3 Expediente 22/2018. Contratos menores de I+D+I (Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, 2018).

La Universidad de Huelva dirige consulta a la Junta consultiva del Estado acerca de la posibilidad de aplicar a los contratos de I+D+I las reglas de los contratos menores, especialmente en lo que hace a su no consideración como una unidad en lo jurídico y lo económico. Para ello comienza su consulta nombrando el artículo 8:

“Artículo 8 de la LCSP, Negocios y contratos excluidos en el ámbito de la investigación, el Desarrollo y la Innovación. Quedan excluidos de la presente Ley los contratos de investigación y desarrollo, excepto ...”
y pasando a realizar las siguientes consideraciones:

Primero: Parece que hay un espacio para que estas actividades precisen de la contratación menor, puesto que resultan de difícil o imposible cumplimiento efectivo, en este ámbito, las obligaciones de planificación previstas en el artículo 128, en particular en su apartado cuarto, en virtud del cual:

"4. Las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada".

Resulta cuando menos complejo realizar tales previsiones en una actividad que, por lo general, se basa en la obtención o formalización de contratos, ayudas o subvenciones cuyo pago y periodo de ejecución se desconocen a priori.

Segundo: En relación con la exigencia de contabilidad separada para los fondos europeos.

En el ámbito de la I+D resulta habitual que los programas estatales y regionales se articulen en base a la cofinanciación de fondos europeos en sus diversas variantes.

Como consecuencia de ello, el beneficiario debe dar a tales fondos un tratamiento específico que se traduce en la exigencia de contabilización separada de los mismos sobre la base de las exigencias

establecidas en el artículo 125.4 del Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo, que dispone lo siguiente:

"4. En lo que respecta a la gestión y el control financieros del programa operativo, la autoridad de gestión deberá:

b) garantizar que los beneficiarios que participan en la ejecución de las operaciones reembolsadas sobre la base de los costes subvencionables en los que se haya incurrido efectivamente o bien lleven un sistema de contabilidad aparte, o bien asignen un código contable adecuado a todas las transacciones relacionadas con una operación; La entidad beneficiaria viene por tanto obligada a dar un tratamiento diferenciado de carácter finalista a los citados fondos que se caracterizan por estar vinculado en exclusiva a la obtención de un fin (el desarrollo del objeto del proyecto).

Debe señalarse en este punto que la exigencia de contabilidad separada se incorpora de forma común al texto de las bases reguladoras de subvenciones en materia de I+D.

Tercero: En cuanto a la vinculación del gasto al objeto de la actividad subvencionada, en materia de actividades de I+D resulta de aplicación, además de la normativa de los fondos comunitarios subyacentes, la normativa Estatal de aplicación y en particular la relativa al ámbito de las subvenciones. Así la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones establece:

Artículo 31. Gastos subvencionables.

1. Se consideran gastos subvencionables, a los efectos previstos en esta ley, aquellos que de manera indubitada respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada, resulten estrictamente necesarios y se realicen en el plazo establecido por las diferentes bases reguladoras de las subvenciones.

Se establece por tanto una vinculación absoluta entre los gastos a realizar y el objeto o finalidad perseguidos por la ayuda que viene a considerarse como una unidad de ejecución.

En este sentido cabe citar el Artículo 14 del citado texto en el que se establece:

"Obligaciones de los beneficiarios.

1. Son obligaciones del beneficiario:

a) Cumplir el objetivo, ejecutar el proyecto, realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de las subvenciones".

El proyecto se configura, por tanto, como unidad de objeto indisoluble, sujeto a todo tipo de actuaciones de control y verificación y los fondos asignados al mismo como unidad independiente en un sentido presupuestario.

Los argumentos expuestos justifican, en definitiva, la consulta dirigida a esta Junta sobre la idea de que las actividades de I+D, canalizadas a través de sus vías tradicionales (proyectos de investigación y contratos de los artículos 68 y 83 LOU), constituyen una unidad diferenciada en lo económico y lo jurídico, que permitiría una aplicación flexible del art. 118.3 LCSP en el caso de que proceda acudir a la contratación menor, tal y como señalan los Informes 41/2017 y 42/2017, emitidos por esta misma Junta.

Las consideraciones planteadas por la Universidad de Huelva se pueden resumir en:

1 - Plantea la necesaria contratación menor basándola en la difícil programación de la contratación pública (art. 128) para la ejecución de contratos, ayudas o subvenciones de los que a priori se desconoce su concesión y plazo de ejecución.

2 - Contabilidad separada para fondos europeos. En base al tratamiento específico de este tipo de ayudas por el que *“la entidad beneficiaria viene por tanto obligada a dar un tratamiento diferenciado de carácter finalista a los citados fondos que se caracterizan por estar vinculados en exclusiva a la obtención de un fin (el desarrollo del objeto del contrato)”*

3 - La vinculación del gasto al objeto de la actividad subvencionada. Nombrando la legislación aplicable a esta actividad, que es, entre otra:

- a) la normativa de fondos comunitarios,
- b) la estatal de aplicación,
- c) la ley general de subvenciones

Estableciendo en esta tercera consideración una *“vinculación absoluta entre los gastos a realizar y el objeto o finalidad perseguidos por la ayuda que viene a considerarse como una unidad de ejecución”* citando el artículo 14 de la Ley de Subvenciones *“el proyecto se configura, por tanto, como unidad de objeto indisoluble, sujeto a todo tipo de actuaciones de control y verificación y los fondos asignados al mismo como unidad independiente en un sentido presupuestario”*

Por todo ello, plantea que tanto los *contratos* del artículo 83 de la LOU como los *proyectos de investigación* se consideran unidad diferenciada en lo económico y lo jurídico, permitiendo una aplicación flexible de la limitación establecida en el artículo 118.3 LCSP por la mención establecida en los Expedientes 41 y 42 de la Junta consultiva estatal, ya comentados, al artículo 101.6 LCSP, que sí introduce el concepto de unidades funcionales separadas.

El Abogado del Estado firmante del Informe realiza las Consideraciones jurídicas y Conclusiones, de las que extraigo:

“1. La Universidad de Huelva plantea consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado acerca de la posibilidad de aplicar a los contratos de I+D+I las reglas de los contratos menores, especialmente en lo que hace a su no consideración como una unidad en lo jurídico y en lo económico ...”

“2. Este precepto, ..., proscribe la celebración de sucesivos contratos menores de forma fraudulenta con el fin de defraudar los umbrales de la contratación menor mediante un fraccionamiento artificioso del contrato. Su adaptación a los contratos de I+D+I exige realizar una exégesis de las circunstancias de cada contrato en particular pues la regla, tal como ha sido configurada en la ley, es de aplicación a cualquier tipo de contrato que esté sujeto a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Aunque los contratos de I+D+I suelen tener unas características ticas concretas que pueden llegar a dificultar la planificación previa por parte del órgano de contratación, que pueden exigir una contabilidad separada y que pueden suponer, cuando van precedidas de una subvención pública concedida con una finalidad específica, que las cantidades que el órgano de contratación disponga estén rígidamente vinculadas a la realización del contrato, tales características pueden o no ocurrir. Dependiendo de la forma de contratación que el ente contratante escoja en estos supuestos habrá considerar que la prestación es independiente de la de otros contratos menores o bien entender que no es así.”

“3. Por esta razón, los términos en que está redactada la consulta son excesivamente genéricos. La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado entiende que no cabe hacer una declaración tan tajante como la que en ella se plantea, si bien lo cierto es que en aquellos supuestos en que el análisis casuístico nos permita llegar a la conclusión de que no existe posibilidad de fraccionamiento ilícito atendiendo a otros contratos menores precedentes podremos decir que estos contratos constituyen una unidad distinta y que no opera la limitación del artículo 118.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.”

Por el contrario, pueden existir ciertos supuestos en los que el contrato de I+D+I no esté configurado de aquella manera. Nótese, en este sentido, que la definición de cada supuesto es una operación que exige la aplicación del método jurídico a cada caso concreto ...”

4. Es evidente que de los diferentes factores que hay que tener en cuenta a la hora de determinar si ha existido un fraude en el empleo del contrato menor tanto la planificación como la sujeción del objeto del contrato a los límites de un proyecto constituyen factores de gran relevancia. Pero bajo el criterio de esta Junta Consultiva no son los únicos y la casuística puede desbordar la estricta declaración que se nos solicita.

CONCLUSIONES

- *Como otros tipos de contratos, por su materia y características habituales, los contratos de I+D+I son susceptibles de configurarse como una unidad independiente en lo económico y en lo jurídico sin que les sea de aplicación la limitación del artículo 118.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.*

- *La libertad de configuración del contrato que disfrutaban los órganos de contratación impide hacer una declaración general a este respecto, debiendo analizarse en cada caso si concurre la limitación a que alude el artículo 118.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.*

Concluye la Junta que los contratos de I+D+I son susceptibles de considerarse como una unidad independiente sin que les sea de aplicación la limitación del 118.3 LCSP, pero no realiza una declaración general para todos ellos, sino que los órganos de contratación deberán realizar un análisis individualizado para cada caso concreto.

3.4.2 Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la CCAA de Aragón

3.4.2.1 *Informe 3/2018, de 13 de febrero. (Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, 2018)*

El presidente de la Diputación Provincial de Zaragoza se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón mediante oficio, de fecha 15 de enero de 2017, con las siguientes preguntas:

PRIMERO. - La limitación introducida para los contratos menores por el artículo 118.3 de la LCSP por razón del contratista ¿Debe entenderse con independencia del objeto y características del contrato, de manera que la cifra máxima lo es a todos los contratos menores suscritos con el contratista durante el año por el órgano de contratación, o lo es en función del objeto del contrato y características del contrato?

SEGUNDO. - A la vista de la remisión que la Disposición Adicional Novena de la LCSP realiza al artículo 118, para la contratación del acceso a bases de datos y la suscripción a publicaciones ¿Hay que entender que también en estos casos opera la limitación introducida para los contratos menores por el artículo 118, 3 de la LCSP?

TERCERO. - ¿Cuál es el plazo en el que rige la limitación de contratación con el mismo empresario?. ¿Qué duración deben tener los contratos del acceso a bases de datos y la suscripción a publicaciones a que se refiere la Disposición Adicional Novena LCSP?

CUARTO. - En aquellos supuestos en que los órganos de contratación disponen de un procedimiento especial para la adjudicación de los contratos menores, que incluye publicidad y libre concurrencia; de manera que existe auténtica licitación, con plazo de presentación de ofertas, desde su publicación, y valoración de las ofertas presentadas ¿Es de aplicación la limitación introducida para los contratos menores por el artículo 118.3 de la LCSP por razón del contratista?

QUINTO. - ¿Cómo debe actuarse en los supuestos, especialmente en los pequeños municipios, en que únicamente pueda ser adjudicatario del contrato un empresario con el que ya se ha contratado y, por tanto, no se pueda contratar sin superar el límite legal?

A lo que la Junta Consultiva informa las siguientes:

III. CONCLUSIONES.

I. La regla de incompatibilidad que establece el art. 118.3 debe operar respecto de contratos menores de la misma tipología a aquél que pretenda adjudicarse de manera sucesiva, es decir, entre contratos menores de obras, entre contratos menores de servicios o entre contratos menores de suministros respectivamente, anteriores al nuevo contrato de obras, servicios o suministros que pretenda adjudicarse.

II. Las normas especiales para la contratación del acceso a bases de datos y la suscripción a publicaciones consisten, en esencia, en aplicar para la adjudicación de dichos contratos las normas de procedimiento establecidas en la LCSP para los contratos menores, con las salvedades indicadas.

III. La regla de incompatibilidad prevista en el art. 118.3 LCSP resulta de aplicación respecto a cada uno de los órganos de contratación, no respecto a la entidad respecto a la que varios de tales órganos puedan imputar sus actuaciones.

IV. La incompatibilidad para la adjudicación de nuevos contratos menores cuando se superen las cuantías establecidas en el art. 118.1 subsistirá durante el ejercicio o anualidad presupuestaria con cargo al cual se imputen los créditos que financiaron la ejecución de los contratos menores adjudicados con anterioridad.

V. La incompatibilidad contenida en el art. 118.3 LCSP parte de la consideración de la contratación menor como un procedimiento contractual que permite la adjudicación directa. Sin embargo no bastará con cualquier publicidad o promoción de la concurrencia –en sí recomendables con carácter general– para sortear los límites establecidos para los contratos menores. La previsión legal de un procedimiento abreviado abierto sumario se hizo expresamente para canalizar contratos que en muchos casos pueden tramitarse por uno u otro procedimiento, como alternativa al contrato menor. En consecuencia, es la aplicación de un procedimiento que cumpla con los requerimientos establecidos por el legislador para el procedimiento abierto abreviado sumario, u otro con mayores garantías de publicidad y concurrencia, lo que evitará la aplicación de los límites cumulativos del art. 118.”

Podemos observar como la Junta Consultiva de Aragón difiere con la Junta Consultiva Estatal en dos cuestiones vitales:

- La limitación especificada en el artículo 118.3 debe operar en función de la tipología de los contratos realizados por el mismo operador económico, imposibilitando que este pueda suscribir contratos menores de la misma tipología que, en su conjunto, superen

los umbrales especificados en el apartado 118.1. No hace mención la Junta Consultiva al objeto de estos contratos menores, por tanto, y he aquí la principal diferencia con la Junta Consultiva del Estado, todos los contratos menores realizados por el mismo operador económico van acumulándose en cada una de las tres tipologías: suministros, servicios y obras.

- Respecto a la interpretación del período en el que se deben acumular los umbrales establecidos para los contratos menores la Ley fija en su artículo 29.8 la duración máxima de los contratos menores en un año, de esta forma ambas coinciden en el período temporal en el que se deben controlar los umbrales por operador económico, pero difieren en la forma de hacerlo, concluyendo la de Aragón que será en el mismo ejercicio presupuestario donde se va a imputar el gasto, mientras que la Estatal concluye que será en el año inmediatamente anterior a la realización del contrato menor.

Asimismo, en el apartado V.- *Ámbito subjetivo de la regla de incompatibilidad del art. 118.3 LCSP*, la Junta concluye que la limitación se debe aplicar a cada uno de los órganos de contratación que pueda tener una entidad, y no a la entidad respecto a la que dichos órganos imputen sus actuaciones. Respecto al modo en que afecta la delegación de competencias a la limitación, la Junta recuerda el artículo 9.4 de la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*: «*Las resoluciones administrativas que se adopten por delegación indicarán expresamente esta circunstancia y se considerarán dictadas por el órgano delegante*», y dicta que no se podrán superar los umbrales establecidos ya que los contratos menores celebrados por delegación se entenderán adjudicados por el órgano delegante.

3.4.3 Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid

3.4.3.1 Informe 1/2018, de 11 de abril, sobre adjudicación de los contratos menores en la *nueva Ley de contratos del sector público (Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, 2018)*

El Secretario General Técnico de la Consejería de Educación e Investigación dirige escrito a la citada Junta solicitando emisión de informe sobre la siguiente cuestión:

“En relación con el art. 118.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, cuya entrada en vigor se producirá el próximo 9 de marzo, la exigencia de que debe justificarse en el expediente, para adjudicar un contrato menor de obras a una empresa, que esa empresa o contratista no ha suscrito más contratos menores de obras, ¿se interpreta en el marco sólo de un expediente de obra, referido a un objeto concreto? En definitiva, se trata de determinar si una empresa que ha sido

adjudicataria de un contrato menor por el importe máximo legalmente establecido (inferior a 40.000 euros, sin IVA), si podría ser adjudicataria de otros contratos menores con objeto contractual distinto del contrato menor adjudicado, o, en caso contrario, si ya no podría adjudicársele ningún contrato menor más por el mismo órgano de contratación. La presente consulta se justifica ante la inminente entrada en vigor de la LCSP 9/2017, el próximo 9 de marzo, y por tener una importante implicación práctica en la gestión administrativa la aplicación del art. 118.3 relativo a la celebración de contratos menores, cuestión que es fundamental aclarar lo antes posible para prever y planificar las actuaciones administrativas de contratación administrativa con la debida antelación.

A lo que la Junta Consultiva contesta con las siguientes conclusiones:

“CONCLUSIONES

1.- La regla de incompatibilidad descrita en el artículo 118.3 de la LCSP opera respecto de contratos menores de la misma tipología -obras, servicios y suministros- que pretendan adjudicarse de forma sucesiva.

2.- Las limitaciones relativas a las cuantías de los distintos tipos de contratos menores se refieren a cada uno de los órganos de contratación de la Administración contratante, por lo que deberán ser éstos quiénes arbitren las medidas destinadas a efectuar la comprobación indicada en el artículo 118.3 de la LCSP.

3.- El período temporal a que se refiere la prohibición de no superar las cuantías del contrato menor con un mismo empresario ha de entenderse referido a la anualidad o ejercicio presupuestario correspondiente.”

Podemos observar cómo está en línea con lo concluido por la Junta de Contratación Administrativa de Aragón, entendiendo que los umbrales especificados por la Ley lo son para cada una de las tipologías de contratos menores, además de entender que la prohibición de superar los mismos lo será durante el ejercicio presupuestario y no durante el año anterior.

3.4.4 Junta Asesora de Contratación Pública del Gobierno Vasco

3.4.4.1 Recomendación 1/2018, de 11 de abril (Junta Asesora de Contratación Pública del Gobierno Vasco, 2018).

En línea con lo concluido por las Juntas de Contratación de la Comunidad de Madrid y de Aragón se expresa la Junta Asesora del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco, con las siguientes recomendaciones:

“Se debe justificar igualmente que el objeto social o actividad económica de la persona contratista, que ésta debe aportar a través de declaración responsable o referencia a su inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas, se corresponde con el del contrato, y que no ha suscrito con ese

órgano de contratación más contratos menores que individual o conjuntamente superen las cifras que marcan el límite de los contratos menores en el propio artículo 118 (habrán de ser inferiores a 40.000 euros en obras y a 15.000 respectivamente en servicios y suministros. Se trata en todo caso de valor estimado del contrato). El uso del término “cifra” en este tercer apartado del artículo lleva a sugerir que la limitación de no haber suscrito más contratos no es absoluta sino sólo referida a cada tipo de contrato (obras, servicios, suministros) respectivamente, pues a ellos se corresponden las cifras. Lo contrario dejaría sin virtualidad el apartado 3 del artículo.

e) El límite temporal en que opera la prohibición de que el órgano de contratación adjudique a la misma persona física o jurídica sería el de los contratos menores, es decir, un año. Y éste entendido como año o ejercicio presupuestario. La posibilidad de operar en los doce meses anteriores a la aprobación del gasto no se considera factible en esta Administración, teniendo en cuenta que también son contratos menores pero exceptuados de publicidad trimestral a la luz de la Ley los pagados con anticipos de caja (o fondos ordinarios anticipados). Es decir, en cada ejercicio presupuestario sólo podrá contratarse una vez con cada contratista cada tipo u objeto contractual según lo definido más arriba. En este año 2018, si se hubieran suscrito contratos menores en los meses anteriores a esta Recomendación, alcanzando las cifras antedichas por tipo, no podrá volver a hacerse, en los términos del apartado d), hasta que finalice el ejercicio presupuestario.

3.4.5 Comisión Consultiva de Contratación Pública de Andalucía

3.4.5.1 *Informe 6/2018, de 12 de Julio de 2018, sobre diversas cuestiones de interpretación de los expedientes de contratación en contratos menores de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (Comisión Consultiva de Contratación Pública de la Junta de Andalucía, 2018)*

Por parte de diversos órganos de la administración andaluza se solicita a la comisión consultiva que emita informe en relación a la interpretación del artículo 118.3. El texto de las consultas realizadas se puede resumir en:

Por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación:

“En relación con dicha previsión, desde esta Secretaría se interesa conocer cómo debe interpretarse la no superación por contratista mencionada así como el plazo temporal que hay que tomar en consideración para aplicar el límite indicado. Igualmente, se consulta el ámbito subjetivo de esta regla de incompatibilidad, es decir, si se aplica a entidades contratantes o a órganos de contratación y, en este último supuesto, cómo aplicaría en los casos en que la competencia para contratar se encuentra delegada.”

Por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural:

“Ante las interpretaciones divergentes que se han ido sucediendo y al objeto de aclarar el estado de la

cuestión es por lo que se eleva a la Comisión Consultiva de Contratación Pública de Andalucía la siguiente consulta:

- La regla de incompatibilidad establecida para los contratos menores en el artículo 118.3 de la LCSP debe entenderse de acuerdo con lo interpretado por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, con la posición establecida por la Comunidad de Aragón, compartida por la Comunidad Autónoma de Madrid, o, por el contrario, debemos atenernos a otra perspectiva que no se recoja en este escrito?
- ¿el período temporal a que se refiere debe entenderse como el año inmediatamente anterior a la aprobación del gasto del nuevo contrato o como la anualidad o ejercicio presupuestario correspondiente? En un caso u otro, ¿el inicio del cómputo debe considerarse en todo caso la aprobación del gasto del nuevo contrato menor que pretenda adjudicarse?"

Por el Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera:

"En el caso de que el órgano de contratación haga uso de la posibilidad establecida en el artículo 61 en cuanto a la delegación o desconcentración de sus competencias y facultades en esta materia, ¿el cumplimiento de la obligación de comprobación de que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero del artículo 118 ha de interpretarse a nivel de Órgano de contratación o de órgano gestor como consecuencia de la delegación o desconcentración?"

Por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud, traslada la consulta realizada por la Dirección General de la Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud en relación a la aplicación del artículo 118.3 en el ámbito de la actividad de gestión de la investigación científica biomédica:

"Si, considerando las circunstancias y peculiaridades descritas sobre el Proyecto de Investigación como entidad operativa de desarrollo de (a actividad investigadora por las Fundaciones de la RFGI-SSPA, y a los efectos del cumplimiento de las obligaciones y limitaciones establecidas en el artículo 118.3 LCSP, la contratación en el marco de cada uno de los Proyectos de Investigación, como unidades funcionales separadas, de un contrato menor con un mismo operador económico y con un determinado objeto, permite considerar adecuadamente que por parte la Fundación gestora del conjunto de Proyectos de Investigación diferentes no se esté alterando indebidamente el objeto del contrato, considerándose por tanto que las prestaciones objeto de dichos contratos sean cualitativamente diferentes y no forman una unidad por encontrarse vinculados a distintos Proyectos de Investigación, independientes y diferenciados en los términos y circunstancias descritas"

Produciendo todas ellas el siguiente pronunciamiento expreso, que resumo de la misma forma que las consultas, de la Comisión Consultiva:

La redacción del artículo 118.3 puede suscitar dudas en relación a los ámbitos objetivo, subjetivo y temporal, pasando a referirse a cada uno de ellos:

- **Ámbito temporal**

Al no contener referencia al mismo el tenor literal del artículo no permite conocerlo, por tanto, acude a la enmienda 583, mencionada anteriormente en este trabajo, y a la duración máxima del contrato menor establecida en el artículo 29.8, para considerar que el ámbito temporal aplicable es el de la anualidad presupuestaria. De esta forma está en consonancia con lo pronunciado por las Juntas Consultivas de Aragón y de la Comunidad de Madrid.

- **Ámbito Subjetivo.**

Cuestionan los órganos consultantes si la regla de incompatibilidad se aplica por entidad contratante o por órgano de contratación, y en este último caso, cómo aplicaría en los supuestos en los que la competencia para contratar se encuentre delegada.

La LCSP no hace distinción entre los órganos que tienen atribuida la competencia como titulares y las que la ejercen por delegación o por desconcentración del órgano de contratación, no obstante, el artículo 118 hace referencia en su redacción al valor estimado del contrato para el establecimiento de los umbrales del contrato menor. En el artículo 101.6 de la Ley se establece:

“6. Cuando un órgano de contratación esté compuesto por unidades funcionales separadas, se tendrá en cuenta el valor total estimado para todas las unidades funcionales individuales.

No obstante lo anterior, cuando una unidad funcional separada sea responsable de manera autónoma respecto de su contratación o de determinadas categorías de ella, los valores pueden estimarse al nivel de la unidad de que se trate.

En todo caso, se entenderá que se da la circunstancia aludida en el párrafo anterior cuando dicha unidad funcional separada cuente con financiación específica y con competencias respecto a la adjudicación del contrato.”

Además, el Informe de la Junta nombra el Considerando nº 20 de la Directiva 2014/24/UE:

“A los efectos de estimar el valor de un contrato concreto es preciso aclarar que debe permitirse basar la estimación de este valor en una fragmentación del objeto del contrato únicamente cuando esté justificado por motivos objetivos. Por ejemplo estaría justificada una estimación del valor de un contrato al nivel de una unidad funcional que esté separada del poder adjudicador, como es el caso de un colegio o de una guardería, siempre y cuando la unidad de que se trate sea responsable de manera independiente de su contratación. Puede suponerse que así es cuando la unidad funcional que esté

separada del poder adjudicador lleve los procedimientos de contratación y tome las decisiones de compra de manera independiente, disponga de una línea presupuestaria separada para los contratos de que se trate, celebre el contrato de manera independiente y lo financie con cargo a un presupuesto del que dispone. No se justifica una fragmentación cuando el poder adjudicador se limite a organizar una licitación de manera descentralizada.”

Teniendo en cuenta que el concepto del *valor estimado* es el elemento determinante para la selección del procedimiento de contratación, y de las obligaciones en materia de publicidad, entiende la Comisión Consultiva que las referencias a órganos de contratación se deben entender como hechas a aquellos órganos que ejerzan facultades del órgano de contratación directamente o por delegación, siempre que lo hagan de forma autónoma y que gestionen partidas presupuestarias con exclusividad.

En el caso de la *desconcentración de competencias*, y según lo establecido en el artículo 8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: *“la titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes”*.

- **Ámbito Objetivo.**

Entiende la Comisión Consultiva que la finalidad del artículo 118.3 es *“evitar que se altere el objeto del contrato para eludir los principios básicos de publicidad y transparencia, no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores, libertad de acceso a la contratación pública y eficiencia en la utilización de los fondos públicos...”*, es decir, eludir los principios básicos especificados en el Preámbulo de la Ley, y *“El órgano de contratación deberá justificar que el objeto del contrato es cualitativamente distinto al de los otros contratos menores realizados por el mismo órgano, o bien, que aun cuando las prestaciones que constituyen el objeto de esos contratos menores son equivalentes, no hay duda alguna de que no constituyen una unidad funcional o de ejecución en lo económico y en lo jurídico”*.

Por tanto, en la línea de la Junta Consultiva de Contratación del Estado, entiende que en el caso de que el objeto del contrato menor sea cualitativamente distinto a otros ya celebrados, y no forme parte de una unidad funcional o de ejecución, no resulta de aplicación la limitación establecida en el artículo 118.3

Respecto al fraccionamiento de los contratos, entiende la Comisión Consultiva que existe fraccionamiento indebido *“... cuando las diversas partes de la prestación que se contrata por separado no son susceptibles de aprovechamiento o utilización por separado, por constituir una unidad funcional u operativa entre ellas”*. Por el contrario, entiende que no existe

fraccionamiento indebido cuando nos encontramos ante varios objetos que no están vinculados entre sí, o siendo estos semejantes, son independientes.

3.4.6 Junta Superior de Contractació Administrativa de la Generalitat Valenciana

3.4.6.1 *Informe 4/2018, de 15 de junio de 2018, diversas cuestiones de interpretación del Art. 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público en relación con la contratación menor (Junta Superior de Contractació Administrativa de la Generalitat Valenciana, 2018)*

Por parte del Ajuntament de Xirivella se plantea las siguientes consultas, entre otras:

“...2.- A la hora de apreciar que no se está produciendo un fraccionamiento del objeto del contrato, según el tenor literal del apartado tercero del art. 118 de la LCSP 2017:

2.1.- ¿Qué periodo debe entenderse como referencia para apreciar que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero del art. 118 de la LCSP 2017? ¿Un año natural (que puede abarcar dos ejercicios presupuestarios)? ¿Un ejercicio presupuestario? ¿Algún otro período (dos años, dos ejercicios, tres años, etc) ?

2.2.- El matiz del art. 118.3 de la LCSP 2017 que señala “(...) que el contratista no ha suscrito mas contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de este artículo”, ¿Debe entenderse referido a cualquier calificación de contrato, esto es, que un contratista haya sido adjudicatario de contratos de obras, servicios y/o suministros, o dicha limitación opera respecto a cada tipo contractual? ¿O a cada objeto contractual?

2.3.- ¿La limitación antes referida recogida en el art. 118.3 LCSP 2017 se entiende respecto a ese órgano de contratación (Alcalde respecto a sus contratos, concejalía delegada respecto a los suyos, Junta de Gobierno Local respecto a los suyos y Pleno respecto a los suyos) o respecto a la Administración contratante (Ayuntamiento en conjunto)?...”

A lo que la Junta contesta:

“...CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. Incoherencia e in adecuación de una interpretación literal del artículo 118.3 de la Ley.

La regulación de los contratos menores en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, (en lo sucesivo LCSP), ha supuesto un cambio radical de la regulación anterior que no solo no resuelve las imprecisiones que esta contenía en la norma a la que esta Ley ha sustituido --o los problemas que su aplicación generaba-- sino que añade bastantes más. Una prueba de ello es la multiplicidad de informes emitidos por los órganos

consultivos del Estado y de varias comunidades autónomas, algunos de ellos dispares entre sí, tratando de interpretar el artículo 118 de la LCSP y de llenar los vacíos dejados por éste.

De la lectura del precepto anterior y de todos los informes interpretativos emitidos hasta el momento sobre la nueva regulación de los contratos menores solo puede extraerse una conclusión previa común: que una interpretación literal de la regla contenida en el apartado 3 del artículo 118 de la LCSP equivaldría prácticamente a la imposibilidad de utilizar esa figura contractual, salvo excepcionalmente, pues si se considera la circunstancia de que el legislador no ha querido establecer límites temporales, objetivos y subjetivos o territoriales de ningún tipo a la restricción impuesta para poder adjudicar a un contratista un contrato menor, una interpretación literal de la norma nos llevaría a la conclusión de que una vez que una empresa sea --o haya sido-- adjudicataria de algún contrato menor de cualquier administración pública española, nunca más podrá ser adjudicataria de otro si al serlo supera el importe establecido como umbral en el artículo 118.1 de la LCSP. Y como, por otra parte, es imposible o muy difícil que un órgano de contratación concreto pueda cumplir la obligación que establece el 118.3 de “comprobar” el cumplimiento de dicha limitación, habría que concluir igualmente que no es posible utilizar la figura del contrato menor con la suficiente seguridad jurídica de no estar vulnerando la ley.

La anterior consideración es necesaria para advertir, en primer lugar, que el presente informe no hará sino aportar una interpretación más, en gran parte coincidente con las que ya han efectuado otros órganos consultivos, dirigida a facilitar a los órganos de contratación la aplicación de las normas citadas de una forma compatible y coherente con las restantes normas de la propia LCSP y con la finalidad perseguida por el legislador, partiendo de que el cumplimiento de tales normas ha de ser, además, viable...

3. *Período temporal al que debe entenderse referida la incompatibilidad prevista en el artículo 118.3 de la LCSP.*

En consecuencia, respecto al período que debe tomarse como referencia para apreciar el cumplimiento de la limitación establecida en el apartado 1 del artículo 118 de la LCSP, en relación con su apartado 1, esta Junta entiende que puede y debe considerarse más adecuado y conveniente al interés general el período correspondiente a cada ejercicio presupuestario para computar los contratos menores adjudicados a un determinado contratista, dado que este criterio se adapta mejor a la diversidad de situaciones que pueden darse en la gestión cotidiana y, además, facilita su comprobación por los órganos encargados de la fiscalización de las cuentas públicas, rendidas y contabilizadas siempre por ejercicios presupuestarios.

4. *Clase y objeto del contrato sobre el que recae la limitación del artículo 118.3 de la LCSP*

Por tanto, la limitación establecida en el artículo 118.3 debe entenderse, en lo relativo al objeto del contrato menor, como una prohibición de adjudicar directamente a un mismo contratista contratos menores del mismo tipo que superen el umbral establecido en el 118.1 y para prestaciones fragmentadas o sucesivas que deberían tratarse como una unidad y podrían haberse licitado conjuntamente y adjudicado mediante un procedimiento de contratación público.

5. *Ámbito orgánico o subjetivo en el que debe cumplirse la limitación del artículo 118.3 de la LCSP*

... Precisamente por eso, dado que el artículo 118.3 tiene por finalidad prohibir el recurso al contrato menor para eludir las obligaciones que en función del valor estimado de las prestaciones se derivan de los principios de publicidad y de concurrencia que rigen en la contratación pública, la misma interpretación teleológica que venimos haciendo en los anteriores aspectos analizados en el presente informe debe aplicarse en el presente supuesto: la referencia al "órgano de contratación" contenida en dicho artículo debe ser entendida como referida a aquellos órganos que ejercen las facultades del órgano de contratación, bien sea como titulares de la competencia o bien por delegación o por desconcentración (si no fuera así la Ley lo hubiera dicho expresamente), siempre que tengan autonomía y responsabilidad suficientes para adjudicar los contratos menores y lo hagan con cargo al presupuesto del que disponen o tienen asignado en exclusiva, siendo, por tanto, sobre quienes debe recaer la obligación de comprobar que en su unidad funcional o en la entidad de la que son responsables no se adjudican directamente a un mismo contratista contratos menores cuyo valor estimado acumulado incurra en la prohibición establecida en el artículo 118.3, tal como viene siendo interpretada en el presente informe..."

En las consideraciones del Informe de la Junta podemos observar su consonancia con otros informes emitidos por el resto de órganos consultivos en materia de contratación, compartiendo con la Junta Estatal su interpretación de la limitación del artículo 118 para objetos del contrato similares o que formen una unión, añadiendo, que se entiende esta limitación para cada una de las tipologías de contratos menores, en consonancia esta vez con lo considerado por las Juntas de Aragón, Madrid y Gobierno Vasco. Respecto al ámbito temporal difiere de la Junta Estatal para considerarlo por ejercicio presupuestario y, por último, coincide con la Junta de Andalucía respecto al ámbito subjetivo del órgano de contratación.

3.4.6.2 Informe 8/2018 de 15 de junio 2018. Interpretación del art. 118.3 de la ley 9/2017, de 8 de noviembre de, de contratos del sector público (Junta Superior de Contractació Administrativa de la Generalitat Valenciana, 2018)

Por parte de la Presidencia de la Generalitat se le plantean a la Junta diversas cuestiones respecto a la interpretación del artículo 118, nombrando los diferentes pronunciamientos, ya estudiados, de la Junta Estatal y de Aragón:

"... Tenint en compte que l'expedient en particular que ha inclòs la LCSP per als contractes menors suposa una implicació directa i obligatoria de l'òrgan de contractació a fi d'evitar els fraccionaments, justificant que no s'altera l'objecte del contracte per a evitar les normes generals de contractació i que el contractista no ha superat, per mitjà de l'acumulació de contractes menors els llindars continguts en el punt 1 de l'article 118, resulta necessari resoldre les qüestions següents:

a) Com interpretar "que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o

conjuntamente superan la cifra que consta en el apartado primero de este artículo" Ja que l'art. 118.1 estableix que "se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 €, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 €, cuando se trate de contratos de suministros o de servicios" indicant dos xifres, es plantegen tres possibles interpretacions:

1.- Que es considere "la xifra" com la més alta del punt primer de l'article, és a dir, que haja de ser inferior a 40.000 € en total.

2.- Que es considere que "la xifra" ha d'associar-se al tipus de contracte, és a dir, que un mateix contractista poguera acumular en contractes menors una quantitat inferior a 70.000 € (40.000 € per mitjà de la realització d'obres, 15.000 € per mitjà de subministraments i 15.000 € per mitjà de servicis)

3.- Que s'estime que "la xifra" ha de considerar-se entenent que serà un import inferior a 40.000 € per a obres i a 15.000 € per a l'import acumulat de subministraments i servicis, és a dir, que un mateix contractista poguera acumular per mitjà de la realització de contractes menors un import màxim inferior a 55.000 €.

b) Una altra qüestió a resoldre és quin és l'àmbit temporal en què ha d'aplicar-se la restricció d'acumulació d'imports per mitjà de contractes menors, ja que l'art. 118 no estableix res respecte d'això.

c) Finalment, s'ha de considerar que siga quina siga l'obra, el tipus de subministrament o la classe de servici, totes les seues quanties han de sumar-se per a comprovar si s'aconsegueixen els imports màxims establits en l'art. 118?

Emitiendo las siguientes:

"CONCLUSIONES

1. El límite a la adjudicación de contratos menores con un mismo contratista establecido en el apartado 3 del artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en relación con los umbrales señalados en su apartado 1, debe entenderse referido a contratos del mismo tipo o clase, para prestaciones que no sean cualitativamente diferentes, adjudicados directamente a ese contratista por un mismo órgano de contratación y con cargo a los créditos de un mismo ejercicio presupuestario anual.

2. En el supuesto de delegación o desconcentración de las facultades del órgano de contratación en otros órganos directivos responsables de establecimientos o centros de gasto que constituyan unidades funcionales, en las que aquellos actúen con autonomía y responsabilidad propia como poder adjudicador, el cumplimiento de la regla anterior deberá entenderse referido, respectivamente, a los contratos financiados con cargo al presupuesto asignado o del que disponga la correspondiente unidad funcional y sean adjudicados por los respectivos órganos que ejerzan las facultades del órgano de

contratación. Ello sin perjuicio de la prohibición de fraccionamiento del objeto del contrato, especialmente cuando se trate de servicios o suministros comunes de carácter horizontal para unidades funcionales que comparten un mismo establecimiento o centro de trabajo...”

Vemos que las consideraciones de este Informe coinciden con las emitidas en el Informe 4/2018 de la misma Junta estudiado anteriormente.

3.4.7 Resumen

A modo de resumen podemos ver en la siguiente página un cuadro con las diferencias observadas, y ya comentadas en el punto anterior, entre los dictámenes de varios órganos consultivos en materia de contratación.

La importancia de las diferentes interpretaciones en el ámbito objetivo, y en cómo afecta este a la limitación comprendida en el artículo 118, es de tal calibre que en una de ellas no existe limitación a la celebración de contratos menores con el mismo operador cuando el objeto del contrato sea diferente y no forme una unidad con otros contratos menores celebrados en el año anterior a su formalización, mientras en la otra, un mismo operador económico no podría ser el adjudicatario de contratos menores, en un mismo ejercicio presupuestario y para cada una de las tres diferentes tipologías, cuyos importes acumulados superen los umbrales establecidos en la Ley para los contratos menores.

Respecto al ámbito temporal nos encontramos con dos opiniones bien diferenciadas, mientras la Junta central considera que la limitación debe encuadrarse en el año inmediatamente anterior a la realización del contrato menor, el resto de Juntas consideran que debe encuadrarse en el ejercicio presupuestario. Es fácil pensar que una limitación temporal basada en los contratos menores celebrados el año inmediatamente anterior requeriría una importante adaptación de los sistemas de gestión presupuestaria para el control de estos umbrales, estos sistemas, y en base al principio constitucional de anualidad presupuestaria (artículo 134.2 CE), permiten controlar de una manera eficaz los créditos para gastos ejecutados con cada operador económico en cada ejercicio presupuestario.

Asimismo, una limitación basada en el año inmediatamente anterior permitiría que el retraso en unos pocos días de la celebración de un contrato menor nos permitiera obviarla, mientras que un control coincidente con el ejercicio presupuestario solo permite esta posibilidad al final y comienzo del mismo.

Por último, el ámbito subjetivo de un contrato menor, entendiendo como tal el órgano de la administración que tiene la consideración de órgano de contratación y las posibles delegaciones de competencias, también ha tenido diferentes opiniones según el órgano

consultado, entendiendo algunos al objeto de la limitación establecida en el artículo 118, y de acuerdo al tenor literal del ya nombrado artículo 8 de la *Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público*, que los actos dictados por delegación se considerarán dictados por el órgano delegante, mientras que otros han defendido que dicha limitación no afecta a la delegación de competencias cuando el órgano que la recibe ejerza sus facultades de forma autónoma y gestione su propio presupuesto, introduciendo el concepto de *unidad funcional*.

Órgano consultivo	Dictamen	Incompatibilidad del 118.3	Ámbito objetivo	Ámbito temporal	Ámbito subjetivo
Junta Consultiva de Contratación del Estado	41/2017 42/2017	Para contratos menores con el mismo objeto.	Se prohíbe alteración del objeto del contrato para defraudar umbrales del contrato menor.	Un año desde la realización del primer contrato menor.	
Junta Consultiva de Contratación de la C. A. de Aragón	3/2018	Para cada una de las tipologías de contratos menores.		Ejercicio presupuestario.	Respecto a cada uno de los órganos de contratación de una entidad. Los dictados por delegación se considerarán dictados por el órgano delegante.
Junta Consultiva de Contratación de Madrid	1/2018	Para cada una de las tipologías de contratos menores.		Ejercicio presupuestario.	Respecto a cada uno de los órganos de contratación de una entidad.
Junta Asesora del Contratación del Gobierno Vasco	1/2018	Para cada una de las tipologías de contratos menores.		Ejercicio presupuestario.	

Órgano consultivo	Dictamen	Incompatibilidad del 118.3	Ámbito objetivo	Ámbito temporal	Ámbito subjetivo
Comisión Consultiva de Contratación de Andalucía	6/2018	Para contratos menores con el mismo objeto.	Se prohíbe alteración del objeto del contrato para eludir principios básicos de la contratación.	Ejercicio presupuestario.	Aquellos órganos que ejerzan facultades del órgano de contratación directamente, por delegación o desconcentración siempre que lo hagan de forma autónoma y gestionen su presupuesto.
Junta Superior de Contractació Administrativa de la Generalitat Valenciana	4/2018	Para contratos menores de la misma tipología y para prestaciones fragmentadas que deberían considerarse como una unidad		Ejercicio presupuestario.	Aquellos órganos que ejerzan facultades del órgano de contratación directamente, por delegación o desconcentración siempre que lo hagan de forma autónoma y gestionen su presupuesto.
Junta Superior de Contractació Administrativa de la Generalitat Valenciana	8/2018	Para contratos menores de la misma tipología y para prestaciones que no sean cualitativamente diferentes		Ejercicio presupuestario anual	Aquellos órganos que ejerzan facultades del órgano de contratación directamente, por delegación o desconcentración siempre que lo hagan de forma autónoma y gestionen su presupuesto.

Tabla 6 - Diferencias entre órganos consultivos. Elaboración propia.

En los apartados de este trabajo [1.6 - Procedimientos de adjudicación de los contratos](#) y [2.2 Qué dicen las Administraciones del uso del contrato menor](#) resalto, en base a lo establecido en la LCSP y a diversos informes y dictámenes de órganos de la administración, la necesaria excepcionalidad del uso del contrato menor en el funcionamiento ordinario de una administración pública, reservando la adquisición de las necesidades periódicas y previsibles para otros procedimientos de contratación realizados con la debida publicidad y concurrencia de licitadores.

Es necesario unir las dos problemáticas estudiadas hasta el momento, por un lado las recomendaciones sobre el uso del contrato menor, y por otro las diferentes interpretaciones de la regla de incompatibilidad del artículo 118, para propugnar un cambio en el modo de realizar adquisiciones de obras, suministros y servicios en la administración pública en general, utilizando un modelo de contratación centralizada y de sistemas de racionalización de la contratación pública, que en el caso concreto de la UPV, y de las universidades en general, no se habían utilizado de forma habitual.

4 CAPÍTULO IV – Sistemas de racionalización técnica de la contratación

Racionalizar significa *“organizar la producción o el trabajo de manera que aumente los rendimientos o reduzca los costos con el mínimo esfuerzo⁶”*.

Según señala Antonio Rodríguez Castaño en el Capítulo VI del libro *“Comentarios a la Ley de Contratos del Sector Público”* *“Las directivas europeas en materia de contratación pública han regulado diversos instrumentos que en conjunto han venido a denominarse racionalización técnica de la contratación. Estas técnicas tienen en común la utilización de sistemas que permitan una contratación más rápida, dinámica y barata, con un menos costo de medios y tiempo para el órgano de contratación... (Rodríguez Castaño, 2018)”*

4.1 Sistemas de racionalización en la Directiva 2014/24/SE

En la Directiva 2014/24/SE, concretamente en su *Capítulo II – Técnicas e instrumentos para la contratación electrónica y agregada, Título II*, artículos 33 a 39, se hace referencia a diversas técnicas de racionalización de la contratación como son los *Acuerdos marco, Sistemas dinámicos de adquisición, Subastas electrónicas, Catálogos electrónicos, Actividades de compra centralizada y centrales de compra, Contratación conjunta esporádica* y por último, *Contratación con intervención de poderes adjudicadores de diferentes Estados miembros*.

4.1.1 Acuerdos marco

Artículo 33 y Considerandos 60, 61 y 62.

Los comento con mayor detalle en el apartado 3.2.1 de este trabajo según lo establecido en la LCSP.

4.1.2 Sistemas dinámicos de adquisición

Artículo 34 y Considerandos 63 a 66.

Los comento con mayor detalle en el apartado 3.2.2 de este trabajo según lo establecido en la LCSP.

⁶ Diccionario de la Real Academia Española

4.1.3 Subastas electrónicas

Artículo 35 y Considerando 67.

Se trata de un “... proceso electrónico repetitivo, que tendrá lugar tras una primera evaluación completa de las ofertas y que les permitirá proceder a su clasificación mediante métodos de evaluación automatizados”⁷.

Nos encontramos ante un proceso realizado de forma electrónica y donde no caben otros métodos de evaluación que aquellos que permitan la evaluación automática por fórmula, esto es, sin que exista juicio de valor. En caso de que haya que valorar más de un elemento de la oferta todos ellos deben plasmarse en una fórmula, que incorporará la ponderación de todos los criterios establecidos para obtener la oferta económica más ventajosa.

Cabe en los procedimientos abiertos, restringidos, de licitación con negociación, en las segundas licitaciones dentro de un acuerdo marco y también en las licitaciones dentro de un sistema dinámico de contratación.

Tras una primera valoración de las ofertas presentadas, de acuerdo con los criterios de adjudicación establecidos, el proceso de compra se inicia con la invitación simultánea realizada por medios electrónicos a todos los participantes admitidos, al objeto de que presenten su oferta para esa contratación. La invitación incluirá la valoración de la oferta inicial presentada y la fórmula mediante la que se reclasificará automáticamente en función de los nuevos precios ofertados por los licitadores, que por tanto pueden revisar sus precios a la baja respecto a los que presentaron inicialmente. La subasta electrónica puede realizarse en varias fases sucesivas, y en cada una de ellas, se comunicará al licitador su clasificación respecto al resto de licitadores admitidos. En todo momento se podrá publicitar el número de estos, pero no su identidad.

La subasta finaliza el día establecido en las invitaciones, en el momento en el que no se reciben nuevos precios, o cuando acaben las fases de subasta indicadas.

4.1.4 Catálogos electrónicos

Artículo 36 y Considerando 68.

“...Estos catálogos constituyen un formato para la presentación y organización de la información de forma común para todos los licitadores participantes que se presta al

⁷ Artículo 35, Directiva 2014/24/SE

tratamiento electrónico...⁸". De esta forma contempla la Directiva la posibilidad de que el órgano de contratación exija la presentación de las ofertas de los licitadores en forma de, o incluyendo, catálogo electrónico, siempre que se haya exigido la utilización de medios de comunicación electrónicos. Estas ofertas podrán ir acompañadas de otros documentos.

4.1.5 Actividades de compra centralizada y centrales de compra

Artículo 37 y Considerandos 69, 70, 71 y 72.

"... Las centrales de compras se encargan de efectuar adquisiciones, gestionar sistemas dinámicos de adquisición o adjudicar contratos públicos/acuerdos marco para otros poderes adjudicadores, con o sin remuneración...⁹".

Las centrales de compras pueden actuar de dos formas diferentes. Son capaces tanto de comprar, almacenar y revender productos a los poderes adjudicadores como de actuar como intermediarios entre los poderes adjudicadores y los operadores económicos, adjudicando contratos, gestionando sistemas dinámicos de adquisición y celebrando acuerdos marco.

Además establece el punto 3 del artículo 37 *"Todos los procedimientos de contratación dirigidos por una central de compras se llevarán a cabo utilizando medios de comunicación electrónica"*, remarcando por tanto la Directiva, tanto en el mencionado artículo 37 como en el Considerando 72, la importancia que se le concede a los medios electrónicos en los sistemas de adquisición centralizada.

4.1.6 Contratación conjunta esporádica

Artículo 38 y Considerando 71

Regula el artículo 38 la posibilidad de que dos o más poderes adjudicadores celebren conjuntamente contrataciones específicas de forma esporádica.

La celebración de contratos de obras, suministros o servicios mediante esta técnica puede consistir tanto en la preparación de unas especificaciones técnicas iguales para varios poderes adjudicadores, y la realización de procedimientos de contratación para cada uno de ellos, como en la preparación de un procedimiento de contratación común para varios poderes adjudicadores, bien actuando conjuntamente o bien encargando a un poder adjudicador concreto su realización en nombre de los demás.

⁸ Considerando 68, Directiva 2014/24/SE

⁹ Considerando 69, Directiva 2014/24/SE

4.1.7 Contratación con intervención de poderes adjudicadores de diferentes Estados miembros

Artículo 39 y Considerando 72

Establece el artículo 39 “...los poderes adjudicadores de diferentes Estados miembros podrán actuar conjuntamente en la adjudicación de contratos públicos...”, también existe la posibilidad de que un poder adjudicador realice adquisiciones en centrales de compras de otro Estado miembro. En ambos casos nos encontramos con dificultades jurídicas debidas a las diferentes legislaciones nacionales en materia de contratación.

4.2 Sistemas de racionalización en la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público

La Ley 9/2017 los relaciona en su *Libro Segundo, Título I, Capítulo II – Racionalización técnica de la contratación*, señalando en su artículo 218 “Para racionalizar y ordenar la adjudicación de contratos las Administraciones Públicas podrán concluir acuerdos marco, articular sistemas dinámicos, o centralizar la contratación de obras, servicios y suministros en servicios especializados, conforme a las normas de este capítulo.”.

El *Capítulo II* está compuesto por las siguientes secciones:

Sección 2ª – Acuerdos Marcos

Sección 3ª – Sistemas dinámicos de adquisición

Sección 4ª – Centrales de contratación

4.2.1 Acuerdos marco

4.2.1.1 Definición

La Ley 9/2017 no incluye una definición literal de Acuerdo Marco, señalando en su artículo 219 “Uno o varios órganos de contratación del sector público podrán celebrar acuerdos marco con una o varias empresas con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos que pretendan adjudicar durante un período determinado, en particular por lo que respecta a los precios, y en su caso, a las cantidades previstas.”.

Según se señala en la *Resolución 879/2014 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales* “... el acuerdo marco no es en sí mismo un contrato ni un procedimiento de contratación o adjudicación, sino un sistema por el cual las Administraciones Públicas pueden racionalizar la contratación...” (Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, 2014).

Para Antonio Rodríguez Castaño “...el acuerdo marco es un precontrato entre un órgano de contratación del sector público, al menos uno, y uno o varios operadores económicos en el que se establecen los parámetros en los que, durante un período de tiempo, el órgano de contratación podrá exigir a los citados operadores económicos la celebración de determinados contratos (Rodríguez Castaño, 2018)”

Para Patricia Boix Mañó “...Se trata de un negocio de naturaleza normativa o precontractual basado en la categoría del contrato normativo. Es decir, es un contrato preparatorio en el que se fija una reglamentación o unas condiciones uniformes y generales que permiten la celebración de contratos futuros, de manera que las partes se obligan a contratar de una forma determinada...” (Boix Mañó, 2018)

Por tanto, vemos que mediante un acuerdo marco se fijan las condiciones a las que habrán de ajustarse los contratos que se pretendan adjudicar durante un período de tiempo determinado, de esta forma quedan fijados los precios de los productos o servicios y las cantidades previstas de los mismos.

la Ley prohíbe su uso abusivo al objeto de no obstaculizar, restringir o falsear la competencia y denomina los contratos celebrados dentro de un acuerdo marco como “*contratos basados en un acuerdo marco*” o también “*contratos derivados*”.

En el Art. 220 se establece que para la celebración de un acuerdo marco se seguirán las mismas normas de procedimiento, relativas a su preparación y adjudicación, que para el resto de contratos de las Administraciones Públicas.

4.2.1.2 Duración

La duración de un acuerdo marco no puede exceder de cuatro años salvo excepciones justificadas.

Señala la Ley 9/2017 en su artículo 229.3 que “La *duración de los contratos basados en un acuerdo marco es independiente de la duración del acuerdo marco, y se regirá por el artículo 29... así como por los pliegos reguladores*”, estableciendo el mencionado artículo 29 la regla general de duración de los contratos. Solo se podrán adjudicar contratos basados en un acuerdo marco durante la vigencia del mismo. A este respecto, existen dos posibilidades para determinar si el momento en el que se celebra el contrato basado está o no dentro de dicha vigencia:

1. En caso de requerir una nueva licitación para la adjudicación del contrato basado, la fecha relevante será la del envío de las invitaciones a los licitadores admitidos.

2. En caso de que no se requiera una nueva licitación, la fecha relevante será la de la adjudicación del contrato basado.

Por su parte, el Considerando 62 de la Directiva 24 establece que la duración de los contratos basados no es necesario que coincida con la del acuerdo marco, pudiendo ser este más corto o largo, siempre que su adjudicación se produzca dentro del plazo de vigencia del mismo.

Por tanto nos encontramos ante la posibilidad de que la duración de un contrato basado exceda de la duración del acuerdo marco en el que se ha celebrado, siempre que se haya adjudicado dentro del período de vigencia del mismo. Esta posibilidad tiene su razón de ser, según señala la Directiva, especialmente en los casos de servicios de mantenimiento de equipos con una vida útil superior a cuatro años o bien en contratos en los que sea necesaria una amplia formación del personal.

4.2.1.3 Participantes

Uno o varios órganos de contratación podrán celebrar acuerdos marco con una o varias empresas. Esta especificidad debe quedar determinada en los pliegos reguladores.

4.2.1.4 Adjudicación de los contratos basados

Su adjudicación se realizará de acuerdo a los términos establecidos en el pliego regulador del acuerdo. Únicamente se podrán celebrar contratos basados en un acuerdo marco entre las empresas y los órganos de contratación que hayan sido originariamente parte del mismo, con la única excepción de los acuerdos marco celebrados por centrales de contratación, como veremos más adelante.

En los acuerdos marco celebrados con una única empresa los contratos basados se adjudicarán de acuerdo a lo especificado en el pliego.

En los acuerdos marco celebrados con varias empresas existen dos posibilidades para la adjudicación de los contratos basados:

1. Acuerdos marco que establezcan todos los términos.

El pliego regulador deberá prever los supuestos en los que se deberá acudir a una nueva licitación y en los que no será necesario hacerlo. Para poder celebrar contratos basados en un acuerdo marco sin nueva licitación será necesario que el pliego contemple las condiciones objetivas por las que se determinará qué empresa, de las incluidas en el acuerdo, será la adjudicataria del contrato basado y realizará la prestación.

2. Acuerdos marco que no establezcan todos los términos.

Si un acuerdo marco no establece todos los términos se deberá realizar una invitación a todas las empresas que forman parte del mismo para que participen en la nueva licitación y poder seleccionar a la adjudicataria del contrato basado.

4.2.1.5 *Nuevas licitaciones para la adjudicación de los contratos basados en un Acuerdo Marco*

El procedimiento para realizar las nuevas licitaciones va a variar en función de si los contratos basados están *Sujeto a Regulación Armonizada*¹⁰ (SARA) o no:

1. Contrato basado SARA → Debemos invitar a una nueva licitación a todas las empresas que formen parte del acuerdo marco siempre que estuvieran en condiciones de realizar el objeto del contrato basado.

2. Contrato basado no SARA → El órgano de contratación podrá decidir, justificándolo adecuadamente, invitar únicamente a un mínimo de tres empresas.

Respecto a qué términos se utilizarán para resolver estas nuevas licitaciones nos encontramos ante dos posibilidades:

- Basar la nueva licitación en los mismos términos utilizados para la adjudicación del acuerdo marco, precisándolos en caso necesario.
- Basar la nueva licitación en términos diferentes de los utilizados para la adjudicación del acuerdo marco, siendo necesario en este caso que los mismos se prevean en los pliegos del acuerdo y se concreten antes de realizar esta nueva licitación. En caso de no estar previstos, se deberán incluir en los documentos de licitación para la adjudicación de estos contratos basados.

Las empresas invitadas a la licitación están obligadas a presentar una oferta válida al contrato basado licitado. Dicha oferta se presentará por escrito, aunque el órgano de contratación podrá optar por la celebración de una *subasta electrónica* siempre que esta posibilidad quede establecida en los pliegos reguladores del acuerdo marco.

La adjudicación se realizará al licitador que haya presentado la mejor oferta, respetando lo establecido en el artículo 145 *-Requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato*, y valorándose conforme a los criterios fijados en los pliegos reguladores del acuerdo marco.

¹⁰ Son contratos SARA aquellos cuyo valor estimado supera las cuantías establecidas en los artículos 20 a 23 de la *Ley 9/2017 LCSP* y sus posteriores modificaciones. En el momento de la realización de este trabajo dicha cuantía está fijada en 221 000 euros Iva excluido.

La realización de nuevas licitaciones permite, si así ha quedado establecido en los pliegos, que las empresas mejoren sus condiciones y precios ofertados inicialmente, este hecho produce una mejora en las condiciones de las compras de las administraciones públicas, permitiendo un ahorro presupuestario y un aumento en la calidad de las adquisiciones de obras, suministros y servicios.

4.2.1.6 Modificación de los acuerdos marco y los contratos basados

Tanto unos como otros se podrán modificar de acuerdo con las reglas generales de modificación de los contratos. Se prohíbe expresamente la posibilidad de introducir por contrato basados modificaciones sustanciales al acuerdo marco.

La Ley, en su artículo 222, señala como límite a la modificación que no será posible superar en más de un 20% los precios unitarios fijados, y establece que en ningún caso podrán las empresas ofertar precios unitarios superiores a los que ofrezcan en el mercado por los mismos productos. Pese a que esta última previsión es de gran importancia al objeto de evitar que la administración compre a un precio más elevado que otro operador económico, es difícilmente comprobable, puesto que no todas las empresas suministradoras de obras, suministros o servicios tienen publicadas unas tarifas oficiales para que se pueda comprobar su cumplimiento.

Las empresas pueden proponer la sustitución de sus productos ofertados cuando existan otros que incorporen avances o innovaciones tecnológicas que mejoren sus prestaciones, siempre que su precio no se incremente más de un 10% del precio de adjudicación, salvo que en los pliegos reguladores se establezca otro límite. De la misma forma, el órgano de contratación, con la conformidad del adjudicatario, puede incluir en el acuerdo marco nuevos bienes del tipo adjudicado o similares, cuando existan razones de interés público o de nueva tecnología o configuración respecto a los adjudicados inicialmente.

Vemos por tanto que en el artículo 222 queda regulada tanto la variación de los precios unitarios inicialmente ofertados como la posibilidad de sustitución o inclusión de nuevos productos, esta previsión es necesaria puesto que la duración de un acuerdo marco puede ser hasta de cuatro años, siendo difícil encontrar bienes o servicios que se mantengan invariables, en precio y condiciones, durante dicho periodo. De esta forma se asegura la administración que tiene la posibilidad de incorporar al acuerdo las novedades tecnológicas que aparezcan en el mercado, y que el precio de todo lo incluido en el acuerdo no va a sufrir grandes aumentos durante su vigencia.

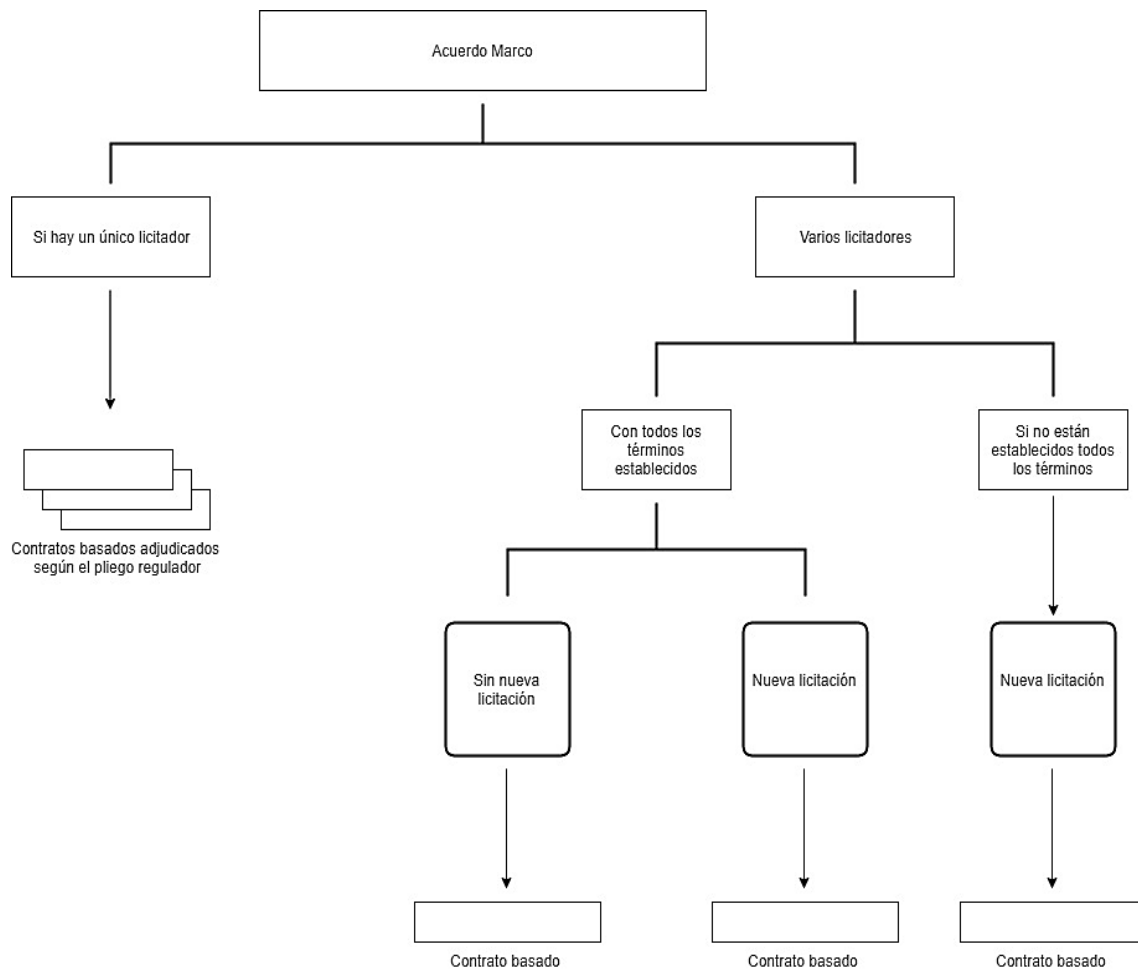


Ilustración 1 – Esquema adjudicación de contratos basados en un acuerdo marco. Elaboración propia

Recordemos:

- Los pliegos reguladores de los acuerdos marco que contengan todos los términos y se celebren con varios licitadores deberán prever la posibilidad de adjudicar los contratos basados realizando o no una nueva licitación. Si los pliegos prevén la realización de una nueva licitación deberán contener los términos en los que se realizará. En caso de que los pliegos no prevean una nueva licitación deberán contener las condiciones objetivas que permitan determinar qué licitador, de entre los admitidos al acuerdo, va a ser el adjudicatario del contrato basado.
- En los acuerdos marco que no establezcan todos los términos se deberá acudir de forma obligatoria a una nueva licitación.
- En las nuevas licitaciones, y si así ha quedado establecido en el pliego regulador, las empresas podrán mejorar sus condiciones iniciales, disminuyendo el precio ofertado inicialmente de sus productos si así lo consideran.

- Las nuevas licitaciones se podrán realizar mediante un sistema de subasta electrónica y, en cualquier caso, las empresas invitadas a la licitación estarán obligadas a presentar oferta.

4.2.2 Sistemas dinámicos de adquisición

4.2.2.1 Definición

Un sistema dinámico de adquisición es un proceso totalmente electrónico por el que un órgano de contratación articula un sistema para la compra de obras, servicios y suministros de uso corriente. Esta limitación a los contratos que se pueden celebrar en un sistema dinámico, *compras de uso corriente*, significa una importante diferencia respecto a los acuerdos marco, donde no se ha previsto ninguna limitación al tipo de compras a realizar.

La Ley 9/2017 establece en su artículo 223, de la misma forma que para los acuerdos marco, que su utilización no puede efectuarse “...de forma que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada...”.

El órgano de contratación podrá articular el sistema en categorías definidas objetivamente de obras, servicios y suministros.

Todas las comunicaciones que se realicen dentro de un sistema dinámico se realizarán por medios electrónicos.

4.2.2.2 Duración

Su duración debe ser limitada y determinada en los pliegos reguladores, no fijando la Ley una duración máxima o mínima.

4.2.2.3 Participantes

De forma previa a la realización de las compras se realizará la admisión de los candidatos al sistema, para ello los órganos de contratación publicarán un anuncio de licitación precisando, entre otros:

- que se trata de esta modalidad de sistema de racionalización
- su vigencia
- naturaleza y cantidad estimada de compras previstas
- modo de funcionamiento del sistema, equipo electrónico utilizado y modalidades de conexión
- en caso de existir, la división de productos, obras y servicios en categorías

En cualquier momento durante la vigencia del sistema podrán las empresas interesadas

solicitar su admisión al mismo, siendo admitidas todas las que cumplan con los criterios de selección especificados, sin que el número de operadores admitidos se pueda limitar.

En caso de existir categorías definidas de obras, servicios y suministros se admitirá a las empresas en las categorías correspondientes.

4.2.2.4 *Adjudicación de los contratos específicos*

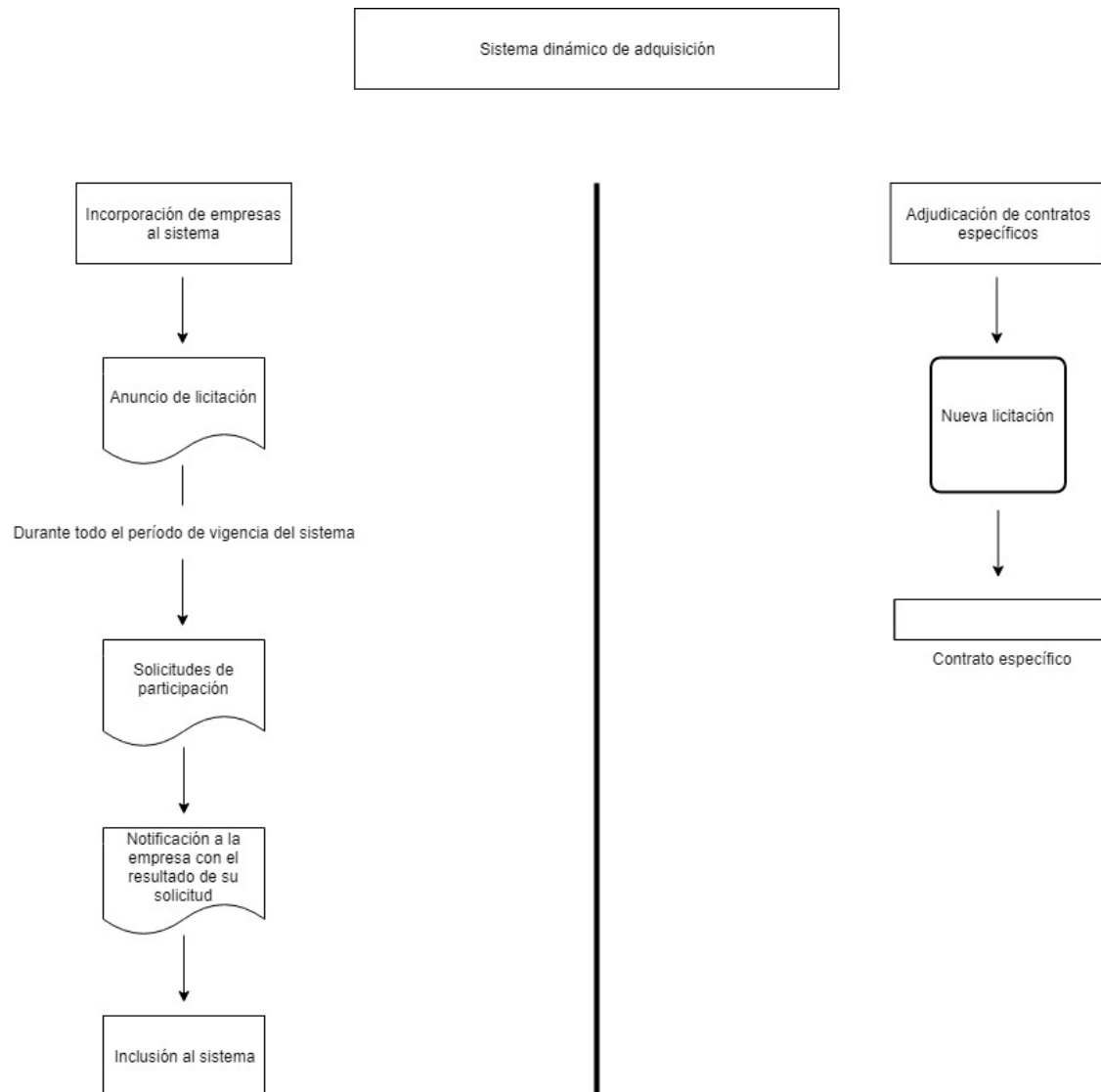
La contratación dentro de un sistema dinámico sigue las normas del procedimiento restringido, con las especificidades establecidas en el *Libro Segundo, Título I, Capítulo II, Sección 3.ª Sistemas dinámicos de adquisición* de la Ley 9/2017.

La denominación de los contratos cambia respecto a los *contratos basados* en un acuerdo marco, haciendo mención la Ley a *contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición*.

Los contratos que se pretendan adjudicar utilizando este sistema deben ser objeto de licitación a todas las empresas admitidas al sistema, por tanto, los órganos de contratación las invitarán a presentar una oferta en todas y cada una de las licitaciones. El plazo para la presentación de estas ofertas será de mínimo diez días.

La adjudicación del *contrato específico* será a la mejor oferta presentada. Los criterios de adjudicación serán los establecidos en el anuncio de licitación del sistema dinámico, pudiendo ser precisados en las invitaciones a las empresas admitidas.

De la misma forma que ocurre con los contratos basados en un acuerdo marco, los contratos específicos celebrados en el marco de un sistema dinámico no necesitan de formalización de contrato, perfeccionándose con su adjudicación.



*Ilustración 2 - Esquema incorporación de empresas a un sistema dinámico y adjudicación de contratos específicos.
Elaboración propia*

Recordemos:

- Proceso totalmente electrónico para la compra de obras, suministros y servicios de uso corriente.
- Las empresas podrán solicitar su admisión al sistema durante toda su vigencia. No se puede limitar el número de empresas admitidas al sistema.
- Para cada contrato que se quiera adjudicar dentro del sistema se deberá efectuar una nueva licitación invitando a que todas las empresas admitidas al mismo presenten su oferta.
- El contrato se adjudicará a la mejor oferta presentada según los criterios de adjudicación publicados en el anuncio de licitación y, en su caso, precisados en las invitaciones de participación en la licitación del mismo.

- Pese a que el artículo 35.2 de la Directiva 2014/24/SE prevé la utilización de la subasta electrónica para la adjudicación de los contratos específicos en los sistemas dinámicos de adquisición la LCSP no hace mención a este respecto.

4.2.3 Centrales de contratación

4.2.3.1 Definición

La Ley 9/2017 establece en su artículo 227.1 "... Las entidades del sector público podrán centralizar la contratación de obras, servicios y suministros, atribuyéndola a servicios especializados...".

Vemos por tanto que las centrales de contratación son calificadas en la Ley como servicios especializados cuya función es actuar como órganos centralizados para la contratación de obras, suministros y servicios para otros entes del sector público, actuando en dos modalidades:

- Realizando directamente la compra de materiales y servicios.
- Adjudicando contratos y formalizando acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición para la realización de obras, suministros y servicios.

Para Patricia Boix Mañó "*... Las centrales de compra se constituyen como entidades cuya finalidad es cooperativista. Es un sistema centralizado de compras que permite economizar en costes administrativos y favorece una mayor transparencia en las transacciones, control administrativo y generación de un historial de compras...*". (Boix Mañó, 2018)

4.2.3.2 Duración

No existe una duración establecida para las centrales de contratación puesto que se trata de órganos de la administración. La duración de los contratos, acuerdos marcos y sistemas dinámicos de adquisición que formalicen será conforme a las normas generales para la utilización de estos instrumentos de racionalización.

4.2.3.3 Participantes

Conforme a lo expresado por el artículo 227 los participantes serán entidades del sector público.

En los acuerdos marco celebrados por centrales de contratación se pueden celebrar contratos basados entre los entes del sector público, las empresas que formen parte del acuerdo, y además, con otros entes del sector público si estos se hubieran identificado en los pliegos reguladores y la convocatoria de licitación. Esto constituye una diferencia respecto a los acuerdos marco celebrados fuera de una central de contratación, ya que en este caso la

adjudicación de sus contratos basados solo puede producirse entre los órganos de contratación y los operadores económicos que inicialmente han formado parte del mismo, sin permitir nuevas incorporaciones a lo largo de su vigencia.

4.2.3.4 Creación

Se prevé la creación de centrales de contratación por parte de la administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

Además de su creación, la Ley prevé la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, Entidades Locales, y sus organismos y entidades dependientes, se adhieran mediante acuerdo a sistemas de adquisición centralizada de otras entidades del sector público, incluido al sistema estatal de contratación centralizada. Cómo salvedad a esta posibilidad se fija la prohibición para una administración de contratar la provisión de una misma prestación a través de varias centrales de contratación.

4.2.3.5 Adjudicación de los contratos

La adjudicación de los contratos por parte una central de contratación se producirá siguiendo las disposiciones generales de la Ley y sus normas de desarrollo, no incluyendo la Ley ningún precepto especial.

4.2.3.6 Sistema estatal de contratación centralizada

Según el artículo 229.1 *“El Ministro de Hacienda y Función Pública podrá declarar de contratación centralizada los suministros, obras y servicios que se contraten de forma general y con características esencialmente homogéneas determinando las condiciones en las que se producirá el proceso de centralización...”*.

A partir de dicha declaración los entes, organismos y entidades relacionados en el artículo 229.2 deben contratar de forma obligatoria los bienes en ella incluidos a través del sistema estatal de contratación centralizada, salvo que los contratos se declaren de carácter secreto o reservado.

Además de los entes obligados a realizar sus adquisiciones en el sistema estatal, la Ley prevé la adhesión de forma voluntaria de otros entes del sector público.

El órgano de contratación del sistema estatal de contratación centralizada es la Junta de Contratación Centralizada¹¹.

En el caso de los entes adheridos al sistema estatal, el órgano de contratación encargado de la

¹¹ <https://contratacioncentralizada.gob.es/junta-cc>

adjudicación de los contratos basados en un acuerdo marco, o de los contratos específicos celebrados en un sistema dinámico de adquisición, será el especificado en las normas generales que se apliquen a dichos entes, sin perjuicio de que la Junta de Contratación Centralizada establezca medidas al objeto de garantizar que se cumpla lo establecido en los pliegos reguladores.

4.2.4 Subastas y catálogos electrónicos

La Ley 9/2017 no ha incluido las subastas electrónicas en el mismo capítulo que los sistemas de racionalización nombrados en este apartado, incluyéndolas en el artículo 143 de la Ley dentro de la *Sección 2ª De la adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas*.

Su utilización se prevé para la adjudicación de los contratos mediante procedimiento abierto, restringido y en las licitaciones con negociación, pudiendo por tanto utilizarse para la adjudicación de contratos dentro de un sistema de racionalización técnica o fuera de él, pero siempre cumpliendo con las especificidades que señalo en el punto [3.1 - Sistemas de racionalización en la Directiva 2014/24/SE](#) de este trabajo.

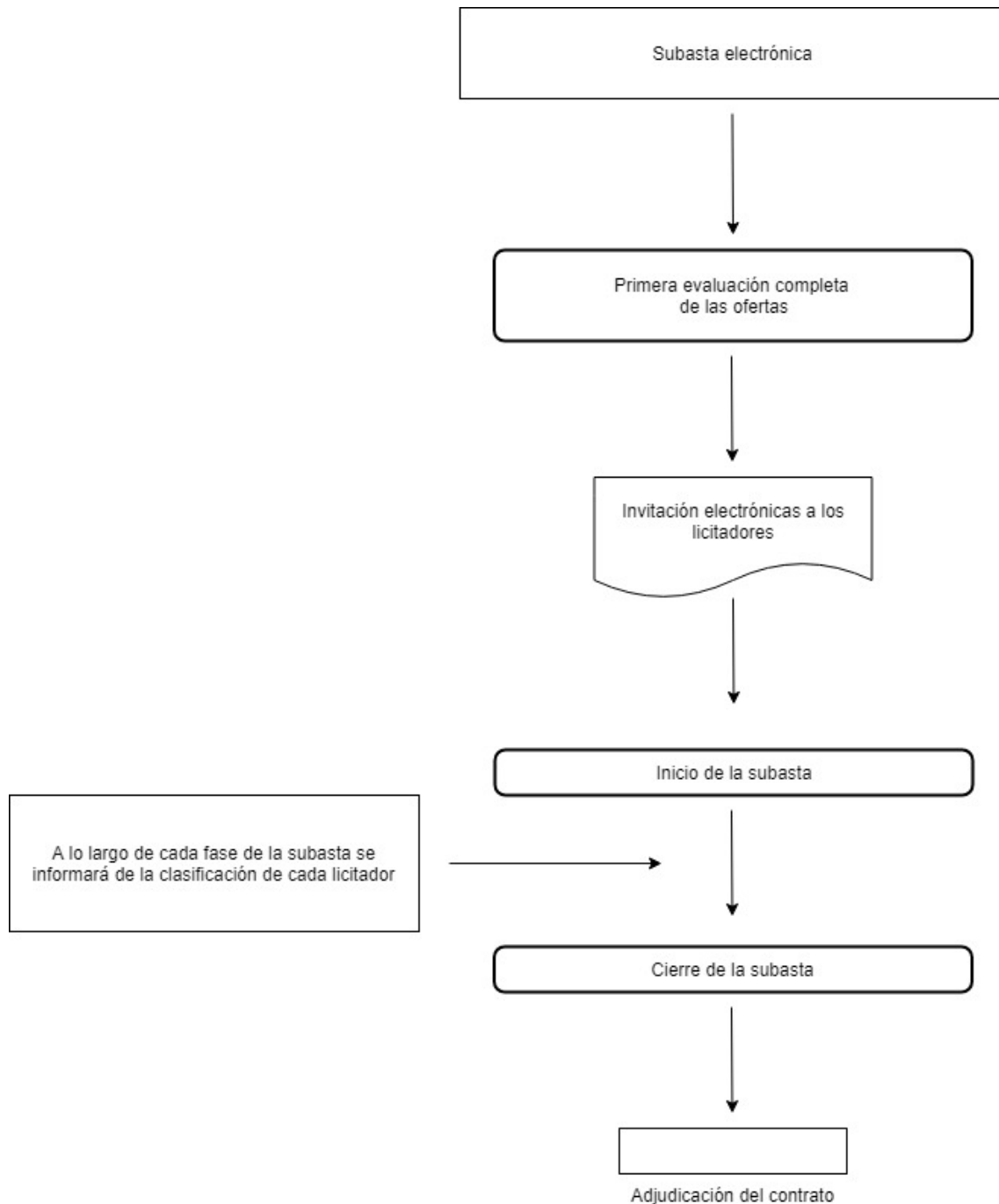


Ilustración 3 - Esquema adjudicación de contratos en una subasta electrónica. Elaboración propia

Recordemos:

- Se trata de un *proceso electrónico repetitivo* que se podrá desarrollar en varias fases.
- Las prestaciones objeto del contrato no podrán tener carácter intelectual.
- Los criterios de adjudicación se basarán en el precio o en este junto con otros *elementos objetivos de la oferta cuantificables y susceptibles de ser expresados en cifras o en porcentajes*. Una vez valoradas inicialmente las ofertas se indicará a las empresas licitadoras la fórmula matemática utilizada para la reclasificación automática

de las nuevas ofertas presentadas.

- Una vez iniciada la subasta, y hasta su cierre, las empresas licitadoras podrán presentar nuevas ofertas que mejoren sus condiciones iniciales, en todo momento se les comunicará su clasificación.
- La subasta finalizará por alguno de estos criterios: fecha y hora concreta, falta de presentación de nuevas ofertas o por la finalización del número de fases fijadas en la invitación a las empresas.

Respecto a los catálogos electrónicos, el texto de la Ley 9/2017 no hace mención a los mismos, hecho que no impide su utilización dentro de los sistemas de contratación centralizada.

4.2.5 Resumen

Una vez vistos los tres sistemas de racionalización que nombra la Ley 9/2017 debo señalar que aun siendo su objetivo común la racionalización o mejora de la contratación pública no se trata de sistemas equiparables o similares. Su aplicación práctica es completamente distinta, los acuerdos marco regulan cómo se va a producir la contratación de obras, servicios y suministros entre órganos de contratación y operadores económicos, el sistema dinámico de contratación es un proceso electrónico para la adquisición de obras, suministros y servicios de uso corriente, y por último, las centrales de contratación son órganos especializados de la administración encargados de la adjudicación centralizada de obras, suministros y servicios.

Para Patricia Boix Mañó “... *el acuerdo marco es un negocio jurídico, el sistema dinámico es una forma de adjudicación de contratos, y las centrales de contratación son órganos administrativos especializados...*” (Boix Mañó, 2018)

5 CAPÍTULO V - Conclusiones.

Una vez vistos los tres hilos conductores de este trabajo (las recomendaciones sobre el excesivo uso del contrato menor, las diferentes interpretaciones jurídicas del artículo 118 y los sistemas de racionalización técnica incluidos en la LCSP) paso a nombrar cuales son, en mi opinión, las principales ventajas e inconvenientes que produce la utilización de dichos sistemas.

5.1 Principales Ventajas

- Uso de economías de escala.

Al aumentar el número de unidades adquiridas se produce una disminución de su precio de mercado ya que conforme aumenta la producción de un bien disminuyen los costes por unidad producida. Mediante la adhesión de una administración pública a una central de contratación, se obtiene acceso a determinados productos, y sobre todo precios, que de otra forma tendrá difícil conseguir, solo tenemos que pensar qué precios de material de oficina, o informático, puede conseguir un pequeño Ayuntamiento si gestiona sus compras de forma independiente o si se adhiere a una central de contratación de su comunidad autónoma o, más aún, si se adhiere a un sistema de contratación centralizada estatal. De esta forma vemos como el uso de los sistemas de racionalización produce una disminución de los precios de las adquisiciones de las administraciones públicas.

- Aumento de la competencia.

El uso de los sistemas dinámicos de adquisición y de las segundas licitaciones dentro de un acuerdo marco permiten un aumento de la competencia entre las empresas incluidas en el sistema. Este aumento de la competencia debe producir una disminución del precio de los productos adquiridos, dando la posibilidad a las empresas de mejorar sus precios y condiciones ofertados inicialmente. El uso de la subasta electrónica mejora todavía más este punto, permitiendo a las empresas conocer en todo momento cuál es su posición a lo largo del proceso y dándole la opción de mejorar sus precios en caso de no ser el mejor adjudicatario.

- Cartera de licitadores.

La perfección de un acuerdo marco o de un sistema dinámico, o la creación de una central de contratación, permite a la administración disponer de forma inmediata de empresas

licitadoras sin tener que iniciar para cada compra un proceso de adquisición administrativa. La aceptación de una empresa al sistema supone que ya se han comprobado, y en su caso valorado, los aspectos requeridos en la LCSP, como pueden ser la capacidad para contratar o la solvencia técnica y económica, y por tanto ya no debemos comprobar dichos aspectos para la realización de las compras bajo estos sistemas.

- Homogeneidad en los precios y condiciones

En la redacción de un acuerdo marco quedan fijadas las condiciones con las que vamos a realizar las compras de la organización. Recordemos que el acuerdo marco tiene una duración máxima de cuatro años salvo casos excepcionales, de esta forma nos aseguramos unas condiciones favorables para la administración en la realización de sus compras durante todo el período de vigencia del acuerdo, además de asegurarnos unos precios que no van a sufrir grandes modificaciones durante la misma, estas modificaciones están reguladas por la LCSP y en los pliegos reguladores. De esta forma la administración se asegura un suministro continuado de productos y servicios con las condiciones que ella misma ha fijado.

- Participación de las PYMES

La división en lotes de un acuerdo marco permite la presentación como licitadores de pequeñas y medianas empresas, PYMES, que de otro modo tienen muy difícil poder presentarse a un acuerdo marco con un gran número de tipologías de obras, suministros y servicios. Este hecho favorece su participación en la contratación pública, que recordemos es uno de los preceptos incluidos en el *Preámbulo* de la LCSP.

- Unificación en la gestión

La utilización de un sistema de racionalización técnica produce una unificación en los procedimientos administrativos de gestión que se traduce en una reducción en los costes tanto económicos como de personal. De la misma forma una adhesión a una central de compras, o a un sistema de contratación centralizada estatal, significa una reducción en los trámites administrativos que como administración debemos realizar para la ejecución de nuestras compras, sustituyendo todas las fases de preparación y adjudicación de los contratos por la adhesión al sistema en cuestión.

5.2 Principales Inconvenientes

- Cierre de mercado y perjuicio a la competencia

La formalización de un acuerdo marco implica que durante su vigencia no se puedan adherir al mismo nuevos operadores económicos, impidiendo que nuevas empresas puedan optar a la contratación derivada. Durante toda la duración del acuerdo las adquisiciones recaerán en los operadores económicos inicialmente presentados y aceptados, suponiendo una ventaja de mercado al permitir a estas empresas copar las compras de la administración en cuestión. Debo reseñar que en el caso de acuerdos marco celebrados por una central de contratación se permite la incorporación al acuerdo de otros entes del sector público si se hubieran identificado en el pliego regulador, no indicando la LSCP la posibilidad de que se incorporen nuevas empresas al acuerdo.

En los sistemas dinámicos de adquisición sí se permite la incorporación de nuevos operadores económicos al sistema durante su vigencia, señalando la LCSP que este sistema solo podrá utilizarse para la adquisición de obras, servicios y suministros de uso corriente.

La LCSP impide la utilización de los acuerdos marco y de los sistemas dinámicos en el caso de que supongan que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada.

- Colusión

Colusión significa *“Pacto ilícito en daño de tercero”*¹². El artículo 101.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Tratado de funcionamiento de la Unión Europea) señala:

“Serán incompatibles con el mercado interior y quedarán prohibidos todos los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado interior y, en particular, los que consistan en:

a) fijar directa o indirectamente los precios de compra o de venta u otras condiciones de transacción;

b) limitar o controlar la producción, el mercado, el desarrollo técnico o las inversiones;

c) repartirse los mercados o las fuentes de abastecimiento;

d) aplicar a terceros contratantes condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que ocasionen a éstos una desventaja competitiva;

¹² Diccionario de la Real Academia Española

e) subordinar la celebración de contratos a la aceptación, por los otros contratantes, de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o según los usos mercantiles, no guarden relación alguna con el objeto de dichos contratos...”

La colusión dentro de la adquisición pública se produce cuando las empresas pactan entre sí con el objeto de fijar los precios y condiciones de los productos o repartirse el mercado (geográficamente o en función de los lotes ofertados). Dentro de un acuerdo marco o de un sistema dinámico de adquisición es posible que se den pactos de este tipo entre los licitadores admitidos al sistema, de esta forma podrían llegar a pactar los precios de los productos en las segundas licitaciones, o a repartirse estas, al objeto de que los precios no bajaran, limitando la competencia para conseguir un mayor beneficio económico. Es obvio que el objetivo de los sistemas de racionalización técnica es justamente el contrario, por lo que estas técnicas son un grave peligro para la administración pública.

- Atracción al sistema

Los sistemas de racionalización siempre tienen dos contrapartes, por un lado uno o varios entes del sector público y por otro uno o varios operadores económicos. Si con las condiciones fijadas en el sistema (precios máximos, requisitos para la admisión, etc.) no conseguimos atraer a las empresas a participar, corremos el riesgo de no lograr nuestro principal objetivo de racionalizar las compras de las administraciones, no consiguiendo licitadores que atiendan de manera fiable nuestras necesidades e incluso encontrándonos con necesidades no cubiertas por ningún licitador, lo que nos obligaría a licitar de nuevo los lotes no cubiertos, con el consiguiente coste y retraso que esto genera.

- Gestión del sistema

Pese a que he señalado que la homogeneización de los procedimientos administrativos conduce a una reducción de su coste, no es difícil observar que la gestión de un acuerdo marco o un sistema dinámico también conlleva inconvenientes desde el punto de vista de los sistemas de gestión de compra. Habrá que diseñar y poner en práctica un sistema, preferiblemente electrónico, que permita a los miembros de la organización encargados de la gestión de compra realizarla de la mejor manera posible, minimizando el tiempo dedicado a la gestión y sobre todo asegurando que los múltiples requisitos que fija la LCSP no se vean vulnerados. Si pensamos en una administración en el que las compras las realicen un número elevado de personas los costes de la formación también serán elevados.

En caso de que nos encontremos con una organización pública inmersa en un proceso de

cambio en su modelo de contratación, pasando de uno basado en el contrato menor a otro que priorice sistemas con mayor publicidad y concurrencia, nuestro primer objetivo debe ser producir un cambio en la mentalidad de nuestros usuarios, de forma que se interiorice el *espíritu* de la contratación centralizada y dejemos la contratación menor para la debida excepcionalidad que fija la LCSP.

Si pensamos en el tipo de suministros y servicios que pueda necesitar una administración pública vemos que algunos tendrán naturaleza periódica, siendo muy similares a lo largo de los años, pero también existirán otros que serán diversos y de difícil previsión. Estos suministros de difícil previsión tienen una complicada cabida en un acuerdo marco puesto que, si no sabemos con exactitud qué tipo de suministros vamos a necesitar en un futuro, difícilmente podremos diseñar un acuerdo marco o sistema dinámico que nos permita su adquisición.

- Aumento en la duración de los procesos de compra

He nombrado entre las ventajas de la utilización de los sistemas de racionalización el aumento de la competencia entre las empresas licitadoras aceptadas en el sistema, concretamente la que se produce con la utilización de un sistema dinámico de adquisición, de las segundas licitaciones dentro de un acuerdo marco, o de una subasta electrónica. Estos plazos de presentación de nuevas ofertas irremediamente van a aumentar la duración de nuestro proceso de compra, es por ello que a la hora del diseño del sistema deberemos tomar decisiones a este respecto. Si somos una organización que realiza un número elevado de compras, y que debido a su tipología no podamos agrupar en grandes pedidos, puede llegar a ser contraproducente el diseño de segundas licitaciones por ser más conveniente que prevalezca la rapidez en la compra que una mejora en las condiciones. En cambio, si nuestra organización puede agrupar sus compras en grandes pedidos, que se repitan en menor número a lo largo del año, sí puede ser conveniente celebrar estas segundas licitaciones para conseguir una mejora en las condiciones, aunque se penalice la rapidez en disponer de los suministros. Este equilibrio entre la mejora de condiciones y la rapidez en la gestión es difícil de calibrar, e incluso, dentro de una misma organización podemos encontrar diferentes necesidades.

- Necesidades de la organización y número de licitadores aceptados

De la misma forma que en el punto anterior nos encontramos con que la mejora de las condiciones ofertadas por los licitadores produce un aumento en los plazos de compra, en el diseño del sistema debemos encontrar el equilibrio entre las necesidades a cubrir y el número de licitadores que aceptaremos al sistema. Para un operador económico la presentación a un

sistema de racionalización supone un coste económico, por ello debemos diseñar un sistema que sea atractivo para las empresas y que pueda “*dar negocio*” a los operadores presentados al objeto de que mantengan su interés en pertenecer al mismo. Asimismo, a mayor número de licitadores aceptados en el sistema mayor volumen va a suponer su gestión, tanto para la admisión al sistema como una vez admitido en la ejecución del mismo.

BIBLIOGRAFÍA

- Boix Mañó, Patricia. 2018.** Racionalización técnica de la contratación administrativa. [aut. libro] et.al. *La Ley de contratos del sector público. Ley 9/2017, de 8 de noviembre: aspectos novedosos.* s.l. : Tirant lo Blanch, 2018, 10, pág. 331.
- . **2018.** Racionalización técnica de la contratación administrativa. [aut. libro] et.al. *La Ley de contratos del sector público. Ley 9/2017, de 8 de noviembre: aspectos novedosos.* s.l. : Tirant lo Blanch, 2018, 10, pág. 353.
- . **2018.** Racionalización técnica de la contratación administrativa. [aut. libro] et.al. *La Ley de contratos del sector público. Ley 9/2017, de 8 de noviembre: aspectos novedosos.* s.l. : Tirant lo Blanch, 2018, 10, pág. 333.
- Comisión Consultiva de Contratación Pública de la Junta de Andalucía. 2018.** *Informe 6/2018 sobre diversas cuestiones de interpretación de los expedientes de contratación en contratos menores de la LCSP.* Junta de Andalucía. 2018. pág. 14.
- Congreso de los Diputados.** [En línea] [Citado el: 25 de Noviembre de 2018.] <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&CONF=BRSPUB.cnf&BASE=PU12&PIECE=PUWD&DOCS=1-1&FMT=PUWTXDTS.fmt&OPDEF=Y&QUERY=BOCG-12-A-2-2.CODI..>
- Consejería de Empleo, Industria y Comercio del Principado de Asturias. 2018.** *Instrucción 2/2018, de 22 de Marzo, sobre tramitación de contratos menores.* Consejería de empleo, industria y comercio, Gobierno del Principado de Asturias. 2018. pág. 12.
- Intervención General de la Generalitat Valenciana. 2017.** *Informe de auditoría de cumplimiento.* Generalitat Valenciana. 2017. pág. 40, Informe.
- Junta Asesora de Contratación Pública del Gobierno Vasco. 2018.** *Recomendación 1/2018 de la Junta Asesora de Contratación Pública.* Gobierno Vasco. 2018. pág. 4.
- Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la CCAA de Extremadura. 2018.** *Recomendación 1/2018 sobre tramitación de los contratos menores tras la entrada en vigor de la LCSP.* Junta de Extremadura. 2018. pág. 25, Recomendación.
- Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón. 2018.** *Informe 3/2018, de 13 de Febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.* Gobierno de Aragón. 2018. pág. 10.
- Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid. 2018.** *Informe 1/2018 sobre adjudicación de los contratos menores en la nueva LCSP.* Comunidad de Madrid. 2018. pág. 9.
- Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. 2017.** *Expediente 41/2017. Interpretación del artículo 118.3 de la LCSP.* Ministerio de Hacienda y Función Pública. Madrid : s.n., 2017. pág. 8.
- . **2017.** *Expediente 42/2017. Interpretación del artículo 118.3 de la LCSP.* Ministerio de Hacienda y Función Pública. 2017. pág. 10.

—. **2018.** *Informe 22/2018. Contratos de I+D+I.* Ministerio de Hacienda y Función Pública. 2018. pág. 8.

Junta Superior de Contractació Administrativa de la Generalitat Valenciana. 2018. *Informe 4/2018. Diversas cuestiones de interpretación del art. 118 de la LCSP.* Generalitat Valenciana. 2018. pág. 18.

—. **2018.** *Informe 5/2018 Existencia o no de fraccionamiento en diversos contratos sometidos a consulta, etc.* Generalitat Valenciana. 2018. pág. 8.

—. **2018.** *Informe 8/2018, Interpretación del art. 118.3 de la LCSP.* Generalitat Valenciana. 2018. pág. 12.

—. **2015.2016.2017.** *Memoria.* 2015.2016.2017.

Rodríguez Castaño, Antonio. 2018. Racionalización técnica de la contratación. [aut. libro] et.al. *Comentarios a la Ley de Contratos del Sector Público.* s.l. : Wolters Kluwer, 2018, 6, pág. 571.

—. **2018.** Racionalización técnica de la contratación. [aut. libro] et.al. *Comentarios a la Ley de Contratos del Sector Público.* s.l. : Wolters Kluwer, 2018, 6, pág. 551.

Sindicatura de Comptes. 2015. *Informe de fiscalización de la cuenta general de la Generalitat. Volumen II.* 2015. pág. 112.

—. **2016.** *Informe de fiscalización de la cuenta general de la Generalitat. Volumen II.* 2016. págs. 125,136.

—. **2017.** *Informe de fiscalización de la cuenta general de la Generalitat. Volumen II.* 2017. pág. 154.

Tratado de funcionamiento de la Unión Europea.

Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. 2014. *Resolución 879/2014.* Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, Ministerio de Hacienda. 2014. pág. 2, Resolución.

Unión Europea. Comisión Europea. [En línea] [Citado el: 25 de Noviembre de 2018.] https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_es.

—. **2016.** *Decisión (UE) 2017/984 del Consejo, de 8 de Agosto de 2016, por la que se formula una advertencia a España para que adopte medidas dirigidas a una reducción del déficit que se considera necesaria para poner remedio a la situación de déficit excesivo.* s.l. : Diario oficial de la Unión Europea L 148, 10 de Junio de 2017, p. 38., 2016.

—. **2014.** *Informe (UE) COM (2014) 38, de 3 de febrero de 2014, de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la lucha contra la corrupción en la Unión Europea.* Comisión. s.l. : https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:058aecf0-d9b7-11e3-8cd4-01aa75ed71a1.0004.04/DOC_2&format=PDF, 2014. pág. 2.

- . **2014.** *Informe (UE) COM (2014) 38, de 3 de febrero de 2014, de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la lucha contra la corrupción en la Unión Europea.* Comisión. s.l. : https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:058aecf0-d9b7-11e3-8cd4-01aa75ed71a1.0004.04/DOC_1&format=PDF, 2014. pág. 45 (Anexo 9 España).