

Índice General

	<i>Página</i>	
RELACIÓN DE AUTORES	23	
PRÓLOGO	25	
I		
INTRODUCCIÓN. LA IMPORTANCIA Y REPERCUSIÓN DEL CONTRATO MENOR	29	
D. MANUEL PELÁEZ MURAS		
<i>Abogado. Interventor en el Banco de España</i>		
I. DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DEL CONTRATO MENOR	30	
1. <i>La regulación vigente</i>		30
2. <i>Algunos datos sobre la utilización del contrato menor</i>		31
II. EL CONTRATO MENOR COMO ENEMIGO A BATIR Y LAS RESISTENCIAS FRENTE A SU LIMITACIÓN	32	
1. <i>El contrato menor como un contrato excepcional y «sospechoso»</i>		32
2. <i>Las resistencias frente a las limitaciones del contrato menor</i>		35
III. ¿DE VERDAD ES EXCEPCIONAL LA CONTRATACIÓN MENOR? LO QUE DICE LA NORMA Y LO QUE HACEN OTROS PAÍSES Y ORGANIZACIONES	37	
1. <i>En buen derecho la contratación menor es un procedimiento especial, no excepcional</i>		37
2. <i>La admisión generalizada de la adjudicación directa de contratos de pequeño importe en los países de la OCDE y la UE</i>		41

3.	<i>Compatibilidad, general, de la regulación de los contratos menores con el derecho europeo</i>	46
IV.	EL FUTURO DE LA CONTRATACIÓN MENOR: MÁS GESTIÓN Y MENOS REGULACIÓN	47
1.	<i>La contratación menor no va a desaparecer</i>	47
2.	<i>Simplificación de la regulación y mejora de la gestión</i>	48
3.	<i>Medidas eficaces para frenar la corrupción en la contratación y aumentar la eficiencia de la contratación</i>	53
II	NOVEDADES DE LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, EN LA FIGURA DEL CONTRATO MENOR	57
	D. MANUEL IZQUIERDO CARRASCO <i>Catedrático de Derecho Administrativo Universidad de Córdoba</i>	
I.	EL CONCEPTO DE CONTRATO MENOR: NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO NO UNIFORME, JUSTIFICACIÓN Y ANTECEDENTES	58
II.	LA DELIMITACIÓN OBJETIVA	65
1.	<i>La reducción de las cuantías, su base de cómputo y modulaciones legislativas posteriores</i>	65
2.	<i>La forma de aplicar los umbrales: el caótico art. 118.3 y su derogación posterior por el Real Decreto-Ley 3/2020</i>	67
3.	<i>El acotamiento de la tipología de los contratos que pueden encuadrarse en esta categoría</i>	70
III.	LA TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN ...	74
IV.	LAS EXIGENCIAS DE TRANSPARENCIA	76
V.	CONCLUSIÓN	78

III	
LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA CON EFECTOS SOBRE EL CONTRATO MENOR	79
D. LAUREANO PELÁEZ ALBENDEA	
<i>Presidente del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid</i>	
D. MANUEL PELÁEZ MURAS	
<i>Abogado. Interventor en el Banco de España</i>	
I. INTRODUCCIÓN: LOS PRINCIPIOS GENERALES Y EL CON- TRATO MENOR	80
II. PRINCIPIO DE NECESIDAD Y MOTIVACIÓN DEL CON- TRATO MENOR	84
III. PRINCIPIOS DE PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA	89
IV. PRINCIPIO DE COMPETENCIA	94
V. EL PRINCIPIO DE LIBERTAD DE PACTOS	108
VI. PRINCIPIO DE EFICIENCIA. LA AGILIDAD DEL CONTRATO MENOR COMO FUNDAMENTO DEL MISMO	110
VII. EL PRINCIPIO DE ROTACIÓN	117
1. <i>El fugaz principio de rotación en la adjudicación de contratos meno- res y su desactivación por los órganos consultivos y el Consejo de Ministros</i>	117
2. <i>El desacierto de las interpretaciones de los órganos consultivos y la OIRESCON y la bondad de un principio de rotación</i>	119
3. <i>¿La vuelta del principio de rotación?</i>	122

IV

LA CORRECTA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA EVITAR EL RIESGO DE FRAUDE EN EL USO DEL CONTRATO MENOR	125
--	------------

D. PEDRO LUIS ROÁS MARTÍN

Magistrado de la Sala de lo contencioso-administrativo de Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

I. LA UTILIDAD DEL CONTRATO MENOR	126
II. LOS REQUISITOS LEGALES COMO GARANTÍA DE LA OBSERVANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN	129
III. LAS POLÉMICAS SOBRE EL ALCANCE DE LOS LÍMITES FIJADOS EN LA LEY PARA DEFINIR EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LOS CONTRATOS MENORES	133
IV. EL CONTRATO MENOR COMO INSTRUMENTO PARA LA CONSECUCCIÓN DE OBJETIVOS LEGALES	141
V. EL CONTRATO MENOR Y LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN	146
VI. ALGUNAS CONCLUSIONES	155

V

LA TRANSPARENCIA Y EL CONTRATO MENOR	157
---	------------

D. FRANCISCO PUERTA SEGUIDO

Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha

I. UNA BREVE DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO	158
II. LA TRANSPARENCIA, UNO DE LOS OBJETIVOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LA UNIÓN EUROPEA	161
III. LAS ESCASAS REFERENCIAS CONTENIDAS EN LA LEY 9/2017 AL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA. MUCHO MÁS DE LO QUE PARECE	163
1. Las obligaciones generales de publicidad activa en la contratación del sector público	167

	<i>Página</i>	
2. <i>Las obligaciones singulares de publicidad activa en los contratos menores del sector público</i>	175	
3. <i>Algunos contrapesos formales al servicio de la transparencia y la racionalización de la contratación menor</i>	178	
VI		
EXPEDIENTE Y PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN	187	
D ^a . MARÍA DEL SOCORRO GARRIDO MORENO		
<i>Abogada del Estado</i>		
I. INTRODUCCIÓN: CUESTIONES CLAVE Y GENERALES EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA		188
II. EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA MENOR		189
1. <i>Concepto y fases de la contratación Pública</i>	189	
2. <i>Requisitos formales</i>	191	
3. <i>Publicidad del expediente</i>	192	
4. <i>Práctica de las notificaciones electrónicas</i>	193	
III. PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN MENOR		194
1. <i>Análisis genérico de las fases de preparación y adjudicación</i>	194	
2. <i>Pasos previos a la celebración de un contrato menor. Especial referencia a su ámbito de aplicación</i>	197	
3. <i>Análisis del procedimiento de un contrato menor</i>	198	
4. <i>Fase de ejecución del contrato menor</i>	204	
IV. CONCLUSIONES		205

VII

EL CONTROL EXTERNO 207

D. SERGIO SILVESTRE DELGADO

Letrado del Tribunal de Cuentas

I. EL CONTROL EXTERNO Y EL TRIBUNAL DE CUENTAS 208

1. *El control de la gestión de los fondos públicos como garantía democrática 208*

2. *El Tribunal de Cuentas y las funciones que ejerce 210*

3. *La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas 212*

4. *La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas desde el punto de vista de la jurisprudencia 215*

5. *Tipos de fiscalización 221*

6. *Régimen competencial al que se somete el ejercicio de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas 223*

II. LA FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS 225

1. *Aspectos generales de la fiscalización de la contratación pública por el Tribunal de Cuentas 225*

2. *La fiscalización de la contratación menor de las entidades del Sector Público español 232*

III. CONCLUSIONES 246

VIII

PRINCIPALES PROBLEMAS DE APLICACIÓN DEL CONTRATO MENOR EN RELACIÓN AL ARTÍCULO 118.3 LCSP. POSICIONAMIENTOS Y RESOLUCIONES ADOPTADAS AL RESPECTO 249

D. SANTIAGO MILANS DEL BOSCH Y JORDÁN DE URRIES

*Magistrado especialista en lo contencioso-administrativo,
en excedencia Abogado*

Socio director de MILANS DEL BOSCH ABOGADOS

I. A MODO DE INTRODUCCIÓN: DOS ADVERTENCIAS PREVIAS 250

	<u>Página</u>
II. QUÉ ES UN CONTRATO MENOR Y CUÁLES SON SUS CARACTERÍSTICAS	252
III. LA EXCEPCIONALIDAD DE LOS CONTRATOS MENORES Y EL “PROBLEMA DEL FRACCIONAMIENTO INDEBIDO”	256
IV. LOS MÁS LLAMATIVOS PROBLEMAS QUE SUSCITABA EL ANTIGUO APARTADO 3 DEL ARTÍCULO 118 LCSP	259
V. EL NUEVO ARTÍCULO 118 LCSP TRAS LA REFORMA DE 2020 Y LOS PROBLEMAS QUE SUSCITAN LOS LÍMITES DEL ACTUAL APARTADO 3	261
VI. OTROS “PROBLEMAS” DEL USO FRAUDULENTO DE LOS CONTRATOS MENORES: LAS CONSECUENCIAS DERIVADAS	264
VII. DIEZ CONCLUSIONES SUCINTAS	268
IX	
INSTRUCCIÓN 1/2019, DE 28 DE FEBRERO, SOBRE CONTRATOS MENORES, DE LA OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN	271
D. JOSÉ MANUEL NÚÑEZ JIMÉNEZ	
<i>Doctor en Derecho. Abogado de Counsel MILANS DEL BOSCH ABOGADOS</i>	
I. INTRODUCCIÓN	272
II. ESTUDIO DE LA OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN (OIRESCON)	278
1. <i>Órgano necesario para acabar con las prácticas indeseadas</i>	278
2. <i>Naturaleza de este órgano</i>	280
3. <i>Función supervisora</i>	285
4. <i>Función Regulatoria</i>	287
III. LA INSTRUCCIÓN 1/2019, DE 28 DE FEBRERO DE 2019, DE LA OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN (OIRESCON)	288

1.	<i>La instrucción se aprueba para encauzar y poner en orden la tramitación y adjudicación de los contratos menores</i>	288
2.	<i>La Instrucción intentó resolver la inseguridad jurídica existente</i>	292
3.	<i>Directrices de la Instrucción 1/2019</i>	296
3.1.	Ámbito objetivo de las limitaciones establecidas en el artículo 118.3 de la LCSP. Naturaleza excepcional del contrato menor y criterios de distinción del posible fraccionamiento de la prestación	296
3.2.	El principio de competencia en el contrato menor. La justificación de la adjudicación directa	302
3.3.	El expediente del contrato menor	305
3.4.	Ámbito temporal de las limitaciones establecidas en el artículo 118.3 de la LCSP	308
3.5.	La publicidad de los contratos menores	309
3.6.	Ámbito subjetivo	311
3.7.	Obligatoriedad	313
IV.	CONCLUSIONES	317
 X		
	¿CONTRATO MENOR O ADJUDICACIÓN DIRECTA EN LOS PODERES ADJUDICADORES NO ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (PANAP)?	321
	D. ANTONIO JESÚS PÉREZ VALDERRAMA <i>Abogado</i> <i>Socio en UVERTON ABOGADOS</i> <i>Director Aras Legal</i> <i>Profesor Derecho Público ISDE</i>	
I.	INTRODUCCIÓN	322
II.	RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PODERES ADJUDICADORES NO ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	323
III.	CONTRATO MENOR VS ADJUDICACIÓN DIRECTA DE LOS PODERES ADJUDICADORES NO ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	329

	<i>Página</i>
IV. CONCLUSIÓN	337
XI	
SUPUESTOS ESPECIALES DE CONTRATOS MENORES SIMPLIFICADOS	339
D. GABRIEL LÓPEZ SAMANES <i>Abogado del Estado</i>	
I. SUPUESTOS ESPECIALES DE CONTRATOS MENORES “SIMPLIFICADOS”	340
1. <i>Los contratos de servicios sanitarios de urgencia por importe inferior a 30.000 euros</i>	340
2. <i>Régimen de contratación para actividades docentes</i>	342
3. <i>La contratación de acceso a bases de datos y publicaciones</i>	347
4. <i>Los contratos celebrados por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación</i>	350
II. CONCLUSIONES	355
XII	
EL CONTRATO MENOR EN LAS ENTIDADES LOCALES MENORES	357
D. ANTONIO VILLANUEVA CUEVAS <i>Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha</i>	
I. INTRODUCCIÓN	358
II. LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS VERTEBRADORES DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA A LA CONTRATACIÓN MENOR EN ENTIDADES INFERIORES A 5.000 HABITANTES ...	362
III. LA REGULACIÓN DE LA CONTRATACIÓN MENOR TRAS LA REFORMA DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO PRODUCIDA POR EL REAL DECRETO-LEY 3/2020, DE 4 DE FEBRERO, EN LAS ENTIDADES INFERIORES A 5.000 HABITANTES	373
1. <i>La reducción de las cuantías de la contratación menor</i>	375

2.	<i>El informe del órgano de contratación motivando de manera justificada la necesidad del contrato y que no se está alterando el objeto del mismo para evitar la aplicación de las reglas generales de la contratación</i>	377
3.	<i>La excepción a la exigencia del informe conjunto que justifique la necesidad y el no fraccionamiento irregular del objeto del contrato</i> ...	383
4.	<i>La derogación de la controvertida regla de la incompatibilidad en la adjudicación de contratos menores a un mismo empresario</i>	384
5.	<i>La publicidad de los contratos menores</i>	387
IV.	EL FUTURO DE LA CONTRATACIÓN MENOR EN LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS: ¿INSTRUMENTOS ALTERNATIVOS O SU TRANSFORMACIÓN EN UN VERDADERO PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN?	389
XIII		
	RECURSOS APLICABLES CONTRA UN CONTRATO MENOR	403
	D. FABIO PASCUA MATEO <i>Profesor Titular de Derecho Administrativo UCM. Letrado de las Cortes Generales. Secretario General del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid</i>	
I.	INTRODUCCIÓN: LA INCIDENCIA DE LA ESPECIAL TRAMITACIÓN DE LOS CONTRATOS MENORES SOBRE EL SISTEMA DE RECURSOS	404
II.	RECURSOS ORDINARIOS. PECULIARIDADES FRENTE AL RÉGIMEN GENERAL	408
1.	<i>El requisito de legitimación</i>	411
1.1.	<i>La condición de interesado</i>	411
1.2.	<i>La defensa de intereses colectivos. La ausencia de una acción popular en materia de contratación</i>	413
2.	<i>Actos recurribles</i>	415
3.	<i>Recurso procedente</i>	416
4.	<i>Cómputo del plazo para recurrir: Dies a quo</i>	417

	<i>Página</i>
III. LA REVISIÓN DE OFICIO DE LOS CONTRATOS NULOS	419
1. <i>Regulación, objeto y causas de nulidad</i>	419
2. <i>Legitimación</i>	420
3. <i>Plazo para ejercerla</i>	424
4. <i>Órgano competente para resolver</i>	426
5. <i>Suspensión</i>	426
6. <i>Tramitación: Inadmisión, alegaciones y dictamen del Órgano consultivo</i>	426
7. <i>Terminación del Procedimiento</i>	428
IV. LA DECLARACIÓN DE LESIVIDAD	429
1. <i>Causas determinantes de la anulabilidad de los contratos</i>	429
2. <i>Procedimiento</i>	430
V. IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS DE EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS PRIVADOS MENORES	433
VI. CONCLUSIÓN	434
XIV	
LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y PENALES POR LA UTILIZACIÓN FRAUDULENTE DEL CONTRATO MENOR	437
<i>D^a. PALOMA SANTIAGO ANTUÑA</i>	
<i>Magistrada de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid</i>	
I. FRACCIONAMIENTO DEL OBJETO DEL CONTRATO COMO PATOLOGÍA DETERMINANTE DE RESPONSABILIDAD POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	438
II. LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y PENALES POR LA UTILIZACIÓN FRAUDULENTE DEL CONTRATO MENOR	440
1. <i>Diversidad de responsabilidades derivadas del fraccionamiento no permitido</i>	440

2.	<i>Responsabilidades Administrativas derivadas de la utilización fraudulenta del contrato menor</i>	440
2.1.	Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas	440
2.2.	Responsabilidad patrimonial y responsabilidad penal	443
2.3.	Responsabilidad disciplinaria	444
2.3.1.	Altos Cargos	446
2.3.2.	Funcionarios Públicos	447
2.4.	Responsabilidad Contable	449
2.4.1.	Marco normativo	449
2.4.2.	Naturaleza jurídica y requisitos de la responsabilidad contable en la contratación menor	450
2.4.3.	El principio de la carga de la prueba	455
2.4.4.	Especial mención a la responsabilidad por daños a la Hacienda Pública	456
2.4.5.	La compatibilidad de la jurisdicción contable con la jurisdicción administrativa y la jurisdicción penal	460
III.	RESPONSABILIDADES PENALES DERIVADAS DE LA UTILIZACIÓN FRAUDULENTO DEL CONTRATO MENOR	462
1.	<i>Introducción</i>	462
2.	<i>Conceptos comunes a los delitos contra la administración Pública</i> ...	463
3.	<i>Análisis de la responsabilidad penal por infracción indebida del objeto del contrato menor. Supuestos frecuentes</i>	465
3.1.	Responsabilidad penal derivada de la comisión del delito de prevaricación en la contratación menor	465
3.1.1.	Concepto y requisitos del delito de prevaricación	465
3.1.2.	El sutil deslinde entre responsabilidad penal y la responsabilidad administrativa en el ámbito de la prevaricación	469

	<u>Página</u>
3.1.3. Supuestos concretos de prevaricación por la utilización fraudulenta de contratos menores por fraccionamiento ilegal del objeto del contrato	470
3.2. El delito de malversación de fondos públicos	473
3.2.1. Concepto y requisitos del delito de malversación de fondos públicos	473
3.2.2. Distinción entre malversación y otras figuras delictivas contempladas como delitos contra las administraciones públicas en el Título XIX del Código Penal	476
3.2.3. Distinción entre el delito de malversación administrativa de caudales públicos y el delito de fraude	476
3.2.4. Distinción entre cohecho y malversación	478
3.2.5. Supuestos concretos de malversación de caudales públicos	479
3.3. El delito de defraudación	481
3.3.1. Supuestos concretos de defraudación	483
IV. CONCLUSIONES	485
ABREVIATURAS	487
BIBLIOGRAFÍA	491

Thomson Reuters ProView. Guía de uso