

**Nº 33**  
**Primer trimestre 2023**

# **Gabilex**

**REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO DE  
CASTILLA-LA MANCHA**



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO  
DE CASTILLA-LA MANCHA**

---

## **Número 33. Marzo 2023**

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo Blanch**

**Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO, DULCINEA y REDALYC**

**Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO**

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

[revistagabinetejuridico@jccm.es](mailto:revistagabinetejuridico@jccm.es)

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.



## DIRECCIÓN

### **D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Belén López Donaire**

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## CONSEJO DE REDACCIÓN

### **D. Roberto Mayor Gómez**

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

### **D. Jaime Pintos Santiago**

Profesor acreditado Derecho Administrativo UDIMA.  
Abogado-Consultor especialista en contratación pública.  
Funcionario de carrera en excedencia.

### **D. Leopoldo J. Gómez Zamora**

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 33

Marzo 2023

<http://gabilex.castillalamancha.es>

## COMITÉ CIENTÍFICO

### **D. Salvador Jiménez Ibáñez**

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

### **D. José Antonio Moreno Molina**

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

### **D. Isaac Martín Delgado**

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

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

## CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

### **D. José Ramón Chaves García**

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.



**D<sup>a</sup> Concepción Campos Acuña**

Directivo Público Profesional.  
Secretaria de Gobierno Local.

**D. Jordi Gimeno Beviá**

Vicedecano de Investigación e Internacionalización.  
Facultad de Derecho de la UNED. Prof. Derecho Procesal

**D. Jorge Fondevila Antolín**

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y  
Justicia. Gobierno de Cantabria.  
Cuerpo de Letrados.

**D. David Larios Risco**

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La  
Mancha.

**D. José Joaquín Jiménez Vacas**

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior  
de Administración General de la Comunidad de Madrid

**D. Javier Mendoza Jiménez**

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de  
la Universidad de La Laguna.





## SUMARIO

### EDITORIAL

El Consejo de Redacción.....	12
------------------------------	----

### **ARTÍCULOS DOCTRINALES**

#### **SECCIÓN NACIONAL**

LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN EL NIVEL EUROPEO DE GOBERNANZA: EL PARLAMENTO EUROPEO D <sup>a</sup> María Barahona Migueláñez.....	17
--	----

LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS ASUNTOS EUROPEOS D <sup>a</sup> Diana Asín Olano.....	61
---	----

LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA DURANTE LA PANDEMIA COVID-19. RELACIONES DE DIPLOMACIA Y COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA D <sup>a</sup> Ana Leonor Ruiz Castillo.....	125
--	-----

LA COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD FORAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y LA EXCLUSIÓN DEL ÁMBITO DE LA NORMA FORAL DE CONTRATACIÓN DE DETERMINADOS NEGOCIOS SOBRE SERVICIOS JURÍDICOS Y DE LOS ACUERDOS DE ADQUISICIÓN PÚBLICA DE MEDICAMENTOS. D. Francisco José Negro Roldán .....	205
--	-----





LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO DEL I+D+I.  
MENCIÓN ESPECIAL A LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 54  
DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO  
D<sup>a</sup> Bárbara Lucía Romojaro Alonso.....281

EL DESBORDAMIENTO DEL LEGISLADOR ESPAÑOL EN  
TORNO A LA MATERNIDAD SUBROGADA  
D. Ángel Corredor Agulló.....313

### **SECCIÓN INTERNACIONAL COORDINADA POR JAIME PINTOS SANTIAGO**

LA UNIÓN EUROPEA REGULA INTERNET: CONTENIDOS,  
TRANSPARENCIA Y ALGORITMOS EN LA NUEVA DSA  
D. Salvatore Gabriele.....389

### **RESEÑA DE JURISPRUDENCIA**

EL JUICIO DE VIABILIDAD DE LA OFERTA INICIALMENTE  
INCURSA EN PRESUNCIÓN DE ANORMALIDAD, PESE A  
LA DISCRECIONALIDAD TÉCNICA, NO PUEDE  
CONVERTIRSE EN UN ACTO DE FE CIEGA  
D. Jaime Pintos Santiago  
D<sup>a</sup>. María Dolores Fernández Uceda.....479

### **RECENSIÓN DE LIBROS**

LOS PRINCIPIOS GENERALES DE DESARROLLO HUMANO  
Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL EN LA CONTRATACIÓN  
PÚBLICA

Gabilex

Nº 33

Marzo 2023

<http://gabilex.castillalamancha.es>



**Castilla-La Mancha**

---

Autor: D. Jaime Pintos Santiago

Autor recensión: D. José Antonio Moreno Molina.....491

**BASES DE PUBLICACIÓN ..... 498**



## EDITORIAL

En el número 33 de la Revista Gabilex, se incluyen en la sección nacional siete artículos doctrinales que se suman a uno de internacional, una reseña de jurisprudencia, y una reseña de un libro, todos ellos de máximo interés.

En primer lugar, debe destacarse el excelente trabajo de D<sup>a</sup> María Barahona Migueláñez con el artículo que lleva por título "La democracia representativa en el nivel europeo de gobernanza: el parlamento europeo".

El futuro de la democracia europea trabajo en palabras de su autor pasa por seguir manteniendo el mismo nivel de democracia representativa, pero mejorando otros aspectos como es la potenciación de la democracia de proximidad y la conexión con los ciudadanos europeos.

El siguiente artículo que podrán disfrutar los lectores corresponde a D<sup>a</sup>. Diana Asín Olano que aborda exhaustivamente "La participación de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Europeos"

A continuación, D<sup>a</sup> Ana Leonor Ruiz Castillo realiza con brillantez un análisis jurídico de "La actividad parlamentaria durante la pandemia covid-19".



<http://gabilex.castillalamancha.es>

D. Francisco José Negro Roldán analiza minuciosamente “La competencia de la comunidad foral en materia de contratación pública y la exclusión del ámbito de la norma foral de contratación de determinados negocios sobre servicios jurídicos y de los acuerdos de adquisición pública de medicamentos”. El autor enfatiza en la naturaleza de la competencia foral, cualitativamente diferente de las de mero desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas de régimen común y en sus consecuencias. Se compara la competencia en materia de contratos con la que Navarra tiene en materia de función pública, y se aplica la doctrina que sobre esta última estableció el Tribunal Constitucional.

A continuación, D<sup>a</sup> Bárbara Lucía Romojaro Alonso aborda un tema de máximo interés como es “La contratación pública en el ámbito del I+D+I. mención especial a la disposición adicional 54 de la ley de contratos del sector público” con el objetivo de aportar claridad en la aplicación práctica de la misma.

El último artículo de la sección nacional corresponde a D. Ángel Corredor Agulló que trata otro tema de máxima actualidad como es el “El desbordamiento del legislador español en torno a la maternidad subrogada” desde una perspectiva jurisprudencial, legal y doctrinal.

La sección internacional cuenta con un trabajo de D. Salvatore Gabriele sobre “La unión europea regula la internet: contenidos, transparencia y algoritmos en la nueva DSA”.

Dentro de reseña de jurisprudencia, D. Jaime Pintos Santiago y D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Dolores Fernández Uceda, tratan con



**Castilla-La Mancha**

Gabilex

Nº 33

Marzo 2023

<http://gabilex.castillalamancha.es>

---

claridad y brillantez “El juicio de viabilidad de la oferta inicialmente incurra en presunción de anormalidad, pese a la discrecionalidad técnica, no puede convertirse en un acto de fe ciega”

Por último, la Revista se cierra con una reseña de un exquisito libro sobre “Los principios generales de desarrollo humano y sostenibilidad ambiental en la contratación pública” de D. Jaime Pintos Santiago. El autor de la reseña es D. José Antonio Moreno Molina.

El Consejo de Redacción

Gabilex

Nº 33

Marzo 2023

<http://gabilex.castillalamancha.es>



Castilla-La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO  
DE CASTILLA-LA MANCHA**

**SECCIÓN NACIONAL**

**ARTÍCULOS DOCTRINALES**





# LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO DEL I+D+I. MENCIÓN ESPECIAL A LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 54 DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

**D<sup>a</sup> Bárbara Lucía Romojaro Alonso**

Técnico Jurídico de la Fundación del Hospital Nacional de Parapléjicos para la Investigación y la Integración

**Resumen:** La Contratación Pública en el Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación tiene una especial singularidad debida en gran medida a las propias peculiaridades que presenta dicho sistema. La ejecución de los proyectos de investigación está condicionada casi en su totalidad por la velocidad en la obtención de resultados, lo que obliga a las unidades tramitadoras a ser especialmente ágil en la ejecución de los procesos de contratación pública. Por ello, la Ley ha previsto la consideración de contratos menores para aquellos contratos de suministro o servicio con un valor estimado igual o inferior a los 50.000 euros que sean celebrados por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación. El presente trabajo tiene como objeto estudiar la peculiaridad establecida en la Disposición Adicional 54<sup>o</sup> de la Ley 9/2017 de





Contratos del Sector Público desde diferentes ópticas con el objetivo de aportar claridad en la aplicación práctica de la misma.

**Palabras Claves:** Contratación pública, investigación, contrato menor, compra pública, transparencia.

**Abstract:** Public Procurement in the Spanish Science, Technology and Innovation System has a special singularity due largely to the peculiarities of this system. The execution of research projects is conditioned almost entirely by the speed at which results are obtained, which obliges the processing units to be especially agile in the execution of public procurement processes. For this reason, the Law foresees the consideration of minor contracts for those supply or service contracts with an estimated value equal to or less than 50,000 euros that are entered into by the public agents of the Spanish Science, Technology and Innovation System. The purpose of this paper is to study the peculiarity established in the 54th Additional Provision of Law 9/2017 on Public Sector Contracts from different points of view with the aim of providing clarity in the practical application of the same.

**Keywords:** Public procurement, research, small contracts, public contracts, transparency.

## **SUMARIO:**

I.INTRODUCCIÓN. II. LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO: INTRODUCCIÓN, NOVEDADES Y



ESPECIAL MENCIÓN A LOS CONTRATOS MENORES. III. DISPOSICIÓN ADICIONAL 54º DE LA LCSP 2017. IV. APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 54º LCSP 2017. V. LA TRASPARENCIA Y LA DISPOSICIÓN ADICIONAL: EL ABUSO DEL CONTRATO MENOR. VI. CONCLUSIONES. VII. BIBLIOGRAFÍA.

## **I. INTRODUCCIÓN**

El objetivo principal de este estudio es analizar la Disposición Adicional 54ª de la Ley de Contratos de Sector Público (en adelante, LCSP), que tiene como objeto el aumento del límite establecido en el artículo 118 de la LCSP para los contratos de suministros y servicios, ascendiendo hasta los 50.000 euros para aquellos contratos que sean tramitados por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación siempre que no vayan destinados a servicios de carácter general o a infraestructuras del órgano de contratación.

Esta disposición tiene su ser en la especial casuística del sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación que se mueve en el marco de la tramitación de convocatorias para la concesión de proyectos de investigación. En el ámbito de la investigación, son numerosos los proyectos de investigación tramitados a través de entidades del sistema que realizan la gestión económica y financiera de los fondos asignados al proyecto, y por consiguiente sus unidades tramitadoras gestionan las adquisiciones o



contrataciones de servicios y suministros en el marco de la ejecución de dichos proyectos.

Se debe tener como premisa que un proyecto de investigación tiene una duración media de cuatro años, y que como todo en el ámbito de las tecnologías, innovación y ciencia la rapidez en la ejecución para la consecución de resultados es de vital importancia, y por consiguiente las contrataciones y adquisiciones deben tramitarse con rapidez y agilidad, lo que lleva aparejado que las adquisiciones de equipamientos o contrataciones de servicios que tengan como destino un actividad de I+D+i tengan que tramitarse con la mayor agilidad posible.

Por este motivo, el legislador decidió aumentar el límite de los contratos menores a 50.000 euros cuando fuesen tramitados con una finalidad distinta a las actividades generales de la entidad gestora. Este trabajo ha analizado la disposición adicional anteriormente mencionada y las modificaciones que la misma ha sufrido, además de su aplicabilidad práctica por parte de las unidades tramitadoras de fondos públicos en el ámbito del I+D+i, junto con su impacto sobre la transparencia, uno de los principios rectores de la Ley de Contratos del Sector Público 2017.

Debe hacerse mención, a la escasa bibliografía y jurisprudencia referente a la contratación pública en el ámbito de la investigación. Son mínimas las publicaciones y comentarios sobre la materia, un ejemplo de ello es que únicamente la Junta Consultiva de contratación se haya pronunciado en cuatro ocasiones



<http://gabilex.castillalamancha.es>

sobre esta materia. Entendiéndose como motivo la gran especialidad del tema.

## **II. LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO: INTRODUCCIÓN, NOVEDADES Y ESPECIAL MENCIÓN A LOS CONTRATOS MENORES**

El 9 de marzo de 2018 entró en vigor en España la Ley de Contratos del Sector Público<sup>1</sup> (en adelante, LCSP 2017), que transpuso 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. La LCSP 2017 estableció como principios rectores de la contratación pública la integridad, igualdad, no discriminación, transparencia y libre concurrencia. La LCSP 2017 tiene como objetivo esencial la regulación de la contratación en el Sector Público, es decir, regular cualquier tipo de contratación realizada en el Sector Público y velar porque la misma se realice conforme a los principios anteriormente mencionados.

La LCSP 2017 introdujo grandes novedades, entre las más importantes destacan las siguientes:

---

<sup>1</sup> 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. Boletín Oficial del Estado, núm. 272 de 9 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://cutt.ly/cnktYJN> (Fecha última consulta: 13/06/2021)



- Incluyó en su ámbito de aplicación a las fundaciones y asociaciones y cualquier otro tipo de entidad que pudiese ser considerada como poder adjudicador, además de los partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales.
- Se excluyen los contratos de campañas políticas.
- Se delimitan de forma más precisa los tipos contractuales: se suprime el contrato de gestión de servicios públicos en sus cuatro modalidades, configurándose un nuevo tipo contractual denominado "*concesión de servicios*", se suprime también el contrato de colaboración entre el sector privado y público.
- Se configura un nuevo modelo contractual denominado "*encargo a medios propios*".
- Se reclasifican los medios de impugnación en el marco de la contratación pública, abriendo en el ámbito de aplicación del recurso especial en materia de contratación pública, incluyéndose a las organizaciones sindicales como legítimas.
- Se capacita a los Ayuntamientos<sup>2</sup> para que creen un órgano especializado con competencias para la resolución de recursos especiales en contratación pública.
- Se introducen novedades en lo referente a las "prohibiciones de contratar" incluyéndose una

---

<sup>2</sup> Según las características establecidas en el artículo 121 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y las Diputaciones Provinciales.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

nueva prohibición para a aquellas empresas con plantilla superior a los 250 trabajadores que no dispongan de un plan de igualdad<sup>3</sup>.

- Se regulan las consultas preliminares del mercado<sup>4</sup>, creándose así la posibilidad de que los órganos de contratación antes de la licitación puedan hacer estudios de mercado para conocer el valor estimado del contrato o los requisitos técnicos del mismo.
- Se establece como criterio de adjudicación del contrato la *"mejor relación calidad-precio"* en sustitución del anterior concepto *"oferta económicamente más ventajosa"*.
- Se configuran nuevos procesos de adjudicación: procedimiento abierto simplificado<sup>5</sup>, procedimiento de asociación para la innovación<sup>6</sup> y procedimiento negociado<sup>7</sup>.
- Se modifican los límites establecidos para los contratos menores, pasando a establecerse como límite de los 15.000 euros para contratos de suministros o servicios y 40.000 euros para contratos de obras.
- Se establece como requisito que los órganos de contratación establezcan como mínimo una

---

<sup>3</sup> Las empresas con más de 250 personas trabajadoras deberán contar con un plan de igualdad según lo dispuesto en el Artículo 45 de la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad de hombres y mujeres.

<sup>4</sup> Artículo 115 LCSP 2017.

<sup>5</sup> Artículo 159 LCSP 2017.

<sup>6</sup> Artículo 177 LCSP 2017.

<sup>7</sup> Artículo 167 LCSP 2017.



condición especial social, laboral o medioambiental en los pliegos.

La LCSP 2017 establece un ámbito subjetivo de aplicación con tres categorías diferenciadas, haciendo una distinción entre Administraciones Públicas<sup>8</sup>, entes del sector público con consideración de poder adjudicar y entes del sector público que no tienen la consideración de poder adjudicador. La ley hace una distinción clara entre Administración Pública y entes que poseen o no la consideración de poder adjudicar, delimitándose sus capacidades y sus correspondientes obligaciones en el ámbito de la contratación pública.

Para poder distinguir entre poderes adjudicadores y no adjudicadores, la ley ha dispuesto el cumplimiento de tres requisitos<sup>9</sup> para adquirir la condición de poder adjudicador:

1. Tener personalidad jurídica.
2. No tener carácter mercantil o industrial y satisfacer necesidades de interés general.
3. La Administración Pública debe tener una influencia fuerte o "dominante" en el ente.

---

<sup>8</sup>Tienen consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración Pública (Artículo 2 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

<sup>9</sup> Artículo 3.3 apartado b) LCSP 2017



<http://gabilex.castillalamancha.es>

La LCSP 2017 define y regula diferentes tipos de contratos, clasificados según su objeto y régimen jurídico. Si se atiende al objeto del contrato se debe distinguir entre: i) Contratos Típicos (obras, concesión de obras, concesión de servicios, servicios y suministro); ii) Contratos Mixtos (combina en su objeto diferentes prestaciones de los contratos típicos); iii) Contratos Administrativos especiales (tiene como finalidad el interés general). Por el contrario, si se atiende al régimen jurídico de dichos contratos se debe distinguir entre contratos sujetos a regulación armonizada<sup>10</sup> y contratos de derecho administrativo o privado<sup>11</sup>.

Habiéndose distinguido ya de forma breve sobre los tipos de contratos, cabe hacer mención para contextualizar este estudio a los procedimientos de adjudicación previstos por la ley, que hace una distinción determinante entre los denominados contratos menores, contratos que por su cuantía no son licitados a través de los procedimientos habituales, y los denominados “*Contratos Mayores*” que se tramitan a través de

---

<sup>10</sup> Se entienden comprendidos dentro del concepto de contratos sujetos a regulación armonizada, comúnmente denominados SARA aquellos contratos que alcanza un determinado valor estimado que con carácter general está establecido en un valor estimado de 5.350.000 euros para contratos de obras, concesión de obras y concesión de servicios, y en 139.000 euros para contratos de suministros y servicios.

<sup>11</sup> Los contratos con ámbito jurídico administrativo se registrarán en lo que respecta a la preparación, adjudicación, efectos, modificación y extinción por la LCSP 2017; Por el contrario, los contratos privados se registrarán únicamente por la LCSP 2017 en las fases de preparación y adjudicación.





procedimientos ordinarios o no ordinarios, por tener un valor estimado superior a 15.000 euros en el caso de los contratos de suministros o servicios y 40.000 euros para los contratos de obras.

Los contratos menores se encuentran regulados en el artículo 118 de la LCSP 2017, dicho articulando recoge como requisitos esenciales de los mismos aparte de su cuantía, su duración, que en ningún caso superior a un año y la obligatoriedad de justificar la necesidad de su finalidad.

Para que un órgano de contratación pueda tramitar un contrato menor deberá justificar la necesidad del objeto del contrato, siendo este requisito indispensable para la tramitación. Son numerosos los casos en los en lo que se abusa del denominado contrato menor por la agilidad del procedimiento en contraposición de los procedimientos denominados "contratos mayores" que deben cumplir las normas de publicidad establecidas, siendo tendente la aparición de fraccionamientos en el objeto del contrato con la finalidad de rebajar el valor estimado del mismo pudiendo acudir al procedimiento descrito en este apartado.

En un primer momento, la regulación del artículo 118 establecía como requisito que el contratista que hubiese resultado adjudicatario no hubiese suscrito más contratos menores que de forma individual o conjunta rebasasen el límite establecido<sup>12</sup>, si bien el 6 de febrero

---

<sup>12</sup> Se establece que dicho límite será el dispuesto en el primer apartado del artículo 118 LCSP 2017: 40.000 euros en el caso



<http://gabilex.castillalamancha.es>

de 2020 dicha regulación fue suprimida. A dicha modificación, se le sumó el nuevo requisito de que los órganos de contratación justificasen de manera motiva la necesidad del contrato, su idoneidad y no fraccionamiento del objeto del contrato.

A estos cambios se le sumó la modificación entorno a la cual gira el presente trabajo, contenida en la Ley 6/2018, de 2 de julio, de Presupuestos Generales del Estado<sup>13</sup>, y que regulaba los contratos celebrados por agentes públicos del Sistema Española de Ciencia, Tecnología e Innovación.

### **III. DISPOSICIÓN ADICIONAL 54º DE LA LCSP 2017**

La Ley de Presupuestos Generales del año 2018 reguló los denominados "contratos menores en el ámbito de la ciencia", concretamente se produce un incremento del límite establecido con carácter general para los contratos menores de suministros y servicios, ascendiendo hasta los 50.000 euros en contraposición de los 15.000 euros que establece el artículo 118 LCSP 2017. Entendiéndose que dicho límite se configura con la finalidad de dotar de agilidad la tramitación de proyectos de investigación:

---

de los contratos de obras y 15.000 en los contratos de suministros y servicios.

<sup>13</sup> Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018. Boletín Oficial del Estado, núm. 161, pág. 66621 a 67354. Disponible en: <https://cutt.ly/OnkaEcg> (Fecha última consulta: 13/06/2021)



*"Atendiendo a la singular naturaleza de su actividad, como excepción al límite previsto en el artículo 118 de esta Ley, tendrán en todo caso la consideración de contratos menores los contratos de suministro o de servicios de valor estimado inferior o igual a 50.000 euros 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.*

*A estos efectos, se entienden comprendidos entre los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, en los términos establecidos en la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, las Universidades públicas, los Organismos Públicos de Investigación, fundaciones, consorcios y demás agentes de ejecución de la Administración General del Estado, los organismos y entidades de investigación similares a los anteriores dependientes de otras Administraciones Públicas, las Fundaciones de Investigación Biomédica, y los centros, instituciones y consorcios del Sistema Nacional de Salud."*

En palabras de Gimeno Feliú *"la finalidad de esta reforma es evitar que una burocracia excesiva en este ámbito tan singular no dificulte o impida la gestión y desarrollo de la investigación y la innovación en España, caracterizada*



<http://gabilex.castillalamancha.es>

*por una gestión muy atomizada de los proyectos y directamente vinculadas en muchas ocasiones, al investigador principal”<sup>14</sup>.*

Esta nueva disposición recogía de manera explícita a las “Fundaciones<sup>15</sup>”, es habitual que en el ámbito de la investigación la gestión económica y administrativa de proyectos de investigación o innovación se realice a través de Fundaciones, así por ejemplo en el ámbito de la Región de Castilla-La Mancha la Fundación del Hospital Nacional de Paraplégicos para la Investigación y la Integración gestiona proyectos de investigación dentro de la comunidad. Estas fundaciones tienen la consideración de poder adjudicador en la mayoría de los casos al tener personalidad jurídica propia, una influencia “dominante” de la Administración y fines de interés general y carácter no mercantil, lo que implica que esta disposición no sea solo de aplicación para las Administraciones Públicas, sino que lo sea para los Poderes Adjudicadores también.

---

<sup>14</sup> Gimeno Feliú, J.M. (2018). Primeras modificaciones parciales de la Ley de Contratos del Sector Público 9/2017. *Observatorio de Contratación Pública*. Disponible en: <https://cutt.ly/9nqxY0Q> (Fecha última consulta: 13/06/2021)

<sup>15</sup> La Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, define en su artículo 2 el concepto de fundaciones como “organizaciones constituidas sin fin de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general”. Disponible en: <https://cutt.ly/GnkDAkV> (Fecha última consulta: 13/06/2021)



La Disposición final segunda del Real Decreto-ley 3/2019 volvió a modificar la Disposición adicional quincuagésima cuarta de la LCSP 2017, disponiendo:

*“Atendiendo a la singular naturaleza de su actividad, como excepción al límite previsto en el artículo 118 de esta Ley, tendrán en todo caso la consideración de contratos menores los contratos de suministro o de servicios de valor estimado inferior o igual a 50.000 euros 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.*

*A estos efectos, se entienden comprendidos entre los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, en los términos establecidos en la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, las Universidades públicas, los organismos públicos de investigación, fundaciones, consorcios y demás agentes de ejecución de la Administración General del Estado, los organismos y entidades de investigación similares a los anteriores dependientes de otras Administraciones Públicas, las Fundaciones de Investigación Biomédica, y los centros, instituciones y consorcios del Sistema Nacional de Salud.*



<http://gabilex.castillalamancha.es>

---

*En los contratos menores que se celebren por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales aplicables a los mismos.*

*Lo dispuesto en el párrafo anterior no será de aplicación en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros.”*

Se introduce de este modo la obligación de emisión de un informe por parte del órgano de contratación que justifique de manera motivada en primer lugar la necesidad de realizar o llevar a cabo el contrato, y en segundo lugar el no fraccionamiento del objeto del contrato.

Es importante hacer una especial mención al concepto “servicios generales” al cual se hace alusión en el primer párrafo de la disposición. El Informe 25/2018 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón que recoge una definición para este concepto, disponiendo que se entenderá como tal “*aquellos gastos que se encuentren vinculados directamente a la realización de la concreta actividad investigadora excluidos los de índole organizativa, estructural o financiera, que habrían de*



*afrontarse igualmente aunque la actividad investigadora no tuviese lugar*<sup>16</sup>, entendiéndose de este modo que las contrataciones de suministros o servicios que se realicen al amparo de esta disposición tendrán que estar directamente relacionadas con la ejecución de un proyecto de investigación o innovación, tal y como explico al Junta Consultiva en el expediente 25/19 “se considerará servicios generales aquellos que no estén relacionados directa y exclusivamente con un proyecto de investigación o a una actividad de investigación, científica o técnica”<sup>17</sup>.

Por lo que, en resumen, para que este precepto sea de aplicación será necesario:

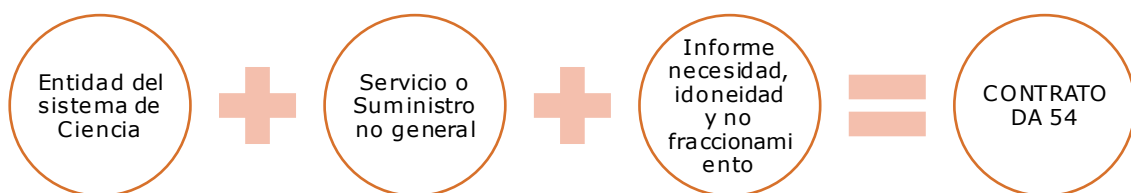
- Ser uno de los organismos o entidades enumeradas en el primer apartado de la Disposición;
- Que el objeto del contrato sea un suministro o servicio;
- Informe emitido por el órgano de contratación donde se recoja la necesidad, idoneidad y no fraccionamiento del objeto del contrato;

---

<sup>16</sup> Informe 25/2018, de 15 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón. Departamento de Hacienda y Administraciones Públicas. Disponible en: <https://cutt.ly/4nkGLmu> (Fecha última consulta: 13/06/2021)

<sup>17</sup> Expediente 25/19. Materia: DA 54ª de la LCSP. Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. Ministerio de Hacienda. Disponible en: <https://cutt.ly/jnYT4Mp> (Fecha última consulta: 13/06/2021)

- Que la finalidad del contrato no sean servicios generales de la entidad u organismo



#### **IV. APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 54º LCSP 2017**

La finalidad de esta disposición es dotar de agilidad la contratación pública en el ámbito investigador, dada la gran complejidad que tiene tramitar contrataciones de suministros y servicios en el marco de los proyectos de investigación. Para entender de manera adecuada el porqué de la existencia de esta disposición se debe atender primeramente y de forma breve a los procedimientos de contratación en el marco de un proyecto de investigación: La contratación de un servicio o un suministro en el marco de la contratación pública comienza con una primera fase precontractual, donde la unidad gestora del proyecto junto con la persona





investigadora comienza a elaborar los documentos del expediente de contratación.

En este punto es esencial la figura de la persona responsable del proyecto o investigador/a principal, que deberá elaborar un informe que recoja la necesidad de la compra y la idoneidad de esta en el marco del proyecto, vinculándose la necesidad científica y la necesidad de la compra por igual manera; Además, la persona investigadora colaborará como técnico durante el procedimiento elaborando los pliegos de prescripciones técnicas y deberá participar en todas las fases de evaluación de los documentos técnicos requeridos a los licitadores. Esto no es tarea fácil, puesto que las personas investigadoras no tienen conocimientos especializados en contratación pública y deberán dedicar tiempo a estas gestiones, Maniatis expone que *“la licitación debe iniciarse desde el principio, lo que significa duplicar el tiempo que se destinará, particularmente en detrimento de la misión investigadora de los tecnócratas involucrados”*<sup>18</sup>. Por todo lo anteriormente expuesto, el legislador configuro la DA 54<sup>a</sup>, con el fin de dotar al ámbito de la investigación de un mecanismo eficaz y rápido para la tramitación de compras y servicios, evitando de este modo que procedimientos complejos pudiesen frenar la ejecución de un proyecto.

---

<sup>18</sup> Maniatis, A., (2021). La contratación pública en el espacio europeo de investigación. *Gabilex, Revista del gabinete jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*, N.º 25. Disponible en: <https://cutt.ly/CnFsGsi> (Fecha última consulta: 13/06/2021)



<http://gabilex.castillalamancha.es>

La aplicación de esta disposición para las entidades de investigación ha sido y es muy compleja, en el año 2018 la Universidad de Gerona planteó a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado consulta<sup>19</sup> sobre cómo aplicar el límite establecido en la Disposición Adicional 54<sup>a</sup>, concretamente el Rector de la Universidad anteriormente mencionada planteaba: *"El límite que marca la LCSP para los contratos menores, en el caso de los contratos de I+D+I, ¿se tiene que interpretar que es de aplicación anual o por el contrario el límite es para toda la duración del proyecto (normalmente tres años)?"* a esta cuestión la Junta Consultiva respondió *"El artículo 29.8 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público indica que los contratos menores definidos en el apartado primero del artículo 118 no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga. La taxativa dicción del precepto legal deja claro que un contrato menor no puede tener una duración superior a un año, cualesquiera que sean las prestaciones que constituyan su objeto. Por tanto, no cabe entender que se pueda fraccionar el contrato con el fin de dividirlo artificialmente y respetar aparentemente la duración del contrato menor. Si el proyecto comprende prestaciones propias del contrato y su duración excede de un año, lo que ocurrirá es que no estaremos en presencia de un contrato menor y, por tanto, la elección del contratista no se podrá realizar a través del sistema establecido en el artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector*

---

<sup>19</sup> Expediente 82/18. Dudas sobre los contratos de I+D+I. Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. Ministerio de Hacienda. Disponible en: <https://cutt.ly/KnWjIi1> (Fecha última consulta: 13/06/2021)



*Público. Esta conclusión no queda afectada por el contenido de la DA 54ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, porque en la misma se dice que los contratos de suministro o de servicios de valor estimado inferior o igual a 50.000 euros que se celebren por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación tendrán "la consideración de contratos menores" y, en consecuencia, deberán regirse por las normas establecidas para los mismos con carácter general, incluida la duración máxima, que no se ha exceptuado en la DA 54ª", en aras de esta respuesta cabe plantearse. ¿Cómo deben aplicar las unidades tramitadoras la mencionada disposición? Se extrae de la respuesta de la Junta Consultiva que en el caso de aplicación de la Disposición Adicional no aplicará el límite de la duración de un año establecido por la ley en el artículo 118, algo que resulta del todo correcto, puesto que los proyectos de investigación o de innovación los cuales son la "raíz" de esta disposición adicional tiene una duración media de entorno a cuatro años, por lo que no tendría sentido aplicar dicho límite temporal<sup>20</sup>.*

Un ejemplo práctico sería la adquisición de un equipamiento para la ejecución de un proyecto de investigación, concretamente, la compra de un ecocardiograma para la realización de pruebas a sujetos de un proyecto de investigación, siendo este equipo completamente indispensable para la ejecución del

---

<sup>20</sup> Dicho límite temporal fue modificado posteriormente con carácter general.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

---

proyecto y teniendo un valor estimado superior a los 15.000 euros e inferior a los 50.000.

Quedaría entonces claro, que los agentes de I+D+i o gestores del proyecto podrían tramitar este contrato dentro del proyecto de investigación aplicando la disposición adicional quincuagésimo cuarta, justificando dicha adquisición a través de un informe emitido por el órgano de contratación, donde se detalle la necesidad e idoneidad del contrato, el no fraccionamiento del objeto del mismo, y la justificación de que dicho equipamiento no se destina al uso de servicios generales sino que está estrictamente relacionado con el desarrollo de un proyecto de investigación o innovación.

Esta última cuestión es crucial a la hora de la aplicabilidad de este precepto, en el año 2019 la Directora del Instituto de Salud de Carlos III de Madrid, uno de los máximos organismo subvencionadores de proyectos de investigación junto con el Ministerio de Innovación y Ciencia planteó dudas acerca de la consideración de "servicios generales" a la Junta Consultiva de Contratación del Estado, solicitando pronunciamiento sobre qué criterios debían utilizarse para clasificar unos servicios como generales y/o definición de dicho concepto. A este asunto la Junta consultiva respondió *"concepto de servicios generales hace referencia a aquellas actividades que requieren para su realización de la celebración de un contrato de servicios, que no son propias y exclusivas de la naturaleza del órgano como agente del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, y que, por el contrario, también son propias de cualquier otra entidad pública, porque son comunes y necesarias para la*



*gestión de cualquiera de ellas y también las que estando relacionadas de modo genérico con la actividad investigadora, no están directa y exclusivamente vinculadas a un proyecto de investigación*<sup>21</sup>, excluyéndose de esta excepción aquellos suministro que tuviesen una finalidad distinta a la de un proyecto de investigación como puede ser el caso de un ordenador o portátil.

Ahora bien, ¿Y si la adquisición de dicho portátil se va a realizar dentro del marco del proyecto? ¿Y si dicho portátil va a utilizarse para la instalación de un programa necesario para la ejecución del proyecto? ¿Se considera servicios generales o específicos? Se entienden estas como cuestiones a las que las unidades tramitadoras se enfrentan cuando deben gestionar un procedimiento para la adquisición de determinados suministros o servicios bajo el amparo de la DA 54. La Junta Consultiva, estableció en un informe que *"la adquisición de otro tipo de bienes o instrumentos, incluso aunque genéricamente fueran susceptibles de ser empleados para realizar trabajos científicos o técnicos (cabe pensar, por ejemplo, en una computadora) no estará amparada por la citada excepción si su función es atender las necesidades de gestión del organismo público que no le son propias y exclusivas, sino que son normales en cualquier entidad del sector público"* según esta consideración de la Junta Consultiva no cabría aplicar en

---

<sup>21</sup> La consulta realizada por la Directora del Instituto de Salud Carlos III de Madrid abarca otros aspectos esenciales como es la adquisición de infraestructuras en el ámbito de la investigación.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

este caso dicha disposición, entendiendo que un ordenador abarca gestiones o actividades de interés general, aunque el mismo vaya a ser usado durante la realización de un proyecto, teniendo que tramitarse el procedimiento de adquisición fuera de la aplicabilidad de la DA.

Esta aplicación parece lógica, pero ¿Qué sucede si se extrapola esta lógica a la práctica en adquisición de pequeño equipamiento para laboratorios? En el marco del desarrollo de un proyecto de investigación, es múltiple el pequeño equipamiento especializado que se tiene que adquirir para el desarrollo concreto de un proyecto, pero ¿Qué sucede cuando termina ese proyecto? Es claro que un ordenador puede utilizarse para más servicios generales, si bien se entiende que sucede lo mismo en el caso de otros equipamiento, un ejemplo práctico sería la compra por parte de una unidad tramitadora de un microscopio para el análisis de muestras en el marco de un proyecto, se entiende que este microscopio tiene más usos generales, pero que el principal será en ese momento el uso dentro del propio proyecto ¿Deja entonces de aplicarse esta disposición por entenderse que ese microscopio tendrá más usos que el propio proyecto? Entiende la Junta Consultiva que los servicios generales son "*actividades que no son propias y exclusivas de la naturaleza del órgano al ser comunes a cualquier entidad pública*"<sup>22</sup>, por lo que si el órgano de contratación entiende que la adquisición de

---

<sup>22</sup> Expediente 25/19. Materia: DA 54ª de la LCSP. Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. Ministerio de Hacienda. Disponible en: <https://cutt.ly/jnYT4Mp> (Fecha última consulta: 13/06/2021)



ese equipo está relacionada con una actividad propia y exclusiva de la investigación podrán aplicar la disposición adicional. La propia Junta Consultiva reconoce en sus informes que la casuística en esta materia es muy variada y que será el órgano de contratación el que debe extraer y dictaminar a través de los criterios generales "interpretados" por la Junta, si aplica el concepto de servicios generales en determinadas compras o no.

Son mínimas las interpretaciones que ha realizado la Junta Consultiva sobre esta materia, concretamente únicamente son cuatro los informes en los que la Junta Consultiva se ha pronunciado sobre cuestiones planteadas por Universidades y Entidades de I+D+i, por lo que las unidades tramitadoras/gestoras y los responsables de proyecto deberán velar en todo momento por la buena aplicabilidad de la excepción prevista en la disposición adicional, evitando en todo momento que sirva como puente para un mayor fraccionamiento del objeto del contrato. Si bien, no debe olvidarse el papel fundamental que juega en este tipo de adquisiciones el responsable del proyecto, puesto que finalmente es quién juega el papel de técnico y manifiesta la necesidad de la compra y la idoneidad de esta en el marco de un proyecto.

Se deben tener en cuenta dos aspectos claves en la tramitación de compras en el ámbito de la investigación, y es que por un lado se cuenta con la presencia de una unidad tramitadora que cuenta con las competencias económicas y administrativas para poder tramitar las adquisiciones; y por otro, está la presencia del responsable de proyecto, que actúa como técnico y



<http://gabilex.castillalamancha.es>

determina la necesidad e idoneidad de la compra, puesto que posee los conocimientos científico-técnicos que determinan si la compra es o no necesaria. Es conveniente que ambas figuras coexistan y velen a partes iguales por una correcta aplicación de la normativa en materia de contratación y en todo caso por un correcto uso de la DA 54ª.

## **V. LA TRANSPARENCIA Y LA DISPOSICIÓN ADICIONAL: EL ABUSO DEL CONTRATO MENOR**

La LCSP recoge en su articulado primero los principios de la contratación pública, entre los que se encuentra el principio de transparencia, que establece dos objetivos primordiales:

- Por un lado, la publicidad de las licitaciones para conseguir la mayor concurrencia competitiva posible dentro de un procedimiento de contratación y dar así acceso a las pequeñas y medianas empresas;
- Por otro, una publicidad total por parte del sector público hacia la sociedad de todas las contrataciones financiadas con dinero público.

Son las unidades tramitadoras las encargadas de ejecutar este principio de transparencia, estando obligadas a dar publicidad a todos los procedimientos según lo dispuesto en la ley, concretamente el objetivo de la ley es *“conectar de forma eficiente la utilización de los fondos públicos con la exigencia de una necesidad de*





*contratar*<sup>23</sup> a la que se le acompaña de la publicidad y transparencia en el procedimiento.

El artículo 63 de la LCSP en su apartado cuarto, se recoge la forma de publicidad de los contratos menores, estableciendo que *“La publicación de la información relativa a los contratos menores deberá realizarse al menos trimestralmente. La información a publicar para este tipo de contratos será, al menos, su objeto, duración, el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, y la identidad del adjudicatario, ordenándose los contratos por la identidad del adjudicatario. Quedan exceptuados de la publicación a la que se refiere el párrafo anterior, aquellos contratos cuyo valor estimado fuera inferior a cinco mil euros, siempre que el sistema de pago utilizado por los poderes adjudicadores fuera el de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores”* por lo que los órganos de contratación deberán publicar con carácter al menos trimestral aquellos contratos menores que hubiesen sido tramitados, con el objetivo de evitar que se modifique el objeto del contrato y se altere<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Arenas Alegría, C. C., (2019). Contratos menores. Limitaciones impuestas en la Ley de contratos del Sector Público de 8 de noviembre de 2017. *Revista General de Derecho Administrativo Iuste*, Nº 50. Disponible en: <https://cutt.ly/lnDMMbk> (Fecha última consulta: 13/06/2021)

<sup>24</sup> El Informe 6/2018 de la Comisión Consulta de Contratación de la Comunidad de Andalucía recogía que como objetivo esencial de la Ley la alteración del contrato con el “objetivo de eludir los principios básicos de publicidad y transparencia de los procedimientos de contratación, no discriminación e



A este precepto debe sumarse la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que recoge la denominada publicidad activa, reforzada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que ha establecido que deben ser objeto de publicación los contratos menores<sup>25</sup> tramitados por las entidades del sector público.

Ahora bien, ¿qué publicidad debe darse a aquellos contratos que son tramitados bajo el amparo de la DA 54ª? La ley establece que los mismos serán tramitados como contratos menores, por lo que deberán seguir las normas de publicidad anteriormente mencionadas. No obstante, ¿Ha supuesto esta excepción un puente para evitar los procesos de licitación más complejos? ¿Aumenta el fraccionamiento? El fraccionamiento<sup>26</sup> de los contratos tiene como objetivo el rebajar su cuantía (valor estimado) para que los mismos puedan ser tramitados a través de un contrato menor esquivando así las normas de publicidad de los procedimientos de licitación, Javier Vázquez establece en artículo sobre el *Fraccionamiento regular e irregular del objeto del contrato* que “*la figura menor del contrato está relacionada con el fraccionamiento irregular del objeto del contrato*

---

igualdad de trato entre los licitadores, libertad de acceso a la contratación pública y eficiencia en la utilización de los fondos públicos”.

<sup>25</sup> Véase la Resolución 301/2016 y la Resolución 394/2018 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

<sup>26</sup> El artículo 99 LCSP en su apartado segundo establece la prohibición de fraccionar un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir de este modo los requisitos de publicidad.



*para eludir las normas sobre publicidad y procedimientos de adjudicación*<sup>27</sup> algo reflejado también en los múltiples informes del Tribunal de Cuentas que han recalcado el uso abusivo de la contratación menor, el IAS ha detectado que los contratos menores y su fraccionamiento suponen más del 62 por 100 de las irregularidades detectadas<sup>28</sup>.

Son numerosos los casos en los que las unidades de gestión recurren al contrato menor para dar respuesta a varios objetos que tienen como finalidad cubrir una misma necesidad en vez de acudir a los procesos de licitación y la división en lotes<sup>29</sup>. Como indica José Manuel Martínez Fernández la agilidad procedimental se ha extendido como una forma de contratar que elude de plano todos los principios comunitarios de la contratación

---

<sup>27</sup> Vázquez Garranzo, J. (2018). Fraccionamiento regular e irregular del objeto del contrato. *Revista Española de Control Externo*. Vol. XX, Nº 60, pp. 137-187. Disponible en: <https://cutt.ly/MnD9JRY> (Fecha última consulta: 13/06/2021)

<sup>28</sup> Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación. (2020). Informe anual de supervisión de la contratación pública en España. Disponible en: <https://cutt.ly/onFwSDy> (Fecha última consulta: 13/06/2021)

<sup>29</sup> El artículo 99 de la LCSP en su apartado tercero recoge como regla general la división en lotes, es decir, siempre que el objeto del contrato o su naturaleza lo permitan deberá acudirse a la división en lotes. No obstante, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato siempre que existan motivos lo suficientemente válidos y se hayan justificado de forma correcta en el expediente de contratación.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

pública<sup>30</sup>, en el caso que nos ocupa la agilidad y la especial casuística de la materia, es lo que ha llevado al legislador a crear dicha disposición. Nos encontramos entonces con una contraposición clara, por un lado, dar prioridad y agilidad a las contrataciones en el ámbito de la I+D+i y por otro, abrir las puertas a un mayor fraccionamiento de los contratos, una contraposición que queda en mano de la buena voluntad de los investigadores y de las unidades tramitadoras.

Y es que, como señala lo anteriormente expuesto, recae sobre el órgano de contratación y/o unidades tramitadoras y los responsables de los proyectos de investigación la obligación de evitar que se produzca el fraccionamiento del objeto del contrato. Deberán ser las unidades tramitadoras en el ámbito de la I+D+i las que revisen y controlen que no se produzca una división fraudulenta del objeto del contrato con el fin de rebajar la cuantía del objeto del contrato y poder aplicar así la DA 54ª y no faltar así a los principios de transparencia, eficiencia e integridad de los contratos.

Por ello, será fundamental que las unidades tramitadoras cumplan con todas las especificaciones del proceso: i) Que el objeto del contrato sea un suministro o servicio; ii) Informe del órgano de contratación donde se recoja la necesidad, idoneidad y no fraccionamiento del objeto del

---

<sup>30</sup> Martínez Fernández, J. M., (2018). Los riesgos de los contratos menores para una contratación socialmente eficiente. El consultor de los ayuntamientos, Nº IV, Sección Tribunal.



contrato; iii) Que la finalidad del contrato no sean servicios generales de la entidad u organismo.

## **VI. CONCLUSIONES**

La DA 54<sup>a</sup> se introduce como una novedad dentro el ámbito jurídico de la LCSP, que desde el punto de vista jurisprudencial y administrativo tiene como finalidad agilizar la contratación pública en el ámbito de la investigación, dada la especial casuística que tiene esta materia. Los proyectos de investigación tienen una duración media de cuatro años, debiendo gestionarse con agilidad y rapidez, por ello dentro de la gestión de dichos proyectos deben tramitarse de forma rápida y ágil todos los procedimientos de compras y adquisiciones.

Esta disposición ha permitido aumentar el límite de los contratos menores en el ámbito de la investigación hasta los 50.000 con el objetivo de dotar de agilidad los procedimientos de contratación, si bien, quizás también se podría entender como una nueva puerta a un mayor fraccionamiento de los contratos. No es novedad, la recurrencia del uso del fraccionamiento de los objetos de los contratos para evitar las normas de publicidad y los procesos de licitación más complejos.

Deben ser las unidades tramitadoras las responsables de hacer un uso correcto de la excepción recogida en la DA 54<sup>a</sup>, las unidades gestoras son las responsables últimas de que no se produzca un fraccionamiento del objeto del contrato con el apoyo del responsable del proyecto, que asume la figura del técnico que manifiesta la necesidad



<http://gabilex.castillalamancha.es>

---

de la contratación. A nivel general esta disposición supone un alivio para las unidades tramitadoras y para los propios responsables de proyectos de investigación, que se ven desbordados por el amplio procedimiento que bordea la contratación de suministros y servicios, que deben gestionarse con gran celeridad dentro de un proyecto de investigación. Si bien, esta disposición generó amplias dudas a las unidades tramitadoras y gestoras de proyectos, teniendo que acudir de forma reiterada a las Juntas Consultivas de contratación.

Dada la complejidad del ámbito de la investigación, se hace necesario que la Unión Europea valore la creación de mayores procedimientos específicos en el ámbito de la investigación y la innovación, puesto que como refleja el Horizonte Europa la contratación y la investigación son pilares fundamentales que deben potenciarse, se debe trabajar en crear procedimientos específicos como los que se establecen para las Universidades, que permitan a las unidades tramitadoras una mayor agilidad en las compras.

Por último, es necesario seguir trabajando en la transparencia en el marco de la contratación pública, se debe concienciar no solo a las unidades tramitadoras sino también a los responsables de los proyectos de la importancia de los fondos públicos y de una buena gestión de los mismos. No debe recaer únicamente sobre las unidades tramitadoras de proyectos la responsabilidad de una buena gestión sino, que se debe involucrar a los responsables de proyectos en una gestión correcta y adecuada de los fondos públicos.



## VII. BIBLIOGRAFÍA

ARENAS ALEGRÍA, C. C., (2019). Contratos menores. Limitaciones impuestas en la Ley de contratos del Sector Público de 8 de noviembre de 2017. *Revista General de Derecho Administrativo Iuste*, Nº 50.

BATET JIMÉNEZ, P., (2016). La división del objeto del contrato en lotes. *Gabilex, Revista del gabinete jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*, N.º 6.

COMISIÓN CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA. (2018). 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.

GIMENO FELIÚ, J.M. (2018). Primeras modificaciones parciales de la Ley de Contratos del Sector Público 9/2017. *Observatorio de Contratación Pública*.

JUNTA CONSULTA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO. Ministerio de Hacienda. Expediente 82/18. Dudas sobre los contratos de I+D+I.

JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN. Departamento de Hacienda y Administraciones Públicas. Informe 25/2018, de 15 de noviembre.



JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO. Ministerio de Hacienda. Expediente 25/19. Materia: DA 54ª de la LCSP.

MANIATIS, A., (2021). La contratación pública en el espacio europeo de investigación. *Gabilex, Revista del gabinete jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*, N.º 25.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J. M., (2018). Los riesgos de los contratos menores para una contratación socialmente eficiente. *El consultor de los ayuntamientos*. Nº IV, Sección Tribunal.

OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN. (2020). Informe anual de supervisión de la contratación pública en España.

PINTOS SANTIAGO, J. (2019) *Todo sobre el contrato menor*. 1º Edición. Wolters Kluwer.

PINTOS SANTIAGO, J. (2020) *Todo sobre el contrato menor*. 2º Edición. Wolters Kluwer.

SOLER MIFSUD, E., (2017). El fraccionamiento del objeto de los contratos en la Administración Local: nociones generales de la división en lotes. El fraccionamiento indebido del objeto del contrato». *Auditoría Pública n.º 70*. pp. 109-114.

VÁZQUEZ GARRANZO, J. (2018). Fraccionamiento regular e irregular del objeto del contrato. *Revista*





Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 33

Marzo 2023

<http://gabilex.castillalamancha.es>

---

*Española de Control Externo*. Vol. XX, Nº 60, pp. 137-187.

VÁZQUEZ MATILLA, F. J., (2018). El fraccionamiento del contrato. Ausencia de regulación en la LCSP y necesidad de definición. *El Consultor. Contratación Administrativa Práctica*. Boletín 26 de julio de 2018.

Gabilex

Nº 33

Marzo 2023



**Castilla-La Mancha**

<http://gabilex.castillalamancha.es>

---