

Nº Extraordinario  
Marzo 2019

# Gabilex

REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO DE  
CASTILLA-LA MANCHA



## UN AÑO DE COMPRA PÚBLICA CON LA LCSP 2017

© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**NÚMERO EXTRAORDINARIO  
DE LA REVISTA DEL  
GABINETE JURÍDICO DE  
CASTILLA-LA MANCHA.**

**UN AÑO DE COMPRA PÚBLICA  
CON LA LCSP 2017**

**Volumen I**

## **Número Extraordinario. Marzo 2019**

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

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

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

Editado por Vicepresidencia Primera

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

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

Revista Gablex 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> Araceli Muñoz de Pedro**

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

## **CONSEJO DE REDACCIÓN**

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

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

### **D. Roberto Mayor Gómez**

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

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

Doctor en Derecho y Abogado-Consultor especialista en contratación pública.

Funcionario del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia.

## **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 Alvarez*".

**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 del Excmo. Ayuntamiento de Vigo.

**D. Jordi Gimeno Bevia**

Profesor Dr. Derecho Procesal la Universidad de Castilla-La Mancha. Director Académico de Internacionalización UCLM.

**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.

## SUMARIO

RELACION DE AUTORES .....	13
PRESENTACIÓN	
D. Jaime Pintos Santiago .....	15

### Volumen I

#### I. COMPRA PÚBLICA Y VALORES

LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA LCSP 2017.	
D. José Antonio Moreno Molina .....	21

LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: MENCIÓN ESPECIAL A LA FASE DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO.	
D. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz y D. José Ignacio Herce Maza .....	35

LAS OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD ACTIVA PREVISTAS EN LA NUEVA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO: UNA DE LAS CLAVES DE BÓVEDA PARA GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA EN LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL.	
D. Francisco Puerta Seguido.....	61

COMPLIANCE EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: MAPA DE RIESGOS EN LA CORRUPCIÓN Y CLAVES PARA SU GESTIÓN.	
D <sup>a</sup> . Concepción Campos Acuña .....	101

#### II. AMBITO SUBJETIVO Y OBJETIVO DE LA COMPRA PÚBLICA

APLICACIÓN DE LA LCSP A LAS ENTIDADES DE SU LIBRO TERCERO. RÉGIMEN JURÍDICO. NECESARIAS INTERPRETACIONES DE SU REGULACIÓN LEGAL.  
D. Álvaro García Molinero ..... 119

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN VERTICAL ENTRE LAS ENTIDADES PERTENECIENTES AL SECTOR PÚBLICO: LOS ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS PERSONIFICADOS.  
D<sup>a</sup>. Beatriz Montes Sebastián ..... 139

### **III. COMPRA PÚBLICA RESPONSABLE**

CONTRATACIÓN PÚBLICA ECOLÓGICA.  
D<sup>a</sup>. Consuelo Alonso García ..... 159

LAS CLÁUSULAS SOCIALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: ESPECIAL REFERENCIA A LA DISCAPACIDAD.  
D<sup>a</sup>. Belén López Donaire ..... 177

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO MOTOR DE COHESIÓN SOCIAL TRAS LA LEY 9/2017.  
D. Javier Miranzo Díaz ..... 207

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA AL SERVICIO DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS.  
D<sup>a</sup>. Beatriz Vázquez Fernández ..... 229

COMUNIDADES VIRTUALES DE PROFESIONALIZACIÓN EN CONTRATACIÓN PÚBLICA.  
D. Guillermo Yáñez Sánchez ..... 247

### **IV. COMPRA PÚBLICA Y PROCEDIMIENTOS**

LAS CONSULTAS PRELIMINARES DE MERCADO UN AÑO DESPUÉS.

D. Juan Carlos García Melián ..... 271

LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN CON NEGOCIACIÓN.

D. Martín María Razquin Lizarraga ..... 289

HACIA LA SIMPLIFICACIÓN Y LA TRANSPARENCIA EN MATERIA PROCEDIMENTAL: LAS NUEVAS MODALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ABIERTO.

D. Rafael Fernández Acevedo ..... 309

LA INNOVACIÓN EN LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO: EL PAPEL DE LA ASOCIACIÓN PARA LA INNOVACIÓN.

D. José Ignacio Herce Maza ..... 335

¿UN NUEVO MODELO DE CONTRATACIÓN MENOR EN LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

D. Antonio Villanueva Cuevas ..... 361

**V. COMPRA PÚBLICA Y ENTIDADES LOCALES**

EL PAPEL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN LA NUEVA LCSP.

D. Juan Marquina Fuentes ..... 385

LAS ENTIDADES LOCALES MENORES Y LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO, UN AÑO TRAS SU PUBLICACIÓN. DE DÓNDE VENIMOS, DÓNDE ESTAMOS Y A DÓNDE VAMOS CON LA LCSP.

D. Vicente Furió Durán ..... 403



LA REINTERNALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS  
LOCALES EN RELACIÓN A LAS MODALIDADES  
CONTRACTUALES.

D. Juan Alemany Garcías ..... 425

**BASES DE PUBLICACIÓN..... 449**

## **Volumen II**

### **VI. COMPRA PÚBLICA ELECTRÓNICA**

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA UN AÑO  
DESPUÉS DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LCSP 2017.

D. José Luis Aristegui Carreiro ..... 466

EL DEUC Y SU MARCO DE UTILIZACIÓN EN LOS  
PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN.

D. Jaime Pintos Santiago ..... 477

LA FIRMA ELECTRÓNICA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE  
CONTRATACIÓN: UNA CUESTIÓN TODAVÍA PENDIENTE.

D. Jorge Fondevila Antolín ..... 495

LOS CONTRATOS DE OPERADOR DE NOMBRES DE  
DOMINIO DE INTERNET DESDE EL PUNTO DE VISTA DE  
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

D. Luis Moll Fernández-Figares ..... 521

### **VII. PREPARACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL DE LA COMPRA PÚBLICA**

LA NECESIDAD DE LA PLANIFICACIÓN DE LA  
CONTRATACIÓN COMO GARANTÍA DE TRANSPARENCIA,  
DEL USO ESTRATÉGICO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Y DEL USO ADECUADO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN.

D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup>. Rosario Delgado Fernández ..... 545

VALORES ECONÓMICOS DE LOS CONTRATOS: COSTE Y BENEFICIO (EL PRECIO).

D. Juan Carlos Gómez Guzmán ..... 567

CONSIDERACIONES A TENER EN CUENTA RESPECTO DE LA SOLVENCIA POR PARTE DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS.

D<sup>a</sup>. Aitana P. Domingo Gracia ..... 585

LCSP Y REGISTROS OFICIALES DE LICITADORES.

D. Luis Gracia Adrián ..... 605

EL TEST DE LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN.

D. José Miguel Carbonero Gallardo ..... 621

RESPONSABLE DEL CONTRATO "IN VIGILANDO".

D. Julián de la Morena López ..... 643

LA RESOLUCIÓN DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS.

D. Juan Antonio Gallo Sallent ..... 657

LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.

D. Roberto Mayor Gómez ..... 673

CONTROL Y GOBERNANZA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA UN AÑO DESPUÉS.

D. Francisco Javier García Pérez ..... 689

EL RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN: UN AÑO DE APLICACIÓN DE LA LCSP.

D. Javier Píriz Urueña ..... 709

## **VIII. TIPOS DE CONTRATOS DE COMPRA PÚBLICA**

EL CONTRATO DE SUMINISTRO EN LA LEY 9/2017. D <sup>a</sup> . Patricia Valcárcel Fernández .....	729
LOS DIFERENTES TIPOS DE CONTRATOS PARA PRESTAR SERVICIOS PÚBLICOS TRAS LA LCSP Y EL DIFÍCIL EQUILIBRIO ENTRE LOS RIESGOS Y LA ATRACCIÓN DE INVERSIONES PRIVADAS. D. José Manuel Martínez Fernández .....	753
LAS PRESTACIONES DE CARÁCTER INTELECTUAL EN LA LCSP: UNA APROXIMACIÓN PRÁCTICA. D. Javier Mendoza Jiménez .....	783
LA DELIMITACIÓN DEL ÁMBITO DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO ESPECIAL EN LA LEY 9/2017 DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. D <sup>a</sup> . Estela Vázquez Lacunza .....	799

## **IX. COMPRA PÚBLICA Y URBANISMO**

CONTRATACIÓN PÚBLICA Y URBANISMO. D. Ángel José Cervantes Martín .....	819
<b>BASES DE PUBLICACIÓN</b> .....	839



**JAIME PINTOS SANTIAGO**  
*Director*

**BELÉN LÓPEZ DONAIRE**  
*Coordinadora*

**UN AÑO DE COMPRA PÚBLICA CON LA  
LCSP 2017**

José Antonio Moreno Molina	Jorge Fondevila Antolín
Jaime Rodríguez-Arana	Luis Moll Fernández-Figares
Muñoz	M <sup>a</sup> . Rosario Delgado
Francisco Puerta Seguido.	Fernández
Concepción Campos Acuña	Juan Carlos Gómez Guzmán
Álvaro García Molinero	Aitana P. Domingo Gracia
Beatriz Montes Sebastián	Luis Gracia Adrián
Consuelo Alonso García	José Miguel Carbonero
Belén López Donaire	Gallardo
Javier Miranzo Díaz	Julián de la Morena López
Beatriz Vázquez Fernández	Juan Antonio Gallo Sallent
Guillermo Yáñez Sánchez	Roberto Mayor Gómez
Juan Carlos García Melián	Francisco Javier García
Martín María Razquin	Pérez
Lizarraga	Javier Píriz Urueña
Rafael Fernández Acevedo	Patricia Valcárcel Fernández
Jose Ignacio Herce Maza	José Manuel Martínez
Antonio Villanueva Cuevas	Fernández
Juan Marquina Fuentes	Javier Mendoza Jiménez
Vicente Furió Durán	Estela Vázquez Lacunza
Juan Alemany Garcías	Ángel José Cervantes
Juan Luis Arístegui Carreiro	Martín
Jaime Pintos Santiago	



## PRESENTACIÓN

El 9 de marzo se cumple un año de la entrada en vigor de la LCSP2017, de la inmensa mayoría de sus disposiciones, dado que unas pocas han entrado en vigor posteriormente y aun encontramos alguna aislada que todavía está pendiente para su entrada en vigor de desarrollo reglamentario.

Pero con tranquilidad se puede afirmar que la LCSP cumple un año, su primer aniversario, en el que ya ha tenido modificaciones y sobre la que se ciernen otras, ya en tramitación.

No trata esta presentación de hacer un balance de este primer año, algo que ya se ha realizado<sup>1</sup>, sino de mirar al futuro y contribuir con este número extraordinario de la Revista Gabilex a la profesionalización de la contratación pública. Ese es el objetivo, contribuir en abierto a través de una herramienta como puede ser este manual que ahora publicamos para el uso y provecho de la comunidad de contratación pública.

---

<sup>1</sup> Véase por ejemplo MORENO MOLINA, J.A. y PINTOS SANTIAGO, J., "Acertos, desacertos y visión de futuro de la LCSP a un año vista", *Revista Contratación Administrativa Práctica*, Editorial Wolters Kluwer-LA LEY, núm. 159, ene-feb 2019, págs. 6-11. Número especial "La LCSP, un año después" coordinado por José Antonio Moreno Molina y Jaime Pintos Santiago.



Un gran número, por sus dimensiones, objetivos y autores/as, un destacadísimo número que hace del mismo algo extraordinario, dando cuenta así de lo que también representa para la Revista.

Un número que ideé, preparé y organicé desde cero, con la inestimable y siempre entregada colaboración en la coordinación de Belén López Donaire. Un número que humildemente me permito decir, después de tanto tiempo dedicado a la contratación pública y a esta Revista, me enorgullece dirigir.

Un número distribuido en bloques temáticos, que ya habla de compra pública y no de contratación pública. Bloques en los que encontramos asuntos concretos y autores/as de reconocida trayectoria. Un número que en definitiva dará mucho que leer.

Para ello no hay más que consultar el índice. 38 estudios, sobre temas importantes, escritos desde una visión plural y complementaria en la que se encuentra la visión del sector público estatal, autonómico, provincial, local, universitario, instrumental,... y el sector privado, también con representación diversificada; la visión jurídica, tecnológica, técnica, empresarial, académica y profesional, con varios puntos de vista (informático, jurista, auditor, abogado, gestor, ...); en conclusión la visión multisectorial y multidisciplinar que he pretendido enriquezca esta obra en abierto, en la Red de redes, para uso y disfrute de todos/as. Como decíamos al inicio, un gran número extraordinario.

Para finalizar, GRACIAS: a la Revista Gabilex, por la función jurídica y social que cumple y la oportunidad que supone para muchas personas (escritores y lectores); a la ya meritada coordinadora de este especial; a la totalidad de los/as autores/as partícipes del mismo, sin



cuyo trabajo no hubiera sido tampoco posible y, por supuesto, a los lectores que se acerquen a él, verdaderos protagonistas de este número extraordinario.

**Jaime Pintos Santiago**







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

**BLOQUE I:  
COMPRA PÚBLICA Y PROCEDIMIENTOS**

Gabilex  
Nº Extraordinario  
Marzo 2019  
<http://gabilex.castillalamancha.es>



**Castilla-La Mancha**

---

# HACIA LA SIMPLIFICACIÓN Y LA TRANSPARENCIA EN MATERIA PROCEDIMENTAL: LAS NUEVAS MODALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ABIERTO.

**Rafael Fernández Acevedo**

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Vigo

El presente trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación titulado: “El tiempo de las reformas administrativas: hacia la excelencia en la contratación pública (Smart Procurement) a través de compras eficaces, estratégicas y transnacionales”, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (Ref: DER2015-67102-C2-2-P).

**RESUMEN:** El presente trabajo analiza las dos modalidades simplificadas del procedimiento abierto para la adjudicación de los contratos públicos introducidas por la nueva LCSP para dar respuesta a las exigencias de una mayor transparencia y concurrencia, al tiempo que se agiliza y simplifica su tramitación, así como en qué medida se han logrado tales objetivos.



**PALABRAS CLAVE:** Contratación pública, transparencia, integridad, procedimiento abierto simplificado.

**ABSTRACT:** This paper analyses the two simplified modalities of the open procedure for the award of public procurements introduced by the new LCSP to respond to the demands for greater transparency and competition, while streamlining and simplifying their processing, as well as the extent to which these objectives have been achieved.

**KEYWORDS:** Public procurement, transparency, integrity, simplified open procedure.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. EL PROCEDIMIENTO ABIERTO SIMPLIFICADO (PAS). 1. Condiciones de utilización. 2. Anuncio de licitación. 3. Presentación de las proposiciones. 4. Especialidades de tramitación. III. MODALIDAD ABREVIADA DEL PROCEDIMIENTO ABIERTO SIMPLIFICADO (PASA). IV. ALGUNOS DATOS DE INTERÉS. V. CONCLUSIONES. VI. RECOMENDACIONES. VII. BIBLIOGRAFÍA CITADA

## I. INTRODUCCIÓN

Que la contratación pública es uno de los sectores de la economía con mayor riesgo de corrupción y falta de integridad, y que está en el origen de la notable desconfianza institucional generada entre la ciudadanía en la última década, no admite discusión. El propio Parlamento Europeo hubo de reconocerlo en su Resolución de 2010 sobre “Protección de los intereses financieros de las Comunidades y lucha contra el

fraude”<sup>2</sup>. En ella afirmó sin ambages que el “sector de la contratación pública es el más expuesto a los riesgos de gestión irregular, fraude y corrupción”.

Riesgo que se agiganta en contextos de opacidad, tal y como pusiera de manifiesto el Informe Anticorrupción de la Unión Europea de febrero de 2014<sup>3</sup>, al observar que el procedimiento negociado sin publicidad es el tipo de procedimiento donde más irregularidades se cometen.

Ello ha sido particularmente cierto en nuestro país donde las prácticas corruptas han encontrado un buen caldo de cultivo en la opacidad de muchos procedimientos, particularmente procedimientos negociados por razón de la cuantía y contratos menores, así como en la amplia permisividad legislativa y administrativa en su uso que llegó a convertirse en poco menos que patológico. De ahí que la primera medida a adoptar, a modo de antídoto, pasa por la implantación, como reivindica insistentemente el Profesor GIMENO FELIÚ<sup>4</sup>, de una adecuada y efectiva transparencia en todas las fases de la contratación pública.

Como tiene dicho el Tribunal de Justicia, el principio de transparencia, corolario de la igualdad de trato, tiene como objetivo principal garantizar que no exista riesgo de favoritismo y arbitrariedad por parte de la entidad

---

<sup>2</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 6 de mayo de 2010, sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades y la lucha contra el fraude. Informe anual 2008 (2009/2167(INI)). 2011/C 81 E/22. Publicado en el DOUE de 15 de marzo de 2011.

<sup>3</sup> Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre la lucha contra la corrupción en la UE, Bruselas, 3.2.2014 COM(2014) 38.

<sup>4</sup> GIMENO FELIÚ (2016: 248).



adjudicadora, así como permitir el control de la imparcialidad de los procedimientos de adjudicación<sup>5</sup>. La transparencia, además de mejorar la eficiencia de la ejecución del gasto como exige el art. 31.2 CE, permite adecuar la gestión pública al derecho a una buena administración, como pusiera de relieve la STJ 125/2003, de 6 de marzo<sup>6</sup> en relación con la vertiente pasiva del principio. Todo ello sin olvidar que la falta de transparencia impide garantizar la efectividad de los principios de igualdad de trato y de libre concurrencia.

Como no podía ser de otro modo, este ha sido el primero de los objetivos de la nueva LCSP. Lo confirma de modo expreso su preámbulo, cierto que con evidente exceso al situar el instrumento o herramienta, la transparencia, por delante del fin a cuyo servicio ha de estar, la obtención de la mejor prestación posible: “Los objetivos -dice- que inspiran la regulación contenida en la presente Ley son, en primer lugar, lograr una mayor transparencia en la contratación pública, y en segundo lugar el de conseguir una mejor relación calidad-precio”.

Con estos objetivos el legislador de 2017 ha tomado una serie de decisiones de gran calado, entre las que cabe destacar por lo que aquí interesa, la eliminación de los procedimientos negociados por razón de la cuantía (con y sin publicidad)<sup>7</sup>; el nuevo diseño del contrato menor,

---

<sup>5</sup> STG 445/2013, de 16 de septiembre, As. T-402/06, *Reino de España c. Comisión Europea*, EU:T:2013:445, apartado 67; igualmente STG 458/2013, de 16 de septiembre, As. T-2/07, *Reino de España c. Comisión Europea*, EU:T:2013:458, apartado 73. Vid. GIMENO FELIÚ (2016: 259).

<sup>6</sup> STJ 125/2003, de 6 de marzo, As. C-41/00 P, *Interporc Im- und Export GmbH*, EU:C:2003:125.

<sup>7</sup> Como propuso el Profesor GIMENO FELIÚ (2016: 267-268).



del que se han rebajado los umbrales máximos que permiten su utilización y establecido nuevas limitaciones, exigencias y controles más estrictos (art. 118 LCSP)<sup>8</sup>; así como un notable incremento de las obligaciones de publicidad y transparencia especialmente intensas en la fase precontractual, buena parte de las cuales se recogen en el art. 63 LCSP.

La existencia de procedimientos tan sumarios como el negociado y el menor suele tratar de justificarse en las necesidades de una gestión ágil y eficaz de los contratos de escasa cuantía, máxime en un contexto en el que el diseño de los procedimientos ordinarios está plagado de engorrosos, interminables y costosos trámites burocráticos no pocas veces superfluos o mal concebidos. Con el fin de evitarlo, o cuando menos paliarlo, resulta imprescindible llevar a cabo una verdadera simplificación procedimental, una disminución de las cargas burocráticas, suprimiendo trámites y acelerando los procedimientos sin menoscabo de los principios de transparencia, igualdad de trato y libre concurrencia.

Este es uno de los propósitos declarados por la Directiva 2014/24, cuyo considerando 2 afirma que deben revisarse y modernizarse las normas sobre contratación pública a fin de incrementar la eficiencia del gasto público, facilitando en particular la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYME). En

---

<sup>8</sup> En línea con la sugerencia que realizamos desde el *Observatorio de Contratación Pública* (30/01/2017), "Propuesta de modificaciones y mejora al Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público, por el 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", propuesta 1.7, p. 6.





consecuencia una regulación adecuada de la contratación pública debe tener en cuenta a las PYME que conforman la inmensa mayoría del tejido económico y de la generación de empleo, no solo en España sino en toda la Unión<sup>9</sup>.

Ello exige, por un lado, como ya se ha dicho, la implantación de una efectiva transparencia activa que permita y favorezca su participación en condiciones de igualdad; pero también, por otro, reformular la arquitectura procedimental mediante una verdadera simplificación y eliminación de trámites innecesarios. El legislador de 2017 es bien consciente de ello cuando afirma haber dado satisfacción, mediante la nueva LCSP, a la necesidad de simplificación de los trámites y, con ello, de imponer una menor burocracia para los licitadores y mejor acceso para las PYME. “El proceso de licitación -afirma- debe resultar más simple, con la idea de reducir las cargas administrativas de todos los operadores económicos intervinientes en este ámbito, beneficiando así tanto a los licitadores, como a los órganos de contratación”.

En definitiva, se trata de cohonestar las exigencias del principio de transparencia, incompatibles con procedimientos opacos, con la imprescindible reducción de las cargas burocráticas, tanto para fomentar la participación real de las PYME, como para permitir al órgano de contratación una ágil y eficaz gestión de los procedimientos. La ya aludida eliminación de los procedimientos negociados por la cuantía y el incremento de exigencias en la contratación menor, requería de mayores dosis de innovación procedimental mediante el diseño de nuevos procedimientos más simples para la adjudicación contratos que no alcanzan

---

<sup>9</sup> GIMENO FELIÚ (2016: 255).



los umbrales comunitarios. Por ello se crea el nuevo procedimiento abierto simplificado con la vocación, dice el Preámbulo de la LCSP, “de convertirse en un procedimiento muy ágil que por su diseño debería permitir que el contrato estuviera adjudicado en el plazo de un mes desde que se convocó la licitación”. La idea es sustituir el negociado sin publicidad por razón de la cuantía por un procedimiento de duración breve y tramitación sencilla que respete al tiempo los principios de publicidad y transparencia.

Las dudas en la consecución real de estos objetivos no se hicieron esperar y ya en el trámite parlamentario del Proyecto de Ley en el Congreso de los Diputados se introdujo una nueva modalidad de este procedimiento abierto simplificado producto de la admisión de una enmienda cuya justificación no deja lugar a dudas: “El procedimiento abierto simplificado «general» del artículo 157 [artículo 159 LCSP] continúa siendo muy procedimentalista y muy lento. Es ineludible prever un procedimiento con publicidad y concurrencia que vehicule los contratos menores y los suprimidos procedimientos negociados sin publicidad que se han comportado como canales de tramitación ágil de la contratación pública con un valor económico no muy significativo si bien no respetando la publicidad y la concurrencia abiertas”<sup>10</sup>.

En definitiva, una de las novedades más destacadas de la LCSP se encuentra en la nueva regulación del procedimiento abierto en el que es posible distinguir tres modos de tramitación: el que cabría denominar ordinario en virtud de su condición de procedimiento de utilización

---

<sup>10</sup> Enmienda de adición núm. 125 presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea.

común (art. 131.2 LCSP); el simplificado, que puede utilizarse cuando se cumplan las condiciones previstas en el art. 159.1; y, dentro de este último, la tramitación abreviada para contratos de menor cuantía (art. 159.6 LCSP).

Debe destacarse ya desde el inicio que se trata de dos modalidades del procedimiento abierto, lo que impide toda negociación de los términos del contrato con los licitadores (art. 156.1 LCSP). Estas modalidades del abierto, a diferencia del procedimiento negociado por razón de la cuantía al que pretenden sustituir, difícilmente resultarán adecuadas para adquirir prestaciones con un alto grado de complejidad en su ejecución, como por ejemplo, cuando se trate de obras que incluyan el diseño o soluciones innovadoras<sup>11</sup>.

## **II. EL PROCEDIMIENTO ABIERTO SIMPLIFICADO (PAS)**

Si bien es cierto que el abierto simplificado es un procedimiento novedoso, ello es así únicamente desde la perspectiva de la legislación estatal, puesto que en la autonómica es posible encontrar algunos antecedentes significativos similares, como el que representa el art. 10 de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratos del sector público de Aragón<sup>12</sup>, que

---

<sup>11</sup> GALLEGO CÓRCOLES (2018: 1087).

<sup>12</sup> Parte de dicho artículo 10 fue declarado inconstitucional por la STC 237/2015, de 19 de noviembre de 2015, ES:TC:2015:237.

regula el procedimiento simplificado de adjudicación de contratos<sup>13</sup>.

### *1. Condiciones de utilización*

La LCSP exige para que pueda tramitarse el procedimiento mediante esta modalidad el cumplimiento acumulativo de tres requisitos o condiciones. La primera, referida al objeto, consiste en que debe tratarse de contratos de obras, servicios o suministros, lo que excluye, pues, a los habitualmente más complejos contratos de concesión, tanto de obras como de servicios.

La segunda se refiere a las cuantías máximas que autorizan su uso: el procedimiento simplificado únicamente será posible en los contratos de obras de valor estimado igual o inferior a dos millones de euros y de servicios y suministros de valor estimado igual o inferior a cien mil euros, valores que, al menos en lo que se refiere a los contratos de servicios y de suministros, bien hubieran podido alcanzar hasta el límite que permiten los umbrales de las Directivas, esto es, el de los contratos SARA<sup>14</sup>.

La tercera condición tiene que ver con los criterios de adjudicación; tratándose de un procedimiento que se pretende simplificado parece que lo más oportuno hubiera sido limitar dichos criterios únicamente a los evaluables mediante fórmulas matemáticas, lo que no

---

<sup>13</sup> Otros antecedentes se encuentran en el art. 65 de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos o en el art. 8 del Decreto-Ley 3/2016, de 31 de mayo, de medidas urgentes en materia de contratación pública en Cataluña. Vid. GALLEGO CÓRCOLES (2018: 1087).

<sup>14</sup> GALLEGO CÓRCOLES (2018: 1090).



significa que el único criterio admisible fuera el precio, puesto que también es posible, previa justificación en el expediente, utilizar 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, de conformidad con el art. 145.1, pfo. 2º, LCSP. No obstante, el art. 159 admite incorporar también criterios evaluables mediante juicio de valor siempre que su ponderación no supere el 25% del total, porcentaje que puede alcanzar hasta el 45% cuando se trate de adquirir prestaciones de carácter intelectual, tales como servicios de ingeniería y arquitectura, así como de consultoría y urbanismo (disposición adicional 41ª LCSP). Admitir este tipo de criterios introduce, sin duda, una mayor complejidad en la tramitación en la medida en que puede hacer necesaria la solicitud de informes técnicos lo que podría impedir el cumplimiento de los plazos previstos<sup>15</sup>.

## *2. Anuncio de licitación*

Por lo que se refiere a las especialidades que el diseño de este procedimiento presenta, ha de comenzarse destacando que el anuncio de licitación precisa de publicación solo en el perfil de contratante del órgano de contratación, alojado en la PCSP tal y como exige el art. 347 LCSP, bajo pena de nulidad de pleno derecho [art. 39.2.c) LCSP]. Se prescinde, pues, de toda publicación en boletines oficiales que en los demás procedimientos aún exige para las Administraciones del ámbito estatal el art. 135.1 LCSP en los demás procedimiento, habida cuenta de que ninguna garantía adicional añaden<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> HERNÁNDEZ GONZÁLEZ (2018: 1559).

<sup>16</sup> Vid. GALLEGO CÓRCOLES (2017: 218).

Además, toda la documentación necesaria para la presentación de la oferta tiene que estar disponible por medios electrónicos desde el día de la publicación del anuncio en dicho perfil de contratante"; regla que poco o nada añade a lo dispuesto con carácter general por el art. 138.1 LCSP que, salvo excepciones, exige el acceso electrónico, libre, directo, completo y gratuito, a los pliegos desde el momento de la publicación del anuncio de licitación.

### *3. Presentación de las proposiciones*

El art. 159.3 LCSP establece como plazo mínimo de presentación de las proposiciones el de 15 días en los contratos de servicios y de suministros y de 20 días en los de obras, a contar siempre desde el siguiente a la publicación en el perfil del anuncio de licitación. Plazos ambos que, por aplicación de la DA 12ª LCSP, se entienden referidos a días naturales. La reducción de estos plazos es mínima si se compara con lo que el art. 156.6 LCSP fija para el procedimiento abierto ordinario, pues únicamente cuando se trata del contrato de obras el plazo de presentación de ofertas se acorta en 6 días. Al propio tiempo, en el abierto simplificado el art. 159.5 impide aplicar la reducción de plazos prevista por el art. 119.2.b) LCSP en los casos de declaración de urgencia del expediente de contratación. Se produce, así, la paradoja de que el plazo de presentación de ofertas resultará menor en el caso del procedimiento abierto ordinario que en el simplificado (ej., contratos de obras reducción a la mitad en el ordinario, es decir, 13 días naturales, frente a los 20 previstos para el simplificado).

Para facilitar la reducción de los tiempos de tramitación se establece como único lugar válido para presentar las proposiciones, el registro que indique el anuncio de

licitación. Se elimina así la exigencia de esperar 10 días en los supuestos en los que la documentación se haya enviado por correo (art. 80.4 RGLCAP). Con todo, habida cuenta de la obligatoriedad de la contratación pública electrónica de extremo a extremo<sup>17</sup> que impone la LCSP, el referido registro debería ser necesariamente electrónico. Como afirma el TACRC<sup>18</sup>, desde la entrada en vigor de la LCSP es obligatorio presentar las ofertas electrónicamente, salvo en los casos tasados previstos en la DA 15ª LCSP cuya concurrencia, además, deberá ser justificada mediante un informe específico por el órgano de contratación en cada caso. En esta misma línea la JCCPE concluye que no es admisible la presentación de las proposiciones en papel, defecto que, además, estima insubsanable, pues supondría la ampliación del plazo de presentación para el licitador infractor<sup>19</sup>. En consecuencia, si el registro es electrónico

---

<sup>17</sup> Vid. Comunicación de la Comisión “Contratación pública electrónica de extremo a extremo para modernizar la Administración pública”, 26.6.2013 COM(2013) 453 final.

<sup>18</sup> RTACRC 808/2018, de 14 de septiembre.

<sup>19</sup> IJCCPE 2/2018, de fecha 2 de marzo. Vid. comentario en ObCP, disponible en: <http://www.obcp.es/index.php/mod.noticias/mem.detalle/id.1347/reلمenu.46/chk.fa8b0ce7fc809a1abf38cd82df098e6f> (última consulta: 31/01/19). Por su parte, en el Informe 71/2018, de 10 de octubre, afirma que la tramitación electrónica constituye la regla general en la LCSP, regla que “es igualmente aplicable al procedimiento abierto simplificado, con mayor razón aun si tenemos en consideración que la celeridad es un elemento central de su justificación, y que está ínsita en su propia naturaleza”. Vid. comentario en ObCP, disponible en <http://www.obcp.es/index.php/mod.noticias/mem.detalle/id.1388/reلمenu.46/chk.2af8dd9b38611388f6bb4eb5102b9ca8> (última consulta: 31/01/19).



la referida limitación al previsto en el anuncio resulta intrascendente.

La presentación de la oferta, de no contemplarse criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor, se efectúa en un único sobre (*rectius*, archivo electrónico); en otro caso, serán necesarios dos. Se exige, no obstante, acompañar la oferta de una declaración responsable del cumplimiento de las condiciones de aptitud, conforme al modelo que figure como anexo al pliego. Dicho modelo no es preciso que coincida con el documento europeo único de contratación exigido por el art. 140 LCSP para los demás procedimientos, lo que únicamente tiene sentido si resulta más sencillo y claro. La Ley no aclara si esta declaración responsable ha de presentarse de forma independiente respecto de la oferta, aunque el art. 157.1 así lo impone en el procedimiento abierto ordinario, cuya regulación que es de aplicación supletoria en el simplificado [art. 159.4.h) LCSP]<sup>20</sup>.

Queda excluida, en todo caso, la posibilidad de exigir garantía provisional, ni siquiera con carácter excepcional.

Finalmente, el art. 159.4.a) LCSP, con el objetivo de agilizar y simplificar la tarea de la mesa de contratación a la hora de comprobar y calificar el cumplimiento de las condiciones de aptitud, requiere que todos los licitadores estén inscritos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público (ROLECSP), o registro autonómico, en la fecha final de presentación de ofertas, siempre que no se vea limitada la concurrencia.

---

<sup>20</sup> Vid. RUIZ DAIMIEL (2017).





El precepto plantea, sin embargo, no pocas dudas en cuanto a su eficacia y formulación. En primer lugar, porque no todas las condiciones de aptitud son de inscripción obligatoria (art. 339 LCSP), lo que puede determinar que la inscripción de un licitador no contenga alguno de los datos relativos a su solvencia; en este caso será necesario requerir la documentación acreditativa correspondiente, que habrá de aportarse en el plazo de 7 días hábiles previsto para presentar la garantía definitiva, para posteriormente proceder a evaluar si aquella solvencia es adecuada. En segundo lugar, porque se trata de una exigencia en sí misma restrictiva de la competencia pues impide la participación de cualquier operador económico no inscrito. Por ello, durante la tramitación parlamentaria, se introdujo el inciso final por el que será posible admitir a la licitación a un operador económico no inscrito si en otro caso se ve limitada la concurrencia. Pero cuándo se produce tal limitación no es cuestión fácil de resolver<sup>21</sup>. En todo caso, lo que no resulta discutible es el carácter obligatorio del requisito por lo que el referido inciso final no puede en ningún caso constituir una puerta a su incumplimiento, debiendo ser, en consecuencia, de interpretación restrictiva. En este sentido la propia JCCPE ha permitido una aplicación del inciso motivada por el colapso que actualmente padece el ROLECSP ante la avalancha de solicitudes de inscripción que es incapaz de resolver en un tiempo

---

<sup>21</sup> Sostiene GALLEGO CÓRCOLES (2018: 1097) que “la excepción toma en consideración especialmente sectores de profesionales u otros en los que la composición es mayoritariamente de empresarios individuales o autónomos, o para aquellos contratos que no tienen un objeto habitual en la contratación pública”.

razonable, y mientras dure esta situación que debería ser transitoria<sup>22</sup>.

#### *4. Especialidades de tramitación*

Las especialidades de este procedimiento se recogen en el apartado 4 del art. 159 LCSP de forma un tanto desordenada, con errores de diseño y en algunos supuestos de modo innecesariamente reiterativo de exigencias que ya se imponen con carácter general y respecto de las cuales nada se añade o matiza [compromiso de constitución de las uniones temporales, sometimiento al fuero español de las empresas extranjeras o llamada al siguiente candidato en puntuación si el propuesto no presenta la garantía definitiva]<sup>23</sup>.

Sin mucha justificación el art. 159 LCSP mantiene el carácter obligatorio en este procedimiento de la mesa de contratación, si bien con una composición más reducida pues su válida constitución requiere únicamente del presidente, secretario, funcionario asesor jurídico y funcionario con funciones de control económico-presupuestario (art. 326.6 LCSP). Su obligatoriedad es aún más discutible si se tiene en cuenta que se le priva de una de sus principales funciones, la de efectuar la valoración de las proposiciones cuando se contemplan criterios de adjudicación cuya cuantificación depende de

---

<sup>22</sup> Vid. Recomendación de la JCCPE de 24 de septiembre de 2018, disponible en: <http://www.obcp.es/index.php/mod.noticias/mem.detalle/id.1367/reلمenu.46/chk.92906a55563fa5c7bc8be2a0fcdc62> (última consulta: 31/01/19).

<sup>23</sup> La crítica es generalizada; vid., entre otros, GALLEGO CÓRCOLES (2018: 1088-1089); HERNÁNDEZ GONZÁLEZ (2018: 1561); RUIZ DAIMIEL (2017).

un juicio de valor. En efecto, esta competencia se le atribuye a los servicios técnicos del órgano de contratación que habrán de llevarla a cabo en el plazo máximo de 7 días (naturales), debiendo ser suscrita por el técnico o técnicos que las formulen.

A su vez, en estos casos, y en línea con lo que con carácter general exige el art. 146.2 LCSP, se dispone que en todo caso la valoración mencionada debe hacerse antes de la apertura del sobre que contiene la oferta evaluable a través de criterios cuantificables mediante la aplicación de fórmulas matemáticas. La apertura de este último sobre ha de realizarse en el acto público en el que se da lectura al resultado de la referida valoración

Tras dicho acto público y en la misma sesión la mesa procede a: 1º Excluir las ofertas que no cumplen el pliego, evaluar y clasificar las demás; 2º realizar la propuesta de adjudicación a favor del candidato con mejor puntuación; 3º comprobar en el ROLECSP que este cumple todas las condiciones de aptitud; 4º requerirle mediante comunicación electrónica para que constituya la garantía definitiva, así como para que aporte el resto de la documentación exigible, todo ello en el plazo de 7 días hábiles a contar desde el envío de la comunicación.

Por lo que se refiere a la tramitación de las ofertas anormalmente bajas resulta llamativo que el legislador haya decidido alterar la ordenación de trámites que prevé con carácter general el art. 149 LCSP conforme al cual el requerimiento al licitador incurso en presunción de anomalía de aclaraciones y justificaciones se realiza con carácter previo a la clasificación de las ofertas y formulación de la correspondiente propuesta de adjudicación. En el procedimiento abreviado, en cambio, la mesa primero evalúa, clasifica las ofertas y realiza la



propuesta de adjudicación; solo posteriormente lleva a cabo el trámite previsto para el caso de que se aprecien ofertas anormales o desproporcionadas. De este modo el requerimiento de justificaciones se realizará solo al candidato con mejor puntuación y no a todos los licitadores en situación de anormalidad, además de que el plazo máximo para contestar al requerimiento no puede superar los 5 días hábiles. Se pretende, así, agilizar la tramitación al máximo, pero se corre el riesgo de lograr todo lo contrario si debe repetirse el trámite al no considerar justificada la primera oferta y encontrarse también la siguiente en puntuación en presunción de anormalidad<sup>24</sup>.

Concluido, en su caso, el procedimiento de justificación de la anormalidad de la oferta, se requiere a la empresa con mejor puntuación mediante comunicación electrónica para que en el plazo de 7 días hábiles presente la garantía definitiva. De no hacerlo, además de la imposición de la penalidad prevista en el art. 150.2 LCSP consistente en el 3% del presupuesto base de licitación, IVA excluido, se efectúa propuesta de adjudicación a favor del siguiente por orden de puntuación, otorgándole el mismo plazo para constituir la citada garantía definitiva. Una vez presentada esta y, de ser necesario de conformidad con la LGP<sup>25</sup>, previa fiscalización del compromiso del gasto por la Intervención en un plazo no superior a 5 días (naturales)<sup>26</sup>, se adjudica el contrato a favor del licitador

---

<sup>24</sup> Vid. GALLEGO CÓRCOLES (2018: 1101); RUIZ DAIMIEL (2017).

<sup>25</sup> Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

<sup>26</sup> Crítica GÓMEZ BARRIONUEVO (2018: 198) que la reducción de plazos se limite a la fase de adjudicación del contrato y no alcance a la de preparación; así, el art. 159 LCSP "cita la fiscalización del compromiso de gasto como si fuera el único trámite de control del expediente por parte de la Intervención



propuesto como adjudicatario y después se formaliza el contrato en documento administrativo (art. 153.1 LCSP).

### **III. MODALIDAD ABREVIADA DEL PROCEDIMIENTO ABIERTO SIMPLIFICADO (PASA)**

El apartado 6 del art. 159 LCSP regula una tramitación, que el Preámbulo califica de “especialmente sumaria”, que yo denomino abreviada, del procedimiento abierto simplificado, habida cuenta, como se dijo, del carácter aún muy procedimentalista y lento de este.

Su ámbito de aplicación se reduce por comparación con el simplificado pues, por un lado, no puede utilizarse en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual; y, por otro, se reducen sensiblemente las cuantías máximas: contratos de obras de valor estimado inferior a 80.000€ y contratos de servicios y de suministros de valor estimado inferior a 35.000€. La determinación de estas cuantías se ha hecho coincidir conscientemente con las que el art. 11.5 RGLCAP prevé tras su modificación por el RD 773/2015, al objeto de exonerar de la obligación de acreditar las solvencias.

Los plazos de presentación de proposiciones con carácter general se reducen aunque en menor medida de lo que a primera vista podría parecer. Así, para los tres tipos de contratos, obras, servicios y suministros, el plazo no

---

General olvidando que la fase de autorización también se encuentra sometida a dicho trámite fiscal, por lo que hubiera sido muy congruente que la limitación de plazo para el ejercicio del control interno operara en ambas fases del procedimiento”.



podrá ser inferior a 10 días hábiles, que en la práctica se acercan mucho a los 15 naturales que en el simplificado rigen para servicios y suministros. En cambio, la reducción es más que notable -plazo de 5 días hábiles (no es un plazo mínimo, sino fijo)- cuando se trata de compras corrientes de bienes disponibles en el mercado, es decir, productos “cuyas características generalmente disponibles en el mercado satisfacen las necesidades de los poderes adjudicadores” (palabras del art. 34.1 Directiva 2014/24).

El contrato se adjudica exclusivamente con arreglo a criterios de adjudicación cuantificables mediante la mera aplicación de las fórmulas que los pliegos establezcan; quedan, pues, excluidos por completo los criterios sujetos a juicios de valor, lo que, sin duda, permitirá una muy ágil valoración de la oferta que podrá, y deberá, tener lugar mediante sistemas informáticos. En este sentido, dispone el art. 159.6.d) que la valoración de las ofertas “puede efectuarse automáticamente mediante dispositivos informáticos, o con la colaboración de una unidad técnica que auxilie al órgano de contratación”. Se trata de una redacción ciertamente defectuosa puesto que la contratación electrónica de extremo a extremo, como vengo insistiendo, es obligatoria, salvo las excepciones tasadas previstas en la DA 15ª LCSP, máxime en un procedimiento cuya razón de ser es justamente la máxima agilización y simplificación. Por tanto, la valoración habrá de hacerse mediante tales dispositivos electrónicos, sin perjuicio de que, de estimarse preciso, se recabe la colaboración de la unidad técnica correspondiente. Además, debe garantizarse, mediante un dispositivo electrónico, que la apertura de las proposiciones no tiene lugar hasta la finalización del plazo para su presentación, lo que excluye la celebración de acto público de apertura de las mismas, al igual que

en el procedimiento abierto ordinario (art. 157.4 LCSP)<sup>27</sup>.

En consecuencia, no parece necesaria la intervención de la mesa de contratación, cuya constitución, de conformidad con el art. 326.1, es meramente potestativa.

En la misma línea ha de interpretarse la previsión de que las ofertas han de entregarse en “un único sobre o archivo electrónico”: han de presentarse en un único archivo electrónico, salvo que se trate de una de las excepciones que permiten su presentación en papel, es decir, en un único sobre. En coherencia con ello se exige que las ofertas presentadas y la documentación relativa a su valoración sean accesibles de forma abierta por medios informáticos sin restricción alguna desde el momento en que se notifique la adjudicación del contrato. Se garantiza, así, una total transparencia de toda la documentación e información contractual, incluidas las ofertas y el proceso de su valoración, lo que permite afirmar que este procedimiento “se inserta en la línea de la integridad, buen gobierno y buena administración de la nueva legislación”<sup>28</sup>.

Por otra parte, se exige a los licitadores de la acreditación de las solvencias de todo tipo y al adjudicatario de constituir garantía definitiva.

En torno a la primera de las exenciones se ha generado una cierta polémica relacionada con la eventual exigencia de inscripción previa en el ROLECSP en razón

---

<sup>27</sup> Sobre las finalidades del acto público y su innecesariedad en la contratación electrónica, GALLEGO CÓRCOLES (2017: 218-219).

<sup>28</sup> MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (2019: 44).



de que, por un lado, la exención de la acreditación de las solvencias no alcanza a los demás requisitos de aptitud (personalidad, representación, no prohibición de contratar...) que sí constan en el Registro; y, por otro, en virtud de que en todo lo no previsto expresamente para el procedimiento abierto simplificado abreviado resultan de aplicación las disposiciones del abierto simplificado que imponen, como se dijo, tal inscripción obligatoria.

A mi juicio, la propia naturaleza y razón de ser del procedimiento abierto simplificado abreviado deben conducir a la no obligatoriedad de la inscripción por cuanto esta modalidad procedimental nace para hacer innecesario acudir sistemáticamente al contrato menor que no requiere de tal requisito. El establecimiento de este nuevo procedimiento tiene como objetivos declarados facilitar la contratación en el ámbito local y ayudar a las PYME y micro empresas a ser adjudicatarias "permitiendo una concurrencia dinámica y una rotación en los contratos que hoy se vehiculan mediante contrato menor" (enmienda núm. 125 citada). La exigencia de inscripción supondría una traba burocrática, especialmente para las PYME y micro empresas, que en contratos de tan escasa cuantía resultaría de difícil justificación. Además, la referida obligatoriedad no resultaría coherente con el hecho de que se exima a los licitadores de acreditar su solvencia. Por más que la inscripción en el ROLECSP sirva también para acreditar otros extremos no excepcionados -personalidad, representación y declaración de no incursión en prohibición de contratar, compromiso de constitución de UTE...-, su función principal consiste en servir de mecanismo para acreditar la solvencia<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Vid. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ (2019).



Con respecto a la exclusión de la garantía definitiva, se ha advertido que puede facilitar una menor calidad en la ejecución del contrato. Para evitarlo podría haberse optado por prever como facultativa su constitución en su modalidad de retención del precio, que no entorpecería una formalización igualmente ágil<sup>30</sup>.

Finalmente, se admite que la formalización del contrato se efectúe mediante la firma de la aceptación por el contratista de la resolución de adjudicación.

#### **IV. ALGUNOS DATOS DE INTERÉS**

Con objeto de conocer en qué medida se están utilizando los procedimientos abiertos simplificados, tanto el PAS como el PASA, desde la entrada en vigor de la LCSP el pasado 9 de marzo de 2018, se ha evacuado consulta electrónica con fecha 28 de enero de 2019 en la Plataforma de Contratos del Sector Público (PCSP). En la misma, de conformidad con el art. 347.2 LCSP, están obligatoriamente alojados todos los perfiles de contratante de las entidades del sector público a que se refiere el art. 3 LCSP, bien directamente o bien a través de la Plataforma que, en su caso, hayan creado las Comunidades autónomas y Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (art. 347.3), supuestos en los que tales Plataformas autonómicas deben estar interconectadas con la PCSP.

Dicha consulta ha arrojado más de treinta mil licitaciones tramitadas por alguno de los dos procedimientos abiertos simplificados, pues la PCSP, lamentablemente, no distingue entre el PAS y el PASA.

---

<sup>30</sup> Vid. GALLEGO CÓRCOLES (2018: 1105).



Se observa un número no pequeño de supuestos (hasta 707 procedimientos) en los que la calificación del contrato parece errónea, pues la PCSP da resultados para la aplicación del procedimiento abierto simplificado en contratos que se califican de administrativos especiales (228), de privados (277), de "gestión de servicios públicos" -*sic*- (14), de concesión de servicios (42), de concesión de obras públicas (2), de concesión de obras (20), de colaboración público-privada (2), y patrimoniales (122), supuestos que en su mayoría son simples contratos de obras o contratos de servicios o concesiones demaniales (en varias de estas últimas el importe es cero euros).

Sea como fuere, aparecen 11.754 licitaciones para contratos de obras de importe igual o inferior a 2.000.000 €, tramitadas por alguno de los procedimientos abiertos simplificados. De ellas, 5.353 tienen un importe que las hace susceptibles de tramitación por PASA. Debe destacarse, además, que 1.252 de tales contratos de obras no superan el umbral del contrato menor, lo que pone de relieve que no son pocos los supuestos en los que, pudiendo haber utilizado esta última figura, se ha optado por el PASA y, por ende, por la transparencia y concurrencia, frente al siempre más opaco contrato menor. Por lo que se refiere a los contratos de suministro, aparecen 7.565 licitaciones tramitadas mediante PAS, de las que 4.583 lo fueron por PASA. En este caso, son 1.078 las licitaciones que no superan los umbrales del contrato menor. Finalmente, los contratos de servicios tramitados por PAS hacen un total de 10.420, de ellos 6.798 por PASA, hallándose por debajo del umbral del contrato menor 2.491.

En suma, el PASA se ha utilizado en al menos 16.734 licitaciones (entre contratos de obras, servicios y suministros), de los cuales pudieron haberse tramitado



como contrato menor en atención a su importe un total de 4.821. El hecho de que en el plazo de menos de un año, haya habido casi cinco mil los contratos cuyo valor estimado está en el rango que habilita el contrato menor (rango que, además, la LCSP ha rebajado respecto de la legislación anterior) y no obstante ello se han licitado mediante PASA, permite mostrar cierto optimismo en un cambio de rumbo en el que la transparencia se va abriendo paso.

## **V. CONCLUSIONES**

De cuanto se ha expuesto cabe concluir que, por lo que al PAS se refiere no se ha conseguido diseñar un procedimiento suficientemente ágil. Con todo, en la medida en que se cumpla la obligación de llevar a cabo una contratación verdadera y completamente electrónica, será posible sacarle el mayor rendimiento a un diseño ciertamente defectuoso pero que al menos en la fase de adjudicación permitirá una mayor simplificación y agilidad de tramitación. En cambio, el PASA, sin estar exento de defectos, sí parece un procedimiento ágil, verdaderamente simplificado e innovador, un procedimiento capaz de lograr, en conjunción con las técnicas de contratación electrónica, los objetivos que están en su origen y lo justifican: transparencia, integridad, apertura del mercado de las compras públicas a las PYME, mejora en la eficiencia de la contratación.

## **VI. RECOMENDACIONES**

Aunque el denostado contrato menor puede ser también sustituido por otros mecanismos o sistemas de contratación, se recomienda explorar las potencialidades



del procedimiento abierto simplificado abreviado que, no obstante, sus defectos, tramitado electrónicamente debe permitir la adjudicación del contrato en plazos que pueden llegar a ser muy breves sin menoscabo de la transparencia. Como ejemplo puede traerse a colación el contrato para la prestación del servicio de impartición del taller de yoga, en Céspedes (Hornachuelos, Córdoba), con un valor estimado de 1.056€, cuyo anuncio de licitación fue publicado el 18 de enero de 2019 y el de adjudicación el 4 de febrero siguiente (en total 17 días naturales).

## VII. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- GALLEGO CÓRCOLES, ISABEL (2018): "Los procedimientos abierto, restringido, licitación con negociación, negociado sin publicidad y dialogo competitivo", José María Gimeno Feliú (Dir.), *Estudio Sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), pp. 1073-1146.
- , (2017): "Contratación pública e innovación tecnológica", *Revista Española de Administración Pública* núm. 184, abril-junio, pp. 193-219.
- GIMENO FELIÚ, JOSÉ MARÍA (2016), "La corrupción en la contratación pública. Propuestas para rearmar un modelo desde la perspectiva de la integridad", Manuel Villoria Mendieta, José María Gimeno Feliú y Julio Tejedor Bielsa (Dir.), *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, Atelier, Barcelona, pp. 247-300.
- GÓMEZ BARRIONUEVO, ANA (2018): "Procedimientos de contratación y de gestión económica: Dos caminos paralelos que hay que transitar", *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XVIII, Zaragoza, pp. 169-205.



- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, FRANCISCO (2018): "Procedimiento abierto y procedimiento abierto simplificado", Eduardo Gamero Casado e Isabel Gallego Córcoles (Dirs.), *Tratado de Contratos del Sector Público*, Tomo II, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 1527-1567.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, RUBÉN (2019): "Transparencia, Innovación y Simplificación en la Ley 9/2017. La tramitación electrónica de procedimientos. En especial, la contratación menor y el procedimiento simplificado", Manuel Fernández Salmerón y Rubén Martínez Gutiérrez (Coords.), *Transparencia, innovación y buen gobierno en la contratación pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 25-46.
- RUIZ DAIMIEL, MANUEL (2017): "Tres errores en el nuevo procedimiento abierto simplificado", en *Observatorio de Contratación Pública*, Opinión, 24 de abril.
- VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, PATRICIA (2018): "¿Estar inscrito en el ROLECSP para participar en un procedimiento abierto supersimplificado?", *Observatorio de Contratación Pública*, Opinión, 1 de octubre.