

# Contratopedia

Guía básica de la Ley de Contratos del Sector Público para principiantes

Los contenidos de esta guía han sido actualizados a **1 de enero de 2021**.

---

## Reglas especiales para contratos derivados del plan de recuperación

Para algunos contratos, las reglas no son, tal cual, las incluidas en esta guía. Un Decreto Ley publicado el 31 de diciembre de 2020 aligeró las exigencias para los contratos derivados del Plan de recuperación. Entre otras cosas, podrán optar por el procedimiento abierto simplificado (más rápido y sencillo) o el supersimplificado aunque su precio sea superior a los umbrales establecidos de forma general. Esto es: será más fácil acceder a ellos. En paralelo, se permite **que los plazos se recorten y se tramiten de forma urgente** en todos esos casos. Todos los detalles, [aquí](#).

## Introducción

### Quiénes somos

La **Fundación Civio** es una organización independiente y sin ánimo de lucro que vigila a los poderes públicos a través de investigaciones basadas en datos y arroja luz sobre los puntos ciegos del sistema, presionando y colaborando para lograr cambios. Más información, en [civio.es](http://civio.es).

### Qué es esto

La Ley de Contratos del Sector Público (**LCSP**, empieza a pillarle cariño a estas siglas) es una de las normas clave para entender, vigilar y frenar la corrupción, y a la vez una de las más complejas. Y, con la última reforma, la cosa se complica de nuevo. Esta guía es para quienes necesitan entender los básicos de la contratación: periodistas que van a escribir sobre un caso concreto, ciudadanos que quieren saber qué pasa con una obra en su municipio y organizaciones que quieren investigar si una administración se

ajusta a la ley o entender mejor cómo contrata. No es un resumen de toda la ley (264 páginas dan para mucho), sino de los aspectos clave en procedimientos, **transparencia, anticorrupción y rendición de cuentas.**

Esta norma, aprobada en 2017 y que **entró en vigor el 9 de marzo de 2018**, desarrolla -con retraso- dos directivas europeas sobre la materia aprobadas el 26 de febrero de 2014: la 2014/24/UE sobre contratación pública y la 2014/23/UE sobre contratos de concesión. Hace mucho tiempo, tanto con la norma anterior como con la nueva, que estudiamos a fondo estas leyes y las directivas europeas para poder entender mejor la contratación y, así, publicar investigaciones rigurosas sobre el tema y conseguir que la nueva LCSP sea mucho mejor que el proyecto que el Gobierno presentó en un principio. Lo que queremos hacer con esta guía es **compartir todo este conocimiento para que sea útil a otros.**

Úsala, reutilízala donde quieras bajo licencia CC BY-SA 2.0 -solo te pedimos que cites y enlaces la fuente- y cuéntanos si te es útil, que nos hará ilusión.

## Índice

### Qué se tiene que publicar y cómo

- El dónde y el cómo
- El qué
- Excepciones a la publicidad

### Tipos de contratos

- Por el objeto
- Fuera de rango: menores y anticipos de caja fija
- Los grandes: regulación armonizada
- Por tramitación: urgente, ordinaria, de emergencia
- La chicha: por procedimiento
- Acuerdos marco

### ¿A qué aplica y quién tiene que cumplirla?

- ¿Qué es un contrato público?
- Las excepciones
- ¿A quién aplica?

### Glosario

---

## Qué se tiene que publicar y cómo

### El dónde y el cómo

La información sobre contratación anda dispersa en boletines oficiales y perfiles del contratante. Algunos anuncios de licitación (excepto en los negociados sin publicidad) y de formalización seguirán publicándose en el **BOE**, el **DOUE** y en los boletines autonómicos, pero estos medios de publicidad **pierden peso en la nueva reforma a favor de los perfiles del contratante**, que agruparán toda la información pública de cada contrato. Eso sí, las administraciones públicas también pueden publicar esa

---

información en otras páginas y formatos más accesibles y agradables para los ciudadanos, como los portales de transparencia.

Aquí, de nuevo, encontramos dispersión: aunque la Ley establece que todos los perfiles autonómicos y locales tienen que pasarse o, al menos, conectarse con la [Plataforma de Contratos del Sector Público](#), lo cierto es que la norma anterior también recogía esa conexión y, por el momento, no todas las administraciones públicas la están cumpliendo. Así, tanto en la Plataforma estatal como, si hace falta, en las autonómicas o locales, es donde encontraremos los datos de cada contrato, que deberán mantenerse en la web durante **al menos durante cinco años**. Además, la norma establece de forma específica que se pueden solicitar contratos antiguos vía derecho de acceso a la información.

La información se debe publicar en **formatos abiertos y reutilizables**, que permitan su tratamiento automático. Además, las administraciones públicas no pueden exigir claves ni suscripción ni ningún otro dato para poder acceder a ellos –sí pueden pedir un correo donde recibir avisos, por ejemplo, si quieres suscribirte al seguimiento de un contrato.

## Los registros

Además de aquello que se publique en portales de transparencia y en perfiles del contratante y boletines, la LCSP incluye algo de publicidad en dos registros: **el de licitadores y el de contratos**. El primero, que listará a las empresas contratantes, es público e incluirá un buscador, pero se pedirá identificación para acceder. El de contratos, según la norma, “facilitará el acceso a datos no confidenciales que no hayan sido publicados antes”. Eso puede significar que, como hasta ahora, se publique una simple tabla con datos estadísticos globales (como número de negociados, etc.).

## El qué

El perfil del contratante, hasta ahora centrado solo en informar a las empresas participantes, se convierte en la gran fuente de información gracias al nuevo artículo 63 (y otros que lo complementan en aspectos

---

concretos, como el 115, el 149...), que establece qué es **lo mínimo** que se debe publicar. Eso significa que las administraciones públicas pueden ir más allá de estas obligaciones básicas.

Estas son esas obligaciones mínimas (si tienes dudas con alguna palabra, consulta nuestro [glosario](#)):

- Si se pide opinión a expertos o se ponen en marcha **consultas preliminares del mercado** antes de licitar un contrato, las razones por las que se hace, las que justifican la elección de esos expertos, sus nombres y sus informes, así como un anuncio previo a esa consulta, para permitir que más personas puedan participar si están capacitadas.
- La **memoria justificativa** del contrato y el **informe de insuficiencia de medios** en los contratos de servicios, así como el documento de aprobación del expediente.
- La **justificación del procedimiento** si no es un concurso abierto o restringido. Esto es, si se usan tipos como el negociado.
- Los **anuncios** de: información previa (si la hay), licitación (excepto en el caso del negociado sin publicidad), de adjudicación y de formalización. Con enlaces a los boletines en los que se haya publicado.
- **Pliegos técnicos y administrativos**, donde se recogen los detalles del contrato.
- **Objeto detallado** (no se permiten alusiones genéricas) y duración del contrato.
- **Presupuesto de licitación** e importe por el que se adjudique, ambos con y sin IVA.
- **Número e identidad de las empresas** que se presenten.

- 
- Si se aceptan **bajas temerarias**, los informes de la administración pública y la empresa que justifiquen que pueden hacerse cargo del contrato pese a ofertar precios más bajos.
  - **Composición de las mesas de adjudicación y expertos consultados**, si los hay, aunque en el caso de los miembros de la mesa solo es obligatorio de forma genérica, aludiendo a qué tipo de cargo ocupa, y no con nombres y apellidos.
  - Las **actas** de la mesa de adjudicación o las resoluciones del organismo que decida a quién contratar, si no hay mesa, y los **informes de valoración** de los criterios subjetivos, así como la resolución de la adjudicación.
  - **Desestimamientos** y si han quedado **desiertos**.
  - Listado de **recursos** presentados y qué efectos tienen –por ejemplo, si suspenden la licitación.
  - En el caso de que la empresa elegida sea una **UTE**, las empresas que la compongan y sus porcentajes de participación.
  - Si hay **modificaciones**, los anuncios de esas modificaciones y su justificación.
  - **Evaluaciones y seguimiento** del contrato previstos, así como **sanciones** impuestas, si las hay.
  - Si no se publica alguno de los puntos anteriores porque existe alguna razón establecida en la norma que frene la publicidad, la justificación del uso de esa **excepción**.

En el caso de los **contratos menores**, aquellos de menos de 15.000 euros en servicios o suministros o de menos de 40.000 en obras, se deberá publicar, al menos trimestralmente, su **objeto, importe de adjudicación, duración y la identidad del adjudicatario**.

---

## Excepciones a la publicidad

Además de las obligaciones básicas, las administraciones públicas pueden publicar cualquier información relacionada con un contrato. Pero, ¿cuáles son los límites? El mismo artículo 63 tiene un punto 8 que avisa: “podrán no publicarse determinados datos” y nos lleva al punto de la ley que habla de las excepciones: el 154.7. Aunque se refiere a los anuncios de formalización, también aplica a todo lo que se publique en los perfiles del contratante.

¿Cuáles son esas excepciones? Podrá no publicarse parte de la información si, al divulgarse:

- Obstaculice la aplicación de una norma.
- Resulte contraria al interés público.
- Perjudique intereses comerciales legítimos de empresas públicas o privadas o la competencia leal entre ellas (por ejemplo, si las ofertas presentadas tienen carácter intelectual, publicarlas podría ponerlas a disposición de la competencia).
- Se trate de contratos declarados secretos o reservados o con medidas de seguridad especiales para, por ejemplo, proteger la seguridad del Estado (imaginemos que se trata del contrato de seguridad de un ministerio y que, en los pliegos, se explican las medidas y las puertas de entrada y accesos, por ejemplo, poniéndolo en peligro).

## ¿Y el negociado sin publicidad?

Cuando hablamos de negociado *sin publicidad* nos referimos a que no se publica anuncio de licitación, esto es, no se anuncia en boletines, por ejemplo, para que cualquiera se presente, sino que se invita a empresas a participar. Pero, aunque sea sin publicidad, sí es obligatorio publicar los detalles de la adjudicación del contrato y su seguimiento, como en el resto.

Eso sí, debe **justificarse en el expediente** y, además, se deberá pedir un informe al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) o al organismo competente en cada comunidad autónoma, que deberá establecer, con un test de daño, qué es más importante en cada caso: si el

derecho de los ciudadanos a acceder a esa información o el bien o derecho que se quiere proteger ocultándolos. Deberá responder en diez días. No hace falta informe si el CTBG ya se ha manifestado sobre asuntos similares.

Y ojo, que aún podemos dar un paso atrás: no a todos los contratos públicos les aplica esta ley y no todo lo que parece un contrato público lo es, como explicamos en [qué es un contrato público](#).

## Tipos de contratos

La clasificación de los contratos es importante, porque indica qué reglas hay que seguir para adjudicarlo, los plazos para elegir al ganador, qué se tiene que publicar... Y se hace desde distintos ángulos: por su objeto (obras, servicios, suministros...), según su tramitación (ordinaria, urgente o de emergencia) y según el procedimiento que se use para adjudicarlo (abierto, negociado...).

### Por el objeto

Dependiendo de lo que se vaya a contratar, se clasifican entre contratos de **servicios, de obras, de suministros, de concesión de obra y de concesión de servicios**. Parece sencillo, pero tiene algunos matices: por ejemplo, el desarrollo de aplicaciones informáticas es un servicio, no el suministro de esa aplicación.

¿Y si el contrato es mixto? Se trata de contratos de varias materias: por ejemplo, contratando las obras de una sala y el suministro de nuevos muebles. En esos casos, se clasifica según la parte que pese más (en euros, claro).

Los contratos de obra tienen rangos más elevados (los contratos menores pueden ser de mayor cuantía, por ejemplo) que los de suministros y servicios.

## Fuera de rango: menores y anticipos de caja fija

Antes de entrar en los tipos de procedimientos, vamos a centrarnos en un tipo específico al que no le aplica lo que sigue: los **contratos menores**. Son aquellos que solo necesitan la justificación de la necesidad del gasto, su aprobación y la factura, y a los que no se les exige en la ley un concurso ni un proceso de adjudicación similar para ser contratados, ni tampoco la publicación de todos los detalles del contrato. Así, se puede contratar a la empresa que se considere y publicar, al menos trimestralmente, qué se ha contratado, por qué precio y a quién, sin más detalles.

Pero algunas administraciones sí imponen exigencias en sus normas regionales a la hora de adjudicar estos contratos y, **en marzo de 2019, casi un año después de la entrada en vigor de la Ley, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación publicó una instrucción en la que obligaba a todas las entidades del sector público del estado a pedir tres ofertas** también en estos procedimientos.

Para entrar en el rango de contrato menor hay que cumplir **dos condiciones**:

1. Que su valor sea de **menos de 40.000 euros en obras o de 15.000 euros en servicios o suministros**. En estos últimos, el umbral sube hasta los 50.000 euros si se trata de contratos adjudicados por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación que no se destinen a servicios generales, según la modificación introducida en la [Ley de Presupuestos de 2018](#).
2. No pueden tener duración superior a un año ni ser objeto de prórroga.

Hasta la [aprobación de un Decreto Ley en febrero de 2020](#) que eliminó este requisito, había un tercero: **Para evitar troceos** (y así esquivar las reglas que aplican al resto de contratos), el contratista tenía que justificar que no había firmado más contratos menores que superasen, juntos, las cifras del primer punto, para fraccionar el contrato y, así, evitar usar procedimientos con más publicidad y mayores exigencias en el procedimiento. Pero esa exigencia se eliminó para dejar solo que se justificará “que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales”.

Justo un nivel por debajo de los contratos menores están los **anticipos de caja fija** (o facturas). Se trata de gastos inferiores a 5.000 euros que se pueden pagar directamente sin pasar por los procedimientos que regula la LCSP y que, aunque tienen que estar registrados, normalmente mediante facturas, no necesitan estar tan justificados como el resto. Esto es lo que dice la norma, pero cada entidad determina el importe por debajo del cual se puede utilizar este sistema, que siempre debe ser de 5.000 euros o menor.

Están destinados a cubrir la atención inmediata de “gastos periódicos o repetitivos, como los referentes a dietas, gastos de locomoción, material no inventariable, conservación, tracto sucesivo y otros de similares características”. Las administraciones públicas que tengan establecido este sistema pueden hacer uso de él siempre que no supere el 7% del presupuesto para gastos corrientes en bienes y servicios. El tope de 5.000 euros se puede sobrepasar para gastos de teléfono, energía, combustibles o indemnizaciones por razón del servicio, como marca [el decreto](#) que regula este tipo de pagos directos.

## Los grandes: regulación armonizada

De entre todos los contratos públicos, existen unos que cuentan con reglas más exigentes tanto en su tramitación como en la publicidad que se les exige. Son los contratos de regulación armonizada, esto es, **los grandes contratos públicos**. Este concepto es importante, porque afecta al resto de reglas. Entran en esta categoría (cifras actualizadas a 1/1/2020 vía [orden ministerial](#)):

- Contratos de **obras**, de concesión de obras y de concesión de servicios cuyo valor estimado sea igual o superior a **5.350.000 euros**.
- Contratos de **servicios y suministros** cuyo valor estimado sea igual o superior a **139.000 euros** (si el adjudicador es la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, o las entidades de Seguridad Social) o a 214.000 euros (si el adjudicador es otra entidad del sector público). En el caso de servicios sociales específicos, ese umbral asciende a 750.000 euros.

---

Estos umbrales tienen excepciones, es decir, contratos que, aunque superen esas cantidades, no son de regulación armonizada, como ciertos contratos de Defensa, los vinculados al agua potable, los de programas de radio y televisión...

### Por tramitación: urgente, ordinaria, de emergencia

Los tiempos que establece la ley para todo el proceso (del anuncio, de evaluación en cada fase, de presentación de ofertas, de formalización...) aplican a una tramitación ordinaria. Pero existen otros dos tipos que permiten acortar esos plazos:

- **Urgente.** Debe estar motivado en el expediente y solo se puede utilizar cuando haya una necesidad inaplazable o sea imprescindible acelerar la contratación por razones de interés público. Estos contratos tienen preferencia en la tramitación y la mayoría de los plazos se reducen a la mitad.
- **De emergencia.** En caso de catástrofes o grave peligro para la defensa nacional, se puede ordenar de forma inmediata que una obra, suministro o servicio se ponga en marcha sin necesidad de aprobar un expediente. Eso sí, debe justificarse la emergencia y ser evaluado a posteriori. Si un contrato de emergencia no se ha empezado a ejecutar en un mes desde que se ordenó, se tiene que pasar a procedimiento ordinario.

### La chicha: por procedimiento

¿Cómo se elige a la empresa que se hará cargo del contrato? ¿Se avisa a todo el mundo en igualdad de condiciones o no? Estas respuestas están en el tipo de procedimiento que se utilice. Los más habituales son los abiertos (o concursos) y los negociados. Uno de los cambios más importantes que trajo la reforma de 2017 es el fin del uso del negociado por criterios de precio (aquellos que no superan determinados umbrales), que pasan a tramitarse mediante el **nuevo procedimiento abierto simplificado**. Eso sí, **los negociados no desaparecen**, se mantienen cuando haya otras razones:

---

si solo se puede adjudicar a un empresario, en contratos secretos y reservados, si no funciona el procedimiento abierto, cuando no se pueden establecer los criterios de forma clara... Pero ya no porque sean menores a ciertas cantidades.

- **Abierto, o concurso.** Se licita de forma abierta y pública y cualquier empresario que pueda contratar con las administraciones y que cumpla los requisitos de solvencia o experiencia establecidos se puede presentar.
- **Abierto simplificado.** El mismo sistema que en el anterior, pero la licitación se publicará solo en el perfil del contratante y los plazos de presentación de proposiciones, adjudicación y formalización son más cortos y sencillos. Eso sí, las empresas participantes tienen que estar inscritas en el registro. Este nuevo proceso se puede utilizar en contratos de obras de menos de dos millones o de suministro y servicios de menos de 139.000 euros (eran 100.000 al principio, pero los PGE del 2021 subieron ese umbral) en los que los criterios de adjudicación mediante juicios de valor no superen el 25% del total (salvo en el caso de prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura, en los que podrá ser de hasta el 45%). Dentro de este tipo, encontramos una versión aún más simple, que en algunos casos se ha llegado a llamar **supersimplificado**: los plazos se acortan un poco más, no es necesario acreditar solvencia y se evalúa todo por fórmulas automáticas. Por eso no se puede aplicar a contratos en los que la propiedad intelectual sea una pieza clave de la valoración. Esta versión se permite en contrato de obras de menos de 80.000 euros y, en suministros y servicios, de menos de 60.000 (eran 35.000 al principio, pero los PGE de 2021 subieron ese umbral).
- **Negociado.** Se elige al adjudicatario tras consultar con diversos candidatos y negociar las condiciones del contrato con uno o varios de ellos. Es obligatorio solicitar ofertas, al menos, a tres empresas capacitadas, siempre que sea posible (no lo sería, por ejemplo, si solo dos o una tienen capacidad técnica para llevar a cabo el contrato). Existen dos tipos: el negociado **con publicidad** (se publica anuncio de licitación y, aunque se invite a unas empresas contratos, otras pueden

pedir participar) y el negociado **sin publicidad** (no se anuncia la licitación). En la nueva norma se le llama licitación con negociación. Ya no se permite su uso simplemente porque el valor no supera determinado umbral, pero sí si cumple alguno de los siguientes supuestos:

## ¿Cuándo se puede usar el negociado?

### • **Con publicidad:**

- La prestación necesita un trabajo previo de adaptación o diseño porque no existe tal cual en el mercado.
- Es un proyecto o una solución innovadora.
- No puede adjudicarse sin negociaciones previas por su complejidad o configuración jurídica o financiera.
- El órgano no puede establecer de forma precisa sus especificaciones técnicas.
- En el procedimiento abierto o restringido solo se han recibido ofertas irregulares o inaceptables (bajas temerarias, no corresponden a los pliegos, fuera de plazo, indicios de corrupción, el precio rebaja el de licitación o no tienen la cualificación requerida).
- Servicios sociales *personalísimos* en los que sea importante que se de continuidad en la atención a las personas que reciben ese servicio.

### • **Sin publicidad:**

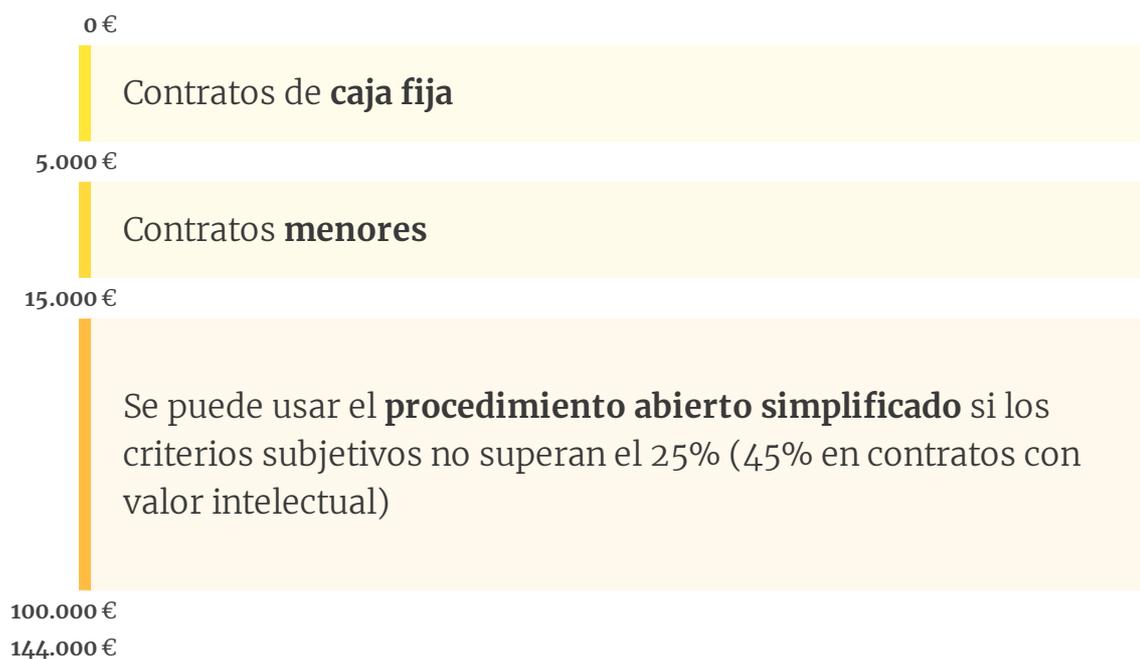
- En el procedimiento abierto o restringido no se han recibido ofertas, siempre que no se modifiquen las condiciones del contrato ni el presupuesto.
- Solo se puede adjudicar a un empresario concreto porque se trata de la adquisición o creación de una obra de arte, porque no hay competencia por razones técnicas o porque una única empresa tiene los derechos de propiedad intelectual o industrial.
- En contratos secretos o reservados, o con medidas de seguridad especiales.

- 
- (todo tipo de contratos menos los de concesiones) Imperiosa urgencia imprevisible en la que la tramitación de urgencia no es suficiente.
  - (todo tipo de contratos menos los de concesiones) Se han recibido ofertas irregulares en concurso (como en la quinta con publicidad), no se cambian las condiciones del contrato y se invita a las empresas que presentaron ofertas que cumplían los requisitos formales pero, por ejemplo, presentaron un precio mayor que el licitado.
  - (solo suministros) Los productos se fabrican exclusivamente para fines de investigación.
  - (solo suministros) Reposición o ampliación con un mismo empresario si cambiar de proveedor supone un problema grave. No pueden ser mayores de tres años.
  - (solo suministros) Materias primas que coticen en mercados organizados o bolsas.
  - (suministros y servicios) Concertado por cese de actividad o concurso procesal, lo que hace que el precio sea muy ventajoso.
  - (solo servicios) La contratación es consecuencia de un concurso de proyectos.
  - (obras y servicios) Repetición de obras o servicios similares adjudicadas. Se permite con un máximo de tres años desde el primer contrato y tiene que existir esa posibilidad de forma explícita en el contrato inicial.
- Otros tipos de tramitación, aunque menos habituales, son:
    - **Restringido.** Se trata de un sistema en el que, aunque cualquiera puede solicitar participar, solo lo hacen los empresarios elegidos por el órgano de contratación, seleccionados por criterios objetivos de solvencia. Está destinado a contratar “servicios intelectuales de especial complejidad, como es el caso de algunos servicios de consultoría, de arquitectura o de ingeniería”. “Está prohibida toda negociación de los términos del contrato con los solicitantes a candidatos”, recuerda la ley. Porque eso sería un negociado, claro.

- **Concursos de proyectos.** Para arquitectura, urbanismo... Hay dos tipos: están vinculados a la adjudicación del servicio (se le da al que gana) o se paga directamente a los participantes. Si funciona con jurado: si se elige una cualificación para poder participar, al menos un tercio del jurado deberá contar con ella también.
- **Diálogo competitivo.** Se puede utilizar en los mismos casos que el negociado con publicidad. Los participantes –que deben solicitarlo tras el anuncio de licitación– dialogan sobre la mejor solución a las necesidades de la administración. A partir de ahí, presentan sus ofertas.
- **Asociación para la innovación.** Contrato para el desarrollo de productos, servicios u obras innovadores, en el que la administración acaba adquiriéndolos. Se usa si no existen soluciones en el mercado para cubrir las necesidades y se necesita un desarrollo previo.

## Las cifras claves de la contratación pública

### Contratos de Servicios y Suministros



Contratos de **regulación armonizada** en la AGE (en el resto de organismos, a partir de 221.000 € y en servicios sociales, a partir de 750.000 €)

### Contratos de Obras

0 €

Contratos de **caja fija**

5.000 €

Contratos **menores**

40.000 €

Se puede usar el **procedimiento abierto simplificado** si los criterios subjetivos no superan el 25% (45% en contratos con valor intelectual)

2.000.000 €

5.540.000 €

## Contratos de **regulación armonizada** (con alguna excepción)

### Acuerdos marco

Es un tipo de contrato en el que una o varias administraciones fijan las condiciones por las que contratarán durante un periodo de tiempo, que no puede ser superior a cuatro años. Se elige a una o varias empresas. Una vez se firma, las entidades públicas que formen parte pueden contratar directamente cada vez que lo necesitan con la o las empresas que participen basándose en las ofertas presentadas al acuerdo marco inicial. Se permiten siempre que no sean abusivos ni frenen la competencia.

Si se adjudica a una única empresa, se van firmando los contratos necesarios que vayan surgiendo durante la duración del acuerdo marco. Si se adjudica a varias empresas, hay dos vías para firmar contratos dentro del acuerdo marco:

- **Contrato directo:** Si los pliegos aclaran de forma específica cómo se adjudicará cada contrato, se firman directamente según esos cálculos. También puede ser que los mismos pliegos establezcan en qué casos se puede hacer el cálculo directamente y en cuáles será necesaria una nueva licitación.
- **Nueva licitación:** Si en los pliegos no se establecen las condiciones para el reparto, es necesaria una nueva licitación (aunque el proceso es más sencillo que el de los contratos normales). Si es de regulación armonizada, es obligatorio invitar a todas las empresas del acuerdo marco. Si no, se puede justificar invitar a participar solo a algunas, pero siempre un mínimo de tres. Las empresas están obligadas a presentar ofertas.

En ambos casos, los contratos derivados de acuerdo marco se adjudican, pero no necesitan formalización. Hasta la reforma, la publicación de esos

---

contratos no era obligatorio. Ahora, **estas adjudicaciones se publicarán cada trimestre**, como pasa con los menores.

Este tipo de contratos se suelen utilizar en casos de compra centralizada, cuando un solo ministerio, por ejemplo, se encarga de adjudicar un megacontrato para varias entidades públicas. Pasa con el de agencia de viajes, por ejemplo. O, a veces, con los de compras de medicamentos, que además cuentan con una disposición en la ley de contratos en la que se establece que esas adquisiciones en bloque no tendrán los descuentos establecidos en el Decreto Ley de 2010 destinado a reducir el déficit público.

## ¿A qué aplica y quién tiene que cumplirla?

### ¿Qué es un contrato público?

Empecemos, aunque llevemos ya una buena parte de esta guía, por el principio. Entran dentro de la norma todos los contratos onerosos, es decir, en los que haya un beneficio económico “directo o indirecto”. Y esa definición es importante, porque a veces la línea entre lo que es un contrato y lo que es un convenio, por ejemplo, es muy fina. De hecho, es habitual que los convenios –un acuerdo que puede ser entre empresa y administración pública o entre dos entidades públicas– se usen para esquivar las normas de contratación, muchas más estrictas. Así pasó, por ejemplo, con los firmados entre la Xunta de Galicia y varios medios de comunicación para colocar publicidad institucional, una compra que debería haberse efectuado vía contratación (de hecho, así se suele hacer).

La LCSP que entró en vigor en 2018 **pone condiciones a los convenios**, es decir, intenta acotar qué es un convenio y qué no puede serlo y, por tanto, debe pasar por un proceso de contratación. Así, establece que para firmarlos es necesario que las entidades que participen, también las privadas, no tengan “vocación de mercado”. Y eso, ¿qué significa exactamente? Que no realicen en el mercado abierto un 20% o más de las actividades sobre las que se va a colaborar. Volvamos al ejemplo de los medios gallegos: ¿sus espacios de publicidad se venden, en más de un

20%, a empresas? Sí. Pues esos convenios no deberían ser legales. Tampoco antes, pero ahora está mucho más claro.

La norma anterior incluía un párrafo sobre convenios que sigue vigente: si el contenido del convenio está comprendido entre los tipos de contratos de esta ley, no se puede usar esa figura. Aunque se ha venido haciendo, porque la publicidad institucional –por seguir con el mismo ejemplo– está incluida.

## Las excepciones

Contratos –no convenios ni encomiendas de gestión– en los que hay beneficio económico, sí, pero no todos. **Esta norma tiene excepciones.** Así, además de que los sectores del agua y el transporte cuentan con su propia norma, existen algunos contratos a los que no se les aplica –o al menos, no del todo, la LCSP:

- En el ámbito de **la Defensa y la Seguridad**, quedan fuera contratos ya regulados en su propia ley, los de cooperación entre varios estados europeos para investigar nuevos productos, aquellos relacionados con el Tratado de la UE, los que se adquieran en países fuera de Europa donde haya despliegue militar y se adquieran a empresas locales, los basados en tratados internacionales (con países u organismos internacionales).
- En el ámbito **internacional**, acuerdos con otros estados u organismos internacionales.
- Algunos contratos de **investigación experimental**, pero siempre que tanto los ingresos como los beneficios sean exclusivamente del poder adjudicador. Es decir, no aplica a aquellos con fondos europeos, por ejemplo.
- Concesiones sobre bienes públicos, contratos de compraventa y alquiler.
- Servicios financieros vinculados a la compra o venta de valores.
- Prestación de servicios en los que los usuarios pagan un precio de acceso.
- Contratos de arbitraje y conciliación.

- Servicios sociales que ofrecen entidades privadas vía financiación o licencias.

## ¿A quién aplica?

Buena parte de la LCSP es legislación básica, es decir, afecta a todos los niveles administrativos, aunque algunos puntos muy concretos, establecidos en las disposiciones, no aplican a entidades como las comunidades autónomas. Pero que sea básica no quiere decir que solo se pueda aplicar tal cual. En puntos como los mínimos de publicidad obligatorios los organismos autonómicos y locales pueden ir más allá.

Y no a todo el mundo le aplica igual. La ley establece **diferentes tipos de entidades dentro del sector público**. La primera distinción está entre lo que es poder adjudicador y lo que no. Y dentro de lo que sí es poder adjudicador, las administraciones públicas (AAPP) y aquellas que no lo son. Así, hay tres tipos de entidades:

### **Primera división: ¿poder adjudicador o no?**

La primera división se encuentra entre lo que considera poder adjudicador y lo que no. No lo son, y por tanto tienen unas exigencias mínimas a la hora de contratar, ya que apenas les afecta esta norma, aquellas entidades que, aunque cuenten con capital público, tengan un fin comercial, como Loterías y Apuestas del Estado o las compañías con capital del SEPI, por ejemplo. Sí lo son todas las entidades públicas **que se dediquen a funciones consideradas de “interés general” y que su financiación, su gestión o el nombramiento de sus consejos sea mayoritariamente pública**.

Esta división no se entiende ni se aplica de la misma forma en todo el sector público. La Abogacía del Estado ha tenido que emitir varias resoluciones en los últimos años aclarando quién pertenece a cada categoría, e incluso el Tribunal de Cuentas realizó a finales de 2012 un informe para determinar si las empresas públicas dependientes del gobierno central sabían a qué categoría pertenecían. Este informe, publicado en 2014, concluyó que de las 133 sociedades públicas activas en

ese momento, 39 se consideraban a si mismas sector público que no es poder adjudicador, pero objetivamente debían categorizarse como poder adjudicador que no es administración pública y por tanto no estaban cumpliendo la LCSP.

El problema ha residido en que muchas empresas públicas que están constituidas como sociedades anónimas consideran que su actividad es mercantil y, por tanto, se incluyen automáticamente en la categoría menos estricta. Sin embargo, para la ley el criterio principal para categorizar no es la forma, sino el propósito de la empresa. La Región de Murcia, por ejemplo, le dio a su sistema de salud público forma de sociedad anónima. El Servicio Murciano de Salud es una empresa pública, que evidentemente presta un servicio de interés social. Sin embargo, el gobierno murciano la consideraba sector público que no es poder adjudicador solo porque es una sociedad anónima. El Tribunal de Cuentas se tuvo que pronunciar para sacar a Murcia de su error.

- **Exigencias para quienes no son poder adjudicador**

Tienen que contar con unas instrucciones internas y publicar tanto licitaciones como adjudicaciones en sus páginas web. Además, para contratos que no superen los umbrales del contrato menor, pueden usar adjudicaciones directas, que no es lo mismo que un menor: se contrata a cualquier empresario con capacidad para llevar a cabo el servicio o entregar el producto o la obra y ya.

## Los partidos políticos

Partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales en los que su financiación sea mayoritariamente pública pasan a verse afectados, porque lo marcó la directiva europea, por esta ley. Así, los partidos, al menos, entran prácticamente todos. Eso sí, solo están obligados a tener unas instrucciones de contratación y a respetar los principios de publicidad y transparencia en los procesos. Quedan excluidos los servicios para campañas electorales.

### **Segunda división, dentro de poderes adjudicadores: ¿es AAPP o no?**

---

Ya dentro de los que sí son poder adjudicador, encontramos una nueva distinción, aquellos que son administraciones públicas (AAPP) y los que no. Aquí la clave está en la cercanía con lo público. Así, son poder adjudicador y AAPP: la Administración General del Estado, las CCAA y las entidades locales, los organismos de la Seguridad Social, los organismos autónomos, autoridades independientes y universidades públicas y los consorcios y otras entidades que no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado. El resto (como las empresas públicas), aunque sean poder adjudicador, no se consideran AAPP a efectos de esta ley.

- **Exigencias para quienes son poder adjudicador pero no AAPP**

Como aquellas que no son poder adjudicador, pueden utilizar la adjudicación directa en contratos por debajo del umbral de los menores. En contratos de regulación armonizada tienen las mismas exigencias que las AAPP, pero en los que no llegan a esas cuantías pueden utilizar cualquier procedimiento de contratación menos el negociado sin publicidad, al que solo pueden acceder si cumplen sus requisitos. Eso sí, pueden usar negociado con publicidad en lugar de abierto sin necesidad de cumplirlos, por ejemplo.

- **Exigencias para quienes son poder adjudicador y AAPP**

Todas las que marca la norma. Los órganos constitucionales (Congreso, Senado, CGPJ, Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, parlamentos y defensores del pueblo autonómicos) deberán adaptarse a esta norma a todos los niveles, como AAPP.

# Glosario

## Glosario de términos de Contratación Pública

### Índice

[Abierto](#) | [Abierto simplificado](#) | [Acuerdo marco](#) | [Adjudicación](#) |  
[Anticipos de caja fija](#) | [Asociación para la innovación](#)

[Baja temeraria](#) | [Boe](#)

[Concesión](#) | [Concurso de proyectos](#) | [Consejo de Ministros](#) |  
[Consultas preliminares](#) | [Contratación centralizada](#) | [Contrato menor](#) | [Convenio](#)

---

[Diálogo competitivo](#) | [Doue](#)

[Formalización](#)

[Garantía definitiva y garantía provisional](#)

[Importe de adjudicación](#) | [Importe de licitación](#) | [Informe de insuficiencia de medios](#)

[Licitación](#)

[Memoria justificativa](#) | [Modificaciones](#)

[Negociado](#)

[Perfil del contratante](#) | [Plataforma de Contratos del Sector Público](#) | [Pliegos administrativos](#) | [Pliegos técnicos](#)

[Registro de contratos](#) | [Registro de licitadores](#) | [Regulación armonizada](#) | [Restringido](#)

[Tramitación](#) | [Troceo o fraccionamiento](#)

[Valor estimado](#)

## **Abierto**

Es el tipo de procedimiento en el que se licita de forma abierta y pública y cualquier empresario que pueda contratar con las administraciones y que cumpla los requisitos de solvencia o experiencia establecidos se puede presentar.

## **Abierto simplificado**

Es un procedimiento creado en esta reforma, que sustituye a los contratos que no alcanzan determinadas cantidades económicas y que antes se podían adjudicar vía negociado. El sistema es el mismo que en el concurso abierto, pero la licitación se publica solo en el perfil del contratante y los

plazos de presentación de proposiciones, adjudicación y formalización son más cortos y sencillos. Eso sí, las empresas participantes tienen que estar inscritas en el registro de licitadores. Este nuevo proceso se puede utilizar en contratos de obras de menos de dos millones o de suministro y servicios de menos de 139.000 euros en los que los criterios de adjudicación mediante juicios de valor no superen el 25% del total (salvo en el caso de prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura, en los que podrá ser de hasta el 45%).

Dentro de este tipo, encontramos una versión aún más simple, que en algunos casos se ha llegado a llamar **supersimplificado**: los plazos se acortan un poco más, no es necesario acreditar solvencia y se evalúa todo por fórmulas automáticas. Por eso no se puede aplicar a contratos en los que la propiedad intelectual sea una pieza clave de la valoración. Esta versión se permite en contrato de obras de menos de 80.000 euros y, en suministros y servicios, de menos de 60.000.

## Acuerdo marco

Es un tipo de contrato en el que una o varias administraciones fijan las condiciones por las que contratarán durante un periodo de tiempo, que no puede ser superior a cuatro años. Se elige a una o varias empresas. Una vez se firma, las entidades públicas que formen parte pueden contratar directamente cada vez que lo necesiten con la o las empresas que participen basándose en las ofertas presentadas al acuerdo marco inicial. Se permiten siempre que no sean abusivos ni frenen la competencia.

Si se adjudica a una única empresa, se van firmando los contratos necesarios que vayan surgiendo durante la duración del acuerdo marco. Si se adjudica a varias empresas, hay dos vías para firmar contratos dentro del acuerdo marco:

- **Contrato directo:** Si los pliegos aclaran de forma específica cómo se adjudicará cada contrato, se firman directamente según esos cálculos. También puede ser que los mismos pliegos establezcan en qué casos

se puede hacer el cálculo directamente y en cuáles será necesaria una nueva licitación.

- **Nueva licitación:** Si en los pliegos no se establecen las condiciones para el reparto, es necesaria una nueva licitación (aunque el proceso es más sencillo que el de los contratos normales). Si es de regulación armonizada, es obligatorio invitar a todas las empresas del acuerdo marco. Si no, se puede justificar invitar a participar solo a algunas, pero siempre un mínimo de tres. Las empresas están obligadas a presentar ofertas.

En ambos casos, los contratos derivados de acuerdo marco se adjudican, pero no necesitan formalización. Hasta la reforma, la publicación de esos contratos no era obligatorio. Ahora, estas adjudicaciones se publicarán cada trimestre.

Este tipo de contratos se suelen utilizar en casos de compra centralizada, cuando un solo ministerio, por ejemplo, se encarga de adjudicar un megacontrato para varias entidades públicas. Pasa con el de agencia de viajes, por ejemplo. O con los de compras de medicamentos, que además cuentan con una disposición en la ley de contratos, en la que se establece que esas compras en bloque no tendrán los descuentos establecidos en un Decreto Ley de 2010 destinado a reducir el déficit público.

## Adjudicación

La elección de la empresa o persona que se hará cargo del contrato.

## Anticipos de caja fija

Justo un nivel por debajo de los contratos menores están los **anticipos de caja fija** (o facturas). Se trata de gastos inferiores a 5.000 euros que se pueden pagar directamente sin pasar por los procedimientos que regula la LCSP y que, aunque tienen que estar registrados, normalmente mediante facturas, no necesitan estar justificados como el resto. Esto es lo que dice la

---

norma, pero cada entidad determina el importe por debajo del cual se puede utilizar este sistema, que siempre debe ser de 5.000 euros o menor.

Están destinados a cubrir la atención inmediata de “gastos periódicos o repetitivos, como los referentes a dietas, gastos de locomoción, material no inventariable, conservación, tracto sucesivo y otros de similares características”. Las administraciones públicas que tengan establecido este sistema pueden hacer uso de él siempre que no supere el 7% del presupuesto para gastos corrientes en bienes y servicios. El tope de 5.000 euros se puede sobrepasar para gastos de teléfono, energía, combustibles o indemnizaciones por razón del servicio, como marca [el decreto](#) que regula este tipo de pagos directos.

## **Asociación para la innovación**

Contrato para el desarrollo de productos, servicios u obras innovadores, en el que la administración acaba adquiriéndolos. Se usa si no existen soluciones en el mercado para cubrir las necesidades y se necesita un desarrollo previo.

## **Baja temeraria**

Ofertas “anormalmente bajas”, “desproporcionadas” o, más común, “bajas temerarias”. Todas esas expresiones se refieren a lo mismo: el empresario asegura que va a ofrecer un servicio, un suministro o a levantar una obra pública a un precio o en unas condiciones que no parecen creíbles. Y eso significa que puede poner en peligro su ejecución. O, lo que es lo mismo, que prometa pero no cumpla y lo deje a medias, tenga que pedir una ampliación del presupuesto o la calidad del resultado sea nefasta o incluso peligrosa. Para evitar todos estos males, las leyes establecen límites a las bajas temerarias.

Pero, si las bajas suponen una rebaja en el precio a pagar, ¿por qué se limitan? Aunque su sentido primario es evitar ampliaciones y ejecuciones deficientes, la CNMC alerta que, en ocasiones, el precio de licitación tiene

---

poco que ver con el coste real y es normal que se produzcan esos desajustes. “La elaboración de esos presupuestos normalmente sigue procesos con deficiente transparencia y escasa relación con los precios efectivos de mercado”, critica en su informe sobre la contratación pública.

O, lo que es lo mismo: “La CNMC ha detectado a menudo que una baja significativa por parte de un operador respecto al presupuesto estimado de licitación no refleja necesariamente una ganancia de eficiencia respecto a los precios de mercado, y mucho menos una “baja temeraria”, sino una inadecuada aproximación por el órgano de contratación a los costes que ha estimado”.

Pero, **¿qué es una oferta “anormalmente baja”?** Los pliegos son los que establecen bajo qué criterios se calculará ese concepto. Si no lo hacen, y solo en el caso de las subastas (contratos en los que el único criterio es el precio), las reglas básicas establecen que son bajas temerarias:

- Si hay un licitador, una rebaja de más del 25% con respecto al precio de licitación.
- Con dos licitadores, si una oferta es inferior a la otra en más de un 20%.
- Con tres licitadores, las ofertas que rebajen la media aritmética más de un 10%. Pero se excluirá del cálculo la oferta más elevada si supera en más de un 10% esa media. En todo caso, siempre será baja temeraria la baja superior a un 25%.
- Con cuatro o más licitadores, las ofertas que rebajen la media en más de un 10%. Como en la anterior, también se excluyen aquí las ofertas que superen en un 10% la media.

Antes de rechazar una oferta “anormalmente baja” es obligatorio dar trámite a la empresa que la ha propuesto para que justifique sus bajos precios. Así, se pide un informe y, si convence a los responsables de la contratación, -algo que es habitual, como explican diversas fuentes del sector- se adjudica igualmente, aunque sea una baja temeraria. Esta es la razón por la que, en muchísimos casos, el límite legal a estas prácticas no es más que un espejismo. Pero la reforma obliga, por primera vez, a publicar esos informes.

---

Además, establece que “los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes”.

## **BOE**

El Boletín Oficial del Estado. Es obligatorio publicar en el BOE todos los anuncios de formalización de las entidades de la Administración General del Estado y dependientes que tengan la consideración de administraciones públicas. También todos los de licitación, excepto en los procedimientos abiertos simplificados o negociados sin publicidad.

## **Concesión**

Existen dos tipos de concesiones, el de obra pública y el de servicios. En ambos el empresario realiza una obra u ofrece un servicio a cambio de poder explotar esa infraestructura o servicio (por ejemplo, con el cobro de entradas o peajes) o de poder explotarlo y, además, recibir un canon. El derecho de explotación “deberá implicar la transferencia al concesionario de un riesgo operacional”, según la norma. Eso significa que la empresa que se haga cargo no puede estar *cubierta* por lo público si, por ejemplo, y en condiciones normales (sin catástrofes naturales, por ejemplo) la demanda no alcanza las cuotas previstas. Esto es, debe haber una “exposición real a las incertidumbres del mercado”.

## **Concurso de proyectos**

Para arquitectura, urbanismo... Hay dos tipos: están vinculados a la adjudicación del servicio (se le da al que gana) o se paga directamente a los participantes. Si funciona con jurado: si se elige una cualificación para poder participar, al menos 1/3 del jurado deberá contar con ella también.

---

## **Consejo de Ministros**

¿Y qué pinta el Consejo de Ministros en un glosario? Poco, la verdad. Pero es un buen momento para recordar que es el organismo encargado de autorizar todos los contratos de los poderes adjudicadores de ámbito estatal con un valor superior a 12 millones de euros.

## **Consultas preliminares**

La entidad pide opiniones a expertos o, de forma excepcional, empresas del sector, para preparar la licitación. La novedad que trajo la reforma es que esas consultas se deben anunciar -para que otros interesados puedan participar- y que tanto la lista de participantes como las razones que han llevado a elegirlos debe ser pública.

## **Contratación centralizada**

Uno de puntos clave en la propuesta de reformas de la CORA fue el fomento de la contratación centralizada, es decir, la compra en bloque dirigida desde el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y a la que las CCAA y EELL se pueden adherir. En esa línea se han ido añadiendo ámbitos en los que se contratará en bloque vía orden ministerial: seguridad privada, limpieza, servicios postales, climatización, vehículos, combustibles y publicidad institucional. Por el momento, se va aplicando de forma progresiva en la AGE. Así, por ejemplo, se han formalizado acuerdos marcos de compra de combustibles en turismos, de agencia de viajes o de espacios en medios. Las CCAA y EELL pueden optar entre adherirse a una central de compras estatal o crear la suya propia.

## **Contrato menor**

Son aquellos que solo necesitan la justificación de la necesidad del gasto, su aprobación y la factura, y a los que no se les exige en la ley (aunque algunas administraciones sí lo imponen en sus normas regionales) un

---

concurso ni un proceso de adjudicación similar para ser contratados, ni tampoco la publicación de todos los detalles del contrato. Así, se puede contratar a la empresa que se considere y publicar, al menos trimestralmente, qué se ha contratado, por qué precio y a quién, sin más detalles.

Para entrar en el rango de contrato menor hay que cumplir **tres condiciones**:

1. Que su valor sea de menos 15.000 euros en servicios o suministros o de menos de 40.000 en obras.
2. No pueden tener duración superior a un año ni ser objeto de prórroga.

Hasta la aprobación de un Decreto Ley en febrero de 2020 que eliminó este requisito, había un tercero: **Para evitar troceos** (y así esquivar las reglas que aplican al resto de contratos), el contratista tenía que justificar que no había firmado más contratos menores que superasen, juntos, las cifras del primer punto, para fraccionar el contrato y, así, evitar usar procedimientos con más publicidad y mayores exigencias en el procedimiento. Pero esa exigencia se eliminó para dejar solo que se justificará “que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales”.

## Convenio

Un convenio es un acuerdo entre dos entidades (ya sean dos públicas o una pública y una privada) para trabajar juntas en conseguir un objetivo común. Hablamos de ellos en esta guía porque, a veces, la línea entre lo que es un contrato y, por ejemplo, lo que es un convenio es muy fina. De hecho, es habitual que los convenios -un acuerdo que puede ser entre empresa y administración pública- se usen para esquivar las normas de contratación, muchos más estrictas.

Así pasó, por ejemplo, con los firmados entre la Xunta de Galicia y varios medios de comunicación para colocar publicidad institucional, una compra que debería haberse efectuado vía contratación (de hecho, así se suele hacer).

---

La LCSP que entró en vigor en 2018 pone condiciones a los convenios, es decir, intenta acotar qué es un convenio y qué no puede serlo y, por tanto, debe pasar por un proceso de contratación. Así, establece que para firmarlos es necesario que las entidades que participen, también la privada, no tengan “vocación de mercado”. Y eso, ¿qué significa exactamente? Que no realicen en el mercado abierto un 20% o más de las actividades sobre las que se va a colaborar. Volvamos al ejemplo de los medios gallegos: ¿los espacios de publicidad de esos se venden, en más de un 20%, a empresas? Sí. Pues esos convenios no deberían ser legales. Tampoco antes, pero ahora está mucho más claro.

La norma anterior incluía un párrafo sobre convenios que sigue vigente: si el contenido del convenio está comprendido entre los tipos de contratos de esta ley, no se puede adquirir vía convenio. Aunque se ha venido haciendo, porque la publicidad institucional –por seguir con el mismo ejemplo– está incluida.

## **Diálogo competitivo**

Se puede utilizar en los mismos casos que el negociado con publicidad. Los participantes –que deben solicitarlo tras el anuncio de licitación– dialogan sobre la mejor solución a las necesidades de la administración. A partir de ahí, presentan sus ofertas.

## **DOUE**

Diario Oficial de la Unión Europea. Los anuncios de licitación y formalización de todos los contratos de regularización armonizada deben publicarse en este boletín.

---

## **Formalización**

Una vez adjudicado el contrato y, tras asegurarse de que todos los trámites legales son correctos, el último paso antes de ponerlo en marcha es la formalización, la firma.

## **Garantía definitiva y garantía provisional**

La garantía provisional es el porcentaje del valor del contrato que se puede exigir que deposite al adjudicatario antes de la formalización. Es optativa, nunca puede ser superior al 3% y se tiene que justificar por qué se pide. La garantía definitiva, que debe entregar la empresa una vez ha sido elegida, debe ser como mínimo del 5% (aunque en algunos casos se puede eximir a la empresa de tener que abonarla).

## **Importe de adjudicación**

Si el importe de licitación es el presupuesto del contrato, el de adjudicación es el precio final ofertado por la empresa contratada. Si no hay imprevistos (como las modificaciones), es el precio que pagará la administración a quien se lleve la adjudicación.

## **Importe de licitación**

Es el precio máximo, con IVA y sin IVA, que la entidad que contrata está dispuesta a pagar por un servicio, suministro u obra concretos sin tener en cuenta prórrogas y modificaciones o ampliaciones. En la mayoría de contratos, las empresas que se presentan ofertan rebajas sobre esa cantidad. Es importante no confundirlo –un error habitual que seguro os encontraréis a menudo– con el valor estimado. Por ejemplo: un ayuntamiento quiere contratar el servicio de basuras por un año y, aunque no contempla ampliaciones, el contrato prevé la posibilidad de prorrogarlo por otro año más. En ese caso, el importe de licitación será el precio máximo que está dispuesto a pagar por el año de ejecución inicial

(pongamos, 100.000 euros sin IVA) y el valor estimado será el máximo si se ampliara a dos años (200.000). Así, un titular que dijera que el ayuntamiento gasta 200.000 euros al año en la recogida de basuras sería erróneo.

## **Informe de insuficiencia de medios**

Es uno de los documentos que, desde la última reforma, debe acompañar a todos los contratos de servicios y publicarse en los perfiles del contratante. En él, se justifica que la entidad no dispone de medios propios para llevar a cabo ese servicio y, por eso, necesitan contratarlo de forma externa.

## **Licitación**

Sacar a subasta o a concurso público. Cuando una entidad pública necesita contratar, tiene que poner en marcha una licitación, en la que se anuncia qué condiciones pone y a la que las empresas se pueden presentar.

## **Memoria justificativa**

El documento que argumenta por qué es necesario contratar una determinada obra, servicio o suministro y qué necesidades va a cubrir. Es uno de los documentos que, desde la última reforma, debe acompañar a todos los contratos y publicarse en los perfiles del contratante.

## **Modificaciones**

Los tan comunes sobrecostes. Un contrato se puede modificar siempre que esté previsto en los pliegos de forma clara, precisa e inequívoca.

---

Si no lo está, y solo **“excepcionalmente”**, se puede modificar en alguno de estos casos y siempre que las variantes sean estrictamente necesarias para una “causa objetiva” y no alteren la naturaleza del contrato:

1. Si las modificaciones no son “sustanciales”. ¿Y qué significa sustanciales? Son modificaciones sustanciales y, por lo tanto, no se permiten modificaciones bajo este paraguas si: \* Cambian las condiciones hasta el punto de que, si se hubiera licitado así desde un principio, la selección de los participantes o el adjudicatario habrían sido distintos, o se habría presentado más gente. \* Cuando se altera el equilibrio económico del contrato. Por ejemplo, si las unidades de obra nuevas a añadir superan más del 50% su presupuesto original. \* Si se amplía de forma importante el ámbito del contrato. Esto pasa si la cuantía de su presupuesto total sube más de un 15% en obras o de un 10% en el resto de contratos. O si, con el cambio, se superan los umbrales y pasa a ser de regulación armonizada.
2. Si es necesario añadir obras, servicios o suministros a los pactados en el contrato. Solo se puede si no se puede volver a licitar y cambiar el contratista por incompatibilidades o características técnicas o económicas que hagan que los costes del cambio fueran desproporcionados.
3. Si surgen circunstancias sobrevenidas e imprevisibles. Solo se admiten si no las pudo prever una administración “diligente”.

En todos estos casos, la suma de todas las modificaciones no puede superar el 50% del precio inicial del contrato. Y, siempre, estas modificaciones y su justificación deben publicarse en el perfil del contratante.

## **Negociado**

Se elige al adjudicatario tras consultar con diversos candidatos y negociar las condiciones del contrato con uno o varios de ellos. Es obligatorio solicitar ofertas, al menos, a tres empresas capacitadas, siempre que sea posible (no lo sería, por ejemplo, si solo dos o una tienen capacidad técnica

---

para llevar a cabo el contrato). Existen dos tipos: el **negociado con publicidad** (se publica anuncio de licitación y, aunque se invite a unas empresas contratos, otras pueden pedir participar) y el **negociado sin publicidad** (no se anuncia la licitación). En la nueva norma se le llama licitación con negociación. Ya no se permite usarlo simplemente porque el valor no supera determinado umbral, pero sí si se cumple alguno de los siguientes supuestos:

### ¿Cuándo se puede usar el negociado?

#### • Con publicidad:

- La prestación necesita un trabajo previo de adaptación o diseño porque no existe tal cual en el mercado.
- Es un proyecto o una solución innovadora.
- No puede adjudicarse sin negociaciones previas por su complejidad o configuración jurídica o financiera.
- El órgano no puede establecer de forma precisa sus especificaciones técnicas.
- En el procedimiento abierto o restringido solo se han recibido ofertas irregulares o inaceptables (bajas temerarias, no corresponden a los pliegos, fuera de plazo, indicios de corrupción, el precio rebaja el de licitación o no tienen la cualificación requerida).
- Servicios sociales *personalísimos* en los que sea importante que se de continuidad en la atención a las personas que reciben ese servicio.

#### • Sin publicidad:

- En el procedimiento abierto o restringido no se han recibido ofertas, siempre que no se modifiquen las condiciones del contrato ni el presupuesto.
- Solo se puede adjudicar a un empresario concreto porque se trata de la adquisición o creación de una obra de arte, porque no hay competencia por razones técnicas o porque una única empresa tiene los derechos de propiedad intelectual o industrial.

- En contratos secretos o reservados, o con medidas de seguridad especiales.
- (todo tipo de contratos menos los de concesiones) Imperiosa urgencia imprevisible en la que la tramitación de urgencia no es suficiente.
- (todo tipo de contratos menos los de concesiones) Se han recibido ofertas irregulares en concurso (como en la quinta con publicidad), no se cambian las condiciones del contrato y se invita a las empresas que presentaron ofertas que cumplieran los requisitos formales pero, por ejemplo, presentaron un precio mayor que el licitado.
- (solo suministros) Los productos se fabrican exclusivamente para fines de investigación.
- (solo suministros) Reposición o ampliación con un mismo empresario si cambiar de proveedor supone un problema grave. No pueden ser mayores de tres años.
- (solo suministros) Materias primas que coticen en mercados organizados o bolsas.
- (suministros y servicios) Concertado por cese de actividad o concurso procesal, lo que hace que el precio sea muy ventajoso.
- (solo servicios) La contratación es consecuencia de un concurso de proyectos.
- (obras y servicios) Repetición de obras o servicios similares adjudicadas. Se permite con un máximo de tres años desde el primer contrato y tiene que existir esa posibilidad de forma explícita en el contrato inicial.

## **Perfil del contratante**

Es la página web en la que se publica toda la información relativa a cada contrato y a través de la cual, en los procesos de contratación electrónica, se pueden presentar ofertas. Aunque tradicionalmente su utilidad está destinada a las empresas que quieran contratar con las entidades públicas, puede ser una fuente importante de información para todos los

ciudadanos. La información de cada contrato debe ser pública en el perfil del contratante durante, al menos, cinco años.

## **Plataforma de Contratos del Sector Público**

Es el perfil del contratante general, en el que se publican todos los contratos de la Administración General del Estado y buena parte de aquellos de otro tipo de entidades, aunque no todos.

Y es que, aunque la Ley establece que todos los perfiles autonómicos y locales tienen que pasarse o, al menos, conectarse con la Plataforma de Contratos del Sector Público, lo cierto es que la norma anterior también recogía esa conexión y, por el momento, no todas las administraciones públicas la están cumpliendo.

## **Pliegos administrativos**

Es el documento que aclara los términos del contrato, algo así como la letra pequeña. Establece garantías, penalizaciones en caso de incumplimiento, responsabilidades de la empresa elegida -por ejemplo, en términos de confidencialidad- y, lo más importante, el criterio de adjudicación, lo que incluye, cuando las haya, las fórmulas para calcular quién es la empresa que será elegida.

## **Pliegos técnicos**

Es el documento que especifica y aclara qué tendrá que hacer, suministrar o construir el adjudicatario. Contiene los detalles del contrato y son imprescindibles para conocer qué se está contratando. Según la ley, deben permitir el acceso en igualdad: “Salvo que lo justifique el objeto del contrato” no pueden mencionar una fabricación o procedencia determinada, marca, patente o tipo. Si la mencionan, tienen que añadir la coletilla “o equivalente”. Estos pliegos, junto a los administrativos, se unen

---

al documento de formalización y son las reglas en las que se debe basar también su ejecución.

## **Registro de contratos**

Es un espacio que, según la norma, “facilitará el acceso a datos no confidenciales que no hayan sido publicados antes”. Eso puede significar que, como hasta ahora, se publique una simple tabla con datos estadísticos globales (como número de negociados, etc.) y poco más.

## **Registro de licitadores**

La herramienta que incluye a las empresas que contratan con las entidades públicas. Aunque es público e incluirá un buscador, se pedirá identificación para acceder.

## **Regulación armonizada**

De entre todos los contratos públicos, existen unos que cuentan con reglas más exigentes tanto en su tramitación, como en la publicidad que se les exige. Son los contratos de regulación armonizada, esto es, los grandes contratos públicos. Este concepto es importante, porque afecta al resto de reglas. Entran en esta categoría:

- Contratos de obras, de concesión de obras y de concesión de servicios cuyo valor estimado sea igual o superior a 5.548.000 euros.
- Contratos de servicios y suministros cuyo valor estimado sea igual o superior a 144.000 euros (si el adjudicador es la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, o las entidades de Seguridad Social) o a 221.000 euros (si el adjudicador es otra entidad del sector público). En el caso de servicios sociales específicos, ese umbral asciende a 750.000 euros.

---

Estos umbrales tienen excepciones, es decir, contratos que, aunque superen esas cantidades, no son de regulación armonizada.

- a) Adquisición o producción de programas de televisión, radio u otros medios audiovisuales.
- b) Los incluidos dentro del ámbito definido por el artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que se concluyan en el sector de la defensa.
- c) Los declarados secretos o reservados, o aquellos cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales.
- d) Los de puesta a disposición o explotación de redes públicas de comunicaciones o la prestación al público de uno o varios servicios de comunicaciones electrónicas.
- e) Los de servicios jurídicos (siempre que estén relacionados con el ejercicio del poder público).
- f) Los que tengan por objeto servicios de defensa civil, protección civil y prevención de riesgos laborales prestados por organizaciones o asociaciones sin ánimo de lucro, salvo los servicios de transporte en ambulancia de pacientes.
- g) Los que tengan por objeto servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril o en metro.
- h) Los contratos de concesión adjudicados para producción, transporte o distribución o suministro de agua potable o los proyectos de obra o de tratamiento de aguas residuales destinados a esos fines.

## **Restringido**

Se trata de un sistema en el que, aunque puede solicitar participar cualquiera, solo entran los empresarios elegidos por el órgano de contratación, seleccionados por criterios objetivos de solvencia. Está destinado a contratar “servicios intelectuales de especial complejidad, como es el caso de algunos servicios de consultoría, de arquitectura o de ingeniería”. “Está prohibida toda negociación de los términos del contrato con los solicitantes a candidatos”, recuerda la ley. Porque eso sería un negociado, claro.

---

## Tramitación

Los tiempos que establece la ley para todo el proceso (del anuncio, de evaluación en cada fase, de presentación de ofertas, de formalización...) aplican a una tramitación ordinaria. Pero existen otros dos tipos que permiten acortar esos plazos:

- **Urgente.** Deben estar motivados en el expediente y solo se pueden utilizar cuando haya una necesidad inaplazable o sea imprescindible acelerar la contratación por razones de interés público. Estos contratos tienen preferencia en la tramitación y la mayoría de los plazos se reducen a la mitad.
- **Emergencia.** En caso de catástrofes o grave peligro para la defensa nacional, se puede ordenar de forma inmediata que una obra, suministro o servicio se ponga en marcha sin necesidad de aprobar expediente. Eso sí, debe justificarse la emergencia y ser evaluado a posteriori. Si un contrato de emergencia no se ha empezado a ejecutar en un mes desde que se ordenó, se tiene que pasar a procedimiento ordinario.

## Troceo o fraccionamiento

Tanto el Tribunal de Cuentas como algunos casos destapados en diferentes administraciones públicas han puesto el foco en esta práctica, consistente en dividir un contrato en varios para esquivar obligaciones de publicidad o de concurrencia. Y esto es ilegal. La ley es clara: “No podrá fraccionarse un contrato para eludir obligaciones de publicidad o del procedimiento de adjudicación”.

## Valor estimado

Es el importe máximo que puede alcanzar el contrato, ya que incluye las posibles prórrogas y ampliaciones o modificaciones estimadas a la hora de valorar el contrato. Si no lo aclara, se suele expresar sin IVA. Es la cifra que usaremos para calcular todos los umbrales. En otras palabras: es el

importe de adjudicación más posibles modificaciones o prórrogas (y sin IVA).

Es la cifra que se utiliza para valorar la cuantía de un contrato y saber si, por ejemplo, es de regulación armonizada o puede adjudicarse vía abierto simplificado.