



Universidad de Oviedo  
*Universidá d'Uviéu*  
*University of Oviedo*

**Facultad de Derecho**  
MÁSTER EN ABOGACÍA

## **TRABAJO FIN DE MÁSTER**

**EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTRATO MENOR:  
ESPECIAL REFERENCIA A LAS PRINCIPALES NOVEDADES  
DEL AÑO 2020**

Realizado por: Aitor Fernández Cotarelo

Tutora: Alejandra Boto Álvarez

## **RESUMEN**

Dentro del ámbito de la contratación pública, el contrato menor se ha erigido como la figura estrella. Habida cuenta de las numerosas modificaciones que ha sufrido a lo largo de su historia, esta modalidad contractual, presente en la gestión pública de la inmensa mayoría de órganos de contratación, no deja indiferente a ningún sector de la sociedad. El contrato menor tiene el objetivo de atender determinadas necesidades de reducido importe económico, de manera excepcional, simplificando sus trámites en aras de facilitar y agilizar su celebración y ejecución. La reciente modificación del artículo 118 de la Ley de Contratos del Sector Público ha flexibilizado algunos de los criterios exigidos para estos contratos, originando, una vez más, profundos debates sobre su regulación. La utilización inadecuada del contrato menor por parte de algunas entidades del sector público ha suscitado prácticas irregulares y casos de corrupción, por ello, el principal desafío al que se enfrenta el legislador es la búsqueda de un equilibrio entre un trámite rápido y reducido y el respeto a los principios que rigen la contratación pública, que evite cualquier tipo de fraude y que promueva la participación de las pequeñas y medianas empresas.

## **ABSTRACT**

Minor contracts have become a leading figure within public recruitment. This contractual modality has suffered several amendments along history, being represented by most of recruitment authorities and becoming relevant on many society segments. Minor contracts aim is to manage certain needs of low economic value, as an exception, by simplifying the procedures to accelerate agreement and execution. The latest modification of article 118 of Public Contracts, has been customized to be aligned with some of the standards required by these contracts. This has caused, once again, deep discussions about its regulation. The improper use of minor contracts by some of the entities in the public sector, has led to illegal practices and corruption. Legislators main challenge is now to find the right balance between fast and brief procedures, and to meet all the requirements that rules public recruitment by avoiding any scam in order to foster small and medium sized companies engagement.

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS

BOE – Boletín Oficial del Estado.

FJ – Fundamento Jurídico.

JCCA – Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

JCCPE – Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.

LCSP – Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

OIReScon – Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación.

PYME – Pequeña y Mediana Empresa.

TRLCSP – Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

ROLECSP – Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público.

# ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL CONTRATO MENOR .....	6
3. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTRATO MENOR. LA LCSP .....	8
3.1 LA TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE DEL CONTRATO MENOR.....	10
3.2 EL CONTROVERTIDO ARTÍCULO 118 DE LA LCSP .....	14
3.3 LA DOCTRINA DE LAS JUNTAS CONSULTIVAS DE CONTRATACIÓN SOBRE CONTRATOS MENORES .....	16
3.4 LA INSTRUCCIÓN 1/2019, DE 28 DE FEBRERO, DE LA OIReScon .....	17
4. REAL DECRETO-LEY 3/2020: EL NUEVO ARTÍCULO 118 DE LA LCSP.....	19
4.1 LA SUPRESIÓN DE LA PROHIBICIÓN DE SUSCRIBIR CON UN MISMO CONTRATISTA VARIOS CONTRATOS MENORES.....	20
4.2 LOS CONTRATOS MENORES ABONADOS MEDIANTE EL SISTEMA DE ANTICIPO CAJA FIJA.....	27
5. POSIBLES ALTERNATIVAS AL CONTRATO MENOR EN LA LCSP .....	30
6. LOS CONTRATOS MENORES EN EL ESTADO DE ALARMA.....	35
7. EL CONTRATO MENOR: UN FUTURO INCIERTO .....	37
8. CONCLUSIONES.....	40
BIBLIOGRAFÍA.....	43
ANEXOS .....	45

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente estudio no pretende ser una mera descripción del régimen jurídico del contrato menor, sino que busca ofrecer un análisis crítico de este procedimiento de adjudicación, especialmente tras la reforma del artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) efectuada por el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero.

El artículo 118 de la LCSP regula la tramitación del contrato menor, una de las figuras más controvertidas de la contratación pública. El régimen jurídico del contrato menor tiene como objetivo la simplificación del procedimiento administrativo de contratación. Sin embargo, durante muchos años, se ha abusado de la utilización de esta modalidad, vulnerando flagrantemente los principios generales de la contratación administrativa de libre concurrencia, igualdad y no discriminación. Cualquier administración, por pequeña que sea, acude regularmente a este tipo de contratación, por lo que su importancia y trascendencia es fundamental.

A lo largo de las siguientes líneas se llevará a cabo un estudio de la mencionada figura. En primer lugar, partiremos de un análisis jurídico de la institución del contrato menor desde el momento de su origen hasta su regulación actual, especialmente tras la última reforma, examinando los diferentes supuestos y cuestiones que se puedan plantear en torno a este tipo de contratación, las diferentes interpretaciones realizadas por las juntas consultivas de contratación, así como las alternativas posibles a la contratación menor. Finalmente, se detallarán las novedades que han surgido a raíz de la crisis del COVID-19.

Para profundizar en este estudio, se realizará una comparación entre el ordenamiento del contrato menor en la LCSP 2017 y la regulación vigente tras la reforma llevada a cabo en el año 2020, que nos ayude a comprender el objetivo y la finalidad de esta modificación. Se examinarán una serie de artículos doctrinales que ofrecen una nueva perspectiva sobre esta materia con el fin de poder delimitar una definición actual de la figura del contrato menor, así como de los presupuestos en los que debe ser utilizado. Del mismo modo, se realizará una crítica sobre la adecuación de estas nuevas medidas a la realidad actual y al futuro en un ámbito cargado de controversias y polémicas.

## 2. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL CONTRATO MENOR

Desde su origen, la contratación menor de la Administración ha sido una figura muy cuestionada. A lo largo de la historia, se ha producido una evolución que ha dado lugar a diferentes modificaciones. El primer precedente significativo en relación con la contratación pública aparece en el Real Decreto de 27 febrero de 1852, publicado por Bravo Murillo. El objetivo de esta primera regulación fue atajar la corrupción en el seno de las administraciones públicas de la época y recuperar la confianza de la ciudadanía, restringiendo las extralimitaciones de los empleados públicos que cedían ante cohechos o sobornos. Posteriormente, entró en vigor la Ley de Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911. En esta época solo existía un modo de adjudicar los contratos públicos, la subasta. Este modelo se basaba únicamente en la elección de la propuesta más ventajosa económicamente, sin valorar otras variables como la calidad, adquiriendo, por tanto, la opción más barata<sup>1</sup>.

Ya en tiempo de la dictadura de Franco, se aprobó el Decreto 923/1965, de 8 de abril, -texto articulado de la Ley de Contratos del Estado-, que estableció por primera vez una categoría de contratos menores, los “suministros menores”, cuyo procedimiento era más simplificado por razón de su cuantía<sup>2</sup>. Por su parte, el Decreto 3410/1975, de 27 de diciembre -Reglamento General de Contratación del Estado-, instauró la posibilidad de reducir la documentación en las reparaciones menores, o incluso que, en obras inferiores a un determinado umbral económico, el único documento obligatorio fuera el presupuesto<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Una síntesis de la historia reciente puede verse en DE LA MORENA LÓPEZ, J.: “Evolución histórica de la contratación pública en España”, *Observatorio de Contratación Pública*, 2012. <http://www.obcp.es/opiniones/evolucion-historica-de-la-contratacion-publica-en-espana>. (fecha última consulta: 25/08/2020).

<sup>2</sup> Artículo 86 del texto articulado de la Ley de Contratos del Estado: “*Cuando el contrato se refiera a suministros menores que hayan de verificarse directamente en establecimientos comerciales abiertos al público, podrá sustituirse el correspondiente pliego por una propuesta de adquisición razonada. Se considerarán suministros menores aquellos que se refieran a bienes consumibles o de fácil deterioro cuyo importe total no exceda de 25.000 pesetas*”.

<sup>3</sup> Artículo 70 del Reglamento General de Contratación del Estado: “*En los proyectos de obras que tengan la consideración de reparaciones menores, podrán reducirse en extensión los documentos señalados en el artículo 63 e incluso suprimirse alguno de ellos, siempre que los restantes sean suficientes para definir, ejecutar y valorar las obras que comprende. En todo caso, deberá figurar el presupuesto de las obras que será el único documento exigible cuando se trate de obras inferiores a 500.000 pesetas. Esta cifra podrá ser modificada por acuerdo del Consejo de Ministros*”.

Tras la entrada de España en la Comunidad Económica Europea, la legislación española tuvo que adaptarse a las diferentes directivas comunitarias sobre contratos de obras y suministros.

No fue hasta la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, cuando el legislador empleó el concepto de contratos menores de modo semejante al actual. Con esta nueva regulación se introdujo un procedimiento de contratación rápido y abreviado para la adjudicación de determinados contratos<sup>4</sup>. De esta forma, los contratos menores se definieron exclusivamente por su cuantía, exigiendo para su tramitación la aprobación del gasto y la incorporación de la factura, con la salvedad del contrato menor de obras en el que también se exigió el presupuesto de las obras<sup>5</sup>.

Poco tiempo después, hubo que adaptar de nuevo la legislación española a las directivas europeas. En esta ocasión, con el objeto de aumentar la transparencia, la libre concurrencia y la publicidad en los procedimientos de contratación pública, así como de simplificarla, se promulgó el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio -texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas-<sup>6</sup>.

Ulteriormente, entró en vigor la Ley 30/2007, de 30 de octubre -Ley de Contratos del Sector Público-, cuya regulación de contratos menores concuerda con la del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre -texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público-<sup>7</sup>. Fueron diversas las variaciones de esta regulación respecto a su predecesora de

---

<sup>4</sup> MAGARZO FERNÁNDEZ, L.: “Pasado y presente del contrato menor: Una mirada analítica a su régimen jurídico”, *Revista CEF Legal*, nº 229, 2020, páginas 85 y 86.

<sup>5</sup> Artículo 57 de la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas: “*En los contratos menores, que se definirán exclusivamente por su cuantía, de conformidad con los artículos 121, 177 y 202, la tramitación del expediente sólo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente que reúna los requisitos reglamentariamente establecidos y en el contrato menor de obras, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de la existencia de proyecto cuando normas específicas así lo requieran.*” (con posterioridad, en la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, se estableció que “*estos contratos no podrán tener una duración superior a un año, ni ser objeto de prórroga ni de revisión de precios*). Artículo 121 (obras): “*Tendrán la consideración de contratos menores aquellos cuya cuantía no exceda de 5.000.000 de pesetas*”. Artículo 177 (suministro): “*Los contratos comprendidos en este Título tendrán la consideración de contratos menores cuando su cuantía no exceda de 2.000.000 de pesetas, con excepción de aquéllos a los que se refiere el artículo 184.*” Artículo 202 (consultoría, asistencia y servicios): “*Los contratos comprendidos en este Título tendrán la consideración de contratos menores cuando su cuantía no exceda de 2.000.000 de pesetas, salvo en los de trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración en los que no existirá esta categoría de contratos*”.

<sup>6</sup> Tal y como dispone la exposición de motivos del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, con este texto se pretendió regularizar, aclarar y armonizar las modificaciones posteriores a la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

<sup>7</sup> Artículo 122.3 de la Ley de Contratos del Sector Público (2007): “*Los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional*

comienzo de siglo. Por un lado, se incrementaron las cuantías por debajo de las cuales se podía utilizar la figura del contrato menor. De igual forma, se unificó su regulación, que hasta entonces se había encontrado más dispersa. Se extendió esta institución para todos los contratos, incorporando los contratos privados y los contratos administrativos especiales y, finalmente, se reguló la adjudicación directa a cualquier empresario que tuviera capacidad de obrar y que contara con la habitación profesional necesaria para realizar la prestación<sup>8</sup>.

En relación con la división del contrato, se estableció la prohibición de fraccionamiento del objeto de los contratos con el fin de aminorar la cuantía del mismo y soslayar los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación. Sin embargo, contemplaba la facultad de dividir en lotes el objeto del contrato en los casos en los que el aprovechamiento fuese separado y formase una unidad funcional o así lo requiriese la naturaleza del objeto. Según el valor acumulado de la totalidad de los lotes, se determinarían las normas procedimentales y de publicidad que debían aplicarse en la adjudicación de cada uno de ellos<sup>9</sup>.

### **3. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTRATO MENOR. LA LCSP**

Tras la publicación de las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE de 26 de febrero de 2014, los países miembros de la Unión Europea se vieron obligados, de nuevo, a modificar la normativa en materia de contratación pública. España culminó esta exigencia con retraso, tres años después, con la aprobación de la Ley 9/2017, de

---

*necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 95. Se consideran contratos menores los contratos de importe inferior a 50.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 18.000 euros, cuando se trate de otros contratos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 190 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal.” Artículo 138.3 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público: “Los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 111. Se consideran contratos menores los contratos de importe inferior a 50.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 18.000 euros, cuando se trate de otros contratos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 206 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal.”. Artículo 111: “En los contratos menores definidos en el artículo 138.3, la tramitación del expediente sólo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan. En el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando normas específicas así lo requieran. Deberá igualmente solicitarse el informe de supervisión a que se refiere el artículo 125 cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra”.*

<sup>8</sup> JOVE LOSADA, M.A.: “La dialéctica de los contratos menores: legalidad, programación y eficacia”, *Revista Digital Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional CEMCI*, nº 37, 2018, página 8 y 9.

<sup>9</sup> MAGARZO FERNÁNDEZ, L.: “Pasado y presente del contrato menor: Una mirada analítica a su régimen jurídico”, *Op. Cit.*, página 86.



8 de noviembre, de Contratos del Sector Público por la que se transpusieron al ordenamiento jurídico español las directivas mencionadas anteriormente<sup>10</sup>. El objetivo de la LCSP es “lograr una mayor transparencia en la contratación pública” así como “conseguir una mejor relación calidad-precio”<sup>11</sup>. Sin embargo, aunque esta nueva norma presente un esquema diferente e incluya algunas novedades relevantes, el planteamiento y el fondo es similar a su antecesora.

Con relación al objeto de estudio del presente trabajo, la contratación menor ha protagonizado profundos debates antes y después de la aprobación de la LCSP. Esta figura se constituye como “un régimen jurídico excepcional, dirigido a atender la necesidad de simplificar el procedimiento administrativo en aquellos supuestos en que ha de primar la agilidad con que han de ser atendidas determinadas necesidades de reducido aporte económico”<sup>12</sup>.

La discusión acerca de este tipo de contratación se ha centrado fundamentalmente en su uso y no tanto en la figura en sí misma, dado que su utilización inadecuada ha suscitado prácticas irregulares y casos de corrupción. Asimismo, la reducción del procedimiento que implica la contratación menor ha minorado la transparencia, en concreto la publicidad, en busca de una mayor transigencia y celeridad contractual<sup>13</sup>. En esta línea se pronunció la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa de la Junta de Andalucía, concluyendo que el uso del contrato menor “debe ser objeto de una interpretación estricta, vinculada a su correcta calificación y a la exacta apreciación del presupuesto normativo expresamente contemplado y, por tanto, una fórmula eficaz para el órgano de contratación, con independencia de la intencionalidad que pueda guiar sus actos”<sup>14</sup>. Una actuación administrativa opuesta al ánimo de la norma podría ser considerada fraude de ley, al utilizar este procedimiento para esquivar

---

<sup>10</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, M.: “El derecho de la Unión Europea y la nueva Ley de Contratos del Sector Público”, RAZQUIN LIZARRAGA, M. y VÁZQUEZ MATILLA, F.J. (AAVV), *La adjudicación de contratos públicos en la nueva Ley de Contratos del Sector Público*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2017, páginas 44 y 45.

<sup>11</sup> Exposición de motivos LCSP: Apartado II, párrafo 1º.

<sup>12</sup> LOMAS HERNÁNDEZ, V.: “El expediente de contratación”, GAMERO CASADO E. y GALLEGO CÓRCOLES I., *Tratado de contratos del sector público, tomo II*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2018, página 1391.

<sup>13</sup> CASARES MARCOS, A.B.: “El contrato menor como cuestión mayor en la contratación del sector público”, *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)*, nº 59, 2020, página 269. Asimismo, el artículo 132 de la LCSP establece que “la contratación no será concebida con la intención de eludir los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que corresponda, ni de restringir artificialmente la competencia, bien favoreciendo o perjudicando indebidamente a determinados empresarios”.

<sup>14</sup> Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía nº 106/2000, de 25 de julio, página 5.

las normas de preparación y adjudicación de los contratos, originando la nulidad de pleno derecho<sup>15</sup>.

Surge la necesidad de encontrar un equilibrio entre el respeto a los principios consagrados de la contratación pública y un trámite ágil y eficaz, que favorezca la participación de las PYMES en el mercado de la contratación pública y que impida cualquier tipo de corruptela.

### 3.1 LA TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE DEL CONTRATO MENOR

La tramitación del expediente del contrato menor es una cuestión que tradicionalmente ha suscitado controversias. Si bien el artículo 118 de la LCSP lleva por nombre “expediente de contratación en contratos menores”, hay elementos, como la forma y los criterios de adjudicación, que se encuentran diseminados en la LCSP y en las interpretaciones de las Juntas de Contratación. Estas últimas *“han venido imponiendo a los contratos menores requisitos adicionales a los que se establecían de manera expresa en la legislación de contratos”*, con el principal objetivo de evitar el fraccionamiento y limitar su uso para atender necesidades urgentes, no recurrentes y de escasa cuantía, *“recomendando también una mínima concurrencia”*. Por ello, muchas administraciones se autoimpusieron exigencias más sólidas para la contratación menor que las que establecía la legislación de contratos<sup>17</sup>.

Recientemente, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (en adelante OIREsCon), emitió un informe vinculante en el que detalló cuál es la documentación necesaria para tramitar el expediente del contrato menor<sup>18</sup>. En las siguientes líneas se realizará un somero repaso sobre los pasos a seguir para tramitar esta figura contractual. De igual modo, en los siguientes apartados se profundizará en algunos de estos aspectos.

En primer lugar, el expediente deberá incluir el informe del órgano de contratación en el que se motiva la necesidad del contrato. Este requisito guarda relación directa con el artículo

---

<sup>15</sup> CANDELA TALAVERO, J.E.: “El fraccionamiento del objeto de los contratos públicos y la fraudulenta utilización del contrato menor”, Auditoría Pública, nº 53, 2011, página 89.

<sup>17</sup> MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J. M.: “La Instrucción 1/2019 de la OIREsCon: una visión positiva y práctica para completar el «cerco» a los contratos menores”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 6, 2019, página 100 y siguientes.

<sup>18</sup> Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, apartado III: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-3281>. (fecha última consulta: 12/09/2020). Sobre este órgano de regulación del mercado de la contratación pública profundizaré más adelante.

28.1 de la LCSP<sup>19</sup>. Para la realización de este trámite es suficiente una exposición breve y concreta donde se reflejen las razones de hecho y de derecho que la fundamentan, esto es, los motivos por los que se justifica el contrato, determinando su objeto y los objetivos que el poder adjudicador tiene atribuido<sup>20</sup>.

En relación con el informe, han surgido dudas sobre qué órgano debe emitirlo y si es posible delegar en esta función. Las Juntas Consultivas de Contratación han ido variando su criterio, si bien se ha determinado que dicho informe debe ir firmado por el titular del órgano de contratación, salvo que dicha competencia se hubiera delegado<sup>21</sup>.

Aunque el contrato sea menor, la simplificación de su procedimiento no dispensa al órgano de contratación del requisito esencial de aprobación del gasto que determina su adjudicación para su incorporación al expediente de contratación del contrato menor. Además, se debe incorporar la factura correspondiente. El contratista está obligado a remitir la factura al órgano administrativo competente para tramitar la misma<sup>22</sup>. En el caso de que el contrato menor sea de obra, es necesario añadir el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando normas específicas así lo requieran.

Tras establecer la necesidad, el objeto y el presupuesto del contrato menor es el momento de adjudicarlo. El artículo 131.3 de la LCSP determina que *“los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación”*. Este precepto presenta

---

<sup>19</sup> Artículo 28.1 LCSP: *“las entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales (...)”*.

<sup>20</sup> FUERTES LÓPEZ, F.J.: *“La configuración actual de los contratos menores”*, PALOMAR OLMEDA, A. (director): *Contratos Menores en la Ley de Contratos del Sector Público*, Editorial Aranzadi, Cizur Menor, 2019, páginas 12 y 13.

<sup>21</sup> Informe de la JCCA de la Comunidad de Madrid nº 1/2018, de 11 de abril, sobre adjudicación de contratos menores en la nueva LCSP, página 4: *“parece presumir que se pueda efectuar por los servicios dependientes del órgano de contratación, puesto que las facultades que normalmente competen al órgano de adjudicación son de carácter decisorio y no informativo o justificativo, sin perjuicio de que en todo caso sus relaciones deban ser motivadas (...). Los mencionados trámites pueden cumplimentarse en el expediente mediante la inclusión de diferentes documentos o bien acumularse en dos o en uno solo, considerando si las nuevas justificaciones exigidas en la tramitación del expediente del contrato menor se sustentasen en un único documento o resolución debería ir firmado por el órgano de contratación, sin perjuicio de la aplicación de las normas de delegación o desconcentración de competencias que procedan”*.

<sup>22</sup> Disposición adicional trigésima segunda LCSP: *“1. El contratista tendrá la obligación de presentar la factura que haya expedido por los servicios prestados o bienes entregados ante el correspondiente registro administrativo a efectos de su remisión al órgano administrativo o unidad a quien corresponda la tramitación de la misma. 2. En los pliegos de cláusulas administrativas para la preparación de los contratos que se aprueben a partir de la entrada en vigor de la presente disposición, se incluirá la identificación del órgano administrativo con competencias en materia de contabilidad pública, así como la identificación del órgano de contratación y del destinatario, que deberán constar en la factura correspondiente”*.

menos exigencias que las condiciones de aptitud que regula con carácter general el artículo 65 de la LCSP<sup>23</sup>. Parece desprenderse del artículo 131.3 que *“no es necesario exigir más requisitos que los de tener capacidad de obrar y título habilitante”*, quedando así excluidos, por un lado, las exigencias de solvencia económica o financiera y técnica o profesional y, por otro, el requisito de no estar incurso en prohibición de contratar. No obstante, la JCCPE ha entendido que *“esta afirmación debe considerarse incompatible”* con el contenido del artículo 65 de la Ley al indicar cuáles son los requisitos de aptitud para contratar. De igual forma, concluye la Junta que *“para que el supuesto contemplado en el artículo 122.3 (actual 131.3 de la LCSP) pudiera considerarse exceptuado de los términos tajantes de este precepto sería preciso, cuando menos, que lo dijera expresamente”*. La finalidad de este artículo *“no es establecer los requisitos que debe reunir el adjudicatario de los contratos menores, sino el hecho de que éstos pueden adjudicarse directamente sin necesidad de observar los requisitos formales establecidos para los restantes procedimientos de adjudicación, que este mismo artículo contempla en sus otros apartados”*. Asimismo, la limitación de exigencia de requisitos de aptitud a la capacidad de obrar y al título habilitante *“ha de entenderse en el sentido de que no es preciso acreditar documentalmente más que la una y el otro. Sin embargo, evidentemente, si la empresa adjudicataria se encuentra en prohibición de contratar y esta circunstancia es del conocimiento del órgano de contratación debe ser tomada en cuenta”*<sup>24</sup>.

Además, se deberán aportar los datos que identifiquen al adjudicatario, así como las razones que justifican su elección en virtud de la relación calidad-precio que más satisfaga a la Administración, incluyendo las ofertas solicitadas y recibidas o los motivos por los que no se han solicitado. Se exige anotar a qué ejercicio presupuestario se imputa el gasto, así como la forma de certificación de la prestación o su recepción, y la forma de pago del mismo. Otra de las principales exigencias para gestionar el expediente de contratación, tal y como se abordará posteriormente, es la justificación de que no está alterando el objeto del contrato con el propósito de eludir los principios que rigen la contratación pública.

En cuanto a la publicación de la información relativa a los contratos menores, tal y como dispone el artículo 63.4 de la LCSP deberá realizarse, al menos, trimestralmente. De igual

---

<sup>23</sup> Artículo 65 LCSP: *“Solo podrán contratar con el sector público las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, no estén incurso en alguna prohibición de contratar, y acrediten su solvencia económica y financiera y técnica o profesional o, en los casos en que así lo exija esta Ley, se encuentren debidamente clasificadas (...)”*.

<sup>24</sup> Informe de la JCCPE nº 1/2009, de 25 de septiembre, páginas 7 y 8.

forma, *“la información a publicar para este tipo de contratos será, al menos, su objeto, duración, el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, y la identidad del adjudicatario, ordenándose los contratos por la identidad del adjudicatario”*<sup>25</sup>. Sobre ello incide la Ley 19/2013 de Transparencia, en relación con todos los contratos, que exige que se indique *“el objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos.”* Añade este precepto, al igual que se recoge en la LCSP, que *“la publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente”*<sup>26</sup>.

El último de los requisitos es el deber de comunicar de manera telemática al Registro de Contratos y al Tribunal de Cuentas una relación anual con los datos de los contratos menores celebrados, excepto los contratos cuyo importe sea inferior a cinco mil euros, siempre que el sistema de pago utilizado sea el de anticipo de caja fija o similar<sup>27</sup>.

Para entender de manera adecuada cuál es la forma correcta en la que se deben licitar y adjudicar los contratos menores por parte de los órganos de contratación, resulta muy ilustrativa la siguiente sentencia, que analiza el procedimiento de licitación seguido por un Ayuntamiento asturiano para contratar una obra menor. A pesar de las pretensiones de la parte recurrente, en este procedimiento no se cuestiona la calificación del mismo como contrato menor, *“ello es así al haber determinado previamente la Administración su objeto a través del proyecto elaborado por sus servicios técnicos con descripción de la obra realizar, entre ellas las unidades de obra*

---

<sup>25</sup> Artículo 63.4 LCSP. El régimen de publicidad del contrato menor incluye una excepción que será analizada posteriormente, esto es, *“(…) aquellos contratos cuyo valor estimado fuera inferior a cinco mil euros, siempre que el sistema de pago utilizado por los poderes adjudicadores fuera el de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores”*.

<sup>26</sup> Artículo 8.1. a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

<sup>27</sup> Artículo 335 LCSP: *“(…) Además, se remitirá una relación del resto de contratos celebrados incluyendo los contratos menores, excepto aquellos que siendo su importe inferior a cinco mil euros se satisfagan a través del sistema de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores, donde se consignará la identidad del adjudicatario, el objeto del contrato y su cuantía (…)*. Artículo 346.3 LCSP: 3. *Los poderes adjudicadores comunicarán al Registro de Contratos del Sector Público, para su inscripción, los datos básicos de los contratos por ellos adjudicados, entre los que figurará la identidad del adjudicatario, el importe de adjudicación de los mismos, junto con el desglose correspondiente del Impuesto sobre el Valor Añadido (…)* Se exceptuarán de la comunicación señalada en este apartado los contratos excluidos por la presente Ley y aquellos cuyo precio fuera inferior a cinco mil euros, IVA incluido, siempre que el sistema de pago utilizado por los poderes adjudicadores fuera el de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores.(…)”.

*a valorar en la oferta, y el sistema de adjudicación directa aprobado mediante la presentación de presupuestos por las empresas a las que se remitió la referida documentación e interesadas en su ejecución”. La Administración aceptó la oferta más ventajosa económicamente de entre todas las ofertas que fueron presentadas (los precios se encontraban por debajo de los umbrales fijados en la Ley). Entiende la Sala que esta forma de actuación “ha respetado en términos generales las exigencias de la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa”. Asimismo, añade que “también se ha cumplido con la exigencia de aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente que reúna los requisitos reglamentariamente establecidos y, en el contrato menor de obras, además, el presupuesto de las obras”. Finalmente, concluyó que “la agilidad que se busca explica que esas especialidades tengan sentido en cuanto que puede no exigirse un proyecto, se adjudica directamente, se formaliza mediante la presentación de la factura, especialidades que afectan al plazo de ejecución y que no haya revisión de precios. Por lo dicho hay que entender que en lo sustantivo este tipo de contratos no quedan exceptuados de los principios básicos de la contratación administrativa como son, el derecho del contratista al abono de la obra realmente ejecutada. Tal y como se ha dicho, el contrato de obras menores no implica una rebaja en los derechos y obligaciones de las partes, sino sumariedad de trámites”<sup>28</sup>.*

### **3.2 EL CONTROVERTIDO ARTÍCULO 118 DE LA LCSP**

El artículo 118 de la LCSP es un precepto, sin duda, polémico. De un lado, ha suscitado numerosas interpretaciones –algunas contradictorias– por parte de las juntas consultivas de

---

<sup>28</sup> Sentencia del TSJ de Asturias, nº 355/2017 de 24 abril, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (JUR 2017\13214). FJ 3.

contratación y, de otro, cierto miedo y recelo en el seno de las administraciones públicas ante las dudas para aplicarlo<sup>29</sup>.

Para comprender la reciente modificación del artículo 118 efectuada por el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, vamos a comenzar analizando su redacción original<sup>30</sup>. El citado precepto limita los contratos menores a los de obras, suministro y de servicios por un importe inferior a la regulación previa, fruto de la discusión política acerca del fraude existente en estos contratos y su limitación<sup>31</sup>. Así pues, son contratos menores aquellos cuyo valor estimado sea inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, en el caso de los contratos de suministro o de servicios (sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal). Respecto a la tramitación del expediente, como se ha apuntado anteriormente, se exige el informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato, además de los requisitos clásicos de aprobación del gasto e incorporación al expediente de la factura correspondiente.

Pero si hay un apartado que durante su vigencia fue controvertido y promovió innumerables informes y estudios fue el artículo 118.3, protagonista de la reciente reforma. El derogado apartado tercero, además de obligar a justificar que no se estaba alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, exigía que el contratista no hubiera suscrito más contratos que individual o conjuntamente superasen las cuantías de los valores estimados del primer apartado, obligando al órgano de contratación a comprobar el cumplimiento de dicha regla.

---

<sup>29</sup> ORQUÍN SERRANO, J.J.: “Contrato menor y eficiencia en la contratación pública. Decálogo para una correcta utilización de los contratos menores”, *Contratos del sector público: escenario 2020*, nº II, 2020, página 9. Al respecto, señala que “en el informe anual de supervisión de la contratación pública en España emitido en diciembre de 2019 por la OIREscon, se indica que los informes emitidos en 2018/2019 por las Juntas Consultivas de Contratación, en particular durante el periodo comprendido entre marzo de 2018 y marzo de 2019, de un total de 136 informes, 31 versaron sobre contratación menor y de éstos, 15 fueron sobre cuestiones relativas a la interpretación del art. 118.3”.

<sup>30</sup> Artículo 118 vigente hasta el 05 de febrero de 2020, comparativa con su sucesor: ver anexo III.

<sup>31</sup> GARCÉS SANAGUSTÍN, M.: “Los contratos menores en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”, *Revista Española de Control Externo*, nº60, 2018, página 105.

### 3.3 LA DOCTRINA DE LAS JUNTAS CONSULTIVAS DE CONTRATACIÓN SOBRE CONTRATOS MENORES

La interpretación literal del límite del primigenio apartado tercero conllevaba una restricción importante para las PYMES y los pequeños contratistas, puesto que, una vez obtenido un contrato menor, si con uno nuevo excedían la cuantía fijada en el precepto, quedarían apartados de este tipo de contratación. Esta limitación obligaría a realizar un arduo trabajo para controlar las facturas y contratos, poniendo en serias dificultades la gestión por parte de algunas administraciones, como por ejemplo las entidades locales, sobremanera las más pequeñas. De igual forma, atentaría contra el carácter simple y ágil de la contratación menor y pondría trabas a la participación de las pequeñas empresas, objetivo fundamental de esta ley<sup>32</sup>.

La JCCPE emitió diversos dictámenes explicando cómo debe interpretarse esta disposición. En la cuestión planteada por un Ayuntamiento, la Junta aclaró que la interpretación literal supone un exceso sobre el fin de la norma en sí misma porque conlleva una restricción exagerada del principio de concurrencia. Añade la Junta Consultiva que es necesario acudir “*a otros criterios de interpretación de los contenidos en el artículo 3.1 del Código Civil y, entre ellos, en este caso en particular al espíritu y finalidad de la norma descrita persigue en su conjunto*”. Finalmente, la JCCPE concluyó que, por un lado, “*debe ser objeto de una interpretación teleológica que permite considerar que la finalidad del precepto es justificar en el expediente de contratación de los contratos menores que no se ha alterado indebidamente el objeto del contrato con el fin de defraudar los umbrales previstos para el contrato menor*” y, por otro lado, la LCSP “*no contempla una limitación a la celebración de contratos menores con un mismo operador económico cuando las prestaciones objeto de los mismos sean cualitativamente diferentes y no formen una unidad. Por ello, fuera de los casos de alteración fraudulenta del objeto del contrato, sí es posible celebrar otros contratos menores con el mismo contratista, pero en este caso habrá de justificarse adecuadamente en el expediente que no se dan las circunstancias prohibidas por la norma*”<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup>ARENAS ALEGRÍA, C.C.: “Contratos menores. Limitaciones impuestas en la Ley de Contratos del Sector Público de 8 de noviembre de 2017”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 50, 2019, página 8.

<sup>33</sup> Expediente de la JCCPE nº41/2017 sobre interpretación del artículo 118.3 de la LCSP, páginas 4 y 7.



Respecto a la existencia de algún límite temporal que ponga fin a estas limitaciones, la Junta<sup>34</sup> ha determinado que debe atenderse a lo dispuesto en el artículo 29.8 de la LCSP, esto es, un año de duración<sup>35</sup>. Con relación al periodo que debe ser tenido en cuenta para computar el límite anual, ha habido Juntas que se han posicionado de manera favorable a extender la limitación al año inmediatamente anterior a la adjudicación del contrato menor<sup>36</sup>, mientras otras se han mostrado a favor de fijar ese límite anual al ejercicio presupuestario en el que se adjudica el contrato, en concreto, desde el momento la aprobación del gasto<sup>37</sup>.

### **3.4 LA INSTRUCCIÓN 1/2019, DE 28 DE FEBRERO, DE LA OIReScon**

Tras los problemas originados por las diferentes interpretaciones de las Juntas Consultivas derivadas de la cuestionada aplicación del derogado artículo 118 de la LCSP, y con anterioridad a la modificación llevada a cabo por el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación<sup>38</sup> publicó la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, con el objetivo de poner fin a la incertidumbre y al caos interpretativo en el que se encontraban inmersos los órganos de

---

<sup>34</sup> Expediente de la JCCPE nº 42/2017 sobre interpretación del artículo 118.3 de la LCSP, página 7.

<sup>35</sup> Artículo 29.8 LCSP: “Los contratos menores definidos en el apartado primero del artículo 118 no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga”.

<sup>36</sup> Expediente de la JCCPE nº 5/2018, página 4 y 5. En el mismo sentido la Recomendación de la JCCA de Canarias nº1/2018, página 5. Asimismo, en el ámbito autonómico del Principado, la Instrucción nº 2/2018, de 22 de marzo, sobre contratos menores en el ámbito de la consejería de empleo, industria y turismo de la Administración del Principado de Asturias en cuyo artículo 2.2 d) estableció la exigencia de que el “informe justificando (...) que el licitador propuesto como adjudicatario no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cuantía fijada para los mismos durante el año natural inmediatamente anterior a computar desde la correspondiente aprobación de gasto”.

<sup>37</sup> Informe de la JCCA de la Comunidad de Madrid nº1/2018, de 11 de abril; Informe de la JCCA de Aragón nº 3/2018 de 13 de febrero; Informe de la JCCA de Cataluña nº 1/2018, de 20 de abril; Una síntesis de estas resoluciones puede verse en ARENAS ALEGRÍA, C.C.: “Contratos menores. Limitaciones impuestas en la Ley de Contratos del Sector Público de 8 de noviembre de 2017”, Op. Cit. página 10.

<sup>38</sup> Artículo 332 LCSP: 1. “Se crea la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación como órgano colegiado de los previstos en el artículo 19 de Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, con la finalidad de velar por la correcta aplicación de la legislación y, en particular, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades, en relación con la contratación pública. La Oficina actuará en el desarrollo de su actividad y el cumplimiento de sus fines con plena independencia orgánica y funcional (...) 7. En ejercicio de las funciones previstas en el apartado anterior, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (...) d) Podrá aprobar instrucciones fijando las pautas de interpretación y de aplicación de la legislación de la contratación pública, así como elaborar recomendaciones generales o particulares a los órganos de contratación, si de la supervisión desplegada se dedujese la conveniencia de solventar algún problema, obstáculo o circunstancia relevante a los efectos de dar satisfacción a los fines justificadores de la creación de la Oficina. Las instrucciones y las recomendaciones serán objeto de publicación. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, las instrucciones de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación serán obligatorias para todos los órganos de contratación del Sector público del Estado”.

contratación. El límite que impone la norma respecto a que un contratista no pueda contratar con una Administración pública diversos contratos menores cuya cuantía sea superior a los límites impuestos en el artículo 118.1 *“restringe injustificadamente a determinados empresarios, sobre todo a PYMES, poder contratar con la Administración por el hecho de haber contratado ya una vez”*. Asimismo, *“la norma es ineficaz para la lucha contra la corrupción, puesto que el problema está en el fraccionamiento de los contratos para eludir la publicidad y la concurrencia”*<sup>39</sup>.

Son tres las cuestiones planteadas: en primer lugar, si la limitación de adjudicaciones a un mismo empresario lo es por tipo de contrato o por objeto contractual. En segundo lugar, se cuestiona si esa limitación lo es por tiempo indefinido o temporalmente y, finalmente, se analiza el ámbito subjetivo de aplicación. Las respuestas manifestadas por la OIREscon son el pilar fundamental sobre el que se asienta la modificación del artículo 118 de la LCSP llevada a cabo en febrero de 2020, por ello, tras esta fecha, la interpretación sobre los límites objetivo, subjetivo y temporal ya no resultan de aplicación, puesto que se encuentran desarrollados en la modificación vigente<sup>40</sup>.

Hay un requisito, también polémico, que contiene este informe y que actualmente es de gran relevancia. Con el objetivo de luchar contra la corrupción y el fraude en la contratación se insta al órgano de contratación a solicitar al menos tres presupuestos, con la obligación de incorporarlos al expediente junto con la justificación de la selección de la oferta de mejor relación calidad-precio para los intereses de la administración. No obstante, en el caso de que, tras la petición de los tres presupuestos, las empresas rechacen las ofertas o no den respuesta, no es necesario solicitar más presupuestos.

Puesto que en la práctica este requisito implicaba una difícil aplicación, la OIREscon se vio obligada a publicar una nota aclaratoria puntualizando que *“la referencia a la solicitud de tres presupuestos que se indica en la Instrucción, ha de interpretarse en el sentido de que la misma satisface el principio de competencia; siendo siempre posible justificar motivadamente la no procedencia de tal petición de ofertas cuando dicho trámite no contribuya al fomento del principio de competencia, o bien, dificulte, impida o suponga un obstáculo para cubrir de forma inmediata las necesidades que en cada caso motiven el contrato menor. En todo caso, la*

---

<sup>39</sup> Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación. (fecha última consulta: 17/09/2020).

<sup>40</sup> En el capítulo 4 se analizará en profundidad esta cuestión.

*solicitud de tres ofertas se entenderá cumplida con la publicidad de la licitación, si así lo decide el Órgano de Contratación, pues, en tales supuestos, ya quedaría garantizada la competencia*<sup>41</sup>.

En conclusión, dentro de las posibilidades existentes, el órgano de contratación deberá solicitar tres presupuestos para cumplir con los principios de concurrencia y eficiencia en el gasto público. Sin embargo, el incumplimiento de esta exigencia, que no viene recogida en la LCSP, no sería motivo para que el contrato menor pueda ser considerado inválido o contrario a la legalidad<sup>42</sup>.

#### **4. REAL DECRETO-LEY 3/2020: EL NUEVO ARTÍCULO 118 DE LA LCSP**

El 5 de febrero de 2020, el Boletín Oficial del Estado publicó el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.

El preámbulo de este Real Decreto-ley justifica la modificación del artículo 118 de la LCSP *“al resultar urgente y necesario por razones de seguridad jurídica solucionar los graves problemas técnicos que el actual artículo 118.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, plantea al exigir, para celebrar un contrato menor, que el contratista no haya suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen las cifras que establece el artículo 118.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre”*<sup>43</sup>.

Esta reforma establece dos grandes modificaciones<sup>44</sup>. Por un lado, elimina el tan discutido apartado tercero, integrando en el segundo la no alteración del objeto del contrato con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el capítulo anterior. De este modo, desaparece el límite cuantitativo al suprimir la prohibición de suscribir con un mismo contratista

---

<sup>41</sup> Nota aclaratoria sobre la Instrucción 1/2019 de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión y de la Contratación relativa a la de los contratos menores: <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReSuC/instrucciones/Nota%20Aclaratoria%20Instrucci%C3%B3n%201-2019.pdf> (fecha última consulta: 17/09/2020).

<sup>42</sup> ORQUÍN SERRANO, J.J.: “Contrato menor y eficiencia en la contratación pública. Decálogo para una correcta utilización de los contratos menores”, Op. Cit., páginas 11 y 12.

<sup>43</sup> Preámbulo X Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero.

<sup>44</sup> Artículo 118 vigente desde el 6 de febrero de 2020, comparación con su predecesor: ver anexo III.

varios contratos menores que individual o conjuntamente superen las cifras que establece el primer apartado del precepto. No obstante, sigue rigiendo la prohibición de fraccionamiento, con el objeto de evitar un uso irregular de esta figura<sup>45</sup>.

Por otro lado, este nuevo precepto, en el apartado cinco, flexibiliza el procedimiento para aquellos contratos inferiores a cinco mil euros que se abonan mediante el sistema de anticipo de caja fija u otro similar en los términos que se explicarán posteriormente. Con la modificación del artículo 118 *“se pone fin a un periplo interpretativo llevado a cabo por distintas juntas consultivas de contratación que no hacía sino generar más controversia en la aplicación del citado precepto”*<sup>46</sup>.

#### **4.1 LA SUPRESIÓN DE LA PROHIBICIÓN DE SUSCRIBIR CON UN MISMO CONTRATISTA VARIOS CONTRATOS MENORES**

Disponía el anterior artículo 118.3 de la LCSP que *“en el expediente se justificará que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de este artículo (...)”* Por el contrario, tras la modificación objeto de estudio, esta última limitación cuantitativa desaparece. De esta forma, el nuevo apartado segundo del artículo 118 de la LCSP establece que *“en los contratos menores la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior”*.

Son numerosas las voces que han valorado esta modificación. Para MUÑOZ PEDRAZ este cambio presenta el riesgo *“de desnaturalizar el objeto del contrato con el fin de acogerse a esta modalidad contractual”*<sup>47</sup>. Asimismo, entiende que se trata de un paso atrás, puesto que,

---

<sup>45</sup> Un análisis de la reforma puede verse en MUÑOZ PEDRAZ, A.M.: “Sobre la trascendencia del Real Decreto-Ley 3/2020, de 4 de febrero, en materia de contratos menores ¿practicidad u opacidad?”, *Actualidad Administrativa*, nº6, 2020, página 3.

<sup>46</sup> ORQUÍN SERRANO, J.J.: “Adiós a los límites de la contratación menor”, *El consultor de los Ayuntamientos*, nº4, 2020, página 141.

<sup>47</sup> MUÑOZ PEDRAZ, A.M.: “Sobre la trascendencia del Real Decreto-Ley 3/2020, de 4 de febrero, en materia de contratos menores ¿practicidad u opacidad?”, Op. Cit., página 4. Añade la autora que *“si bien es cierto que tal fraccionamiento ha sido, fundamentalmente, analizado en relación con la regulación tradicional que prohibía la división en lotes, sigue resultando plenamente operativo el criterio interpretativo ofrecido por la Junta Consultiva*

a pesar de que esta eliminación motiva la participación de pequeñas y medianas empresas en los procedimientos de contratación, es posible que sea contradictoria con los criterios de la Unión Europea en materia de contratación pública, en concreto con el principio de transparencia. Este límite cumplía con la esencia y el objetivo de las Directivas europeas, por lo que su supresión no facilita, en principio, la lucha contra el fraccionamiento del objeto de los contratos.

Los órganos de contratación encuentran en esta figura un modo sencillo y rápido de poner fin a diferentes necesidades de una manera inmediata, dejando a un lado algunos de los principios que rigen la contratación pública. No obstante, a pesar del riesgo existente, se siguen estableciendo barreras para evitar el mal uso del contrato menor, exigiendo la motivación de la necesidad de este tipo de contratos, así como su publicación.

FUERTES LÓPEZ también se muestra crítico con la reciente modificación *“al final el Gobierno no ha hecho sino imponer, por razones de extraordinaria y urgente necesidad, lo que no pudo hacer al no lograr la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2019, que no es sino, y con la disculpa de la menor burocracia y mayor simplificación, facilitar el descontrol del gasto y, por qué no decirlo, de las posibilidades de corruptelas y de corrupción”*<sup>48</sup>.

Por su parte, LOPEZ MARTÍNEZ se muestra a favor de la eliminación de este límite porque *“parece una medida plausible que puede facilitar la labor, en especial a las pequeñas administraciones”*, y pone el foco de atención sobre la utilización que se hace de esta figura por parte de los órganos de contratación *“el requisito ahora eliminado suponía, en efecto, una exigencia innecesaria y superflua; el contrato menor es muy necesario (diría que imprescindible) para atender a multitud de necesidades del sector público y lo relevante es su uso adecuado por el sector público y no que las empresas que se postulen a los mismos hayan o no celebrado otros con anterioridad que superen los umbrales económicos”*<sup>49</sup>.

---

*de Contratación ya desde su informe 69/2009, de 31 de marzo, en el que se señalaba que «la prohibición de fraccionar el objeto de los contratos del sector público está dirigida fundamentalmente a evitar que a través de ella se eluda la aplicación de ciertas normas cuya exigibilidad dependa del valor estimado del contrato»*.

<sup>48</sup> FUERTES LÓPEZ, J.: “Contratación del Sector Público: contratos menores, pero no insignificantes”, <https://www.legaltoday.com/opinion/articulos-de-opinion/contratacion-del-sector-publico-contratos-menores-pero-no-insignificantes-2020-03-17/> (fecha última consulta: 28/09/2020).

<sup>49</sup> LÓPEZ MARTÍNEZ, J.: “¿Se abre la mano para la celebración de contratos menores? La reforma del art. 118 de la Ley de Contratos del Sector Público”, <https://adefinitivas.com/arbol-del-derecho/administrativo/contratos-menores/> (fecha última consulta: 28/09/2020).

En un sentido mucho más crítico, ALMONACID LAMELA advierte que *“con lo que queda del artículo se puede seguir controlando la legalidad, pero es evidente que se acaba de eliminar una medida concreta de lucha contra la corrupción.”* Y centra su crítica en el posible incumplimiento de los objetivos de las Directivas europeas *“pero no es eso lo que quería Europa. Ahora parece que se sustituye la política pública europea de “apoyo a las pymes” por la de “apoyo a la pyme” (a una, la que mejor te caiga)”*<sup>50</sup>.

Para comprender el debate en torno a esta modificación, es importante analizar la prohibición de fraccionamiento del objeto del contrato. El artículo 5.3 de la Directiva 2014/24/UE de 26 de febrero de 2014 dispone que *“la elección del método para calcular el valor estimado de una contratación no se efectuará con la intención de excluir esta del ámbito de aplicación de la presente Directiva. Una contratación no deberá fragmentarse con la intención de evitar que entre en el ámbito de aplicación de la presente Directiva, a menos que esté justificado por razones objetivas”*. Esta disposición fue traspuesta en nuestro ordenamiento a través del artículo 99.2 de la LCSP, que establece que *“no podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan”*.

Durante mucho tiempo, el fraccionamiento irregular de los contratos fue un mecanismo frecuente para eludir los principios básicos de la contratación pública. El legislador, consciente de esta situación, ha intensificado la vigilancia sobre este uso indebido, requiriendo al órgano de contratación que incluya en el expediente un informe que justifique que no se está alterando el objeto del contrato.

El órgano de contratación, para la elaboración de este informe, debe tener en cuenta una serie de consideraciones. La tramitación del contrato menor debe ser restrictiva. Se trata de un procedimiento reducido y ágil, que nunca puede ejecutarse con el objetivo de minorar la cuantía y evitar las exigencias de publicidad o transparencia. De igual forma, hay que reiterar que el contrato menor no puede ser utilizado para resolver necesidades recurrentes. Es indispensable realizar una planificación en aras de decidir el procedimiento contractual apropiado, su incumplimiento puede implicar un fraccionamiento indebido de los contratos. Para que el fraccionamiento pueda ser conforme a derecho, además de no pretender eludir las exigencias

---

<sup>50</sup> ALMONACID LAMELA, V.: “Menores contratos”, <https://nosoloaytos.wordpress.com/2020/02/06/menores-contratos/> (fecha última consulta: 28/09/2020).

sobre publicidad y concurrencia, debe ser acorde al objeto y a las necesidades públicas a satisfacer.

Según la interpretación de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura<sup>51</sup>, el problema de los contratos menores, a pesar de la poca documentación que se exige en el expediente *“no surge sobre el precio o sobre la prestación, ejecución del contrato o sobre si el contratista tiene o no capacidad de obrar y la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación”*, sino que su principal problema *“se encuentra en evitar los fraccionamientos del contrato que buscan eludir, mediante la utilización de contratos menores, las normas de publicidad y concurrencia”*. Asimismo, se considera que existe un fraccionamiento que incumple el artículo 99.2 de la LCSP *“siempre que no se respete el concepto de unidad operativa o funcional”*, por lo que lo realmente complicado es *“determinar cuándo las distintas prestaciones son susceptibles de aprovechamiento o utilización por separado porque forme una unidad funcional”*. La Sala, en relación al concepto de *“unidad operativa o funcional”*, concluyó que *“más bien se trata de un concepto jurídico indeterminado, en el que hay que acudir a la casuística para determinar si existe o no la unidad funcional y, por tanto, si se produce un fraccionamiento indebido del objeto del contrato. La premisa básica será siempre el no evitar la publicidad y concurrencia, porque la línea que marca lo correcto de lo incorrecto estriba, fundamentalmente, en la publicidad y concurrencia”*.

Con el fin de comprender la problemática del fraccionamiento irregular de contratos y entender el contexto y las razones que han suscitado su uso fraudulento realizaremos un análisis jurisprudencial sobre esta materia con un claro enfoque práctico.

A saber, la Sentencia de 5 de octubre de 2000 (Asunto C-16/1998) del Tribunal de Justicia de la Unión Europea estableció algunos criterios para hablar de fraccionamiento en el contrato de obra<sup>52</sup> desde una perspectiva más objetiva, independientemente de las intenciones concretas del órgano de contratación. En primer lugar, para diferenciar si la obra en cuestión es única, con diferentes prestaciones, o son obras diferenciadas *“ha de atenderse a la finalidad*

---

<sup>51</sup> Sentencia del TSJ de Extremadura, nº 297/2017 de 13 julio, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (JUR 2017\212547). FJ 3.

<sup>52</sup> Los criterios fijados respecto al contrato de obra son extrapolables a otro tipo de contratos, como expresamente ha señalado la Sentencia del TJUE de 15 de marzo de 2012 (Asunto C-574/2010) para el contrato de servicios. Considerando 39: *“le point de désaccord substantiel avec la Commission est celui de savoir si ce critère du caractère unitaire, établi par la Cour dans l’arrêt Commission/France, précité (la Cour dans l’arrêt du 5 octobre 2000), à propos des marchés publics de travaux, est transposable aux marchés publics de services, ce que la défenderesse conteste compte tenu de la nature différente, à son avis, de ces derniers par rapport aux premiers.”*

*técnica y económica a que responde la licitación*”; asimismo, que estemos ante una única obra no se supedita a indicadores como la exclusividad de la competencia en un único o varios órganos de contratación o que pueda ser ejecutado por una o varias empresas; por otro lado, que en el pasado *“se haya optado por efectuar una sola licitación para todos los trabajos, no implica que estemos ante una única obra”*; y, en último término, es necesario valorar cada caso en función de su contexto y sus propias características. En conclusión, la cuestión principal, de acuerdo con la jurisprudencia comunitaria, no reside en el propósito de evitar otros procedimientos por parte del órgano de contratación, sino *“en el carácter único de lo que constituye el objeto del contrato que se pretende licitar”*. Así, si se trataba de un objeto único que se fraccionó en diferentes contratos, aún no existiendo intención elusiva, estaremos ante un fraccionamiento irregular. En cambio, cuando el objeto sea contratado de forma diferenciada y conforme a *“una unidad funcional técnica y económica, da igual cuáles sean las motivaciones del poder adjudicador al definir el objeto del contrato, no existirá fraccionamiento”*. Únicamente en los casos en los que haya un motivo objetivo que posibilite *“considerar que cada prestación en sí misma considerada responde a una única finalidad técnica y económica, independiente y separable del resto”*, el órgano de contratación podrá decidirse por realizar procedimientos diferenciados para cada una de ellas, efectuando el cálculo *“de su valor estimado a efectos de la determinación del régimen jurídico que le corresponda”* de manera independiente<sup>53</sup>.

Otro supuesto habitual de fraccionamiento indebido son los contratos menores sucesivos e iguales. Sirva de ejemplo el caso de una Administración que contrató el suministro anual de prensa para unos centros sociales públicos mediante contratos menores de forma individualizada y con continuidad en el tiempo durante ocho años. El Juzgador de instancia, avalado posteriormente por el correspondiente Tribunal Superior de Justicia, determinó que este tipo de suscripciones pueden contratarse mediante la vía de la contratación menor siempre y cuando se respeten los límites fijados en la legislación de contratos, afirmando que *“el problema principal es evitar el fraccionamiento para eludir, mediante su utilización, las normas de publicidad y concurrencia (...)”*. Por otro lado, los contratos menores no pueden tener una duración superior a un año, ni utilizarse con carácter indefinido en el tiempo”. Finalmente, el TSJ determinó que *“el objeto del contrato es único y la licitación ha de*

---

<sup>53</sup> Así ha sintetizado la Resolución del Tribunal Central de Recursos Contractuales nº 571/2016, de 15 de julio, la Sentencia del TJUE de 5 de octubre de 2000 (Asunto C-16/1998): Considerandos 38, 43, 59 y 65.



*realizarse en un único procedimiento, sin que pueda ser objeto, por tanto, de fraccionamiento*”<sup>54</sup>.

En este otro caso, un Ayuntamiento puso en marcha una exposición itinerante por distintos núcleos de población ejecutando tal proyecto a través de la contratación de tres empresas utilizando la firma de contratos menores. La Sentencia analizó si procede o no celebrar de forma fraccionada los contratos menores que ejecutan este proyecto, por ello, en la misma se estudia si se trata de un solo proyecto o varios que a su vez requieren de un contrato, profundizando así en el análisis su objeto. Los contratos menores ejecutados individualmente no superaban el límite existente en aquel entonces, *“ahora bien, el artículo 68 de esa normativa (correspondiente con el ya mencionado artículo 99.2 de la LCSP) parte de que el contrato deberá abarcar la totalidad de su objeto así como sus elementos, añadiendo en el apartado 2) “No podrá fraccionarse un contrato con objeto de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad, el procedimiento o la forma de la adjudicación que corresponde..”* Así pues, La Sala concluyó que *“es evidente que con examinar el objeto de los contratos menores se aprecia que en modo alguno requieren esa separación, dado que todos convergen en un mismo objeto hacer posible la exposición itinerante y lo confirma que cada uno de ellos o fueron hechos el mismo día, el anterior o el siguiente”*, Además, incide en la importancia del respeto a los principios de publicidad y libre concurrencia, puesto que, *“en materia de contratación (...) debe regir la publicidad y la concurrencia y ello es evidente que no se da en el presente caso”*. En definitiva, *“es claro que ni por la cuantía ni por el proyecto en sí, era necesario acudir a la figura del contrato menor”*<sup>55</sup>.

Finalmente, tal y como afirma AGUDO GONZÁLEZ *“el fraude de Ley no es el único límite al fraccionamiento. Los principios de buena administración, de eficacia y eficiencia y de concurrencia también funcionan habitualmente como límites al fraccionamiento del objeto de los contratos. En otras palabras, aun no existiendo un incumplimiento de los principios de*

---

<sup>54</sup> Sentencia del TSJ de Madrid, nº 747/2018 de 13 diciembre, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (JUR\2019\76776). FJ 1 y 5. Añade el informe 14/2014, de 22 de junio de la Junta Consultiva de Contratación de Cataluña que reza de la siguiente forma: *“la suscripción de contratos menores sucesivos para la adquisición de bienes o servicios que se requieren repetidamente, por responder a necesidades de carácter recurrente, periódico o permanente, puede no ser el mecanismo más adecuado y más conforme con la normativa en materia de contratación pública para cubrir este tipo de necesidades e, incluso, puede llegar a ser contrario a aquella normativa, según las circunstancias concurrentes en cada caso”*.

<sup>55</sup> A pesar de ser una resolución con más de quince años de antigüedad, refleja a la perfección la problemática del fraccionamiento del objeto. Sentencia del TSJ de Islas Canarias, Santa Cruz de Tenerife, nº 364/2004 de 21 abril, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (JUR 2004\151455). FJ 3 y 4.

*publicidad y de las reglas comunes sobre adjudicación de contratos, las exigencias derivadas de aquellos principios pueden vetar el recurso al fraccionamiento*”<sup>56</sup>.

En cambio, el legislador sí fomenta la división en lotes<sup>57</sup>. Este mecanismo permite fraccionar el objeto contrato, siempre y cuando no se realice con el propósito de evitar los controles que garantizan el régimen de contratación pública. Abundando en esta cuestión, en aquellos casos en los que el objeto del contrato sea susceptible de división, esta deberá realizarse para impulsar la contratación de pequeñas y medianas empresas y motivar la competencia conforme al principio de concurrencia. La división en lotes no es contraria a la ley porque tal y como dispone el artículo 99.6 de la LCSP *“cuando se proceda a la división en lotes, las normas procedimentales y de publicidad que deben aplicarse en la adjudicación de cada lote o prestación diferenciada se determinarán en función del valor acumulado del conjunto, calculado según lo establecido en el artículo 101”*, es decir, no se busca el fraccionamiento para eludir los requisitos de publicidad, sino que se recurre al procedimiento de licitación que corresponde, según el valor estimado de todos los lotes en su conjunto, puesto que cada lote conforma un objeto que puede ser efectuado por diferentes empresas.<sup>58</sup> En el mismo sentido se ha pronunciado la JCCPE al entender que *“no tiene que considerarse vetado por la Ley el fraccionamiento del objeto del contrato en todos aquellos casos en que no origine alteración de las normas relativas a los procedimientos de adjudicación que deben aplicarse ni a las normas de publicidad”*<sup>59</sup>. En suma, *“existirá fraccionamiento del objeto contractual siempre que el objeto por su propia naturaleza no admita que determinadas partes del mismo sean susceptibles de contratación por separado y que el fraccionamiento no se lleve a cabo “con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan”. No concurriendo estos requisitos debe entenderse que se trata de objetos independientes que, por tanto, pueden ser tratados desde el punto vista contractual de forma independiente”*<sup>60</sup>. Sobre la misma idea ha incidido más recientemente la JCCPE al determinar que *“para fraccionar lícitamente el objeto de un contrato, amén de que la prestación sea divisible, es necesario que no haya ánimo defraudatorio, esto es, que en ningún caso la división en lotes sirva para infringir los principios*

---

<sup>56</sup> AGUDO GONZÁLEZ, J.: “El Fraccionamiento de los Contratos: Invalidez y Fraude de Ley”, *Número extraordinario de la revista de estudios locales (CUNAL)*, 2013, página 180.

<sup>57</sup> Artículo 94.3 LCSP: Ver cita nº15.

<sup>58</sup> ORQUÍN SERRANO, J.J.: “Contrato menor y eficiencia en la contratación pública. Decálogo para una correcta utilización de los contratos menores”, Op. Cit., página 5.

<sup>59</sup> Informe de la JCCPE nº 69/08, de 31 de marzo, página 3.

<sup>60</sup> Informe de la JCCPE nº 1/09, de 25 de septiembre, página 9.

*de publicidad y de concurrencia, o se haga con la intención de eludir la aplicación de estos principios en el procedimiento de contratación”<sup>61</sup>.*

A modo de conclusión, la supresión de la prohibición de suscribir con un mismo contratista varios contratos menores no implica que se puedan formalizar contratos menores con el mismo empresario sin limitación alguna. Este tipo de contratación posee un carácter excepcional, su objeto debe ser determinado y no pueden ser recurrentes en el tiempo, por lo que es deber de los órganos de contratación asegurarse de que los contratos menores contienen objetos diferenciados. Hay que tener en cuenta que, aun habiendo desaparecido este límite, los procedimientos de contratación están sometidos a los principios de publicidad y transparencia, y, como bien se ha señalado, no se permite fraccionar el objeto de los contratos con el objetivo de eludir un procedimiento de contratación más garantista, independientemente de que se realice con un mismo empresario u otros diferentes. Sin entrar aún a valorar si la presente modificación es pertinente o responde a los verdaderos problemas de la figura del contrato menor, con esta reforma el legislador garantiza una mayor seguridad jurídica al incluir en la Ley de Contratación del Sector Público la interpretación realizada por la OIREscon sobre este aspecto, reduciendo la incertidumbre y el temor en los órganos de contratación de las administraciones públicas, sobre todo en aquellas de menor entidad, que presentaban dificultades para evitar que un mismo contratista superara el límite eliminado<sup>62</sup>.

## **4.2 LOS CONTRATOS MENORES ABONADOS MEDIANTE EL SISTEMA DE ANTICIPOS DE CAJA FIJA**

El anticipo de caja fija se define en el artículo 78 de la Ley General Presupuestaria como *“las provisiones de fondos de carácter extrapresupuestario y permanente que se realicen a pagadurías, cajas y habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación al capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto del año en que se realicen, de gastos periódicos o repetitivos.”* Se trata de un sistema ágil de pagos de determinadas obligaciones, cuyo establecimiento viene motivado por razones de eficacia y eficiencia administrativa,

---

<sup>61</sup> Informe de la JCCPE nº 6/2016, de 27 de abril, página 11.

<sup>62</sup> MENDILIBAR NAVARRO, P.: “La modificación del contrato menor” <https://es.andersen.com/es/blog/la-modificacion-del-contrato-menor.html> (fecha última consulta: 28/09/2020).

adecuado a la propia naturaleza de los gastos a satisfacer y a su cuantía menor, resultando imprescindible para el normal desenvolvimiento de la actividad de las entidades públicas<sup>63</sup>.

Aclara la JCCPE que los pagos cuyo trámite se rigen por este sistema pueden realizarse para obligaciones de diferente origen, sin que necesariamente se trate de un contrato regulado en la LCSP, este es el caso, por ejemplo, de los gastos de dietas e indemnizaciones por razón del servicio mencionados expresamente en la normativa de caja fija. Sin embargo, tal y como se deduce de la letra de la ley *“mediante este sistema de pago también se pueden atender las obligaciones relacionadas con contratos menores. Para estos contratos menores que se paguen a través del sistema de caja fija u otro sistema de pagos similar la ley establece determinadas previsiones específicas que exceptúan el régimen jurídico aplicable a los propios contratos menores para los distintos aspectos que acabamos de mencionar”*<sup>64</sup>.

La LCSP se refiere al sistema de anticipo de caja fija en algunos de sus preceptos<sup>65</sup>. En primer lugar, excluye de la obligación de publicación trimestral a los contratos con valor inferior a cinco mil euros que se hubiesen abonado a través del sistema de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar los pagos menores<sup>66</sup>. Asimismo, determina que este tipo de contratos no deben ser remitidos al Tribunal de Cuentas<sup>67</sup> y, finalmente, exime a los diferentes poderes adjudicadores de la obligación de comunicar al Registro de Contratos del Sector Público aquellos contratos cuyo precio sea inferior a cinco mil euros y realicen el pago a través del anticipo de caja fija y otro sistema similar. No obstante, para el resto de los contratos inferiores a esta cuantía deberá informar de la denominación u objeto del contrato, adjudicatario, número o código identificativo del contrato e importe final<sup>68</sup>.

El artículo 63.4 de la LCSP, aún vigente, dejaba algún interrogante sin solucionar; por un lado, aunque excluye a este tipo de contratos del régimen de publicidad, el resto del

---

<sup>63</sup> Expediente de la JCCPE nº 24/18, página 9.

<sup>64</sup> Expediente de la JCCPE nº 54/18, página 6.

<sup>65</sup> Nos pone sobre la pista de ello MOREO MARROIG, T., “Los gastos menores, los pagos menores y las formas especiales de pago” <https://www.administracionpublica.com/los-gastos-menores-los-pagos-menores-y-las-formas-especiales-de-pago/>, (fecha última visita: 25/09/2020).

<sup>66</sup> Artículo 63.4 LCSP: *“La publicación de la información relativa a los contratos menores deberá realizarse al menos trimestralmente. La información a publicar para este tipo de contratos será, al menos, su objeto, duración, el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, y la identidad del adjudicatario, ordenándose los contratos por la identidad del adjudicatario. Quedan exceptuados de la publicación a la que se refiere el párrafo anterior, aquellos contratos cuyo valor estimado fuera inferior a cinco mil euros, siempre que el sistema de pago utilizado por los poderes adjudicadores fuera el de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores”*.

<sup>67</sup> Artículo 335.1 in fine LCSP.

<sup>68</sup> Artículo 346.3 in fine LCSP.

procedimiento de contratación mantiene los mismos trámites que el establecido para el contrato menor, complicando y haciendo poco efectivo el cumplimiento puesto que este tipo de gastos se suelen abonar mediante anticipo de caja fija. Por otro lado, la regulación previa incluía una diferenciación en el procedimiento de los contratos menores según cuál fuera la configuración del pago, de modo que el mismo contrato menor tenía trámites distintos en virtud de si se abonaba directamente por la tesorería del ente público o mediante el anticipo de caja fija<sup>69</sup>.

Para dar respuesta a estas cuestiones, la modificación llevada a cabo por el Real Decreto-ley 3/2020 introdujo el nuevo apartado cinco del artículo 118 de la LCSP, que reza de la siguiente forma: *“lo dispuesto en el apartado 2.º de este artículo no será de aplicación en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros”*. Como se ha indicado en el apartado anterior, este precepto exceptúa a los contratos cuyo valor sea inferior a cinco mil euros de la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y de que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales del primer apartado. De esta forma, se simplifica el procedimiento para los contratos de esta cuantía, reduciendo los trámites y agilizando este modo de contratación, siendo solamente necesaria la aprobación del gasto y la incorporación al expediente de la factura<sup>70</sup>.

Esta excepción, por tanto, no solo se aplica a los contratos que se paguen a través del anticipo de caja fija, sino también a aquellos que se satisfagan mediante *“otro sistema similar para realizar pagos menores”*, resolviendo así las dudas acerca de la distinción que podía existir en la tramitación de este tipo de contratos menores según el pago se realizase por la tesorería del ente público o mediante el sistema de caja fija<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> PALACIOS ALBARSANZ, L.M.: “Los contratos menores de importe inferior a cinco mil euros y su tramitación presupuestaria”, *El consultor de los Ayuntamientos*, nº 6, 2020, página 5.

<sup>70</sup> Tal y como indica el artículo 118.3 LCSP: *“Asimismo se requerirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan”*.

<sup>71</sup> PALACIOS ALBARSANZ, L.M.: “Los contratos menores de importe inferior a cinco mil euros y su tramitación presupuestaria”, *Op. Cit.*, página 6.

## 5. POSIBLES ALTERNATIVAS AL CONTRATO MENOR EN LA LCSP

Como bien se ha explicado en los capítulos precedentes, la contratación menor es un régimen jurídico excepcional orientado a resolver necesidades puntuales de reducido importe económico de forma ágil y simplificada. Sin embargo, muchas administraciones públicas han abusado de este procedimiento, incluso de manera irregular, para responder a supuestos en los que encajan otros sistemas de contratación recogidos en la legislación de contratos.

Es obligación de la Administración evitar la utilización indebida de la contratación menor. Las juntas consultivas de contratación recomiendan a las entidades del sector público realizar una planificación<sup>72</sup> para “evitar urgencias innecesarias en la tramitación de los procedimientos y periodos sin cobertura de prestaciones” reiterando que este modo de contratación tiene el objetivo de responder a “necesidades puntuales, no previsibles y no repetitivas”. Además, inciden en que los órganos de contratación deben “realizar una planificación anual o plurianual de su actividad contractual” y a servirse de los diferentes procedimientos que recoge la LCSP para resolver las necesidades de las administraciones públicas conforme a los principios de la contratación pública. Ante las mayores restricciones y exigencias que establece la LCSP para los contratos menores, son numerosas las administraciones que insisten en que “es necesario adoptar medidas para reconducir la contratación directa promoviendo la utilización racional y limitada de aquellos. Por ello se requiere de los órganos gestores una planificación adecuada de las necesidades recurrentes de nuestra entidad, para reducir al mínimo los contratos menores utilizando para atender adecuadamente las necesidades periódicas de obras, bienes y servicios otros procedimientos”<sup>73</sup>. De esta forma, la LCSP “proporciona instrumentos nuevos a los que se debe reconducir la actividad contractual, a través de una adecuada planificación de la misma, tales como el procedimiento abierto simplificado, simplificado sumario, y los acuerdos marco u otro sistema de racionalización de la contratación”<sup>74</sup>. El beneficio que reporta esta planificación se traduce en una optimización y mejor organización de las licitaciones de las

---

<sup>72</sup> Tal y como prevé, de hecho, el artículo 28.4 LCSP: “Las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o periodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada”.

<sup>73</sup> Instrucción nº 2/2018, de 22 de marzo, sobre contratos menores en el ámbito de la Consejería de empleo, industria y turismo de la Administración del Principado de Asturias, Op. Cit. página 1.

<sup>74</sup> Recomendación de la JCCA de Extremadura nº 1/2018, de 18 de mayo, sobre tramitación de los contratos menores (...), página 2.

propias administraciones; y en una mayor concurrencia por parte de las PYMES, puesto que cuentan con la información necesaria con suficiente antelación<sup>75</sup>.

Una vez definida la planificación oportuna y las necesidades a las que se enfrenta el órgano de contratación, es el momento de explorar las modalidades contractuales que podrían reemplazar a los contratos menores. Para atender convenientemente las necesidades habituales de obras, bienes y servicios, la LCSP recoge numerosas técnicas. A modo de resumen, encontramos el procedimiento abierto simplificado, los contratos de suministros o servicios de forma sucesiva por precios unitarios y los sistemas de racionalización de la contratación – acuerdos marco, sistemas dinámicos de adquisición y centralización<sup>76</sup>.

En primer lugar, el procedimiento abierto simplificado, figura introducida en la LCSP con la intención de transformarse en “*un procedimiento muy ágil*” con un plazo de adjudicación de un mes desde que se convoque la licitación. El artículo 159 de la LCSP regula dos tramitaciones diferentes para el procedimiento abierto simplificado, a lo que ya se alude en la exposición de motivos de la Ley<sup>77</sup>. En los cinco primeros apartados del precepto se recoge el “procedimiento abierto simple”, mientras que en el número seis se establece la posibilidad de tramitar el procedimiento de otra manera distinta, el denominado como “procedimiento abierto super simplificado o sumario”.

En el primero de ellos, la documentación puede presentarse en un único sobre, sin la necesidad de formalizar la constitución de garantía provisional. Si bien el anuncio de licitación debe ser publicado en el perfil del contratante y el plazo de presentación no podrá ser inferior a quince días, o veinte días en el caso del contrato de obras, y se permite su utilización para contratos de obras cuyo valor estimado sea igual o inferior a 2.000.000 de euros o para contratos de suministro y de servicios con valor estimado igual o inferior a 100.000 euros, no todo son ventajas respecto al contrato menor. Esta opción presenta ciertos inconvenientes que deben ser valorados. En primer lugar, entre los criterios de adjudicación no puede haber ninguno evaluable mediante juicio de valor<sup>78</sup>. Además, todos los licitadores que se presenten a este

---

<sup>75</sup> Recomendación de la JCCA de Canarias nº 1/2018 sobre contratos menores, página 7.

<sup>76</sup> CASARES MARCOS, A.B.: “El contrato menor como cuestión mayor en la contratación del sector público”, Op. Cit., página 307.

<sup>77</sup> Apartado IV del preámbulo de la LCSP.

<sup>78</sup> Añade el artículo 159.1 b) LCSP que “*de haberlos, su ponderación no supere el veinticinco por ciento del total, salvo en el caso de que el contrato tenga por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura, en que su ponderación no podrá superar el cuarenta y cinco por ciento del total.*”

procedimiento deben estar inscritos en el ROLECSP<sup>79</sup>, situación que puede ser problemática y que no se precisa en la contratación menor. Por su parte, el procedimiento simplificado sumario está pensado para contratos de obras de valor estimado inferior a 80.000 euros y para contratos de suministros y de servicios de valor estimado inferior a 35.000 euros. En este procedimiento los trámites “*se simplifican al máximo*”. Los plazos para presentar proposiciones se reducen a diez, e incluso, cinco días. En este procedimiento, al contrario del descrito anteriormente, no se exige a los licitadores la acreditación de la solvencia económica y financiera y técnica o profesional, por lo que se trata de una opción más interesante. No obstante, aquellos contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual no podrán tramitarse por esta vía<sup>80</sup>.

Otra opción que ofrece la LCSP son los contratos de suministros o servicios de forma sucesiva por precios unitarios. El contratista se obliga a entregar una serie de bienes o prestar un servicio de forma sucesiva y por precio unitario, sin que la cuantía total se defina con exactitud al tiempo de celebrar el contrato por estar subordinadas las entregas o los servicios a las necesidades de la Administración, en otros términos, no se establece previamente el total a suministrar o el número de servicios a prestar, al estar circunscrito a las necesidades sucesivas que tenga el adquirente. Eso sí, la cuantía del contrato tendrá un límite máximo conforme a una previsión de los ejercicios anteriores, pudiendo darse el caso<sup>81</sup> de que no se agote el crédito en el supuesto de que las necesidades de la administración adquirente no precisen de dicha cuantía.

Finalmente, otra de las posibilidades con las que cuenta los poderes de adjudicación son los sistemas para la racionalización de la contratación pública. En principio son sistemas o

---

<sup>79</sup> Artículo 337.1 LCSP: “*El Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público tiene por objeto la inscripción de los datos y circunstancias que resulten relevantes para acreditar las condiciones de aptitud de los empresarios para contratar con las Administraciones Públicas y demás organismos y entidades del sector público, incluidas las facultades de sus representantes y apoderados, así como la acreditación de todo ello ante cualquier órgano de contratación del sector público*”. En síntesis, en virtud del artículo 339 LCSP, los empresarios pueden inscribir en el ROLECSP las condiciones de aptitud del empresario en cuanto a su personalidad y capacidad de obrar, representación, habilitación profesional o empresarial, solvencia económica y financiera, y clasificación, así como la concurrencia o no concurrencia de las prohibiciones de contratar que deban constar en el mismo.

<sup>80</sup> Artículo 159.6 de la LCSP.

<sup>81</sup> Artículo 16.3 a) de la LCSP para los contratos de suministro sucesivos y artículo 17 de la LCSP para los contratos de servicio sucesivos. Por su parte, la disposición adicional 33ª añade que “*en los contratos de suministros y de servicios que tramiten las Administraciones Públicas y demás entidades del sector público con presupuesto limitativo, en los cuales el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes o a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario, sin que el número total de entregas o prestaciones incluidas en el objeto del contrato se defina con exactitud al tiempo de celebrar este, por estar subordinadas las mismas a las necesidades de la Administración, deberá aprobarse un presupuesto máximo (...)*”.



técnicas de contratación de racionalización y orden, pero en la práctica se han visto como una forma de flexibilización, con acortamiento de plazos y competencia ampliada<sup>82</sup>.

No obstante, su utilización es más bien escasa. Por razones que se han identificado con una comprensión difícil, de suerte que parece que no llega a verse la verdadera utilidad, a lo que se une una regulación escasa<sup>83</sup>.

El primero de ellos son los acuerdos marco<sup>84</sup>. Se trata de un modelo precontractual en el que uno o varios órganos de contratación celebran acuerdos con una o varias empresas con el objetivo de establecer los criterios a los que tendrán que adecuarse los contratos que pretendan adjudicar durante el período de tiempo que se fije, con un máximo de cuatro años (salvo en casos excepcionales debidamente justificados), en relación con los precios y las cantidades previstas, sin que infrinja los principios de la contratación pública. En cambio, los contratos basados en un acuerdo marco tendrán una duración independiente a la duración del acuerdo marco, con el límite de que solo podrán ser adjudicados durante la vigencia del acuerdo marco. El acuerdo marco se encuentra restringido a los poderes económicos que previamente participaron en el mismo, por ello la regulación en esta materia obliga a justificar la utilización de estos sistemas. Así pues, esta es una alternativa más a la adjudicación por la vía de la contratación menor que nace de la planificación de las necesidades a las que se enfrentan los gestores públicos<sup>85</sup>.

Por su parte, los sistemas dinámicos de adquisición<sup>86</sup> son un procedimiento enteramente electrónico destinado a las obras, servicios y suministros de uso corriente que se configuran como un método para racionalizar y organizar la contratación. Este modo de adquisición

---

<sup>82</sup> FERNÁNDEZ-BOFILL GONZÁLEZ, E.: “Los sistemas de racionalización de la contratación”, DECASTRO PINEL, F.: *Bases jurídicas para la gestión universitaria. Universidad Miguel Hernández de Elche. Tomo I*, Editorial Club Universitario, 2008, página 163.

<sup>83</sup> BALLINA DÍAZ, D.: “Los sistemas de racionalización de la contratación pública como alternativa al contrato menor”, Observatorio de la Contratación Pública, <http://www.obcp.es/opiniones/los-sistemas-de-racionalizacion-de-la-contratacion-publica-como-alternativa-al-contrato>, 2018, página 3 (fecha última consulta: 20/09/2020).

<sup>84</sup> Artículos 219 a 222 de la LCSP; Dispone el artículo 219.1: “*uno o varios órganos de contratación del sector público podrán celebrar acuerdos marco con una o varias empresas con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos que pretendan adjudicar durante un período determinado, en particular por lo que respecta a los precios, y en su caso, a las cantidades previstas, siempre que el recurso a estos instrumentos no se efectúe de forma abusiva o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada*”.

<sup>85</sup> BALLINA DÍAZ, D.: “Los sistemas de racionalización de la contratación pública como alternativa al contrato menor”, Observatorio de la Contratación Pública, Op. Cit. página 4.

<sup>86</sup> Artículos 223 a 226 de la LCSP; Dispone el artículo 223.1: “*los órganos de contratación podrán articular sistemas dinámicos de adquisición de obras, servicios y suministros de uso corriente cuyas características, generalmente disponibles en el mercado, satisfagan sus necesidades, siempre que el recurso a estos instrumentos no se efectúe de forma que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada*”.

permite al adjudicador contar con una gran serie de ofertas para así garantizar un empleo adecuado de los fondos públicos a través de una extensa competencia con relación a los productos, obras o servicios habitualmente utilizados o disponibles regularmente en el mercado. Es un procedimiento limitado en el tiempo y abierto durante toda su vigencia a cualquier empresa que cumpla con los criterios de selección e incluya una oferta que encaje con el pliego de condiciones. Los sistemas dinámicos de adquisición pueden articularse en categorías definidas objetivamente de productos, obras o servicios; además, seguirán las normas del procedimiento restringido. De entre todas las ofertas presentadas, el órgano de contratación adjudicará el contrato al licitador que haya presentado la mejor oferta, según los criterios fijados en el anuncio de licitación. Principalmente, se diferencia del acuerdo marco en que el sistema dinámico está abierto a la incorporación de nuevas empresas durante su vigencia. En definitiva, este procedimiento favorece la planificación y la reducción de trámites de la compra pública, por lo que es considerada una opción alternativa a la contratación menor al ser un modo que permite realizar compras o adquirir servicios recurrentes y sencillos sin estar supeditado a los requisitos del contrato menor<sup>87</sup>.

El último de los sistemas para la racionalización de la contratación pública son las centrales de contratación<sup>88</sup>. Este sistema permite adquirir suministros o servicios a gran escala por parte de una central de compras para un conjunto de entes del sector público, obteniendo precios y condiciones más favorables. La misma adquisición realizada por una sola administración conllevaría un coste más elevado, puesto que el volumen de contratación que puede alcanzar la central de compras es mucho mayor. Esta economía de escala permite optimizar la eficiencia en la asignación de recursos públicos en la esfera de la contratación pública<sup>89</sup>.

En definitiva, sustituir el contrato menor no es una tarea fácil para el órgano de contratación. Si bien hay que recalcar la importancia de efectuar una planificación previa y un análisis de las necesidades a las que debe responder la Administración contratante, las características del contrato menor hacen de esta vía de adjudicación una opción difícilmente reemplazable. Sin embargo, ello no debe obstar para la correcta elección de los procedimientos

---

<sup>87</sup> MORENO MOLINA, J. A.: “Compras de menor cuantía y sistemas dinámicos de adquisición”, *Contratos del sector público, escenario 2020*, nº II, 2020, página 3.

<sup>88</sup> Artículos 227 a 230 de la LCSP; Dispone el artículo 227.1: “*las entidades del sector público podrán centralizar la contratación de obras, servicios y suministros, atribuyéndola a servicios especializados*”.

<sup>89</sup> ORQUÍN SERRANO, J.J.: “Contrato menor y eficiencia en la contratación pública. Decálogo para una correcta utilización de los contratos menores”, Op. Cit., páginas 20 y 21.

de contratación o sistemas de planificación oportunos para evitar el uso fraudulento de la contratación menor.

## 6. LOS CONTRATOS MENORES EN EL ESTADO DE ALARMA

El pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud, en observancia de los grandes niveles de propagación, así como de la gravedad del COVID-19, declaró oficialmente la situación como pandemia global<sup>90</sup>. Tres días después, España decretó el estado de alarma con el objetivo de aplicar una serie de medidas en aras de proteger la salud y seguridad de los ciudadanos<sup>91</sup>. Durante este periodo de casi cien días, se han aprobado decenas de normas con el fin de atajar todos los problemas -económicos, sociales, laborales- surgidos a raíz de esta pandemia.

En relación con la contratación pública, el 18 de marzo de 2020 se publicó en el BOE el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, cuya vigencia en principio fue de un mes. El artículo 34 clasificó las medidas en cuatro grupos aplicables a contratos celebrados por entidades pertenecientes al Sector Público vigentes a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2020. Así pues, se clasificaron de la siguiente forma: por un lado, contratos públicos de servicios y suministros de prestación sucesiva; por otro lado, contratos públicos de servicios y suministros distintos de los anteriores; en tercer lugar, contratos públicos de obras y, finalmente, contratos públicos de concesión de obras y de concesión de servicios.

En cuanto a la ampliación de plazo o prórroga de los contratos menores en el estado de alarma, en lo que respecta a los contratos públicos de servicios y de suministro, siempre y cuando no hubieran perdido su finalidad como consecuencia de la crisis creada por el virus, se estableció que *“cuando el contratista incurra en demora en el cumplimiento de los plazos previstos en el contrato como consecuencia del COVID-19 o las medidas adoptadas por el Estado, las comunidades autónomas o la Administración local para combatirlo, y el mismo ofrezca el cumplimiento de sus compromisos si se le amplía el plazo inicial o la prórroga en curso, el órgano de contratación se lo concederá, dándole un plazo que será, por lo menos,*

---

<sup>90</sup> COVID-19: cronología de la actuación de la OMS: <https://www.who.int/es/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19>. (fecha última consulta: 14/10/2020).

<sup>91</sup> Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

*igual al tiempo perdido por el motivo mencionado, a no ser que el contratista pidiese otro menor. El órgano de contratación le concederá al contratista la ampliación del plazo, previo informe del Director de obra del contrato, donde se determine que el retraso no es por causa imputable al contratista, sino que se ha producido como consecuencia del COVID-19 en los términos indicados en el párrafo anterior. En estos casos no procederá la imposición de penalidades al contratista ni la resolución del contrato”.* La Subdirección General de Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado emitió una nota dictaminando que estos criterios son también de aplicación a los contratos menores<sup>92</sup>.

Además, los contratistas tendrán derecho a que se les ingresen los gastos salariales añadidos que hubieran padecido como resultado del tiempo perdido con motivo de la pandemia, hasta un límite máximo del 10% del precio inicial del contrato. Para ello, el contratista deberá solicitarlo con antelación acreditando fidedignamente la realidad, efectividad y cuantía de dichos gastos.

No obstante, esta ampliación de plazo no resulta aplicable a los contratos de servicios o suministro sanitario, farmacéutico o de otra índole, cuyo objeto esté vinculado con la crisis sanitaria provocada por el COVID-19, a los contratos de servicios de seguridad, limpieza o de mantenimiento de sistemas informáticos, a los contratos de servicios o suministro necesarios para garantizar la movilidad y la seguridad de las infraestructuras y servicios de transporte y a los contratos adjudicados por aquellas entidades públicas que coticen en mercados oficiales y no obtengan ingresos de los Presupuestos Generales del Estado.

Tal y como advierte PINTOS SANTIAGO, los gestores públicos deben supervisar y permanecer atentos a los procedimientos de contratación pública realizados tras la finalización del estado de alarma. Cabe la posibilidad de que la reactivación posterior sea el marco para que muchos órganos de contratación realicen contrataciones inmediatas o a corto plazo utilizando el procedimiento de adjudicación directa que caracteriza a la contratación menor sin cumplir

---

<sup>92</sup> Nota sobre la aplicación de la ampliación de plazo o prórroga previstas en el artículo 34.2 del Real Decreto-ley 8/2020 a los contratos menores, <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/peticionCSV.htm>, Código seguro de Verificación (CSV): GEN-4b94-9810-6d28-f4d4-fbba-dab4-2868-b819. (fecha última visita: 06/11/2020). Los motivos son los siguientes: “El artículo 34 de continua referencia no distingue ni excluye expresamente de su ámbito de aplicación a los contratos menores. El Real Decreto-ley 8/2020 tiene el mismo rango legal que la LCSP, pero constituye una norma singular o excepcional, por el contexto de emergencia sanitaria en el que se dicta, cuyo contenido ha de prevalecer sobre la regulación del artículo 118 de la LCSP. La finalidad que persigue el artículo 34.2 del Real Decreto-ley 8/2020 (facilitar el cumplimiento del contratista que, en los contratos no afectados por la suspensión automática regulada en el apartado anterior, incurre en retraso en la ejecución como consecuencia del COVID-19), concurre también en los contratos menores.”.

con los requisitos y las garantías legales que este procedimiento exige, por ello, *“resulta necesario y conveniente que la necesidad, idoneidad, la finalidad perseguida en la tramitación y las características de las prestaciones necesarias para su consecución, se justifiquen de forma clara y suficiente. Cualquier acepción genérica o confusa, como la simple remisión o alusión al meritado Real Decreto Ley, comporta riesgos e inseguridad jurídica”*<sup>93</sup>.

## **7. EL CONTRATO MENOR: UN FUTURO INCIERTO**

Del estudio realizado hasta el momento se desprende una circunstancia que no es menor, pues, esta figura, de gran trayectoria y tradición en el derecho administrativo español, ha sufrido innumerables modificaciones, cargadas de pequeños matices, que han construido un modelo de contratación fundamental para las administraciones públicas. Prueba de ello es que, tras la convalidación del ya analizado Real Decreto-ley 3/2020<sup>94</sup> y el acuerdo casi unánime para su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, se han presentado tres enmiendas parlamentarias para modificar nuevamente el artículo 118 de la LCSP<sup>95</sup>.

Más allá de cuestiones políticas o ideológicas que no tienen cabida en este estudio, la aprobación de alguna de las enmiendas presentadas supondría un nuevo giro en la regulación de esta figura.

Por un lado, el Partido Popular ha planteado un artículo 118 con siete apartados, estableciendo, en primer lugar, un límite inferior de 3.000€ (por debajo de esta cuantía se consideraría gasto menor exigiendo solamente la presentación de factura e informe del órgano de contratación que justifique que no se está fraccionando ilegalmente el contrato) manteniendo el límite cuantitativo de 40.000€ para el contrato de obras y de 15.000€ para el contrato de suministros y servicios, incluyendo a los contratos privados y otorgando la posibilidad de ofrecer oferta a una única empresa. Otra exigencia que pretende incluir el grupo parlamentario popular es el informe del órgano de contratación o de la unidad promotora motivando la necesidad y conveniencia del contrato y la acreditación de no existencia de fragmentación ni de

---

<sup>93</sup> PINTOS SANTIAGO, J.: “Los contratos menores en el estado de alarma”, Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL), 2020, página 4.

<sup>94</sup> El Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero se ha convalidado con 185 votos a favor y 136 en contra (PP y Vox).

<sup>95</sup> PINTOS SANTIAGO J., “En ciernes una posible nueva modificación del contrato menor (Actualizada enmiendas PP, Cs y VOX)”. <https://www.jaimepintos.com/en-ciernes-una-posible-nueva-modificacion-del-contrato-menor/> (fecha última consulta: 22/09/2020).

favoritismo en la selección de la empresa. En este nuevo planteamiento, se exigiría la aprobación del gasto con carácter previo y la aportación de la factura como justificación del cumplimiento de la prestación. Asimismo, en relación con uno de los aspectos más controvertidos de la contratación menor, esta propuesta se posiciona a favor de justificar que el contratista no ha suscrito más contratos menores con un mismo código CPV que individual o conjuntamente superen los umbrales del primer apartado. Además, para comprobar el cumplimiento de estas reglas, el órgano de contratación deberá atender a la anualidad presupuestaria. Finalmente, se deja de exigir la necesidad de acreditación de la solvencia y de la aportación del certificado de inscripción en el ROLECSP.

De este modo, el Grupo Parlamentario Popular justifica esta nueva modificación como una *“mejora técnica”* que respeta los principios consagrados en la Ley de Contratos, con el objetivo de buscar una mayor *“seguridad jurídica en la aplicación de este procedimiento”*, incluyendo el criterio de la JCCAЕ acerca de los límites del contrato menor y delimitando claramente la regulación sobre gastos menores<sup>96</sup>.

Por su parte, el Grupo Parlamentario Ciudadanos apuesta también por una reforma del tan mencionado artículo 118 de la LCSP, manteniendo una línea similar al vigente hasta febrero de 2020, pero aclarando algunas dudas acerca del mismo. De esta forma, proponen un segundo apartado en el que se incluya una conclusión expuesta y reiterada en diversas ocasiones por las Juntas Consultivas, esto es, la descripción de la contratación menor como *“un procedimiento de adjudicación excepcional, que solo puede ser utilizado para atender necesidades puntuales y esporádicas no recurrentes, cuya satisfacción no pueda alcanzarse por un procedimiento ordinario, con la adecuada planificación anual”*. Igualmente, en la enmienda registrada, se volvería a la limitación recientemente derogada, a saber, *“el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de este artículo”* aclarando el plazo temporal de referencia *“solo podrán celebrarse varios contratos menores con el mismo contratista, si las prestaciones de los contratos son totalmente diferentes, aunque sean del mismo tipo con la limitación temporal referida al ejercicio presupuestario al que se refiere el artículo 28 de esta Ley”*<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie A, de 22 de mayo de 2020, nº 5-2, (121/000005 Proyecto de Ley de medidas urgentes por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.), páginas 13 y 14.

<sup>97</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Op. Cit., páginas 98 y 99.

Finalmente, el Grupo Parlamentario Vox propone en su enmienda volver íntegramente a la regulación previa al Real-Decreto ley 3/2020, al artículo 118.3 de la LCSP vigente hasta febrero de 2020 y a la interpretación dada por la OIREscon, entendiendo que se mantendría una fórmula que garantiza *“la lucha contra la corrupción en la contratación pública, impidiendo el uso abusivo y fraudulento de los contratos menores”*<sup>98</sup>.

En definitiva, la figura del contrato menor no deja indiferente a ningún sector de la sociedad. Su protagonismo en el seno de las administraciones públicas, así como en los órganos de contratación y en los contratistas es máximo. No existe unanimidad acerca del modelo más adecuado para regular la contratación menor y, presumiblemente, en fechas futuras observaremos nuevas variaciones, tal y como ha demostrado hasta el momento la historia de la contratación pública española.

---

<sup>98</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Op. Cit., páginas 198 y 199.

## 8. CONCLUSIONES

En base a todo lo expuesto, procedo a realizar una serie de conclusiones acerca de la figura del contrato menor y las modificaciones estudiadas.

En primer lugar, el contrato menor es necesario. Se trata de un procedimiento simplificado, ágil y eficaz pensado para resolver determinadas necesidades de reducido importe económico de carácter excepcional, siempre y cuando cumplan con los criterios exigidos por la normativa vigente.

Considero que el principal problema del contrato menor reside en su uso y no en la figura en sí misma. Parece un hecho que a través de este modelo de contratación se han incumplido sistemáticamente los límites y principios de la contratación pública. La sospecha de irregularidades administrativas en torno al contrato menor, basadas fundamentalmente en el fraccionamiento indebido del objeto del contrato con el objetivo de servirse de un procedimiento de contratación menos garantista, unido a una pésima gestión del gasto público, han situado a la contratación menor en una esfera turbia y tenebrosa, generando temor en el seno de algunos órganos de contratación y voces críticas que ponen en entredicho su uso y utilidad.

Los objetivos que inspiran a la Ley de Contratos del Sector Público, así como a las Directivas europeas de las que se nutre, se asientan sobre el respeto al principio de transparencia y a la libre concurrencia, la simplificación de trámites que favorezca la inclusión de las pequeñas y medianas empresas en la contratación pública y la eficiencia en el gasto público. La reforma del artículo 118 efectuada por el Real Decreto-ley 3/2020 eliminó la prohibición de suscribir con un mismo contratista varios contratos menores que superasen unas determinadas cuantías. Las razones que justifican esta modificación fueron, de un lado, la incertidumbre que la letra del precepto y los diferentes informes de las Juntas Consultivas de Contratación originaron en el mercado de la contratación pública y, de otro, a juicio de quien escribe estas líneas, su probable ineficacia para la lucha contra la corrupción.

El propósito de este límite era impedir la adjudicación directa a un mismo contratista de manera reiterada. Si bien parece que la supresión de esta barrera puede favorecer el fraude en la contratación, la norma modificada obviaba que muchos entes públicos cuentan con recursos humanos limitados, escasos medios técnicos y presupuestos que ofrecen poco margen para gestionar sus procedimientos de contratación. El principal efecto de esta limitación fue la restricción de la concurrencia que afectó directamente a pequeñas y medianas empresas. De



igual modo, muchos órganos de contratación, sobre todo en territorios donde el tejido empresarial es reducido, se encontraron con ciertas dificultades para adjudicar contratos. El legislador debe encontrar la fórmula que ponga fin a las malas prácticas que han originado innumerables casos de corrupción y fraudes, pero que a su vez afiance el control sobre las adjudicaciones directas en aras de salvaguardar los principios que consagra la legislación de contratos. La búsqueda de este equilibrio es uno de los grandes retos a los que se enfrentan los poderes públicos.

En segundo lugar, es necesaria una apuesta decidida que sitúe al contrato menor en el lugar que se merece, con mecanismos que aseguren que se está utilizando adecuadamente. En la actualidad, la norma exige que el objeto del contrato sea determinado y responda a las necesidades que pretende satisfacer, que se justifique su necesidad, idoneidad y eficiencia y que se opte por la división en lotes siempre que sea posible. Sin embargo, muchas administraciones siguen ajustando las cuantías de sus contratos por debajo de los umbrales que impone la norma, con el fin de evitar procedimientos de contratación más complejos y garantistas. Este uso torticero y retorcido de la norma atenta directamente contra la libre competencia, la igualdad y la eficiencia en la compra pública.

De igual forma, los gestores públicos tienen el deber de planificar adecuadamente la licitación de aquellas necesidades que sean recurrentes y se presenten de forma habitual. Son muchas las prestaciones periódicas que son cubiertas regularmente a través del contrato menor. La LCSP cuenta con mecanismos, como los sistemas de racionalización de la contratación, para hacer frente a estas necesidades. Como ya se ha indicado, el legislador debe vigilar cuidadosamente este uso irregular, y hasta cierto punto generalizado, del contrato menor y establecer pautas que aseguren la correcta elección de los procedimientos de contratación. Del mismo modo, los poderes adjudicadores deben ser responsables y coherentes a la hora de licitar un contrato, elegir la tramitación adecuada y ajustarse a la legalidad vigente.

En relación con los contratos menores de escasa cuantía que se abona mediante el sistema de anticipos de caja fija u otro similar, se ha flexibilizado su régimen de publicidad. Si bien este procedimiento es el más ágil y sencillo, esta modificación deja patente la poca relevancia que tienen estos contratos para los gestores públicos y el limitado control que se realiza sobre los mismos.

En tercer lugar, esta modificación ha dejado pasar la oportunidad de incluir en el expediente de contratación, tal y como ordena la OIReScon, el deber del órgano de contratación

de solicitar tres ofertas, siempre y cuando sea posible, y la justificación de la selección de la oferta de mejor relación calidad-precio. La inclusión de esta exigencia otorgaría, de un lado, mayor seguridad jurídica, y de otro, un control fehaciente que favorezca el cumplimiento de los principios contractuales ya citados.

En definitiva, el Estado debe poner especial atención en el cumplimiento de la transparencia, en la prevención y detección del fraude y en el aprovechamiento de los sistemas alternativos de contratación pública. El poder legislativo debe trabajar en la implantación de sistemas que vigilen cuidadosamente que los procedimientos de contratación se ajustan a las exigencias que recoge la norma, potenciar la coordinación entre las diferentes administraciones y garantizar que los órganos de contratación aplican estos controles de manera rigurosa y estricta. Sin duda, el contrato menor seguirá siendo protagonista de discusiones y profundos debates jurídicos que darán lugar a nuevas modificaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUDO GONZÁLEZ, J.: “El Fraccionamiento de los Contratos: Invalidez y Fraude de Ley”, *Número extraordinario de la revista de estudios locales (CUNAL)*, 2013.

ALMONACID LAMELA, V.: “Menores contratos”, <https://nosoloaytos.wordpress.com/2020/02/06/menores-contratos/>

ARENAS ALEGRÍA, C.C.: “Contratos menores. Limitaciones impuestas en la Ley de Contratos del Sector Público de 8 de noviembre de 2017”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 50, 2019.

BALLINA DÍAZ, D.: “Los sistemas de racionalización de la contratación pública como alternativa al contrato menor”, Observatorio de la Contratación Pública, <http://www.obcp.es/opiniones/los-sistemas-de-racionalizacion-de-la-contratacion-publica-como-alternativa-al-contrato>, 2018.

CANDELA TALAVERO, J.E.: “El fraccionamiento del objeto de los contratos públicos y la fraudulenta utilización del contrato menor”, *Auditoría Pública*, nº 53, 2011.

CASARES MARCOS, A.B.: “El contrato menor como cuestión mayor en la contratación del sector público”, *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)*, nº 59, 2020.

DECASTRO PINEL, F.: Bases jurídicas para la gestión universitaria. Universidad Miguel Hernández de Elche. Tomo I, Editorial Club Universitario, 2008.

FUERTES LÓPEZ, J.: “Contratación del Sector Público: contratos menores, pero no insignificantes”, <https://www.legaltoday.com/opinion/articulos-de-opinion/contratacion-del-sector-publico-contratos-menores-pero-no-insignificantes-2020-03-17/>.

GAMERO CASADO E. y GALLEGRO CÓRCOLES I.: *Tratado de contratos del sector público, tomo II*, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2018.

GARCÉS SANAGUSTÍN, M.: “Los contratos menores en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”, *Revista Española de Control Externo*, nº60, 2018.

JOVE LOSADA, M.A.: “La dialéctica de los contratos menores: legalidad, programación y eficacia”, *Revista Digital Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional CEMCI*, nº 37, 2018.

LÓPEZ MARTÍNEZ, J.: “¿Se abre la mano para la celebración de contratos menores? La reforma del art. 118 de la Ley de Contratos del Sector Público”, <https://adefinitivas.com/arbol-del-derecho/administrativo/contratos-menores/>.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J. M.: “La Instrucción 1/2019 de la OIREscon: una visión positiva y práctica para completar el «cerco» a los contratos menores”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 6, 2019.

MAGARZO FERNÁNDEZ, L.: “Pasado y presente del contrato menor: Una mirada analítica a su régimen jurídico”, *Revista CEFLegal*, nº 229, 2020

MENDILIBAR NAVARRO, P.: “La modificación del contrato menor” <https://es.andersen.com/es/blog/la-modificacion-del-contrato-menor.html>.

DE LA MORENA LÓPEZ, J.: “Evolución histórica de la contratación pública en España”, Observatorio de Contratación Pública, 2012. <http://www.obcp.es/opiniones/evolucion-historica-de-la-contratacion-publica-en-espana>.

MORENO MOLINA, J. A.: “Compras de menor cuantía y sistemas dinámicos de adquisición”, *Contratos del sector público, escenario 2020*, nº II, 2020.

MOREO MARROIG, T.: “Los gastos menores, los pagos menores y las formas especiales de pago” <https://www.administracionpublica.com/los-gastos-menores-los-pagos-menores-y-las-formas-especiales-de-pago/>

MUÑOZ PEDRAZ, A.M.: “Sobre la trascendencia del Real Decreto-Ley 3/2020, de 4 de febrero, en materia de contratos menores ¿practicidad u opacidad?”, *Actualidad Administrativa*, nº6, 2020.

ORQUÍN SERRANO, J.J.: “Adiós a los límites de la contratación menor”, *El consultor de los Ayuntamientos*, nº4, 2020.

ORQUÍN SERRANO, J.J.: “Contrato menor y eficiencia en la contratación pública. Decálogo para una correcta utilización de los contratos menores”, *Contratos del sector público: escenario 2020*, nº II, 2020.

PALACIOS ALBARSANZ, L.M.: “Los contratos menores de importe inferior a cinco mil euros y su tramitación presupuestaria”, *El consultor de los Ayuntamientos*, nº 6, 2020.

PALOMAR OLMEDA, A.: *Contratos Menores en la Ley de Contratos del Sector Público*, Editorial Aranzadi, Cizur Menor, 2019.

PINTOS SANTIAGO, J.: “Los contratos menores en el estado de alarma”, *Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL)*, 2020.

PINTOS SANTIAGO J.: “En ciernes una posible nueva modificación del contrato menor (Actualizada enmiendas PP, Cs y VOX)”. <https://www.jaimepintos.com/en-ciernes-una-posible-nueva-modificacion-del-contrato-menor/> (fecha última consulta: 22/09/2020)

RAZQUIN LIZARRAGA, M. y VÁZQUEZ MATILLA, F.J. (AAVV): *La adjudicación de contratos públicos en la nueva Ley de Contratos del Sector Público*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2017.

## **ANEXOS**

### **I. JURISPRUDENCIA**

Sentencia del TJUE de 5 de octubre de 2000 (Asunto C-16/1998).

Sentencia del TJUE de 15 de marzo de 2012 (Asunto C-574/2010).

Sentencia del TSJ de Islas Canarias, Santa Cruz de Tenerife, nº 364/2004 de 21 abril, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección1ª (JUR 2004\151455).

Sentencia del TSJ de Asturias, nº 355/2017 de 24 abril, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección1ª (JUR 2017\13214).

Sentencia del TSJ de Extremadura, nº 297/2017 de 13 julio, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección1ª (JUR 2017\212547).

Sentencia del TSJ de Madrid, nº 747/2018 de 13 diciembre, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (JUR\2019\76776).

### **II. RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS**

Informe de la JCCPE nº 69/08, de 31 de marzo.

Informe de la JCCPE nº 1/09, de 25 de septiembre.

Informe de la JCCPE nº 6/2016, de 27 de abril.

Resolución del Tribunal Central de Recursos Contractuales nº 571/2016, de 15 de julio.

Expediente de la JCCPE nº 41/2017.

Expediente de la JCCPE nº 42/2017.

Expediente de la JCCPE nº 5/2018.

Expediente de la JCCPE nº 24/18.

Expediente de la JCCPE nº 54/18.

Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía nº 106/2000, de 25 de julio.

Instrucción nº 2/2018, de 22 de marzo, sobre contratos menores en el ámbito de la consejería de empleo, industria y turismo de la Administración del Principado de Asturias.

Informe de la JCCA de la Comunidad de Madrid nº 1/2018, de 11 de abril, sobre adjudicación de contratos menores en la nueva LCSP.

Recomendación de la JCCA de Canarias nº 1/2018 sobre contratos menores.

Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación.

Recomendación 1/2018, de 18 de mayo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura sobre tramitación de los contratos menores.

### III. ARTÍCULO 118 DE LA LCSP

TEXTO VIGENTE HASTA EL 05/02/2020	TEXTO VIGENTE A PARTIR DEL 06/02/2020
<p>1. Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal. En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá el informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato.</p> <p>Asimismo se requerirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.</p> <p>2. En el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando normas específicas así lo requieran. Deberá igualmente solicitarse el informe de las oficinas o unidades de supervisión a que se refiere el artículo 235 cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.</p> <p>3. En el expediente se justificará que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de este artículo. El órgano de contratación comprobará el cumplimiento de dicha regla. Quedan excluidos los supuestos encuadrados en el artículo 168.a).2.º</p> <p>4. Los contratos menores se publicarán en la forma prevista en el artículo 63.4.</p>	<p>1. Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal.</p> <p>2. En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior.</p> <p>3. Asimismo se requerirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.</p> <p>4. En el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando sea requerido por las disposiciones vigentes. Deberá igualmente solicitarse el informe de las oficinas o unidades de supervisión a que se refiere el artículo 235 cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.</p> <p>5. Lo dispuesto en el apartado 2.º de este artículo no será de aplicación en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros.</p> <p>6. Los contratos menores se publicarán en la forma prevista en el artículo 63.4.</p>