

**CONSULTA 036/2026 de 15 de julio de 2026. Contrato menor de servicios de prestación sucesiva: fraccionamiento temporal e irregular del objeto del contrato.**

1

### **CONSULTA (discurso directo)**

*“Tenemos un servicio de cafetería, cedemos unas instalaciones a una empresa y esta presta el servicio a cambio nos da una pequeña cantidad. Cada año hacemos un pliego de condiciones lo publicitamos en la web del centro y firmamos un contrato. con la que más confianza nos ofrezca (no siempre la más barata)*

*El servicio de mantenimiento del centro, todos los años publicamos un pliego de condiciones en nuestra página y en un consejo escolar valoramos las propuestas y hacemos un contrato menor con la empresa que mejor nos parezca (no siempre la más barata). Este contrato puede ascender a 7000 u 8000€ anuales*

*Les agradecería cualquier comentario sobre el proceso de estos dos trámites y sobre la obligatoriedad de publicitarlos y repetir el trámite anualmente.”*

### **RESPUESTA**

La consulta tiene por objeto que este servicio valore la adecuación a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP, en adelante) de los procedimientos que se están llevando a cabo por el centro docente para la adjudicación de los contratos de mantenimiento y cafetería. De los términos del escrito remitido se desprende que el centro viene formalizando contratos menores para la prestación del servicio de cafetería, al igual que ocurre con el segundo de los supuestos mencionados —el servicio de mantenimiento—. Por ello, la respuesta a la consulta se centrará en analizar la idoneidad de formalizar un contrato menor para atender la necesidad de estas prestaciones.

Asimismo, se infiere que ambos servicios tienen carácter recurrente —cada año se formaliza un contrato menor con el mismo objeto contractual: el servicio de cafetería, en un caso, y el servicio de mantenimiento, en otro—.

Sobre la posibilidad de formalizar contratos menores para atender necesidades de carácter recurrente ha tenido ocasión de pronunciarse este servicio en varias ocasiones; sin ánimo de exhaustividad, podemos traer a colación lo indicado en la consulta 088-2025:

*“(…) hay que partir del régimen jurídico de los contratos menores, que encuentran su regulación en los artículos 118 y 131 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP, en adelante). Así, el primero de ellos dispone que:*

*(…)*

*No se exige para este tipo de contratos el resto de documentación prevista para otros adjudicados mediante el procedimiento abierto, restringido o negociado; así, no es necesario que figuren en el expediente los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas, no se requiere la prestación de garantías, ni la formalización de contrato. Además, los contratos menores no requieren de publicidad previa y licitación, pudiendo adjudicarse directamente a un determinado operador económico, tal y como establece el artículo 131.3 de la LCSP: (…)*

*Sentado lo anterior, plantea el consultante la posibilidad de llevar a cabo la contratación de un servicio recurrente, que responde a la misma necesidad cada año y cuyo coste anual oscila entre 800 y 900 euros.*

*(…)*

*Sobre la viabilidad de encadenar la celebración de varios contratos menores de forma sucesiva, se ha pronunciado la doctrina sin que sea esta una cuestión pacífica, habiendo sido objeto de diversas interpretaciones de diferentes órganos consultivos, las cuales se analizarán a continuación.*

Así, la Resolución de 6 de marzo de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), por la que se publica la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, (...) señalaba lo siguiente dentro del Punto I: *Ámbito objetivo de las limitaciones establecidas en el artículo 118.3 de la LCSP. Naturaleza excepcional del contrato menor y criterios de distinción del posible fraccionamiento de la prestación:*

*“(...) la suscripción de contratos menores debe realizarse siguiendo las siguientes directrices:*

*1. La justificación de su necesidad y causa de su falta de planificación, por lo que no podrán ser objeto de un contrato menor prestaciones que tengan carácter recurrente, de forma que, año tras año, respondan a una misma necesidad para la entidad contratante, de modo que pueda planificarse su contratación y hacerse por los procedimientos ordinarios.*

*(...)”.*

*Como podemos observar, la OIReScon limita el uso de la contratación menor para prestaciones que tengan carácter recurrente y que año tras año respondan a la misma necesidad, abogando, para estos casos, por la utilización de los procedimientos ordinarios. (...).*

*Sin embargo, y como adelantábamos, esta cuestión no es pacífica por lo que otros órganos consultivos matizan dichas limitaciones. En este sentido, el Consell Juridic Consultiu de la Comunitat Valenciana en su Dictamen 211/2021, dentro del apartado d) Limitación derivada de las características de las **prestaciones que pueden ser contratadas** mediante contratos menores, señaló lo siguiente (el resaltado en negrita es nuestro):*

*“(...).*

*En definitiva, este Órgano consultivo, en línea con la doctrina de las Juntas Consultivas de Contratación Pública, estima que los contratos menores no deben ser utilizados para cubrir necesidades que correspondan a prestaciones periódicas o recurrentes, de forma, que cada año, respondan a una misma*

*necesidad para el órgano de contratación, y puedan, por tanto, conformar, realmente, un contrato mayor, atendiendo a su duración y al valor estimado acumulado de dichos contratos. La adquisición mediante contratos menores sucesivos de bienes y servicios para cubrir necesidades de carácter recurrente no es el mecanismo adecuado a la normativa de contratación pública, cuando, como se señala en el Informe 14/2014 de la JCCA de Cataluña, “estas contrataciones sucesivas supongan una alteración de las normas de publicidad y de las relativas a los procedimientos de adjudicación que se hubieran tenido que aplicar”.*

*De esta forma, la reserva de los contratos menores a las prestaciones periódicas o recurrentes presenta, no obstante, dos matizaciones:*

*Por un lado, aunque los gastos recurrentes no han de adjudicarse a través del contrato menor, **lo que tampoco parece lógico es que el contrato menor quede vedado para cualquier tipo de gasto recurrente, aun cuando sea de escasa cuantía (200 euros). Por ello, dado que los contratos recurrentes de servicios o suministros tienen una duración máxima de cinco años (art. 29.4 LCSP), a juicio de este Órgano consultivo, no se estaría ante un supuesto de fraccionamiento irregular de contrato en aquellos supuestos en los que el valor estimado del contrato menor sea igual o inferior a los 3.000 euros, en cómputo anual (no abonados mediante el sistema de anticipos de caja fija o similar), pues ni siquiera en su duración máxima de 5 años se alcanzarían los 15.000 euros, no soslayándose el umbral del contrato menor. (...)***

*“2) (...)*

*En relación con esta cuestión, en el Informe 14/2020 de la JCCPE, se señala que “El artículo 29.8 de la LCSP indica que “Los contratos menores definidos en el apartado primero del artículo 118 no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga.” **Ni esta norma ni el propio artículo 118 contienen una prohibición expresa para la realización de prestaciones idénticas en ejercicios sucesivos mediante el contrato menor. Sin embargo, no es ésta la***

*única regla que debemos tener en cuenta para poder responder a la cuestión que se nos ha planteado.*

*El artículo 99.2 de la LCSP indica 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.*

*Este criterio se completa con la regla que se recoge en el artículo 101 de la LCSP, apartado 4, al disponer que la elección del método para calcular el valor estimado no podrá efectuarse con la intención de sustraer el contrato a la aplicación de las normas de adjudicación que correspondan. Por tanto, lo que se contempla en la norma legal es una prohibición del fraude que supone el fraccionamiento indebido del contrato”.*

*Esta circunstancia, como se recordó asimismo en los Informes 41 y 42 de 2018, de la JCCPE, se puede producir con frecuencia en todos aquellos procedimientos de adjudicación en que exista un umbral cuya superación obliga a aplicar normas de contratación más rígidas. Este es el caso de los contratos menores en que, mediante un fraccionamiento artificioso e indebido del objeto del contrato, cabría sustraer de la necesidad de licitar a ciertas prestaciones cuya periodicidad es bien conocida por el órgano de contratación. De este modo, la división temporal de la prestación puede, en ciertos casos, permitir la aplicación de un tipo de procedimiento que, si se considerase la posibilidad de celebrar el contrato por un periodo de tiempo superior, quedaría excluido (IJCCPE 73/2018).*

*Expuesto lo anterior, este servicio comparte esta última interpretación, en tanto que podría considerarse admisible la celebración de sucesivos contratos menores de servicios siempre que, sumando la cuantía acumulada de todos los contratos celebrados durante cinco años -que es el período máximo establecido para los contratos de servicios de prestación sucesiva- no se supere el importe de 15.000 euros establecido como límite en el artículo 118 de la LCSP. En el caso que nos ocupa, el gasto total, según el consultante, sería de aproximadamente entre 4.000 y 4.500 euros, quedando, por tanto, lejos del umbral señalado.*

*(...)*

Por tanto, y como **conclusión** a todo lo anterior:

- *El contrato menor es un instrumento regulado en la LCSP, que garantiza la eficiencia mediante la agilización en la tramitación administrativa y la optimización de los recursos establecidos, al no exigir algunos de los trámites y requisitos que sí son obligatorios para otros procedimientos de contratación ordinarios.*
- *No obstante, la contratación menor, aun siendo una herramienta a disposición de los órganos de contratación, debe utilizarse de una forma sana, lo que impide su uso con carácter fraudulento; es decir, cuando tenga por finalidad fraccionar el objeto del contrato para evitar los requisitos de publicidad que resultarían aplicables, pues ello atentaría a los principios de libre concurrencia, igualdad, transparencia y publicidad, que rigen en materia de contratación.*
- *Fuera de estos casos, entendemos que la contratación menor podría ser aplicable para satisfacer necesidades recurrentes de escasa cuantía que no impliquen dicho fraccionamiento irregular. Por ello, y aunque el artículo 29.8 de la LCSP establece la limitación de duración de un año para los contratos menores, en opinión de este servicio, el órgano de contratación podría llevar a cabo la tramitación de sucesivos contratos de este tipo, siempre que, aun cuando se contratara por el límite máximo previsto en el artículo 29.4 para los contratos de servicios de prestación sucesiva (5 años), el importe acumulado durante ese periodo no supere el máximo previsto para el contrato menor (15.000 €).*
- (...)”.

Junto a la anterior doctrina puesta de manifiesto en la consulta a que se ha hecho referencia, cabe también mencionar el Informe 21/2025 de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña (el resultado es nuestro):

*“(…) Ciertamente, se produce el fraccionamiento del objeto de un contrato cuando este no es completo, ya sea porque se divide en fracciones temporales, (...) ya sea porque se han separado las prestaciones, (...)”*

*Sin embargo, estas afirmaciones, (...) no comportan que haya una prohibición legal, ni siquiera doctrinal, de cubrir necesidades periódicas o recurrentes con contratos menores*



(...) de la misma manera que el hecho de que la planificación sea un mecanismo muy útil, entre otros, para hacer un uso más adecuado de la contratación pública, no puede dar a entender que las necesidades que se pueden planificar no puedan ser objeto de un contrato menor o, lo que es lo mismo, que no se pueda planificar un contrato menor.

7

(...)

II. La suscripción de contratos menores sucesivos para cubrir necesidades de carácter periódico o recurrente **puede ser conforme a la normativa** de contratación pública, **siempre que no derive de un fraccionamiento indebido de su objeto y que el valor estimado en conjunto de los contratos no exceda en la anualidad el umbral de la contratación menor** (...) Además, en el caso de pagos menores que se repiten en varias anualidades, **un criterio a tener en cuenta para valorar si la suscripción de los contratos menores sucesivos puede derivar de un fraccionamiento indebido es el de comprobar que el valor estimado en conjunto de los contratos menores llevados a cabo en un periodo de cinco años** –duración máxima que pueden tener los contratos de trato sucesivo– **no excede el umbral máximo del contrato menor, ya que en estos casos, incluso contratando de forma agrupada las prestaciones por el periodo máximo de tiempo que permite la normativa de contratación pública, el contrato seguiría teniendo un valor estimado de contrato menor.**

III. En todo caso, a la hora de analizar y decidir la procedencia de la contratación menor, los órganos de contratación deben tomar en consideración no solo el cumplimiento de los requisitos exigidos por estos contratos, sino también los principios de eficiencia y de uso adecuado de los recursos públicos, y han recurrir a la mejor opción para el interés público, de manera que si se prevé que se pueden obtener resultados mejores con una licitación con publicidad y concurrencia, valorando también los recursos que destinan para llevarla a cabo, tienen que escoger esta opción (...)

Asimismo, en caso de duda ante la determinación de si una contratación recurrente constituye un fraccionamiento irregular, habría que optar por no recurrir a la contratación menor, vista la excepción que supone a los principios que rigen la contratación pública”.

Expuesto lo anterior, y aplicando la doctrina al caso planteado podemos indicar que, en principio, no constituye un obstáculo para que pueda formalizarse un contrato menor que las necesidades de la prestación de los servicios de cafetería y de mantenimiento tengan carácter periódico o recurrente. Sí será un obstáculo si la celebración del menor implica un fraccionamiento ilícito del objeto del contrato.

Así pues, en el caso de prestaciones de carácter sucesivo o recurrente habrá de tenerse en cuenta que no puede producirse un fraccionamiento irregular del objeto del contrato, ya sea porque se separen prestaciones que deberían conformar un único objeto contractual, ya sea porque se produzca un fraccionamiento temporal, celebrándose año tras año contratos con el mismo objeto con la única finalidad de eludir los límites cuantitativos y temporales a los que está sujeto el contrato menor, cuando desde un inicio se conoce que la necesidad tendrá continuidad en ejercicios posteriores.

En el supuesto planteado, dado que se trata de prestaciones de carácter sucesivo, el límite temporal que puede alcanzar el contrato es el de cinco años, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29.4 de la LCSP. Por tanto, habrá que comprobar si el valor estimado del contrato, calculado por ese periodo máximo de tiempo, se encuentra o no dentro del umbral de los 15.000 € que, para el contrato de servicios, establece el artículo 118.1 de la LCSP.

Según se indica en la consulta, el coste del servicio de mantenimiento puede ascender a 7.000 € u 8.000 € anuales; luego, si multiplicamos esos importes por cinco —periodo máximo de duración para este tipo de contratos— obtendríamos un resultado de 35.000 € o 40.000 €, lo que excedería ampliamente el umbral de los 15.000 € que la LCSP establece como límite para poder formalizar un contrato de servicios.

De acuerdo con lo anterior, el servicio de mantenimiento no podría formalizarse con un contrato menor, pues, al tratarse de un servicio de carácter recurrente, que se lleva a cabo año tras año, con un umbral que superaría los límites de aquel, implicaría un fraccionamiento —temporal— del objeto del contrato, de carácter irregular, que tendría como efecto eludir los requisitos de publicidad y el procedimiento de adjudicación que legalmente corresponden, vulnerando los principios de igualdad, publicidad y libre concurrencia que deben presidir toda contratación.

Descartado el contrato menor, el servicio de mantenimiento deberá adjudicarse a través del procedimiento de adjudicación que corresponda, teniendo en cuenta lo establecido en el

artículo 131 de la LCSP y las características del correspondiente contrato. Sobre la elección del procedimiento y otras cuestiones relacionadas con el mismo se puede visualizar la [consulta 025-2023](#) que ese centro nos hizo en su día, y en la que se analizó la naturaleza jurídica del servicio de restauración, la distinción entre contrato de servicios y concesión de servicios, el procedimiento de adjudicación, el contrato menor, la publicidad de la licitación, y los criterios de adjudicación del contrato.

En cuanto al servicio de cafetería, se desconoce cuál sería su valor estimado; sin embargo, resultaría de aplicación lo indicado anteriormente para el servicio de mantenimiento. De modo que el centro educativo deberá comprobar si el valor estimado a que asciende una anualidad del servicio de cafetería, multiplicado por los cinco años que, como máximo, puede tener un servicio de prestación sucesiva, arroja como resultado un importe económico inferior o superior a 15.000 €. Si es igual o superior no podrá formalizarse un contrato menor, en virtud de lo dispuesto en el artículo 118.1 de la LCSP.

Por otro lado, podemos indicar que la adjudicación de los contratos se ha realizado con un criterio totalmente subjetivo, ya que se señala en la consulta que, tras haber publicitado estos contratos en la web del instituto, y haber recibido varias ofertas, la adjudicación se ha realizado con la empresa que —cita textual— “más confianza nos ofrezca” y “que mejor nos parezca”, señalando, además, que la oferta **no es siempre la más barata**.

A tal efecto hemos de indicar que la LCSP establece como una de sus finalidades —artículo 1.1— asegurar en la contratación —en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad— *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*.

Por otra parte, el artículo 150 de la LCSP establece en su apartado primero que “*Cuando el único criterio a considerar sea el precio, se entenderá que la mejor oferta es la que incorpora el precio más bajo*”.

De acuerdo con lo expuesto, debe respetarse el principio de eficiencia económica en la adjudicación de los contratos, también en el ámbito del contrato menor, seleccionando siempre la oferta económicamente más ventajosa conforme a los criterios previamente establecidos. Así

pues, si el único criterio de adjudicación del contrato es el precio, el contrato habrá de adjudicarse a la oferta de menor importe, aun cuando no sea la que “*más confianza*” genere al órgano de contratación.

10

Como **conclusión** de lo anterior, cabe indicar lo siguiente:

- La formalización de un contrato menor para atender necesidades periódicas o recurrentes podrá realizarse siempre que no se fraccione ilícitamente el objeto del contrato, ya sea porque se separen las prestaciones o porque se divida en fracciones temporales.
- Dada la cuantía anual del servicio de mantenimiento, y teniendo en cuenta que el importe resultante de multiplicarla por la duración máxima prevista para este tipo de contratos en la LCSP —cinco años— excedería el límite cuantitativo de 15.000 € establecido en el artículo 118.1 de la LCSP para los contratos menores de servicios, nos encontraríamos ante un fraccionamiento temporal e irregular del objeto contractual. Tal actuación tendría por efecto eludir los requisitos de publicidad y el procedimiento de adjudicación legalmente establecidos, vulnerando los principios de igualdad, publicidad y libre concurrencia que deben presidir la contratación pública.
- En cuanto al servicio de cafetería, del que se desconoce su valor estimado, y a la eventual formalización sucesiva de contratos menores para su prestación, la entidad consultante deberá tener en cuenta lo señalado anteriormente respecto del servicio de mantenimiento.
- En la adjudicación de los contratos, también en el ámbito del contrato menor, debe respetarse el principio de eficiencia económica, seleccionando siempre la oferta económicamente más ventajosa conforme a los criterios previamente establecidos. Así pues, si el único criterio de adjudicación del contrato es el precio, el contrato habrá de adjudicarse a la oferta de menor importe, aun cuando no sea la que “*más confianza*” genere al órgano de contratación.



Finalmente, indicar que la presente respuesta a la consulta planteada tiene carácter meramente informativo y, en ningún caso, resulta vinculante.

Es muy importante para el servicio InfocontrataCLM valorar la calidad de la atención que ofrecemos; para ello, ponemos a su disposición esta breve encuesta. Estaríamos encantados de recibir su opinión para poder seguir mejorando. ¡Muchas gracias por su colaboración!

[Califique la respuesta a esta consulta](#)

#### SERVICIO DE ASESORAMIENTO Y NORMALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN