

CONSULTA 088/2025 de 4 de noviembre de 2025. Sobre la posibilidad de celebrar contratos menores de carácter recurrente. DISPOSICIONES GENERALES SOBRE LA CONTRATACIÓN DEL SP / PREPARACIÓN DE LOS CONTRATOS DE LAS AAPP

1

CONSULTA (discurso directo)

“Disponemos de un servicio de recogida y destrucción de papel (una empresa recoge de unos contenedores especiales el papel y luego lo destruye y nos lo certifica). Se trata de un servicio necesario y recurrente que responde a una misma necesidad año tras año. El coste anual de este servicio oscila entre 800 y 900 euros.

Considerando que se trata de una prestación recurrente y panificable, y que el valor acumulado en un período de 5 años no alcanzaría los 15.000 euros (aproximadamente entre 4.000 y 4.500 euros), surge la duda sobre el procedimiento de contratación aplicable.

Actualmente es el segundo año que pensamos hacerlo y no tenemos claro si debemos licitarlo o podemos celebrar en este caso contratos menores previa justificación de la necesidad y petición de ofertas”.

RESPUESTA

En relación con la citada consulta, 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:

“Artículo 118. Expediente de contratación en contratos menores.

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.

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.

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.

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.

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.

6. Los contratos menores se publicarán en la forma prevista en el artículo 63.4.”

Esta regulación establece para los contratos menores, dada su escasa cuantía, un régimen de tramitación bastante simplificado en el que sólo se exige un informe del órgano de contratación que justifique el no fraccionamiento del contrato, la aprobación del gasto y la factura correspondiente; en el contrato menor de obras, además, debe constar el presupuesto de las obras y, en su caso, el proyecto y el informe de las oficinas o unidades de supervisión sobre estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.

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: *“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 118”*.

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*.

En este punto, hay que recordar que el artículo 29.4 de la LCSP, establece un límite para la duración de este tipo de contratos: *“4. Los contratos de suministros y de servicios de prestación sucesiva tendrán un plazo máximo de duración de cinco años, incluyendo las posibles prórrogas que en aplicación del apartado segundo de este artículo acuerde el órgano de contratación, respetando las condiciones y límites establecidos en las respectivas normas presupuestarias que sean aplicables al ente contratante”*. Por este motivo, entendemos que el consultante se refiere en su consulta a un importe acumulado para un período de 5 años.

Por su parte, en cuanto a los límites generales del contrato menor -y concretamente del contrato menor de servicios, que es el caso que nos ocupa-, la normativa contractual establece dos:

- El límite cuantitativo: su valor estimado debe ser inferior a 15.000 euros (artículo 118.1).
- El límite temporal: su duración no podrá ser superior a un año ni ser susceptible de prórroga (artículo 29.8).

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, regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, -cuya aplicación es obligatoria dentro del ámbito de la Administración General del Estado pero existen discrepancias en cuanto su alcance respecto a Comunidades Autónomas y Entidades Locales,



considerándose, para algunos autores, no vinculante para estas- 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:*

“(…). Habida cuenta de lo anterior y teniendo en cuenta el marco establecido del apartado 3 del artículo 118 de la LCSP, 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.

2. El valor estimado de la contratación menor, en ningún caso podrá superar los límites establecidos en el artículo 118.1 de la LCSP, calculado conforme a las reglas indicadas en el artículo 101 de la misma norma.

3. Debe justificarse la ausencia de fraccionamiento del objeto de contrato. Es decir, debe justificarse que no se han separado las prestaciones que forman la «Unidad funcional» del objeto del contrato con el único fin de eludir las normas de publicidad en materia de contratación. En este sentido, el criterio relativo a la «Unidad funcional» para distinguir si existe fraccionamiento en un contrato menor estriba en si se pueden separar las prestaciones que integran el citado contrato; y en el caso de que se separen, si las prestaciones cumplen una función económica o técnica por sí solas. Así, la justificación debe versar sobre la indispensable e intrínseca vinculación entre las prestaciones en cuestión para la consecución de un fin, esto es, la satisfacción de la necesidad que motiva la celebración del contrato.

En sentido contrario, las prestaciones que tienen una función técnica individualizada pero forman parte de un todo (Unidad operativa), estando gestionadas por una Unidad organizativa (Unidad gestora) no suponen fraccionamiento y podrán ser objeto de contratación menor si se cumplen el resto de requisitos para esta modalidad. Así, no existirá fraccionamiento en el caso de prestaciones contratadas separadamente que

sirven un mismo objetivo o necesidad, pero que de manera individualizada no sufre menoscabo en su ejecución, conservando su sentido técnico o económico, pudiéndose ejecutar separadamente.

En aquellos supuestos en los que las prestaciones son completamente diferentes y no supongan un fraccionamiento del objeto, aunque sea un mismo tipo de contrato, podrán celebrarse varios contratos menores con el mismo contratista, si bien, como se ha indicado anteriormente, estas circunstancias deberán quedar debidamente justificadas en el expediente”.

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. Al mismo tiempo, vela por la justificación del no fraccionamiento del contrato con el fin de eludir las normas de publicidad en materia de contratación.

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. Así, en el citado informe 14/2014 de la JCCP de Cataluña se señala que “la suscripción de diversos contratos menores que podrían conformar el objeto de un único contrato no implicaría un supuesto de fraccionamiento irregular, si la misma adquisición mediante un único contrato también hubiera podido llevarse a cabo recurriendo a la suscripción de un contrato menor”.*

Por otro lado, y para los gastos abonados mediante el sistema de anticipos de caja fija u otro similar, la propia LCSP de 2017, en el apartado 5 del artículo 118, en la redacción dada por el RDL de 2020, dispone que “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”. En relación con los anticipos de caja fija, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, establece que se entienden por aquellos 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. De esta forma, los gastos recurrentes cuyo valor estimado en cómputo anual sea inferior a los 5.000 euros, puedan adjudicarse mediante contratos menores, cuando el pago se efectúe a través de anticipos de caja fija o un sistema equivalente. Lo que supone, por tanto, acudir a un contrato menor para atender gastos periódicos y repetitivos, teniendo en cuenta

que la naturaleza del procedimiento de anticipo de caja es precisamente, atender esos gastos periódicos y repetitivos y que esta posibilidad es reconocida expresamente por la propia ley de contratos, aunque para contratos por importe inferior a 5.000 euros”.

7

Además, el propio Dictamen 211/2021, trayendo a colación un Informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, con ocasión de analizar la prohibición de fraccionamiento del objeto del contrato, viene a señalar que la LCSP no contiene una prohibición expresa para realizar prestaciones idénticas en ejercicios sucesivos mediante un contrato menor (el resaltado es nuestro):

“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).

En una línea similar a la sostenida por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, se pronuncian LARREA VILLARROYA, FLORENCIO e IRIBARREN HERNÁIZ, JAVIER en el artículo de opinión *Contrato menor y necesidades recurrentes: una tensión legal no resuelta*, publicado en el Observatorio de Contratación Pública. En él, los autores destacan que la exclusión de las necesidades recurrentes del ámbito del contrato menor no está legalmente exigida. A partir de esta premisa, defienden la posibilidad de celebrar contratos menores para dar satisfacción a estas necesidades bajo las siguientes consideraciones:

*“La virulencia doctrinal contra el contrato menor trae causa de diversos acontecimientos de la reciente historia de España, en la que el contrato menor ha servido como instrumento al servicio de prácticas dudosas cuando no abiertamente corruptas. Sin embargo, no puede perderse de vista que su existencia aparece y discurre ligada al principio de eficiencia, como fundamento básico de la gestión administrativa consagrado en el **artículo 103.1 de la Constitución**.*

(...)

(...). La historia reciente de este país demuestra que conviene limitar el uso del contrato menor, aquí no hay debate, pero muy probablemente el movimiento pendular que propone la doctrina no pueda soportarse por el endeble aparato burocrático dedicado a menesteres contractuales que presentan las Administraciones españolas.

(...)

La prohibición del contrato menor recurrente, (...) desemboca en la objetable práctica de licitar contratos cuyo valor estimado puede resultar poco menos que irrelevante, (...). Y decimos objetable atendiendo a la inversión que en términos de recursos humanos lleva aparejada toda licitación, con la necesaria movilización de equipos de trabajo de múltiples órganos (sin ánimo exhaustivo: el órgano impulsor, los servicios jurídicos, el



órgano de contratación, la intervención, puede que mesa de contratación). Este despliegue de medios, para según qué contrataciones, no resulta fácilmente conciliable con buena parte de los principios de actuación de las Administraciones Públicas, por encima de todos el de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, pero sin olvidar la eficacia, la suficiencia y la economía de medios o la racionalización y agilidad de los procedimientos y de las actividades materiales de gestión.

(...).

De entrada el artículo 29.4 establece que los contratos de suministros y de servicios de prestación sucesiva tendrán un plazo máximo de duración de cinco años. Desde estas líneas consideramos que el valor estimado del contrato sucesivo, en esa duración máxima, podría utilizarse sin riesgo como elemento para determinar si la licitación resulta o no preceptiva. Así, con la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña, en su informe 14/2014, defendemos que “la suscripción de diversos contratos menores que podrían conformar el objeto de un único contrato no implicaría un supuesto de fraccionamiento irregular, si la misma adquisición mediante un único contrato también hubiera podido llevarse a cabo recurriendo a la suscripción de un contrato menor”. Por lo tanto, si en su duración máxima de cinco años (plazo poco acorde, por cierto, con la obligación de someter periódicamente a concurrencia las contrataciones), el valor estimado del contrato no alcanza los umbrales de la contratación “mayor”, no resultaría necesaria la licitación. Pensemos en las necesidades antes relacionadas y en algunos de sus importes. Existen mantenimientos o adquisiciones que en esa duración máxima apenas alcanzan el mileurismo”.

(...)

Por otro lado, creemos que debe establecerse una clara diferencia entre duración del contrato y duración de la necesidad a satisfacer. En este sentido, la ley limita a cinco años la duración de contratos de servicios o de suministros (incluidas sus prórrogas), pero evidentemente no limita la duración de la necesidad a satisfacer (art. 29.4 LCSP); es decir, si licitamos un contrato de limpieza su duración máxima será de cinco años, aunque la necesidad, (...), se va a alargar durante más tiempo. De la misma manera, creemos que cuando la Ley limita a un año sin posibilidad de prórroga la duración de los contratos

menores está limitando la duración del contrato menor, pero en modo alguno está impidiendo que mediante un contrato menor se satisfagan necesidades que previsiblemente vayan a durar más de un año. Esta misma interpretación subyace en el Informe 90/2018, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 90/18, referida a la contratación de acceso a base de datos y publicaciones, en el sentido de que dichos contratos tienen una duración máxima de un año, lo cual no impide que la necesidad administrativa se prolongue en el tiempo.

Por último la ley, indirectamente, da carta de naturaleza a la existencia válida de contratos menores repetitivos y periódicos. No por nada dispone (artículos 63.4, 335.1 y 346.3) que existen contratos menores cuyo pago se satisface por el sistema de anticipo de caja fija (ACF).

(...)

A nuestro juicio, aunque es deseable que determinados gastos recurrentes no se adjudiquen a través del contrato menor, lo que no parece aceptable es que el contrato menor quede vedado para cualquier tipo de gasto recurrente. No es proporcionado ni eficiente que un gasto anual recurrente de 200 euros no pueda tramitarse a través de un contrato menor, cuando paralelamente puede contratarse a través de un contrato menor la elaboración de un estudio o proyecto técnico de 14.999 euros, o un refuerzo de firme de carretera de 39.999 euros. (...)”.

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.

En apoyo a ello, conviene recordar que uno de los principales límites exigidos por la normativa contractual es la prohibición de fraccionar el objeto del contrato con el fin de disminuir su cuantía y eludir requisitos de publicidad o relativos al procedimiento de adjudicación (ex artículo

99.2 LCSP). En este supuesto, la cuantía total acumulada no supondría un fraccionamiento indebido ya que se encuentra, con amplio margen, dentro de los límites del contrato menor.

En adicción, es importante destacar que el contrato menor se constituye como un instrumento previsto en la normativa para garantizar eficiencia en la gestión pública, al permitir una tramitación más ágil que reduce cargas burocráticas y de personal, y facilita la consecución de los intereses públicos.

11

No obstante lo anterior, el órgano de contratación también podría optar por llevar a cabo la tramitación de un procedimiento abierto súpersimplificado en los términos del artículo 159.6 de la LCSP, siendo este un procedimiento que también ofrece agilidad en su tramitación, en tanto reduce algunos plazos y elimina algunos trámites, al mismo tiempo que refuerza los principios de publicidad y concurrencia, al requerir la publicación de un anuncio de licitación.

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 €).

- En el supuesto que nos ocupa, el gasto total estimado (entre 4.000 y 5.000 euros), quedaría claramente por debajo del umbral legal exigido, por lo que entendemos que no se produciría un fraccionamiento ilegal del contrato en los términos del artículo 99.2 de la LCSP.
- Sin perjuicio de lo anterior, el órgano de contratación podría optar por tramitar un procedimiento abierto súpersimplificado, que se caracteriza por la reducción de plazos y la agilidad en su tramitación, al mismo tiempo que refuerza los principios de publicidad y concurrencia.

12

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 a la que podrá acceder haciendo clic en cualquiera de las caritas que aparecen a continuación. Estaríamos encantados de recibir su opinión para poder seguir mejorando. ¡Muchas gracias por su colaboración!

[Califique la respuesta a esta consulta](#)

EL SERVICIO DE ASESORAMIENTO Y NORMALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN