

# Cuestiones prácticas en la tramitación de la contratación menor

María Teresa Peiró García-Machiñena

*Funcionaria de carrera del Gobierno de Canarias, perteneciente al cuerpo de Administradores financieros y tributarios*

*Interventora delegada de la consejería de Educación de 1995 a 2007*

*Jefe de servicio de regimen jurídico y AAGG de la DGTNT de la consejería de Presidencia de 2008 a 2015*

*Directora General de RREE del SCS de 2015 a 2017*

*Secretaria de la junta consultiva de contratación pública de Canarias de febrero de 2017 a octubre de 2024*

**RESUMEN:** Se pretende ofrecer unas pautas para una aplicación correcta de la contratación menor, ajustada a la normativa de aplicación, actualmente recogida en la LCSP y basándose en informes de las diferentes juntas consultivas.

**ABSTRACT:** The aim is to offer guidelines for the correct application of minor contracts in accordance with the applicable regulations currently included in the LCSP and based on reports from the various advisory boards

**SUMARIO:** 1. CONSIDERACIONES GENERALES. 2. CONTRATACIÓN MENOR Y DIRECTIVAS EUROPEAS. 3. REGULACIÓN EN LA NORMATIVA ANTERIOR A LA LCSP. 4. REGULACIÓN DEL CONTRATO MENOR EN LA LCSP. 5. CARACTERÍSTICAS.

No hay duda, que cuando se aborda la materia relativa a la contratación pública siempre hay un apartado en el que de forma específica se hace referencia a la contratación menor, dado que, sin ánimo de exagerar, esta figura contractual es el procedimiento más utilizado por todos los poderes adjudicadores, independientemente de su tamaño, tanto por órganos de contratación del Estado, de las Comunidades Autónomas (CCAA) y de las Entidades Locales (EELL).

Además, la regulación de la contratación menor es de las cuestiones que más confusión y disparidad de criterios ha provocado en los gestores de la contratación pública, dando lugar a numerosos artículos, informes y estudios sobre el tema, no siendo en muchas ocasiones, coincidentes en sus criterios, lo cual gene-

ra aún mayor incertidumbre a la hora de su aplicación. Y como se ha dicho anteriormente, es el procedimiento de adjudicación más utilizado por los diferentes órganos de contratación e incluso en varias organizaciones, es el único que se utiliza, por ello la importancia de una buena y correcta utilización del mismo.

Ante esta situación, la intención de este trabajo consiste en ofrecer una serie de pautas para una aplicación correcta de la contratación menor, ajustada a la normativa de aplicación, que actualmente se encuentra recogida en 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, (en adelante LCSP), con el apoyo de informes o recomendaciones de las diferentes Juntas Consultivas de Contratación Pública tanto del Estado como de las CCAA, si bien se tendrán en cuenta preferentemente los emitidos por la Junta Consultiva de Contratación Pública de Canarias.

## **1. CONSIDERACIONES GENERALES**

El contrato menor se articula como un régimen jurídico excepcional, dirigido a atender necesidades de poca cuantía, que deben ser cubiertas por los poderes adjudicadores, simplificando el procedimiento administrativo, y en el que prima su agilidad.

Es un sistema excepcional, pero que, en la realidad, ocurre todo lo contrario, ya que la experiencia demuestra que se ha convertido en el instrumento básico y casi único para la adjudicación de contratos públicos. El contrato menor es una figura de uso muy intenso. Las contrataciones de pequeñas cuantías suponen en conjunto una gran cantidad de euros que a priori puede pensarse que no son correctas o que está actuando de forma irregular, relacionándose con problemas de fraude o corrupción.

Si bien es un medio adecuado para cubrir determinadas necesidades de forma rápida, su utilización indebida, repetitiva, abusiva y generalizada ha provocado muchos supuestos de corrupción, por lo que debe tenerse cuidado en su aplicación.

Pero no por ello el contrato menor debe ser demonizado. El contrato menor está previsto en la normativa y es una figura que utilizada correctamente permite una agilización importante en el cumplimiento de los fines públicos

El contrato menor posibilita satisfacer las necesidades públicas de una manera rápida, con un procedimiento ágil y sencillo, dada la escasa cuantía del mismo. Sin embargo, debemos tener en cuenta que son una excepción a los principios de libertad de acceso a las licitaciones y publicidad, a la libre competencia y a la selección de la oferta económicamente más ventajosa. No deja de ser una adjudicación «a dedo» y, por tanto, contraria a los principios generales de la contratación pública; ausencia de transparencia, favorecedor de la corrupción

## Cuestiones prácticas en la tramitación de la contratación menor

y genera ineficiencia económica, teniendo en cuenta además la existencia en la LCSP de nuevos procedimientos de adjudicación que están orientados a contratar de una forma sencilla, eficaz y eficiente

La Junta Consultiva de Contratación Pública de Canarias, en varios informes (informes 6/2009, 1/2015 y 1/2018) ha señalado expresamente que el contrato menor es un instrumento válido y legal para llevar a efecto el aprovisionamiento de bienes y servicios que se articula, tanto en la normativa anterior TRLCSP del 2011 como en la actual LCSP, como un régimen jurídico dirigido a atender la necesidad de simplificar el procedimiento administrativo en aquellos supuestos en los que debe primar la agilidad con que han de ser atendidas determinadas necesidades de reducido importe económico.

No obstante, la contratación menor no puede constituirse en el procedimiento ordinario para la adjudicación de los contratos. No es la modalidad más adecuada para asegurar una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la prestación de servicios. La propia exposición de motivos de la actual LCSP pone de manifiesto la intención de limitar la contratación menor al señalar *“que con el procedimiento abierto simplificado se habilita una tramitación especialmente sumaria para contratos de escasa cuantía que ha de suponer la consolidación de la publicidad y la eficiencia en cualquier contrato público, reduciendo la contratación directa a situaciones extraordinarias”*

## 2. CONTRATACIÓN MENOR Y DIRECTIVAS EUROPEAS

Las Directivas europeas de contratación pública, concretamente la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública; la Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y la más novedosa, al carecer de precedente en la normativa comunitaria, como es la Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, regulan la contratación pública que supera determinados umbrales económicos, es decir, regulan los contratos que la LCSP define como contratos sujetos a regulación armonizada. Se refieren a la contratación que tiene una importancia que va más allá de los propios Estados Miembros y por ello no contemplan esta contratación menor, lo cual no significa que el Derecho europeo se despreocupe de la contratación de cuantía inferior a la prevista en las Directivas, dado que existen unos principios generales que deben ser respetados en todo caso.

Respecto a los contratos cuyo importe se encuentran por debajo del umbral que determina el derecho europeo, en principio, la Unión Europea deja libertad al legislador nacional para determinar su régimen jurídico, sobre la base de que presentan escaso interés transfronterizo, pero esa libertad no puede llevar a una utilización abusiva e indebida de los contratos menores, teniendo como límite

que en su tramitación se observen los principios que inspiran la contratación pública, en concreto, los principios de publicidad, transparencia, libre acceso y no discriminación.

Los Estados Miembros pueden mantener este tipo de contratos, y así el contrato menor no solo existe en España, sino también en otros países de nuestro entorno, encontrando su razón de ser en su escasa cuantía y duración.

La figura del contrato menor no es desconocida por la Unión Europea y son las propias instituciones europeas al regular sus contrataciones, en concreto, el Reglamento UE 2018/1046 del Parlamento europeo y del Consejo de 18 de julio, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, en donde se reconoce expresamente el concepto de contratos de “escasa cuantía” para aquéllos de importe igual o inferior a 15.000 euros respecto de los cuales no es preciso solicitar tres ofertas, y podrán ser adjudicados sobre la base de una sola oferta sin publicación previa de un anuncio de contrato.

Además, se establece, en relación a la tramitación de los contratos de cuantía igual o inferior a 1.000 euros, que será suficiente con la factura sin aceptación previa de una oferta. Se aseguran convocatoria para los de importe superior a 15.000 euros.

Es paradójico que la UE admita la adjudicación de contratos sin publicidad cuando su cuantía es escasa, mientras que, en España, se está exigiendo a todas las EELL, u organizaciones, independientemente de su tamaño, que toda la contratación de sus necesidades, se efectúe mediante procedimientos abiertos o mediante los sistemas de racionalización de la contratación.

### **3. REGULACIÓN EN LA NORMATIVA ANTERIOR A LA LCSP**

Antes de analizar la regulación actual, es interesante hacer una breve referencia a la evolución de esta figura en las normativas de contratación pública anteriores, así como los problemas que generó su aplicación con la redacción original en la ley actual de contratos de 2017.

Las normas de contratación anteriores a la LCSP recogían las adjudicaciones directas y los contratos menores, y ha sido la normativa comunitaria la que ha ido poco a poco limitando su aplicación.

El Decreto 923/1965, de 8 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado, hacía referencia a los suministros menores y regulaba la adjudicación directa como forma de adjudicación

Con posterioridad, la ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, en su exposición de motivos señala como fin de la misma, la potenciación de los contratos menores, definidos por el importe y que únicamente precisaban la aprobación del gasto y factura, si bien en los contratos menores de obras era preciso también, el presupuesto y el proyecto, en su caso.

## Cuestiones prácticas en la tramitación de la contratación menor

En iguales términos era su regulación en el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Posteriormente, la ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, también recoge como documentación del contrato menor, la aprobación del gasto y facturas y en concreto para el contrato de obras, presupuesto y en su caso, el proyecto, si bien aparece la necesidad del informe de supervisión cuando afecta a la estabilidad de la obra. Y esta misma regulación se establece en el 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 (TRLCSP)

Finalmente, el Estado español realizó la trasposición de las directivas comunitarias con la promulgación de la actual LCSP, que entró en vigor el 9 de marzo del 2018, que diseña un sistema de contratación pública más eficiente, transparente e íntegro, mediante el cual se consiga un mejor cumplimiento de los objetivos públicos, manteniendo la regulación de la figura del contrato menor, pero con mayores restricciones.

## 4. REGULACIÓN DEL CONTRATO MENOR EN LA LCSP

Las novedades en la regulación del contrato menor en la LCSP respecto a la regulación anterior son:

1. La reducción de los umbrales máximos para su utilización,
2. Los tipos de contratos en los que se puede utilizar y,
3. La inclusión de nuevos requisitos procedimentales para su tramitación

Antes de entrar en la regulación actual, es recomendable una breve referencia al precepto original de los contratos menores y que dio lugar a ríos de tinta respecto a su interpretación, que tenían en común que se dirigían siempre a facilitar la aplicación de esta figura. No se quería reconocer de forma expresa lo que expresamente recogía el precepto y la intención real del legislador.

El texto original recogía en el punto 3 del artículo 118”:

*“3. En el expediente se justificará ... 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”*

La interpretación del precepto dio lugar a confusión y a múltiples criterios interpretativos, a diversos informes de juntas intentando arreglar la situación, dado que no podía permitirse que se limitase o incluso que se impidiera su aplicación. El contrato menor es un procedimiento demasiado ágil y fácil de aplicar que los gestores de la contratación, no podían estar de acuerdo con esa limitación que había introducido el legislador.

Las cuestiones que se planteaban eran si la limitación era durante un año, si ese año se refería al año natural, si la limitación afectaba a la tipología de contratos, es decir, si se adjudicaba uno de servicios ya no podía adjudicarse de suministro o que se hacía con el de obras cuyo importe es superior (Informe 41/2017 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, Informe 3/2018, de 13 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, Recomendación 1/2018 de la Junta Consultiva de Canarias sobre contratos menores)

Posteriormente, después de un análisis minucioso de lo que la ley regulaba respecto a la limitación de no adjudicar varios contratos menores a un mismo adjudicatario, se produjo la modificación del artículo 118 de la LCSP por la disposición final primera del 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. Se aprovechó esta norma para eliminar estos nuevos controles que habían entrado en vigor hacía menos de dos años y así en la propia exposición de motivos recoge de forma expresa, *que era 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, planteaba 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.*

Conscientes del caos que produjo el precepto que la solución fue su anulación directa. Muerto el perro se acabó la rabia, y todos aquellos informes intentando justificar su aplicación quedaron para la historia que ahora se cuenta.

Una vez producida la modificación, se analizará la regulación actual y vigente de la contratación menor:

La regulación del contrato menor es escasa, dispersa e imprecisa, limitándose a unos pocos artículos y a unas referencias en otros por lo que su aplicación práctica no está exenta de múltiples cuestiones y problemas, siendo la doctrina o las juntas consultivas las que han ido perfilando sus características, las cuales han ayudado a los gestores a su correcta tramitación.

En cuanto al **concepto del contrato menor** señalar que el contrato menor solo puede definirse por la cuantía o importe y así la LCSP en el artículo 118 señala expresamente que *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*"

Esta definición debe completarse con lo dispuesto en el artículo 29.8. en el que se recoge 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.*

## Cuestiones prácticas en la tramitación de la contratación menor

Así la cuantía y duración del contrato son los elementos esenciales de la definición del contrato menor.

La normativa exige, en todo caso, la tramitación de un expediente administrativo así el título del artículo 118 es “*Expediente de contratación en contratos menores.*”

Esta circunstancia debe ser resaltada dado que en ocasiones se produce una confusión entre la contratación menor y la contratación verbal, prohibida en la normativa contractual con la única excepción de los supuestos de emergencia.

La redacción actual del artículo 118 de la LCSP modificado el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, publicada el 05 febrero 2020 y que entra en vigor el 6 febrero:

*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*

## 5. CARACTERÍSTICAS

1. Lo primero que debe destacarse respecto a la regulación anterior es la disminución de los **umbrales** que permiten acudir al contrato menor; se pasa de 50.000 a 40.000 euros en obras y de 18.000 a 15.000 en suministros y servicios.

No se puede dejar de destacar que a partir de ese momento los contratos menores pasaron de ser 17.999,99 euros a 14.999,99 euros.

La nueva redacción utiliza el concepto de valor estimado para referirse a esos límites cuantitativos, referencia más clarificadora que el de importe incluida en el TRLCSP.

2. En cuanto a los **tipos de contratos**, el artículo 118 sólo hace referencia a los contratos de obras, suministros y servicios, a diferencia del TRLCSP que señalaba expresamente “*cuando se trate de otros contratos*”

Por ello procede cuestionarse que ocurre ahora con otros tipos de contratos de valor estimado inferior a 15.000 euros.

Respecto a los contratos privados, se ha pronunciado favorablemente la Junta del Estado en su informe 57/2018, en el sentido de que a los contratos privados que celebren las administraciones públicas también les resulta de aplicación la regulación de los contratos menores cuando se cumplan las condiciones legales para la aplicación de esta figura jurídica. Y en concreto respecto a los contratos privados de creación e interpretación artística y a los contratos de patrocinio, cuando tienen la consideración de contratos privados, les resultaría de aplicación la normativa relativa a los contratos menores, Expediente 7/18 de la Junta del Estado

En el informe 84/2018 de la Junta del Estado recoge que el régimen de contratación de los contratos menores sí resulta de aplicación a los contratos administrativos especiales

En cuanto a su aplicación a los contratos de concesión de obra o concesión de servicios, la Junta del Estado en su informe 87/18 recoge que, por la propia naturaleza de las prestaciones que les son propias y por su complejidad intrínseca, la única solución posible es que el sistema del contrato menor no les resulta de aplicación. Criterio que mantiene en el Expediente 1/19 relativo a la naturaleza de los servicios de cafetería y reprografía. en donde establece: “*Por el contrario, si estamos en presencia de una concesión de servicios por haberse transferido el riesgo operacional del contrato, tal como expusimos en nuestro informe 87/2018 de 4 de marzo, el régimen jurídico del contrato menor no puede aplicarse puesto que, además del hecho de que el artículo 118 no las menciona, “en el caso de las concesiones, por la propia naturaleza de las prestaciones que les son propias y por su complejidad intrínseca la única solución posible es que el sistema del contrato menor no resulta de aplicación.”*”

En este momento puede señalarse la advertencia que la LCSP señala en el artículo 308.2 “*En ningún caso la entidad contratante podrá instrumentar la contratación de personal a través del contrato de servicios, incluidos los que por razón de la cuantía se tramiten como contratos menores.*”

3. El punto 2 del artículo 118 determina que **en el expediente de contrato menor** debe constar un informe del órgano de contratación, entendido como informe suscrito por el titular del órgano de contratación, en el que se justifique

## Cuestiones prácticas en la tramitación de la contratación menor

de manera motivada el fin que se pretende atender y de que no hay división del objeto, es decir, que la prestación tiene unidad funcional, técnica y económica. En el citado informe deberá constar expresamente

- la necesidad del contrato (reiteración de lo recogido en el artículo 116.1 LCSP “*La celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas requerirá la previa tramitación del correspondiente expediente, que se iniciará por el órgano de contratación motivando la necesidad del contrato.*”)
- la no alteración del objeto para evitar la aplicación de los importes señalados.

En esta justificación de no alteración del objeto del contrato es donde se encuentran los mayores problemas prácticos, dado que es preciso justificar y motivar que el objeto del contrato menor, no es consecuencia de la división de un objeto contractual más amplio que exigiría aplicar reglas de publicidad y un procedimiento más exigente. Nos encontramos ante el problema **del fraccionamiento del objeto**. Este fraccionamiento de los contratos para adjudicarlos directamente como contratos menores ha estado en la base de muchos supuestos de corrupción.

Se debe justificar adecuadamente y de forma motivada que no se está dividiendo o fraccionando el objeto de la contratación, 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, tal y como recoge expresamente el artículo 99.2 de la LCSP. Del fraccionamiento del objeto también se refiere la propia Directiva 2014/24/UE al determinar la imposibilidad de que una contratación se fragmente con el objetivo de evitar que entre en el ámbito de aplicación de la Directiva (art. 5.3).

No es cuestión sencilla, dado que el legislador no establece criterios específicos para identificar este fraccionamiento, por lo que debe analizarse caso por caso. La simplificación y agilidad de esta forma de adjudicación conduce, en ocasiones, al fraccionamiento del objeto del contrato, a realizar contratos sucesivos con el mismo objeto o se divide el objeto de un contrato más amplio para beneficiarse de las reglas de adjudicación directa. Pero en aquellos supuestos en los que las prestaciones son completamente diferentes y no supongan un fraccionamiento del objeto, pueden tramitarse diferentes contratos menores. Y en esta línea, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias, en su Informe 1/2010, considera que «*no existirá fraccionamiento fraudulento del objeto contractual cuando, después de haberse realizado un primer contrato, se tenga que volver a contratar la misma prestación debido a una necesidad nueva, no previsible en el momento de realizar el primer contrato*», ya que, en este caso, *la causa es diferente*”

En este punto del fraccionamiento, si bien los contratos menores no pueden ser objeto de recurso especial, merece resaltar una Resolución Tribunal Admi-

nistrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, que se pronuncia sobre esta cuestión del fraccionamiento de los contratos menores, concretamente en la Resolución n.º 164/2023, de 29 de junio.

El supuesto de hecho es el de una entidad, poder adjudicador, que procede a publicar, en su web oficial, un anuncio por medio del cual convoca la licitación de 22 contratos menores de servicios.

Se presenta recurso especial por una empresa contra el citado anuncio en base a que considera que se está contraviniendo la regla de publicidad dado que el valor estimado del conjunto de todos los contratos asciende a la cantidad de 306.355,06 €, y que, a su juicio, se ha producido un fraccionamiento ilícito de una contratación que debió tramitarse como armonizada mediante lotes, alegando un fraccionamiento indebido del objeto de la contratación.

La Resolución señala que la impugnación radica en el hecho de que se ha llevado a cabo una convocatoria de contratación pública de 22 contratos menores que debió, realmente tramitarse como procedimiento abierto, por lo que concluye que procede el recurso especial en materia de contratación contra el acto recurrido, al tratarse del anuncio de una contratación de servicios cuyo valor estimado, en su conjunto, es superior a cien mil euros.

El Tribunal expresa que, si bien en principio no tiene competencias para conocer sobre la comisión de posibles infracciones legales en las contrataciones menores, en este caso se dan unas circunstancias excepcionales, que hacen conveniente y necesario un pronunciamiento sobre la legalidad de la actuación del poder adjudicador.

La circunstancia excepcional que resulta decisiva a la hora de conocer y resolver el recurso interpuesto, es que queda constatado que el poder adjudicador, mediante un mismo anuncio de licitación, insertado en la web oficial y no en la PLCSP, ni en el DOUE, ha procedido a convocar la contratación menor de 22 contratos de servicios estableciendo una reglas generales y comunes a todos ellos, tanto con respecto a los requisitos de capacidad y aptitud de los posibles licitadores y contratistas, como en relación al contenido y plazo de presentación de las ofertas, el plazo de ejecución de las prestaciones y el valor estimado de las mismas.

Sigue señalando que no existe documento, informe o memoria del poder adjudicador que motive las razones que fundamenta su decisión de acudir a la contratación menor de tales servicios, y esa injustificada actuación del poder adjudicador tiene como consecuencia que la licitación de los indicados servicios se haya visto sustraída de la publicidad legalmente prevista, decisión que evidentemente es contraria, no sólo a las previsiones de los artículos 99, 132, 135 y 156 de la LCSP, sino a los fundamentales principios de transparencia, favorecimiento de la concurrencia y selección de la oferta económicamente más ventajosa para el interés general que inspiran la contratación pública europea,

## Cuestiones prácticas en la tramitación de la contratación menor

lo que constituye causa de nulidad de pleno derecho del anuncio impugnado y de todos los actos contractuales que del mismo se deriven.

Y por ello se estima el recurso interpuesto declarándose, en consecuencia, la nulidad del citado anuncio y de cuantos actos contractuales tengan causa y sean consecuencia del mismo.

En este análisis, también debe destacarse la posibilidad de realizar los denominados **contratos menores puentes**. A los mismos, la Junta del Estado ha dado el visto bueno, en concreto en el informe 73/18 Fraccionamiento de contratos menores. Contratos puente, en el que señala que *el principio de continuidad en la prestación del servicio público permite acudir al procedimiento del contrato menor para paliar los casos en que no se haya licitado el nuevo contrato, pero únicamente cuando no quepa la aplicación del artículo 29.4 de la LCSP y siempre que la naturaleza del servicio público lo justifique*.

Continuando con el análisis de la documentación que debe constar en el expediente de un contrato menor, debe hacerse referencia a la aplicación de la disposición adicional tercera de la LCSP que determina unas normas específicas de contratación pública para las EELL y, en concreto el punto 8 dispone. *“Será también preceptivo el informe jurídico del secretario en la aprobación de expedientes de contratación, modificación de contratos, revisión de precios, prórrogas, mantenimiento del equilibrio económico, interpretación y resolución de los contratos.”*

La exigencia o no de que conste en el expediente de contratación de los contratos menores el informe jurídico del secretario, es una cuestión que ha sido abordada por diversas juntas consultivas y con conclusiones diferentes. Destacar el pronunciamiento de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Canarias a través de la Recomendación 1/2023 de 28 de septiembre sobre la tramitación de los expedientes de contratos menores por las EELL que concluye: *La disposición adicional tercera de la LCSP referida a normas específicas de contratación pública en las Entidades Locales en su punto 8 determina que el informe jurídico del Secretario es preceptivo en la aprobación de expedientes de contratación, sin una referencia expresa a los menores, dado que en la contratación menor no procede una aprobación del expediente sino una aprobación del gasto*.

4. El siguiente punto del artículo 118 se refiere concretamente a **los contratos menores de obras** en los que debe incluirse el presupuesto, el proyecto en los casos que proceda, así como el informe de supervisión cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.

5. Continúa el artículo que al expediente debe incorporarse la aprobación del gasto y la factura correspondiente.

Respecto al contrato menor de obras y la necesidad de emisión de certificaciones de obras, la Junta Consultiva de Canarias se pronunció mediante informe 4/2017 en el que determina que *en los contratos menores de obras por tratarse de expedientes que se caracterizan por su simplificación administrativa, el documento exigible para el abono del pago del precio es la factura. Y que la expedición de certi-*

*ficaciones de obras, en este tipo de contratos, podrá ser exigible si así se ha pactado en los documentos contractuales suscritos entre las partes.*

6. Siguiendo con las características de los contratos menores ha de hacerse referencia que los mismos sólo proceden o pueden utilizarse para dar satisfacción a necesidades puntuales y esporádicas, y no a necesidades periódicas y previsibles. Esta cuestión tiene una relación directa con la obligación de planificación de la contratación por los órganos de contratación.

Es práctica habitual restringir la utilización del contrato menor para necesidades que tengan carácter puntual o recurrente y, aunque no se recoge de forma expresa en la norma, los diferentes informes de las juntas consultiva lo ponen de manifiesto, así la recomendación 1/2018 de la Junta de Canarias, señala que la contratación menor debe ser utilizada para atender aquellas necesidades puntuales, no previsibles y no repetitivas, debiendo procederse por parte de los diferentes órganos de contratación a hacer un esfuerzo para realizar una planificación anual o plurianual de su actividad contractual y utilizar la pluralidad de procedimientos que recoge la LCSP para atender las necesidades de los órganos de contratación cumpliendo con los principios inspiradores de la Ley. Y la recomendación 1/2019 de la junta consultiva de canarias determina la obligación por parte de los poderes adjudicadores de una necesaria programación y planificación de la actividad contractual que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o en períodos plurianuales, y en consecuencia en el expediente del contrato menor deberá quedar expresamente justificado que dicho contrato se refiere a prestaciones que no se han podido planificar pero que es preciso cubrir o llevar a efecto de forma inmediata.

Un informe reciente sobre la cuestión es el Informe 4/2023 de 9 de junio de la Junta de Valencia sobre contratación menor para actuaciones repetitivas y periódicas. Aplicación de los principios de la contratación pública.

7. Continuando con el artículo 118, debe hacerse referencia al punto 5 en el que se recoge que lo dispuesto en su apartado 2.º, es decir, el informe del órgano de contratación de necesidad del contrato y de no alteración del objeto, 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

Este precepto está reconociendo expresamente que, en los gastos inferiores a 5.000 euros, sólo es preciso factura y aprobación del gasto, si bien con la condición de que su abono se realice por el sistema de anticipos de caja fija o similar.

En el informe 23/18 la Junta del Estado señala que las adquisiciones de bienes y servicios cuyos pagos se tramiten a través del sistema de anticipos de caja fija y que constituyan contratos menores de conformidad con lo dispuesto en el artículo 118 de la LCSP, siempre y cuando su valor estimado no exceda de 5.000 €, no exigen la realización del informe de necesidad del contrato ni la justificación de que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de

## Cuestiones prácticas en la tramitación de la contratación menor

los umbrales propios del contrato menor y ello es así por expresa imposición del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, que modifica el artículo 118. A sen su contrario, el resto de normas de los contratos menores sí serían aplicables cuando se cumplan los requisitos legales.

La cuestión que ahora se plantea es en que consiste ese sistema de anticipo de caja fija. Tanto la ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, como en el ámbito de la CAC, la ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, establecen que se entiende por anticipos de caja fija las provisiones de fondos de carácter extrapresupuestario y permanente que realicen habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación al capítulo de gastos corrientes del presupuesto del año en que se realicen, de gastos periódicos o repetitivos.

Si bien, a través de este sistema se pueden realizar pagos que no tienen naturaleza contractual (abono de tasas, dietas, multas, etc.) el reconocimiento expreso de esta posibilidad permite concluir que la LCSP no prohíbe emplear el contrato menor para satisfacer necesidades recurrentes, pero sólo para gastos corrientes (capítulo 2) y no de inversión (capítulo 6).

En este sentido se ha pronunciado el Consejo Consultivo de Canarias en varios informes dictamen 202/2024-120/2024 que basándose en el dictamen 211/2021, de 14 de abril del Consejo Consultivo de la Comunidad Valenciana que, con claridad y rigurosidad y después de un exhaustivo análisis de la doctrina en la materia de las distintas Juntas Consultivas de Contratos y coincidiendo con el criterio de que la contratación menor no debe ser utilizada para cubrir las necesidades que correspondan a prestaciones periódicas y recurrentes, se pronuncia en ese sentido pero con dos importantes matices:

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.

Y por otro, 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, dispone que el apartado 2.º de este artículo no será aplicable a contratos por importe inferior a 5.000 euros. 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, aten-

der 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

En esta cuestión de gastos menores, la ley 4/2021, de 2 de agosto, para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los fondos procedentes del instrumento europeo de recuperación denominado «Next Generation EU», en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias en su disposición adicional séptima con el título Gastos Menores, establece una medida de simplificación para gastos menores, con alcance general a todas las administraciones, a todos los poderes adjudicadores canarios y no vinculado en exclusiva a los gastos financiados con fondos europeos, señalando que los contratos de obras, servicios y suministros cuyo valor estimado fuera inferior a 5.000 euros, IGIC excluido, se considerarán gastos menores.

El reconocimiento de la obligación y el pago de los gastos menores solo requiere de la aprobación del gasto y que se justifique la prestación correspondiente mediante factura o del documento equivalente ante el órgano competente, que será debidamente conformado. Estos gastos menores no requieren ninguna tramitación sustantiva o procedimental adicional a los actos de gestión presupuestaria señalados, que podrán acumularse en un único acto simultáneo de autorización, disposición y reconocimiento de la obligación.

Con este precepto se reconoce la existencia de gastos menores, inferiores a 5000 euros en los que solo es preciso factura y aprobación del gasto y sin ligarlo al pago por el sistema de anticipo de caja fija, por lo que cabe tanto en gastos corrientes como en gastos de inversión.

En todo caso, los gastos menores constituyen pagos menores a los efectos del inciso final del artículo 63.4, del tercer párrafo del artículo 335.1 y del tercer párrafo del artículo 346.3 de la LCSP, no es preciso publicación en PLCSP, registrar en RECO y remitir su información a la Audiencia de Cuentas

8. Otro rasgo que caracteriza a los contratos menores es su **duración**. El artículo 29.8 de la LCSP señala 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”*.

La limitación de la duración del contrato menor a un año constituye una de las características principales de su régimen legal, obligando al órgano de contratación ser muy diligente en la previsión y control de las contrataciones que deben realizarse. El año de duración no tiene por qué coincidir con el año natural puede ser plurianual, es decir, que abarque dos anualidades.

La ley limita la duración del contrato, pero en modo alguno está impidiendo que mediante un contrato menor se puedan satisfacer necesidades que previsiblemente vayan a durar más de un año.

## Cuestiones prácticas en la tramitación de la contratación menor

Respecto a la duración del contrato menor debe tenerse en cuenta el artículo 29.7 LCSP relativo a los contratos de servicios complementarios de un contrato menor de obras, modificación introducida por la disposición final 1.1 de la Ley 9/2022, de 14 de junio que busca agilizar la tramitación de determinados contratos complementarios, como son los contratos menores de dirección de obra, señalando que *los contratos de servicios complementarios de un contrato menor de obras podrán tramitarse también como contratos menores, aun cuando su duración exceda del año, si bien su duración no puede exceder de 30 meses, y lo que excede de 12 meses a 30, sea porque el plazo de garantía y la liquidación*

En relación con estos contratos menores de redacción de proyecto y de dirección de obra, llama la atención que la ley prohíba su contratación por el procedimiento abierto supersimplificado (PASS), al señalar que no pueden ser para prestaciones de carácter intelectual, pero puedan tramitarse por contrato menor. Informe de la Junta Estado 92/18 Aplicación de la técnica de los contratos menores a los contratos de redacción de proyecto, la LCSP permite emplear el contrato menor para la contratación de proyectos de obras o instalaciones o cualquier otra prestación de arquitectura, ingeniería, consultoría y urbanismo siempre que se cumplan las condiciones que la ley establece para ello.

9. Una de las cuestiones que mayor incertidumbre plantea la contratación menor, es la posibilidad o necesidad o conveniencia de efectuar **trámites de concurrencia** entre los operadores económicos. Es decir, la posibilidad, o necesidad de solicitar ofertas para la adjudicación de los contratos menores.

Para analizar esta cuestión debe comenzarse poniendo de relieve otra característica intrínseca de los contratos menores y que se recoge en el artículo 131 LCSP relativo al procedimiento de adjudicación en cuyo punto 3 se establece: *“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.”*

En este tipo de contratación estamos ante una adjudicación directa, por lo que a priori no es preciso analizar varias ofertas para adjudicar estos contratos. Debe tenerse presente esa idea principal intrínseca del contrato menor que es el de la simplificación y ciertamente también el de la no publicidad, para obtener una prestación de forma rápida y ágil.

No debe pretenderse complicar el procedimiento. Si lo que se desea es concurrencia se acude al PAS y PASS, tramitándose el correspondiente anuncio de licitación y pudiendo presentar oferta cualquier operador económico que cumpla con los requisitos exigidos en el procedimiento.

Este tema de la solicitud de ofertas en los menores, plantean varios problemas. Si solicitan ofertas a diversas empresas, deberá determinarse cómo se elige la mejor, hay que determinar unos criterios para su elección, dado que los operadores económicos siempre deben conocer las condiciones que se requieren para presentar sus ofertas y además la adjudicación debe no sólo ser motivada

sino que esa motivación debe basarse en esas condiciones previas establecidas en el procedimiento, y no en circunstancias que no son conocidas por los que han participado.

La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, (OIRESCON) en el año 2019 dicta la Instrucción 1/ 2019, de 28 de febrero, (Resolución de 6 de marzo de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, por la que se publica la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, regulados en la LCSP) que dio mucho revuelo, si bien se refiere al precepto 118 anterior a la modificación efectuada en el año 2022.

La OIRESCON determinó expresamente, 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. Y que, de acuerdo con el principio de competencia, y como medida anti fraude y de lucha contra la corrupción, el órgano de contratación solicitará, al menos, tres presupuestos, debiendo quedar ello suficientemente acreditado en el expediente.

Respecto a Canarias, la Junta Consultiva en la Recomendación 1/2019 se pronunció, al igual que otras CCAA, como Aragón, Junta de Castilla y León y la Junta de Andalucía, que las instrucciones de la OIRESCON son obligatorias para el sector público estatal. También se determinó que no puede incluir conceptos nuevos a los que se encuentran en la ley, en el sentido de que no puede crear derecho material nuevo, ya que únicamente tiene competencia para supervisar y velar por la aplicación y cumplimiento de la ley, es decir, aclarar e interpretar la normativa, y determinando la no obligatoriedad de solicitar presupuestos, aunque si expresa que es recomendable con el fin de promover la concurrencia.

10. Relacionado con la contratación menor se procede a describir unos supuestos espaciales de contratación directa previstos en la LCSP.

a) Los contratos **de servicios sanitarios de urgencia** de valor estimado inferior a 30.000 euros (artículo 131.4 LCSP). En los contratos relativos a la prestación de asistencia sanitaria en supuestos de urgencia y con un valor estimado inferior a 30.000 euros, no serán de aplicación las disposiciones de esta ley relativas a la preparación y adjudicación del contrato. Para proceder a la contratación en estos casos bastará con que, además de justificarse la urgencia, se determine el objeto de la prestación, se fije el precio a satisfacer por la asistencia y se designe por el órgano de contratación la empresa a la que corresponderá la ejecución.

El término prestación de asistencia sanitaria se ha interpretado como una prestación de hacer consistente en el desarrollo de una actividad, de un servicio, pero esta interpretación restrictiva ha sido modulada por la Junta Consultiva de Andalucía en su informe 14/2023 *“de conformidad con la legislación especial en materia sanitaria, la asistencia sanitaria comprende tanto la prestación de ser-*

## Cuestiones prácticas en la tramitación de la contratación menor

*vicios médicos, como farmacéuticos, ortoprotésicos y de productos dietéticos, es decir, prestaciones de servicios y de suministros”.*

En consecuencia, el procedimiento de adjudicación previsto en el artículo 131.4 LCSP podría aplicarse a aquellos contratos relativos a la prestación de asistencia sanitaria en supuestos de urgencia y con un valor estimado inferior a 30.000 euros, ya consistan en prestaciones contractuales de servicios o de suministro. Y en cuanto al término urgencia, en principio bastaría su justificación y acreditación en el expediente.

b) El artículo 310 LCSP relativo al **régimen de contratación para actividades docentes**. En los contratos que tengan por objeto la prestación de actividades docentes en centros del sector público desarrolladas en forma de cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración o cuando se trate de seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboraciones o cualquier otro tipo similar de actividad, siempre que dichas actividades sean realizadas por personas físicas, las disposiciones de esta Ley no serán de aplicación a la preparación y adjudicación del contrato.

Para acreditar la existencia de los contratos a que se refiere este artículo, bastará la designación o nombramiento por autoridad competente.

En el informe de la Junta del Estado 37/19 relativo a diversas cuestiones relacionadas con el artículo 310 determina que la referencia a las personas físicas debe interpretarse restringida, por un lado, a los casos en que se contrate a personas naturales o físicas que no sean empresarios o profesionales, y por otro, a los supuestos en que la persona física contratada no se dedique profesionalmente a estas actividades docentes, sino que lo haga de modo personal y con carácter ocasional. Es decir, cuando las personas físicas actúan en su condición de empresarios o profesionales y cuando se contrate a personas jurídicas es de aplicación la normativa de la LCSP. El precepto es aplicable a las personas físicas que se dedican al ejercicio no profesionalizado y ocasional de actividades formativas en el ámbito del sector público.

c) Ahora vamos al supuesto de la Disposición adicional 9.<sup>a</sup> LCSP Normas especiales para la **contratación del acceso a bases de datos y la suscripción a publicaciones**.

Este tipo de contratos podrán efectuarse, cualquiera que sea su cuantía, siempre que no tengan el carácter de contratos sujetos a regulación armonizada, de acuerdo con las normas establecidas en esta Ley para los contratos menores y con sujeción a las condiciones generales que apliquen los proveedores, incluyendo las referidas a las fórmulas de pago.

La Junta Consultiva de Canarias en su informe 3/2019 de 25 de septiembre, recoge que estos contratos pueden tener una duración superior al año y ser objeto de prórroga dado que la norma determina que se realicen con sujeción a las condiciones generales que apliquen los proveedores, incluyendo las referidas a las fórmulas de pago, dándose el supuesto de que entre esas condiciones se

encuentra una duración del contrato por un período mayor de un año así como prorrogas obligatorias

En este mismo sentido, de que la limitación de la duración y la prórroga de los contratos menores no se aplica a este tipo de contratos, se ha pronunciado la Junta de Cataluña en su Informe 14/2024, de 25 de abril.

d) Disposición adicional quincuagésima cuarta de la LCSP sobre el régimen aplicable a los **contratos celebrados por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación**.

La Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 modifica la LCSP introduciendo una nueva disposición adicional, la quincuagésima cuarta y posteriormente se modifica dicha a través del Real Decreto-Ley 3/2019, de 8 de febrero, de medidas urgentes en el ámbito de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y la Universidad

Atendiendo a la singular naturaleza de su actividad, como excepción al límite previsto en el artículo 118 de esta Ley, tendrán en todo caso la consideración de contratos menores los contratos de suministro o de servicios de valor estimado inferior o igual a 50.000 euros que se celebren por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, siempre que no vayan destinados a servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación.

Los tramites son los mismos del artículo 118 de la LCSP, 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 aplicables a los mismos. Y tampoco se aplica cuando el importe inferior a cinco mil euros y el pago se realiza por caja fija. Por lo que la única diferencia con el régimen general es solo el importe que se incrementa a 50.000 euros

Los informes 4/2019 de 25 de septiembre y el informe 3/2022 de 8 de abril de la Junta consultiva de canarias hacen referencia a esta disposición adicional

11. Otra característica de estos contratos se refiere a **las condiciones para ser adjudicatario** de un contrato menor.

El artículo. 131.3 LCSP establece 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, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 118.*

Este requisito es obvio ya que, aunque no se determinara expresamente, sería obligado su cumplimiento, ya que la LCSP en su artículo 65 establece que sólo 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, y en el artículo 39 señala como nulos de pleno derecho los contratos celebrados por poderes adjudicadores en los que concurra la falta

## Cuestiones prácticas en la tramitación de la contratación menor

de capacidad de obrar o de solvencia económica, financiera, técnica o profesional; o la falta de habilitación empresarial o profesional o el estar este incurso en alguna de las prohibiciones para contratar señaladas en el artículo 71.

El operador económico que se elija para celebrar un contrato menor deberá tener capacidad de obrar y las condiciones precisas para realizar la prestación.

En esta cuestión es preciso distinguir entre la exigencia legal y la acreditación o demostración del cumplimiento de disponer la capacidad para contratar. En el contrato menor no es preciso acreditación de la capacidad para contratar pero el empresario debe disponer de ella, por lo que una buena práctica sería una declaración responsable del contratista de que cumple con capacidad, habilitación, solvencia y no tiene prohibición de contratar con el órgano de contratación.

Además, respecto a la posibilidad de comprobación de la capacidad, debe destacarse que la administración electrónica ha dispuesto de medios que contribuyen a conocer que se cumplen los requisitos exigidos en la norma. Las unidades gestoras de la contratación tienen a su disposición los registros de licitadores. En concreto, Canarias está integrada desde febrero del 2019 en el Registro oficial de licitadores y empresas clasificadas del sector público (ROLECE), registro público que para su acceso solo es preciso disponer de certificado electrónico y cuyos certificados de inscripción acreditan frente a todos los órganos de contratación del sector público, a tenor de lo reflejado y salvo prueba en contrario, 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

De todos modos, es evidente que desde que el órgano de contratación tenga la más mínima duda que la empresa no cumple con alguno o algunos de los requisitos de capacidad del contratista elegido, debe cerciorarse previamente de su concurrencia, debiendo solicitar la acreditación documental de los mismos.

En relación con el adjudicatario podemos decir que esta figura del contrato menor es de las más utilizadas para cumplir con el porcentaje previsto referido a los contratos reservados a los centros especiales de empleo de iniciativa social y a empresas de inserción. El Acuerdo de Gobierno de Canarias, de 22 de mayo de 2019, por el que se procede a la fijación de un porcentaje de reserva a este tipo de centros, se recoge que la reserva puede hacerse efectiva a través de los contratos menores. Así se constata en los informes que la junta consultiva de canarias realiza anualmente sobre el cumplimiento de este porcentaje.

Ya hemos hablado de la preparación y adjudicación del contrato, por lo que, una vez adjudicado, procede referirse a la ejecución de las actuaciones correspondientes

Los contratos menores deben ejecutarse de acuerdo con las condiciones establecidas entre las partes. Es cierto que no hay pliegos en sentido estricto (sobre todo en los que no son de obras dado que en ellos hay como mínimo un presu-

puesto, que determina cómo debe ejecutarse la obra), pero ha de existir un documento en el que quede reflejado en que consiste la prestación que debe llevar a cabo el empresario o contratista.

Como hemos afirmado, el contrato verbal está prohibido, salvo emergencia. Así se recoge en el art. 37 de la LCSP, las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el art. 120.1, carácter de emergencia. Es decir, salvo lo previsto para la contratación de emergencia, el carácter formal de la contratación administrativa impide, prohíbe, la contratación verbal. Por ello la necesidad de constar por escrito las obligaciones o las prestaciones o las condiciones que debe llevar a cabo el adjudicatario. Ejemplo, si se precisa una mesa redonda con pata en medio y de color marrón por 3000 euros y con un plazo de entrega de 20 días, el adjudicatario debe ser conocedor de estas condiciones, y las mismas deben constar en la documentación y con ello existir un control del cumplimiento de acuerdo con lo exigido.

En relación con la ejecución del contrato menor ha surgido la cuestión de la existencia de un responsable del contrato. Hay opiniones a favor y en contra. La mayoría expresa que debe existir alguna persona que controle que la ejecución se realiza correctamente, siendo lo habitual que dicha función la realice el titular del servicio que ha determinado la necesidad que cubre el contrato menor y que le corresponderá la conformidad de la factura y de que la ejecución se ha realizado correctamente, para proceder a su abono.

Los contratos menores, como cualquier contrato, pueden ser objeto de **modificación y de resolución**, cuando concurren las circunstancias previstas en la LCSP que habiliten la misma.

Con relación a su modificación, debe tenerse en cuenta la no posibilidad de exceder de los límites, de los importes y del plazo ya que dicha modificación podría dar lugar a que el procedimiento utilizado no fuera el correcto. Así como no puede tramitarse un nuevo contrato menor; ya que podríamos incurrir en un fraccionamiento del contrato, al eludir los requisitos de publicidad, procedimiento y forma de adjudicación que correspondan.

En cuanto a **la prórroga**, debe entenderse como límite la ampliación del periodo de prestación, por lo que no debe existir problema cuando se refiere al plazo de entrega, a los contratos de resultado, dado que cuando no hay culpa del contratista, puede aplicarse el artículo 195 LCSP, es decir, la ampliación del plazo de ejecución de los contratos. *Si el retraso fuese producido por motivos no imputables al contratista y este ofreciera cumplir sus compromisos si se le amplía el plazo inicial de ejecución, el órgano de contratación se lo concederá dándosele un plazo que será, por lo menos, igual al tiempo perdido, a no ser que el contratista pidiese otro menor.*

Ahora nos referiremos a los contratos que realizan **los poderes adjudicatarios no administración pública (PANAPs)**

## Cuestiones prácticas en la tramitación de la contratación menor

Hay diferentes opiniones sobre si la LCSP se refiere a la utilización de los contratos menores únicamente para los casos en los que la entidad contratante sea una Administración Pública, o también entiende su aplicación a los PANAPs, dado que el legislador utiliza la expresión «adjudicación directa», pero en ningún caso habla de contratos menores, ni se remite a las normas aplicables a las Administraciones Públicas

El artículo 318 relativo a la adjudicación de contratos no sujetos a regulación armonizada de los PANAPs establece que los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, de concesiones de obras y concesiones de servicios, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de servicios y suministros, podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación objeto del contrato

En este precepto hay dos circunstancias a resaltar:

- no se utiliza la expresión contrato menor
- e incluye expresamente a los contratos de concesión tanto de obras como de servicios.

Los umbrales económicos son los mismos que los propios del contrato menor, estableciendo unos requisitos similares a los del contrato menor

La Abogacía del Estado en el Informe 2/2018 determina que el artículo 318 no emplea el término contrato menor ni tampoco hace una remisión expresa al 118, sin embargo, se aprecia fundamento jurídico para concluir, que la concreta mención de unos importes plenamente coincidentes con los del contrato menor, unida a la previsión de que los mismos pueden adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación objeto del contrato, expresión idéntica a la del artículo 131.3, no es una mera casualidad o coincidencia, sino una decisión deliberada del legislador que está configurando un supuesto conceptualmente coincidente con los contratos menores. Por lo que debe concluirse que los contratos del artículo 318 a) LCSP son coincidentes con el contrato menor, sin advertir razón legal para que se excluya la aplicación de los requisitos del artículo 118.

En términos idénticos se ha pronunciado la Junta del Estado en Recomendación 1 de marzo de 2108, que también considera que existe fundamento jurídico suficiente para concluir que la voluntad de la norma es asimilar ambos conceptos y regímenes jurídicos. En efecto, no cabe considerar superflua o inútil la circunstancia de que los importes de los contratos y sus categorías jurídicas sean en ambos preceptos —118 y 318 a)-plenamente coincidentes, aspecto que debe añadirse a la cristalina referencia a la adjudicación directa *“a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación objeto del contrato”*, referencia que contiene una

expresión idéntica a la empleada en el artículo 131.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público para aludir a los contratos menores.

Esta conclusión es perfectamente compatible con la finalidad que se observa en la ley en el sentido de aproximar el régimen de preparación y adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas y de los Poderes Adjudicadores.

12. Por último debe hablarse de la **publicación y registro** de los contratos menores.

El apartado 6 del artículo 118 LCSP señala que los contratos menores se publicarán en la forma prevista en el artículo 63.4 LCSP, en el que se determina que la publicación en el perfil del contratante de la información relativa a los contratos menores deberá realizarse al menos trimestralmente.

La información que debe ser publicada para este tipo de contratos será, como mínimo, objeto, duración, importe de adjudicación, y la identidad del adjudicatario, debiéndose ordenar por la identidad del adjudicatario.

Esta publicación debe realizarse en formato abierto y reutilizable, accesible al público durante un período no inferior a 5 años.

En cuanto a la publicación de los contratos menores, la Junta Consultiva de Canarias en la Recomendación 2/2020 de 29 de septiembre

En cuanto a la forma de realizar esta publicación, la Junta Consultiva de Canarias ha dictado Recomendación 2/2020 de 29 de septiembre, En ella se señala que debe ofrecerse al ciudadano una publicación de los contratos menores que cumpla con las reglas establecidas en cuanto al formato abierto y reutilizable. La PLCSP ofrece una funcionalidad específica, un servicio concreto de publicación de los contratos menores que garantiza el cumplimiento de los requisitos legales permitiendo una consulta adecuado de los datos públicos. Por ello no se cumple con los requisitos establecidos en la normativa poniendo un Excel o PDF en el apartado de otros documentos.

Esta publicación no es preciso llevarla a cabo respecto a aquellos contratos cuyo valor estimado sea 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, por lo que deben ser objeto de publicación en PLCSP todos los que no cumplan estos requisitos.

Por último, la ley en el artículo 346 determina que deben ser registrados los datos básicos de los contratos, así como, las incidencias que surjan, modificaciones, prórrogas, variaciones de plazos o de precio, importe final y extinción.

Y como ocurre con su publicación, se exceptúan aquellos contratos cuyo precio fuera inferior a cinco mil euros, IGIC 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.