

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONTRATOS MENORES



Por Dr. Jaime Pintos Santiago¹

La LCSP de 2017 introduce un nuevo régimen jurídico de los contratos menores en España. Esta forma de contratación ya se recogía en la legislación anterior a la LCSP, y su utilización generalizada por todas las entidades públicas conllevó en ocasiones prácticas irregulares, como el fraccionamiento irregular del objeto de los contratos, así como afectó también pueden afectar en otras ocasiones a los principios generales de la contratación pública como la igualdad, no discriminación, publicidad y libre competencia.

SUMARIO

I. El Objetivo de la LCSP: Mejorar la contratación	01
II. La necesidad de Planificación	02
III. Régimen Jurídico de los contratos menores	03
IV. La tramitación del expediente de contratación menor	04

I. EL OBJETIVO DE LA LCSP: MEJORAR LA CONTRATACIÓN

Para solucionar los problemas generados por esta legislación, la LCSP mantiene por un lado una regulación semejante, como que en el expediente de contratación se incluya la aprobación del gasto y se aporte la factura correspondiente, e introduce otros requisitos nuevos como un informe del órgano de contratación que motive la necesidad del contrato y que no se están alterando el objeto del mismo para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación.

Además, se prevé la **necesidad de publicar**, al menos, trimestralmente, los contratos menores realizados, así como las obligaciones de comunicar al [Tribunal](#)

1. Socio Director Jaime Pintos Abogados & Consultores - Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativos - Director del Título de Especialista en Contratos Públicos - Director del Grupo de Investigación Contratación Pública e-stratégica i-ntegral Universidad a Distancia de Madrid - Doctor en Derecho. Máster en Derechos Fundamentales y Libertades Públicas. Máster en Derecho de la Contratación Pública. Abogado experto en contratación pública, Profesor Acreditado de Derecho Administrativo en la Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA), Director del Título Universitario de Especialista en Contratos Públicos. Director del Título Propio de Experto en Gestión de los Fondos de Recuperación Europeos "Next Generation EU". Director del Título Propio de Experto en Contratación Pública Comparada en Derecho de la UE, español y dominicano. Funcionario de carrera en excedencia de los cuatro Cuerpos o Escalas de la Función Pública. Presidente del Consejo Académico Internacional de la Sociedad Peruana de Contratación Pública. Coordinador Nacional en España de la Red Iberoamericana de Contratación Pública (REDICOP). Miembro de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA). Miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA). Cuenta con tres monografías, más de una veintena de capítulos de libros, más de un centenar de publicaciones científicas en revistas de impacto nacional e internacional y centenares de conferencias en el mismo ámbito.

de Cuentas u órganos de fiscalización de la Comunidad Autónoma y al Registro de Contratos del Sector Público los contratos menores celebrados, si bien con la excepción, tanto para la publicación como para las comunicaciones referidas, de aquéllos cuya cuantía no exceda de 5.000 euros y hayan sido satisfechos mediante anticipos de caja fija o similar método de pago.

Además, se mantiene elementos como que la **duración** del contrato menor no puede ser superior a un año ni pueden ser objeto de prórroga (art. 29.8 LCSP), ni cabe la revisión de precios.

En todo caso, **los contratos menores** en la LCSP se mantienen como un supuesto de adjudicación directa, que no es previsto por el **Derecho de la contratación pública de la Unión Europea**, y con la intención de que su utilización se redujera al mínimo, para lo cual ha articulado dos modalidades del procedimiento abierto, una simplificada y otra sumaria o “supersimplificada”, para que sustituyeran a la contratación, aunque tal objetivo, en la práctica, no se ha alcanzado.

II. LA NECESIDAD DE PLANIFICACIÓN

El **artículo 28.4** LCSP regula una de las grandes carencias tradicionales del Derecho español y la práctica contractual de nuestras Administraciones y entidades públicas como es **la planificación**, al establecer que las entidades del sector público:

“programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada”.

La necesidad de programación se puede inscribir en la nueva gobernanza de la contratación pública que plantea la **Directiva 2014/24/UE** (tanto en su título IV como a lo largo de sus considerandos y resto del articulado) y los principios que la inspira y que exige que se incorporen como paradigmas de la gestión la eficacia, eficiencia e integridad.

La [programación y planificación](#) también deben jugar un papel importante en la gestión de los fondos de recuperación conocidos como “[Next Generation EU](#)”, aprobados por el Consejo Europeo el 21 de julio de 2020. En España, el “[Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía española](#)”, inspirado en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, va a movilizar cerca de 72.000 millones de euros entre los años 2021 y 2023.

III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONTRATOS MENORES

Como introducción respecto al régimen jurídico de los contratos menores hay que señalar que:

- Según el Código Civil, *“El contrato existe desde que una o varias personas consienten en obligarse, respecto de otra u otras, a dar alguna cosa o prestar algún servicio”*.
- A su vez, [el artículo 2](#) de la LCSP establece que **“son contratos del sector público** y, en consecuencia, están sometidos a la presente Ley en la forma y términos previstos en la misma, los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren las entidades enumeradas en [el artículo 3](#)”.
- Asimismo, aclara que se entenderá que **un contrato tiene carácter oneroso** *“en los casos en que el contratista obtenga algún tipo de beneficio económico, ya sea de forma directa o indirecta”*.
- Finalmente, [el artículo 118.1](#) de la LCSP establece 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.”*

Adicionalmente, 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, contempla como procedimiento de adjudicación directa de los

contratos el supuesto de los contratos menores, a los que el artículo 118 LCSP define exclusivamente por su cuantía.

De acuerdo con el [artículo 131.2](#) LCSP 2017, los contratos que celebren las Administraciones Públicas se adjudicarán ordinariamente utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación basados en el principio de mejor relación calidad-precio, y “utilizando el procedimiento abierto o el procedimiento restringido, salvo los contratos de concesión de servicios especiales del Anexo IV, que se adjudicarán mediante este último procedimiento. En los supuestos del [artículo 168](#) podrá seguirse el procedimiento negociado sin publicidad; en los casos previstos en el [artículo 167](#) podrá recurrirse al diálogo competitivo o a la licitación con negociación, y en los indicados en el [artículo 177](#) podrá emplearse el procedimiento de asociación para la innovación”.

Los contratos menores, señala el apartado 3 del artículo 131 LCSP 2017, 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.

IV. LA TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN MENOR

Los contratos de menor cuantía o contratos menores previstos en el artículo 118 de la LCSP precisan de la tramitación de un expediente en el que conste ((Recomendación 1/2018 de la junta consultiva de contratación administrativa sobre contratos menores)):

1. Un informe en el que conste el objeto del contrato y su necesidad, que no se está alterando con el fin de eludir la concurrencia, la motivación de la necesidad del gasto, el adjudicatario y la aprobación del gasto.
2. la incorporación al mismo de la factura correspondiente
3. En el contrato menor de obras, además dispondrá de presupuesto y si procediere, proyecto.

4. En la contratación menor **no es obligatorio por la solicitud de tres presupuestos.**

5. Los contratos menores cuyo valor estimado no supere el límite del importe que en cada Administración pública se fije para el abono por anticipo de caja fija, en aras al principio de eficiencia en el gasto que reconoce expresamente la LCSP y cumpliendo lo señalado en esta recomendación, es suficiente el informe de necesidad y la factura correspondiente debidamente validada.

El [Real Decreto-ley 3/2020](#), de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales, modificó el artículo 118 LCSP, [haciendo desaparecer el límite anual por contratista.](#)

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.

No obstante cuando se utilice el procedimiento de la contratación menor deben seguirse unas determinadas reglas establecidas en la LCSP((Recomendación 1/2018 de la junta consultiva de contratación administrativa sobre contratos menores)):

La limitación recogida en el artículo 118.3 LCSP debe entenderse partiendo de la primera condición que recoge el precepto de no fraccionamiento del objeto, comprobándose que las prestaciones que son objeto de contratación menor no constituyan una unidad, es decir, que no se esté dividiendo o fraccionando 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.

Así 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 contratos menores con el mismo contratista, si bien estas circunstancias deberán quedar debidamente justificadas en el expediente.

El citado Real Decreto-Ley 3/2020 no sólo **modifica la redacción originaria del art. 118** de la LCSP para eliminar este límite, sino que **incluso permite** que en los contratos menores cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, siempre que el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros, **ni siquiera se exija la emisión de un informe motivado sobre la necesidad del contrato y que no se ha fraccionado su objeto** para evitar los umbrales de la contratación menor.