

■ **EL CONSULTOR**  
DE LOS AYUNTAMIENTOS

# Todo sobre el contrato menor

Aproximación a los procedimientos  
alternativos

**Director**

*Jaime Pintos  
Santiago*



# Todo sobre el contrato menor

Aproximación a los procedimientos alternativos

**Director**

*Jaime Pintos Santiago*

© De los autores, 2019  
© Wolters Kluwer España, S.A.

**Wolters Kluwer**

C/ Collado Mediano, 9  
28231 Las Rozas (Madrid)  
**Tel:** 902 250 500 – Fax: 902 250 502  
**e-mail:** clientes@wolterskluwer.com  
<http://www.wolterskluwer.es>

**Primera edición:** Enero 2019

**Depósito Legal:** M-41798-2018

**ISBN versión impresa con complemento electrónico:** 978-84-7052-469-1

**ISBN versión electrónica:** 978-84-7052-471-4

Diseño, Preimpresión e Impresión: Wolters Kluwer España, S.A.  
*Printed in Spain*

© **Wolters Kluwer España, S.A.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, Wolters Kluwer España, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

**Nota de la Editorial:** El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **Wolters Kluwer España, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Pero la regulación de la contratación menor que se recogía originariamente en el texto del citado Anteproyecto ha sufrido modificaciones tras su periplo parlamentario, especialmente, en el Congreso de los Diputados, lo que nos permite albergar esperanzas de que se haya producido una regulación de la misma que solucionaran las críticas vertidas desde diferentes ámbitos. Como seguidamente veremos, las modificaciones introducidas pueden contribuir a paliar las prácticas fraudulentas que rodean la misma, pero tampoco suponen una ruptura radical con la legislación hasta ahora vigente y, en función de su plasmación práctica por los poderes adjudicadores, podrían tener escasa eficacia.

## II. LA REGULACIÓN DE LA CONTRATACIÓN MENOR EN LA NUEVA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

Realmente, las intenciones del legislador respecto a la contratación menor parecen ir en la dirección propuesta por la doctrina más autorizada, básicamente, reducir dicho procedimiento de contratación a unas situaciones excepcionales<sup>(10)</sup>, y para ello, en la Exposición de Motivos de la Ley, al hablar del procedimiento abierto simplificado, se alude a la introducción de 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*» (apartado V). Si bien posteriormente nos detendremos brevemente de las posibilidades de este procedimiento sumario, del citado párrafo se deduce que la intención del legislador es otorgar un carácter excepcional a la contratación menor, como supuesto de contratación directa, reconduciéndolo a sus orígenes. Otra cosa, atendiendo a la regulación de dicho procedimiento de contratación que la nueva LCSP recoge, es que lo haya conseguido.

Si realizamos un análisis sistemático de la regulación de los contratos menores en la citada Ley, es necesario comentar es que la nueva manera de ordenar dichos contratos en el texto parece más acertada que en la legislación hasta ahora vigente, en cuanto que, básicamente, se articula un precepto, el art. 118, incluido en el apartado referido a los expedientes de contratación, donde se describe de manera general el concepto y los elementos esenciales de la tramitación de los mismos<sup>(11)</sup>. Ciertamente, ello no agota la regulación de la contratación menor en la LCSP, ya que numerosos aspectos de la misma los encontramos a lo largo de su articulado, como el art. 131.3 —donde se regula específicamente la adjudicación de los mismos—, el art. 29.8 —referido a su

---

(10) Ver al respecto, por ejemplo, VELÁZQUEZ NAVARRETE, P. *op. cit.*, pg. 396.

(11) Según la Disposición Final 1ª, el art. 118.2 no tiene la consideración de básico, y además, debe entenderse que el contenido del art. 118.1 y 3 tiene la consideración de mínimo, lo que permite a Comunidades Autónomas y entidades locales, respetando dicho contenido, establecer otros requisitos para los contratos menores, como así han hecho algunas de las citadas Administraciones Públicas.

duración y prórroga—, el art. 36.1 —que excepciona el régimen de perfección de los contratos para el caso de que éstos sean menores—, el art. 153.2 —relativo a la formalización de dichos contratos—, los arts. 154.5 y 63.4 —referidos a su publicación—, el art. 335.1, último párrafo —remisión de los contratos menores al Tribunal de Cuentas—, o el art. 346 —inscripción en el Registro de Contratos del Sector Público—<sup>(12)</sup>. Como se puede observar, sigue existiendo variados preceptos a lo largo del texto de la Ley referidos a la contratación menor pero, en nuestra opinión, es más correcto conceptualizar y desarrollar dicha forma de contratación en un artículo específico, incluido en la regulación general de los diferentes expedientes de contratación, con el concepto en primer lugar para posteriormente pasar a desarrollar su tramitación, que insertar dicho concepto junto a la adjudicación de los mismos, que es lo que ocurría en la normativa ahora derogada, como una cuestión secundaria o accidental, pues el objeto del art. 138.2 del TRLCSP realmente era su forma de adjudicación y no su definición.

## 1. El concepto de contrato menor en la nueva Ley de Contratos del Sector Público

Entrando ya en aspectos materiales, el art. 118.1 de la LCSP define los contratos menores como aquellos «*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 suministros o de servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal*»<sup>(13)</sup>. Como se puede observar, la única novedad destacable reside en la disminución de las cantidades máximas en virtud de las cuales se puede proceder a la celebración de un contrato menor<sup>(14)</sup>, dando así respuesta fácil a una de las críticas que se le había hecho a la actual regulación desde la doctrina más autorizada<sup>(15)</sup>, es decir, el límite excesivo para la realización de este tipo de contratos que, referido a entidades locales de pequeño volumen, determinaba que prácticamente la totalidad de su contratación fuera menor.

En todo caso, si bien los porcentajes reducidos pueden resultar significativos (un 20% en el contrato de obras, y un 17% en el de servicios y suministros),

---

(12) Recordar también la Disposición Adicional 9ª, donde se indica que los contratos de suscripción a bases de datos y publicaciones se tramitarán como los contratos menores.

(13) El art. 101.1, letra a, de la LCSP, al definir lo que entiende por valor estimado, considera que el mismo no incluye el IVA, como reiteradamente ha interpretado la doctrina, e incluso, la abogacía del Estado. Al respecto, ver, por ejemplo, CANDETA TALAVERO, J.E. *op. cit.*, pg. 88.

(14) En la Disposición Final 1ª se mantiene el carácter básico de las cuantías de la contratación menor, por lo que las Comunidades Autónomas no pueden alterar al alza dichas cuantías, pero sí fijar unos límites cuantitativos menores.

(15) Ver, por ejemplo, JIMENO FELIÚ, J.M. «Aproximación a las principales novedades de la Ley de Contratos del Sector Público», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Número Extraordinario X, 2008, pg. 74; GARCÍA HERNÁNDEZ, J. *op. cit.*, pg. 2; CANDELA TALAVERO, J.E. *op. cit.*, pg. 87.

creemos que en la realidad las nuevas cantidades no van a suponer una limitación significativa de la contratación menor, sobre todo, en esas pequeñas entidades locales para las cuales tal reducción no va a impedir que sigan utilizando mayoritariamente este procedimiento de contratación, dado que tales cantidades siguen siendo elevadas en ese ámbito, tanto para dichas entidades como para los posibles contratistas interesados. Pero tampoco en el resto de poderes adjudicadores que, nos tememos, simplemente se limitarán a ajustar su contratación menor a las citadas cantidades, incluso de manera pseudofraudulenta, pues la reducción, en nuestra opinión, no es lo suficientemente amplia como para desincentivar su utilización.

En nuestra opinión, para que una disminución de las cantidades de contratación fuera efectiva como medida de reducción significativa de la contratación menor, la misma debería haber sido de tal entidad que convirtiera a este procedimiento de contratación en absolutamente marginal y excepcional, y que por la escasísima cuantía involucrada, quedara justificada la práctica ausencia de formalismos. En todo caso, ya adelantamos que la introducción en el texto de la nueva Ley de un procedimiento simplificado «sumario», según se define en su Exposición de Motivos, podría ayudar a limitar de manera notable la utilización de los contratos menores, como explicaremos más adelante.

Por otra parte, de la definición arriba transcrita sólo podemos indicar que se hace una alusión más precisa a los tipos de contratos susceptibles de contratación menor, es decir, se elimina la referencia genérica al «resto de contratos» que realizaba el art. 138 del TRLCSP y se sustituye por una mención concreta a los contratos de servicios y suministros, lo que creemos mucho más acertado simplemente porque no hay otros tipos contractuales administrativos típicos o nominados al margen de los mencionados donde pueda desarrollarse este procedimiento de contratación atendiendo a las cuantías descritas. Pero el problema puede surgir respecto a los contratos privados (art. 26 de la LCSP) y a los contratos administrativos especiales (art. 25.1, letra b, de la LCSP), en cuanto que la nueva Ley parece excluirlos al no citarlos expresamente, mientras que la regulación hasta ahora vigente los incluía de manera implícita, al referirse el art. 138.3 del ya derogado TRLCSP a «otros contratos».

Esta cuestión ya había sido resuelta por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, en su informe 33/2009, de 1 de febrero de 2010<sup>(16)</sup>, donde se planteaba si la categoría de los contratos menores incluía tanto los contratos administrativos nominados o típicos, como los especiales, e incluso, los privados, habida cuenta que la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas se refería expresamente a contratos menores como una figura específica dentro de la regulación de ciertos contratos administrativos típicos (obras, sumi-

---

(16) También se puede ver, a este respecto, el Informe 18/2007, de 26 de marzo de 2007, que a su vez se remite para sus argumentaciones a los informes de 2 de marzo de 1998 (expediente 47/98) y 18 de diciembre de 1996 (exp. 67/96).

nistros, consultoría y asistencia, y servicios), mientras que la posterior Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, regulaba las cuantías de la contratación menor diferenciando entre el contrato de obras y «otros contratos» sin mayor precisión. Y la duda se puede volver a plantear ahora, dado que el contenido del derogado TRLCSP era el mismo<sup>(17)</sup>, a este respecto, que el de la citada Ley de 2007, mientras que la nueva LCSP alude de manera específica sólo a contratos menores de obras, suministros y servicios.

Ciertamente, si tomamos en consideración sólo el tenor literal del art. 118.1 parece claro concluir que para la actual LCSP sólo existiría la contratación en esas figuras contractuales. Sin embargo, el art. 25.2 de la misma indica que los contratos administrativos especiales se regirán, en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos, modificación y extinción, en primer término, por sus normas específicas, y supletoriamente, por la LCSP y sus normas de desarrollo, es decir, la misma regulación de los contratos administrativos típicos. Mientras que a los contratos privados se les aplicará, en cuanto a preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, las Secciones 1ª y 2ª del Capítulo I del Título I del Libro Segundo de aquella Ley. Es decir, en ambos casos, contratos administrativos especiales y contratos privados, si no existe normativa específica, se les aplica, por lo que a nosotros interesa, la normativa relativa a preparación (Sección 1ª) y adjudicación (Sección 2ª), y dentro de la primera se incluye el art. 118.1, donde se regulan los contratos menores.

Y ello es esencial, pues la Junta de Consultiva de Contratación, en el informe citado, consideró que *«si las normas del Libro III de la Ley, reguladoras de los procedimientos de adjudicación, son de aplicación no sólo a los contratos típicos, sino también a los administrativos especiales y, en ausencia de disposiciones propias, a los contratos privados, es evidente que la disposición del apartado 3 del artículo 123, deberá tener el mismo ámbito de aplicación, lo cual supone que la categoría de los contratos menores es aplicable a los contratos administrativos, tanto típicos como especiales, y a los privados celebrado por una Administración Pública siempre que éstos no estén sujetos a normas especiales que les sean de aplicación»*<sup>(18)</sup>. Y a nuestro entender, la misma conclusión ha de aplicarse al texto recogido en la nueva LCSP, pues si bien la misma sólo se refiere de manera expresa a contratos de obras, servicios y suministros en su art. 118, lo cierto es que dicho precepto es aplicable a todo tipo de contratos administrativos, típicos y especiales, e incluso, a los contratos privados, sin recogerse excepción alguna a su eficacia más allá de su carácter supletorio. En todo caso, creemos que el texto de la Ley debería haber evitado esta posible contradicción entre los tipos contractuales expresamente citados en el art. 118.1 y la regulación

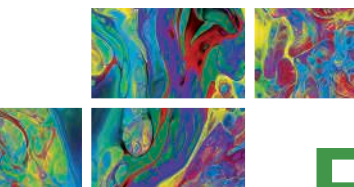
---

(17) Ver su art. 138.3.

(18) Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, informe 33/2009, de 1 de febrero de 2010, Consideración Jurídicas, punto 1.







**E**ste libro reúne todo lo que hay saber sobre el contrato menor, desde sus antecedentes normativos, todos los cambios que ha traído su actual regulación, los efectos que la misma tiene en particular en los municipios menores de 5.000 habitantes, su régimen jurídico, su expediente administrativo, la necesidad de informe de insuficiencia de medios en los contratos menores de servicios, la fiscalización de los contratos menores, su eventual licitación, su régimen de publicidad y transparencia, la posibilidad de la contratación conjunta a través de contrato menor de proyecto y obra, un exhaustivo análisis de todos los pronunciamientos interpretativos que han tenido lugar, el concepto del fraccionamiento del objeto del contrato, la aplicación a las PANAP, los modalidades especiales de contratos menores, etc.

Paralelamente, el libro se aproxima a los nuevos procedimientos simplificados y al abierto súper-simplificado o simplificado abreviado, pero también muy especialmente a las formas de racionalización de la contratación pública, principalmente a los sistemas dinámicos de adquisición, como fórmula especialmente recomendada para la racionalización de la contratación menor.

Finalmente, cabe destacar que la obra incluye un completo protocolo sobre cómo aplicar, gestionar y controlar los contratos menores en el seno de las organizaciones. Dicho protocolo incorpora esquemas para la tramitación del contrato menor y cuadros con plazos para su tramitación.

