



INFORME 2/2026, DE 29 DE JULIO, SOBRE LA POSIBILIDAD DE CUBRIR NECESIDADES PERIÓDICAS O RECURRENTE CON CONTRATOS MENORES.

ANTECEDENTES

La Dirección de la Fundación para la Investigación Biomédica del Hospital Universitario La Paz ha dirigido un escrito a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid en el que plantea la siguiente consulta:

Con el fin de obtener un criterio vinculante de esta Junta Consultiva respecto a la aplicación de la prohibición de fraccionamiento indebido del objeto contractual (Art. 99 LCSP) en el contexto de la recurrencia de contratos menores (Art. 118 LCSP) para prestaciones de naturaleza homogénea y reiterada.

Después de revisar la doctrina, y en concreto, el Informe 21/2025 de 15 de octubre (emitido en desarrollo, entre otras normas, del Decreto Ley 3/2025 de 4 de marzo, sobre medidas urgentes en materia de contratación pública) de la Junta Consultiva de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Cataluña, queremos poner de manifiesto el criterio interpretativo que se establece en el mismo y que consideramos de gran relevancia para la seguridad jurídica en la gestión de expedientes. Este criterio ya es de aplicación para las entidades catalanas. A continuación, presentamos un resumen de los más destacado del citado informe:

La repetición de contratos menores no se considerará fraccionamiento fraudulento si el valor estimado total agrupado de las prestaciones durante un período de cinco años (que es la duración máxima prevista para un contrato ordinario de servicios o suministros) no excede el umbral máximo de un contrato menor, es decir, de 50.000,00 € (IVA excluido, para suministros y servicios). En coherencia con lo anterior, la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña considera lícita la reiteración de pagos por importe individual inferior a 5.000,00 € por la misma prestación. Se entiende que dicha práctica, de "pagos menores", es un instrumento de gestión equivalente a un único contrato menor, siempre y cuando la suma total anual (que es el periodo máximo para imputar un contrato menor), se mantenga dentro de los límites máximos del contrato menor (50.000,00 €).

Dicho criterio se basa en la lógica de que, si el valor total de la prestación a lo largo del periodo máximo licitable (5 años) no alcanza el umbral que exige un procedimiento de licitación formal, no existe realmente una elusión de los principios de

publicidad y concurrencia. Por lo tanto, la repetición de prestaciones no se puede calificar como fraccionamiento ilegal.

Dado que la Comunidad de Madrid, aunque no ostente la potestad exclusiva en materia de contratación pública, sí puede y debe adoptar criterios a través de esta Junta Consultiva, se solicita a esta que se pronuncie sobre los siguientes puntos:

- 1. Si esta Junta Consultiva de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid comparte y adopta la doctrina emanada del Informe 21/2025 de la Junta Consultiva de Cataluña, en el sentido expuesto.*
- 2. Si, en la Comunidad de Madrid, se debe considerar que la recurrencia de prestaciones de valor inferior a 50.000,00 € a través de sucesivos contratos menores constituye fraccionamiento indebido únicamente cuando la suma de los valores estimados de las prestaciones recurrentes para un mismo objeto a lo largo de cinco años exceda dicho umbral.*
- 3. Si la realización de pagos menores recurrentes por un importe individual inferior a un umbral determinado (5.000 €), por la misma prestación, se consideraría lícita siempre que la suma anual se mantenga dentro de los límites del contrato menor.*

Agradecemos de antemano la atención a esta consulta, esperando que su criterio sirva para dotar de una interpretación uniforme en nuestro ámbito territorial.

CONSIDERACIONES

1.- Hay que recordar respecto a esa consulta, que la función de informar de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, establecida en el artículo 38.2 del Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 49/2003, de 3 de abril (RGCPM), está referida a cuestiones de carácter general que, en materia de contratación pública, planteen los órganos de contratación autonómicos, aun cuando se pongan de manifiesto en la tramitación de un específico expediente de contratación; pero sin que, en ningún caso, sea competencia de esta Junta Consultiva la resolución de posibles discrepancias con diferentes órganos consultivos y fiscalizadores, ni sustituir las funciones que corresponden a éstos.

2.- El órgano consultante, la Fundación para la Investigación Biomédica del Hospital Universitario La Paz, solicita el pronunciamiento de esta Junta Consultiva sobre

determinadas cuestiones relativas a la posibilidad de cubrir necesidades periódicas o recurrentes con contratos menores.

El artículo 3.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), incluye a las fundaciones públicas entre los poderes adjudicadores que no tienen la consideración de Administraciones Públicas, teniendo carácter privado los contratos que celebren y siendo su régimen jurídico el establecido en el artículo 26 de la citada norma. Los contratos privados que celebren los poderes adjudicadores que no pertenezcan a la categoría de Administraciones Públicas cuyo objeto esté comprendido en el ámbito de la LCSP, se registrarán por lo dispuesto en el Título I del Libro Tercero de la misma, en cuanto a su preparación y adjudicación.

El artículo 318 de la LCSP incluido en el título citado establece lo siguiente: “(...) a) 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 una clara semejanza a lo dispuesto en el artículo 118 para los contratos menores de las Administraciones Públicas.

La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en la Recomendación de 1 de marzo de 2018, señala que “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”, concluyendo que “los contratos de obras, concesiones de obras y concesiones de servicios de valor estimado inferior a 40.000 euros, y los contratos de servicios y suministros de valor estimado inferior a 15.000 euros, a los que se refiere el artículo 318.a) de la LCSP, coinciden conceptualmente con los contratos menores del artículo 118 de dicho texto legal, y quedan sujetos a las previsiones contenidas en este último precepto”.

Asimismo, el Informe 14/2020, de 29 de julio de 2020, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, indica que “Como ya señalara esta Junta Consultiva en la Recomendación de 1 de marzo de 2018 resulta posible aplicar el régimen jurídico de los contratos menores a los poderes adjudicadores que no son Administraciones Públicas”.

En consecuencia, el artículo 318.a) de la LCSP, aplicable a los poderes adjudicadores que no tienen la condición de Administraciones Públicas, configura un supuesto conceptualmente coincidente con los contratos menores de las Administraciones Públicas y, por tanto, quedan sujetos a las previsiones contenidas en el artículo 118 de la LCSP.

El artículo 118 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.

El apartado 2 del citado artículo establece que 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, indicando su apartado 5 que lo dispuesto en el apartado 2 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.

Respecto a la duración de estos contratos, el artículo 29 de la LCSP, en su apartado 8, estipula que los contratos menores no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga.

Además, hay que tener en cuenta lo dispuesto en la disposición adicional quincuagésima cuarta de la LCSP, acerca del régimen aplicable a los contratos celebrados por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, que establece lo siguiente:

“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.

A estos efectos, se entienden comprendidos entre los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, en los términos establecidos en la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, las Universidades públicas, los organismos públicos de investigación, fundaciones,

consorcios y demás agentes de ejecución de la Administración General del Estado, los organismos y entidades de investigación similares a los anteriores dependientes de otras Administraciones Públicas, las Fundaciones de Investigación Biomédica, y los centros, instituciones y consorcios del Sistema Nacional de Salud.

En los contratos menores que se celebren por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, 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.

Lo dispuesto en el párrafo anterior 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”.

El umbral de 50.000 euros no opera como límite general de la contratación menor, sino como régimen excepcional aplicable únicamente cuando concurren acumulativamente los requisitos subjetivos y objetivos previstos en la disposición adicional quincuagésima cuarta de la LCSP.

La regulación de los contratos menores en dicha disposición adicional es similar a la del artículo 118 de la LCSP. También se exceptúan de las obligaciones materiales “aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros”.

En consecuencia, lo argumentado en este informe es extensivo a ambos tipos de contratos menores, los regulados en el artículo 118 de la LCSP y los previstos en su disposición adicional quincuagésima cuarta.

3.- Delimitado el régimen jurídico de los contratos menores, procede analizar la cuestión planteada acerca de si, en la Comunidad de Madrid, debe considerarse que la recurrencia de prestaciones de valor inferior a las cuantías establecidas en el artículo 118.1 (40.000 euros para obras y 15.000 euros para suministros y servicios) y en la disposición adicional quincuagésima cuarta (50.000 euros) de la LCSP, mediante la celebración de sucesivos contratos menores, constituye fraccionamiento indebido únicamente cuando la suma de los valores estimados de las prestaciones recurrentes correspondientes a un mismo objeto, a lo largo de cinco años, exceda dichos umbrales o cuando se supere la duración

máxima establecida para los contratos menores.

Hay que recordar a este respecto las conclusiones del Informe 1/2018, de 11 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, sobre adjudicación de los contratos menores en la nueva Ley de Contratos del Sector Público, que fueron las siguientes:

- “1.- La regla de incompatibilidad descrita en el artículo 118.3 de la LCSP opera respecto de contratos menores de la misma tipología -obras, servicios y suministros- que pretendan adjudicarse de forma sucesiva.
- 2.- Las limitaciones relativas a las cuantías de los distintos tipos de contratos menores se refieren a cada uno de los órganos de contratación de la Administración contratante, por lo que deberán ser éstos quiénes arbitren las medidas destinadas a efectuar la comprobación indicada en el artículo 118.3 de la LCSP.
- 3.- El período temporal a que se refiere la prohibición de no superar las cuantías del contrato menor con un mismo empresario ha de entenderse referido a la anualidad o ejercicio presupuestario correspondiente”.

Respecto a la duración de los contratos, se señalaba que “Tampoco aclara el citado artículo 118.3 el período temporal a que se refiere la prohibición de no superar las cuantías del contrato menor con un mismo empresario. No obstante, resulta adecuado considerar que ha de referirse a un año, puesto que el artículo 29.8 de la LCSP (y anteriormente el artículo 23.3 del TRLCSP) establece que el contrato menor no podrá tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga, (...). Por tanto, el periodo temporal a que alude el citado artículo 118.3 ha de ser el de un año, referido a la anualidad o ejercicio presupuestario correspondiente, (...). Sin perjuicio de lo indicado en los apartados anteriores, hay que mencionar que por ser el contrato menor un procedimiento de adjudicación de contratos de carácter excepcional, su utilización debe restringirse para los supuestos en que se precise, de manera puntual y concreta, contratar una obra, suministro o servicio, por un importe que no supere el establecido legalmente, pero no es una figura apropiada para contratar prestaciones que se precisen regularmente o con cierta periodicidad, para lo cual existen otras figuras más apropiadas en la legislación de contratos públicos, destacando en la LCSP el nuevo procedimiento abierto simplificado, con su variedad abreviada cuando los importes no superen determinadas cuantías (...).”.

No obstante, con posterioridad a la emisión de dicho informe, la LCSP fue modificada por el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes para la

incorporación al ordenamiento jurídico español de diversas directivas de la Unión Europea en materia de contratación pública en determinados sectores, seguros privados, planes y fondos de pensiones, ámbito tributario y litigios fiscales. En particular, su disposición final primera dio nueva redacción al artículo 118 de la LCSP, suprimiendo la exigencia de que el contratista no hubiera suscrito contratos menores que, individual o conjuntamente, superasen los importes de 40.000 euros en el caso de los contratos de obras y de 15.000 euros en los contratos de suministro y de servicios.

En el Informe 4/2020, de 7 de julio, sobre las limitaciones aplicables a un contrato menor, este mismo órgano consultivo concluye que, a partir de dicha modificación legal, la tramitación del expediente en los contratos menores está sujeta a lo dispuesto en la actual redacción de dicho artículo.

El artículo 99.2 de la LCSP prohíbe fraccionar un contrato con la finalidad de disminuir su cuantía y eludir los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan.

Para dilucidar si se está o no produciendo un fraccionamiento del contrato, es requisito ineludible realizar un análisis pormenorizado de las prestaciones contractuales cuestionando si las mismas constituyen una “unidad funcional” teniendo como objeto el cumplimiento de la misma finalidad. Si todas las prestaciones del contrato son inseparables para conseguir una finalidad determinada, evitar la licitación ordinaria a través de la división del contrato, sí que supone un fraccionamiento. Por el contrario, contratos que incluyan prestaciones con objetos distintos e independientes no vinculados por la misma unidad funcional, no suponen un fraccionamiento y, a mayor abundamiento, la LCSP, en consonancia con la normativa europea en materia de contratación pública, fomenta la división en lotes cuando la naturaleza del contrato lo permita, con el fin de incrementar la participación de las PYMES en las licitaciones públicas.

El expediente 14/20 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, sobre fraccionamiento de los contratos y otras cuestiones, responde a la cuestión sobre si es posible repetir en ejercicios sucesivos prestaciones idénticas mediante contratos menores. A ese respecto, se pronuncia en el mismo sentido que los informes 31/2012 y 86/2018, señalando que “existe fraccionamiento del objeto del contrato siempre que se divida este con la finalidad de eludir los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación correspondiente, y ello, aunque se trate de varios objetos independientes, si entre ellos existe la necesaria unidad funcional u operativa. Correlativamente, no existirá fraccionamiento siempre que se trate de diversos objetos que no estén vinculados entre sí por la citada unidad. Como hemos visto, la finalidad de la

norma no era otra que impedir el nacimiento de relaciones contractuales en las que la alteración indebida del objeto pretenda encubrir un fraccionamiento engañoso del contrato con la intención de disminuir su cuantía y eludir así las exigencias normativas sobre publicidad y procedimientos de adjudicación fijados en la Ley”.

El órgano de contratación debe delimitar el objeto contractual y establecer si existe o no unidad funcional entre las diferentes prestaciones para decidir si pueden ejecutarse a través de distintos contratos sin que ello suponga fraccionamiento. También se deberá valorar no solo el importe individual de cada contrato, sino también el valor estimado conjunto de la necesidad contractual, su previsibilidad y recurrencia, la existencia o no de autonomía funcional entre las prestaciones y la posible concurrencia de una necesidad estructural o permanente.

La repetición de contratos menores no determina, por sí sola, la existencia de fraccionamiento indebido. No obstante, deberá apreciarse fraccionamiento cuando, atendidas las circunstancias concurrentes, las prestaciones respondan a una misma unidad funcional u operativa, sean homogéneas, previsibles o recurrentes, y su contratación separada tenga por finalidad o efecto evitar la aplicación de los requisitos de publicidad o del procedimiento de adjudicación que corresponda.

En consecuencia, la cuantía individual del pago no puede utilizarse como criterio aislado para excluir la aplicación de la normativa contractual cuando materialmente exista una única prestación contractual o una necesidad susceptible de contratación conjunta.

Tampoco puede acogerse como criterio general que la existencia de fraccionamiento indebido dependa exclusivamente de que la suma de prestaciones homogéneas durante un periodo de cinco años supere el umbral previsto para la contratación menor. En ambos casos, resulta necesario atender a las circunstancias concretas y, en particular, a la existencia de una unidad funcional o de una necesidad que debió ser objeto de una contratación única.

La duración máxima de cada contrato menor, que no podrá exceder de un año ni ser objeto de prórroga, no impide que, a efectos de valorar la existencia de fraccionamiento indebido en prestaciones periódicas o recurrentes, pueda atenderse también a la previsión razonable de la necesidad en un horizonte temporal superior, especialmente cuando la prestación revele un carácter estructural o permanente. A este respecto, debe recordarse que la adecuada planificación de la actividad contractual constituye un instrumento esencial para identificar necesidades previsibles, recurrentes o estructurales y evitar un uso indebido de la contratación menor.

En este sentido, el artículo 28.4 de la LCSP contempla la programación de la actividad de contratación pública, y la Recomendación 1/2021 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid aconseja que, durante el primer trimestre de cada año natural y, en todo caso, antes del inicio de la actividad contractual, cada órgano o entidad del sector público de la Comunidad de Madrid divulgue su plan anual de contratación pública. El expediente 14/20 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, anteriormente citado, señala que “el órgano de contratación cumple con su obligación de planificar adecuadamente su actividad contractual, es patente que la realización de prestaciones idénticas en ejercicios sucesivos ha de ser conocida con carácter previo, lo que puede llevar a concluir que en este caso no se está reaccionando ante necesidades sobrevenidas, desconocidas o novedosas, sino que, por el contrario, se estaría planteando la utilización del contrato menor en fraude de ley”.

Asimismo, conviene recordar la importancia de los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores, recogidos en el artículo 1 de la LCSP, a los que debe ajustarse la contratación del sector público. En este sentido, para la contratación de prestaciones de escasa cuantía pueden emplearse otros procedimientos de adjudicación, como es, en su caso, el procedimiento abierto simplificado abreviado regulado en el artículo 159.6 de la LCSP, que permite compatibilizar la necesaria agilidad en la contratación pública con el cumplimiento de esos principios.

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora, aprobó, en su sesión de 26 de febrero de 2026, el Informe de Fiscalización de la contratación menor vinculada al Área de Gasto 2 “Actuaciones de protección y promoción social” de los Presupuestos Generales del Estado, ejercicio 2024, en el que se recoge que el contrato menor no está previsto para la cobertura de necesidades recurrentes y periódicas, indicando que: “Asimismo, en el recurso a la contratación menor existe el riesgo de que se produzca la división del objeto del contrato en varios expedientes con la finalidad de disminuir su cuantía mediante el fraccionamiento y eludir con ello los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que, en otro caso, hubieran correspondido. Por ello la Ley exige 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 cuantitativos antes referidos. Además, en dicho informe, debe quedar justificada la causa de su falta de planificación ya que su uso no está previsto para la cobertura de necesidades recurrentes y periódicas que puedan ser programadas por el órgano de contratación y, por tanto, tramitarse mediante los procedimientos de adjudicación ordinarios previstos por la LCSP

que, tal y como se ha indicado, cuentan con las mayores garantías de publicidad y concurrencia. En este contexto, la importancia de fiscalizar la contratación menor no radica tanto en el volumen de sus importes globales, como en el hecho de que su adjudicación es directa y cuenta con muchos menos controles, de ahí la conveniencia de llevar a cabo un control sobre su correcta utilización por parte de la entidad contratante, para evitar un uso indebido o abusivo de esta figura contractual, con finalidades distintas de las estrictamente contempladas en la ley”.

4.- En la Comunidad de Madrid no existe una categoría autónoma de “pagos menores” equivalente a la prevista en otras normativas autonómicas. La realización de pagos de importe individual no superior a 5.000 euros no constituye, por sí misma, una modalidad específica de contratación, ni permite desplazar las exigencias derivadas de la LCSP.

Los anticipos de caja fija se configuran como un régimen específico de gestión económico-presupuestaria de determinados gastos, regulados en el artículo 102 de la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid (anteriormente y en los mismos términos, en el artículo 74 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid), en el marco de la gestión económico-financiera autonómica, cuyo desarrollo está actualmente en el artículo 9 de la Orden de 9 de marzo de 2005, de la Consejería de Hacienda, reguladora de pagos a justificar y de anticipos de caja fija, como fondos que solo pueden destinarse a satisfacer obligaciones relativas a gastos imputables al capítulo II del presupuesto de gastos de la Comunidad de Madrid en bienes y servicios de carácter periódico o repetitivo, de tracto sucesivo u otros de similares características, como dietas, gastos de locomoción, material no inventariable, conservación y mantenimiento, siempre que exista crédito adecuado y suficiente. Asimismo, no pueden realizarse con cargo al anticipo de caja fija pagos individualizados superiores a 5.000 euros, salvo determinadas excepciones previstas en la propia norma. Se trata de un mecanismo dirigido a agilizar determinadas operaciones presupuestarias en aras de una mayor eficacia en el ámbito de la Administración de la Comunidad de Madrid y organismos autónomos y entes integrantes del sector público autonómico incluidos en su ámbito de aplicación, así como en el de los Entes de Derecho Público cuya gestión financiera esté determinada por la dotación de créditos limitativos.

El anticipo de caja fija es un procedimiento de gestión del pago, no un procedimiento de adjudicación contractual. Se deduce que pueden existir obligaciones a satisfacer mediante anticipos de caja fija que pueden tener su origen en actuaciones no contractuales, como gastos de locomoción o dietas, u obligaciones surgidas de contratos, como el suministro de material no inventariable o el servicio de conservación y mantenimiento.

La referencia del artículo 118.5 de la LCSP a los contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro sistema similar tiene un alcance limitado, ya que únicamente exceptúa, en esos supuestos y siempre que el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros, la exigencia del informe previsto en el artículo 118.2 de la LCSP, sin que se excluya la aplicación de la prohibición de fraccionamiento del objeto contractual, ni se alteren los límites sustantivos de la contratación menor, entre los que se encuentra la duración.

El Informe 20/2018 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado “Alcance e interpretación del artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público”, indica expresamente que los anticipos de caja fija provenientes de contratos menores tienen que cumplir todos los requisitos establecidos para la contratación menor, excepto el informe previsto en el artículo 118.2 de la LCSP, pronunciándose en los siguientes términos: “(...) es clara la voluntad del legislador de no exigir la aplicación de la regla conforme a la cual en los contratos menores la tramitación del expediente exigiría 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 propios del contrato menor. *Sensu contrario*, el resto de las normas del contrato menor sí serían aplicables cuando se cumplan los requisitos legales. En efecto, si un pago tramitado a través del sistema de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos de escasa cuantía responde a una relación contractual sometida a la ley, calificable como contrato menor por razón de su cuantía de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 118, procederá la aplicación de lo previsto en este artículo respecto a sus límites y requisitos, ya que esta normativa es la que establece el régimen jurídico de las obligaciones contractuales que darán lugar al pago a través del procedimiento correspondiente, en este caso el de caja fija. Podrá adecuarse la forma a través de la cual se cumplen y controlan los requisitos previstos en el citado artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, al procedimiento especial de pago de anticipos de caja fija, pero su aplicación a las relaciones materialmente contractuales incluidas en su ámbito de aplicación -y que se paguen a través de estos anticipos- resulta procedente al amparo de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, con las especialidades previstas en sus artículos 63.4, 118, 335.1 y 346.3”.

El límite de 5.000 euros propio del régimen de anticipos de caja fija opera exclusivamente como presupuesto para la aplicación de la especialidad prevista en el artículo 118.5 de la LCSP respecto de la no exigencia del informe del artículo 118.2, cuando el pago se tramite mediante anticipo de caja fija u otro sistema similar. No

constituye un umbral autónomo de contratación, ni habilita la división de una prestación contractual única en varios pagos de menor cuantía. Cuando exista una única necesidad contractual, una unidad funcional u operativa o una prestación homogénea y previsible, deberá atenderse al valor estimado conjunto de la prestación y tramitarse, en su caso, el procedimiento de contratación que corresponda conforme a la LCSP. El fraccionamiento artificial de pagos para situarlos por debajo de una determinada cuantía resulta improcedente en los mismos términos en que lo es el fraccionamiento artificial del objeto del contrato.

Sin perjuicio de lo anterior, según el artículo 346.3 de la LCSP, se exceptúan de la comunicación al Registro de Contratos del Sector Público aquellos cuyo precio sea inferior a cinco mil euros, IVA incluido, siempre que el sistema de pago utilizado sea el de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores.

Tampoco debe enviarse a la Cámara de Cuentas la información de los contratos menores que, siendo su importe inferior a 5.000 euros (IVA incluido), se satisfagan a través del sistema de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores, como establece el apartado tercero.2 de la Instrucción sobre remisión a la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid de la documentación relativa a la contratación de las Entidades del sector público madrileño, aprobada por Acuerdo del Consejo de 27 de diciembre de 2018.

CONCLUSIONES

- 1.- El artículo 318.a) de la LCSP, aplicable a los poderes adjudicadores que no tienen la condición de Administraciones Públicas, configura un supuesto conceptualmente coincidente con los contratos menores de las Administraciones Públicas y, por tanto, quedan sujetos a las previsiones contenidas en el artículo 118 de la LCSP.
- 2.- El umbral de 50.000 euros previsto en la disposición adicional quincuagésima cuarta de la LCSP no constituye un límite general de la contratación menor, sino un régimen excepcional aplicable únicamente a los contratos de suministro o servicios celebrados por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, siempre que concurren los requisitos subjetivos y objetivos previstos en dicha disposición.
- 3.- La repetición de contratos menores no determina por sí sola la existencia de fraccionamiento indebido. No obstante, deberá apreciarse fraccionamiento cuando, atendidas las circunstancias concurrentes, las prestaciones respondan a una misma unidad

funcional u operativa y su contratación separada tenga por finalidad o efecto evitar la aplicación de los requisitos de publicidad o del procedimiento de adjudicación que corresponda.

4.- No puede acogerse como criterio general que la existencia de fraccionamiento indebido dependa exclusivamente de que la suma de prestaciones homogéneas durante un período de cinco años supere el umbral aplicable al contrato menor. Corresponde al órgano de contratación delimitar adecuadamente el objeto contractual y determinar si existe unidad funcional u operativa entre las prestaciones, atendiendo a su homogeneidad, previsibilidad, recurrencia, autonomía funcional y posible carácter estructural o permanente.

5.- En la Comunidad de Madrid no existe una categoría autónoma de “pagos menores” equiparable a la prevista en otras normativas autonómicas. Los pagos de importe individual no superior a 5.000 euros podrán tramitarse, cuando proceda, mediante el sistema de anticipos de caja fija u otro similar, pero dicho sistema constituye una modalidad de gestión del pago y no un procedimiento de adjudicación contractual.

6.- Cuando los pagos efectuados mediante anticipos de caja fija tengan su origen en obligaciones contractuales sometidas a la LCSP, únicamente queda exceptuada la emisión del informe previsto en el artículo 118.2 de la LCSP, siempre que el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros. Esta especialidad no permite alterar el objeto contractual, eludir los límites de la contratación menor, entre ellos, la duración máxima de un año, ni fraccionar artificialmente una prestación contractual.