

## LA CONTRATACION MENOR SIMPLIFICADA: ESPECIALIDADES DE LOS REGIMENES AUTONOMICOS.

Isidre MARTI I SARDA.

*Secretario municipal de Categoría Superior y Profesor asociado universitario.*

### SUMARIO.

1. Introducción.
2. Normativa Estatal.
3. Normativa Autonómica.
4. Régimen jurídico de los gastos menores
  - 4.1 . Requisitos para la aprobación.
  - 4.2. . Limites
  - 4.3. Simplificación de las obligaciones de transparencia y publicidad contractual.
  - 4.4. Tramitación de los pagos menores.
  - 4.5. La Fiscalización de los pagos menores.
5. Los anticipos de Caja Fija.
6. Los pagos menores en el Decreto Ley 3/2025 de 4 de marzo de Catalunya.
7. Conclusiones.
8. Bibliografía.

### 1. INTRODUCCIÓN.

Entre un 80% o 90% de los contratos de nuestras administraciones se efectúan mediante la contratación menor de acuerdo con las memorias de los diferentes organismos Consultivos (Juntas consultivas de contratación, y ORiesCon) y dentro de estos mayoritariamente los contratos menores o pagos menores por importe máximo de 5000 euros también son la mayoría.

Por tanto, estos contratos son los más utilizados por nuestras administraciones y constituyen el equilibrio perfecto entre la simplificación procedimental, agilidad y

eficiencia versus la interpretación restrictiva garantista para evitar el uso fraudulento, la contratación irregular y la comisión de delitos.

La normativa contractual y su interpretación por los órganos consultivos no está exenta del balanceo de los tiempos, de menor a más exigencia tal como podremos comprobar. En la actualidad la administración está sujeta a la necesidad de simplificación administrativa no solo por eficiencia y eficacia de los recursos públicos sino también por una demanda más grande de los diversos ámbitos sociales que quieren relacionarse con la administración de forma diferente, más ágil, rápida y por tanto también contratar de forma más simplificada.

Fruto de esta necesidad social las administraciones autonómicas y el propio estado han intentado modernizar nuestro “contrato rey”, mediante la implantación de la contratación menor simplificado o los pagos menores.

## 2. NORMATIVA ESTATAL.

Con anterioridad a la entrada en vigor de la LCSP, el art. 111 TRLCSP preveía un régimen simplificado para los denominados contratos menores, cuya tramitación sólo requería la aprobación previa del gasto y la incorporación de la factura en el expediente, sin que se estableciera ningún procedimiento para su adjudicación por el órgano de contratación, por lo tanto, carente del carácter formal del resto de contratos públicos<sup>1</sup>. El artículo 138 del TRLCSP estipulaba 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 111 del TRLCSP. Se consideran contratos menores los contratos de importe inferior a 50.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 18.000 euros, cuando se trate de otros contratos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 206 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal.

<sup>1</sup> BAUZA MARTORELL, F.J “Contratación verbal, revisión de oficio y enriquecimiento injusto”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 181, 2016, pp. 227-252.

Esto implicaba que era posible efectuar una “contratación verbal”<sup>2</sup> previa y posteriormente se perfeccionaba el contrato con la aprobación del gasto e incorporación de la factura. Este sistema fue criticado en su momento porque era una medida que podía provocar la arbitrariedad y la posible corrupción que se vio modificado por la LCSP.

La aprobación de la LCSP<sup>3</sup> comportó algunos cambios en los contratos menores en relación a la reducción del importe objeto de contratación y la exigencia de más requisitos para el perfeccionamiento de los mismos, exigiéndose una fase previa de “contratación” y otra de presentación y tramitación de las facturas.

Igualmente, la LCSP prohibía como regla general la contratación verbal. De conformidad con el art. 37.1 LCSP «*Las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el artículo 120.1 el carácter de emergencia*», es decir, sólo se puede contratar verbalmente cuando la administración tenga que actuar de manera inmediata con motivo de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional. Se trata de un procedimiento absolutamente excepcional que elude los principios de concurrencia, publicidad e igualdad con motivo de la concurrencia de alguno de los supuestos establecidos en el epígrafe 1 del art. 120 LCSP.

Asimismo, las previsiones contenidas en el art. 118 de la LCSP exigen una serie de requisitos sustantivos y procedimentales en relación a los contratos menores, la inobservancia de los cuales viciarían de nulidad dicha contratación. La Junta Consultiva de Contratación del Estado (JCCAE), en su Informe nº 40/2018, de 10 de diciembre<sup>4</sup>,

---

<sup>2</sup> GALAN GALAN, A, “La problemática de la contratación menor en el ámbito local. Los polémicos requisitos “adicionales” no previstos en el artículo 118 de la LCSP. Ciclo seminarios de actualización jurídica local “Josep Maria Esquerda” 2024 tercera sesión, 15 de marzo de 2024.

<sup>3</sup> MARTINEZ FERNANDEZ, J.M. “La imprescindible necesidad de anticipación para afrontar las limitaciones a los contratos menores que impone la nueva ley de contratos del Sector Público” El Consultor de los Ayuntamientos RECAP 20/2017. Madrid.

<sup>4</sup> “(...) no cabe admitir con carácter general que actos como el informe de necesidad del contrato, la aprobación del gasto o el informe sobre el artículo 118.3 LCSP, así como los trámites específicos del contrato menor de obras, puedan ser posteriores a la ejecución de la prestación y unirse a la factura en el momento de su recepción por el centro gestor. Tal circunstancia daría lugar a la extemporaneidad de tales actos y representaría una tramitación incorrecta del expediente de contratación en el caso del contrato menor.”.

considera que los tramites específicos del contrato menor no pueden ser posteriores a la ejecución de la prestación.

En consecuencia, la concertación de las prestaciones sin la existencia de un acto escrito previo, salvo en los supuestos determinados en el art. 120.1 LCSP, comporta la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el art. 47.1 e) LPAC, por haberse prescindido absolutamente y totalmente del procedimiento legalmente establecido.

Igualmente, el artículo 118.3 LCSP<sup>5</sup> exigía la justificación de que no se han suscrito más contratos menores con el mismo contratista que individualmente superen la cifra del importe del contrato menor. Este artículo dio lugar a innumerables informes de las juntas consultivas en relación a la interpretación del mismo:

- Informe 41/2017 y 42/2017 de JCCAE,”. la finalidad es justificar la no alteración indebida del objeto del contrato”. “La ley no contempla una limitación a la celebración de contratos menores con un mismo operador económico cuando las prestaciones sean cualitativamente diferentes y no formen una unidad. El informe de necesidad del contrato debe ir firmado por el titular del órgano de contratación sin que pueda substituirse por un mero acuerdo de inicio”.
- El plazo de un año se cuenta a partir del año inmediatamente anterior a la aprobación del nuevo contrato sin que esto suponga una aplicación retroactiva de la nueva ley de contratos (Informe 5/2018 de la JCCAE). La JCCACat informe 1/2018, consideró que el periodo anual es conveniente computarlo por el ejercicio presupuestario.
- La JCCAAra en su informe 3/2018 de 13 de febrero considera que la regla de incompatibilidad que establece el artículo 118.3 debe operar en relación a la misma tipología de contratos a aquel que pretenda

<sup>5</sup> “3. En el expediente se justificará que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, 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. Quedan excluidos los supuestos encuadrados en el artículo 168.a). 2.”

adjudicarse de manera sucesiva. Que la regla resulta de aplicación respecto a cada uno de los órganos de contratación no respecto de la entidad. En la misma línea el informe 1/2018 de la JCCAMad y la Recomendación 1/2018 de la Junta Asesora de Contratación Pública del Gobierno Vasco e Informe 1/2018 de la JCCAGal de 25 de abril reafirmando el carácter del ejercicio presupuestario para el cómputo del año e incluyendo en el cómputo los contratos menores mediante sistema de pago de anticipo de caja.

Posteriormente el artículo 118 en su apartado 5<sup>o</sup> de la LCSP fue modificado por la disposición final 1.1 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero que introdujo los pagos menores mediante el sistema de anticipos de caja o similar. Cabe decir que dicha modificación es posterior a la pionera aprobación de las disposiciones de las Comunidades Autónomas de Extremadura y Baleares en relación a los pagos menores. La idea es volver un poco a la tramitación de los contratos menores del TRLCSP.

### 3. **NORMATIVA AUTONÓMICA.**

Hay que tener en cuenta que de conformidad con la disposición final primera de la LCSP el artículo 118.5 de la LCSP tiene el carácter de normativa básica pudiéndose ser objeto de desarrollo por parte de las CCAA

Conscientes de la complejidad de la contratación menor diversas Comunidades autónomas han efectuado un desarrollo normativo del artículo 118, de la LCSP estableciendo un sistema de **pagos menores o contratación menor simplificada**.

La idea de este procedimiento especial de gasto en el ámbito contractual es que se simplifica el procedimiento de los contratos menores constando únicamente de una sola fase consistente en la presentación y aprobación de la factura correspondiente sin

---

<sup>6</sup> **Artículo 118. Expediente de contratación en contratos menores.**

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.

más trámite. La técnica utilizada es una ampliación de los supuestos del sistema de pago de los anticipos de caja fija o similar de forma que se evita los posibles supuestos de nulidad de pleno derecho que pueda comportar la presentación de facturas sin la previa concertación de todos los requisitos legales establecidos en el artículo 118 de la LCSP.

En este sentido podemos destacar las regulaciones efectuadas por las Comunidades Autónomas de Extremadura<sup>7</sup>, Baleares<sup>8</sup>, Canarias<sup>9</sup>, Aragón<sup>10</sup>, Andalucía<sup>11</sup> y Catalunya<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> “Ley 12/2018, de 26 de diciembre, de contratación pública socialmente responsable de Extremadura.

**Artículo 20. Contratos menores.**

2. Los contratos menores cuyo precio sea inferior a 5.000 euros, IVA incluido, con cargo a gastos corrientes, 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 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 la tramitación del expediente de estos contratos menores la aprobación del gasto se producirá al tramitar la cuenta justificativa de caja fija o con la tramitación contable de los gastos y se exigirá únicamente la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que establezcan las disposiciones que le resulten aplicables. Asimismo, estarán exceptuados de inscripción en el Registro de Contratos de la Comunidad Autónoma de Extremadura.”

<sup>8</sup> “Ley 14/2018, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2019

**Disposición adicional segunda. Gastos menores.**

1. Son gastos menores los gastos derivados de suministros y servicios de cuantía inferior a 5.000 euros, excluido el impuesto sobre el valor añadido.

Dicha cuantía podrá ser modificada, mediante un acuerdo, por el Consejo de Gobierno.

2. Estos gastos menores no requieren ninguna tramitación sustantiva o procedimental, sin perjuicio de los actos de ejecución presupuestaria a que se refiere el apartado 3 de esta disposición y de la comprobación de que el contratista no ha suscrito a lo largo de los doce meses anteriores otros contratos menores del mismo tipo y prestaciones similares por un importe total igual o superior a 15.000 euros.

Quedan exceptuadas de esta comprobación, y por tanto no se computarán a los efectos del cálculo del importe total a que se refiere el párrafo anterior, los gastos inferiores a 200 euros o, en su caso, a la cuantía que establezca a este efecto el Consejo de Gobierno.”

En todo caso los gastos menores a que se refiera esta disposición adicional 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 mencionada Ley 9/2017, por lo que no se tienen que publicar en el perfil del contratante ni se tienen que remitir y comunicar a la Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears y al Registro de Contratos del Sector Público, ni tampoco al Registro de Contratos de la comunidad autónoma de las Illes Balears.

3. Sin perjuicio de las normas especiales relativas a los pagos a justificar, el reconocimiento de la obligación y el pago de los gastos menores solo requiere que se justifique la prestación correspondiente mediante la presentación de la factura o del documento equivalente ante el órgano competente, que será debidamente conformado.

<sup>9</sup> 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.

**Disposición adicional séptima. Gastos menores.**

1. Con carácter general, 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 la presentación de la 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.

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 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.

2. Con cargo a los anticipos de caja fija, podrán realizarse pagos individualizados por importe que no exceda de 5.000 euros, quedando modificado el límite contenido en el apartado segundo del artículo 9 del Decreto 151/2004, de 2 de noviembre, por el que se regula el régimen de provisiones de fondos a las habilitaciones de pagos de la Administración

En todo caso los gastos menores a que se refiera estas regulaciones 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 mencionada Ley 9/2017, por lo que no se tienen que publicar en el perfil del contratante ni se tienen que remitir y

---

pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y se aprueba el sistema informático contable con la denominación de Si hábil.

<sup>10</sup> Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

**Disposición adicional octava. Gastos menores.**

1. Los contratos de obras, servicios y suministros cuyo valor estimado no exceda de 5.000 euros, IVA excluido, se considerarán gastos menores. En todo caso, los gastos menores constituyen pagos menores a los efectos establecidos en el inciso final del artículo 63.4, el tercer párrafo del artículo 335.1 y el tercer párrafo del artículo 346.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

2. El reconocimiento de la obligación y el pago de los gastos menores solo requerirá justificación de la prestación correspondiente mediante la presentación ante el órgano competente de la factura o del documento equivalente, que será debidamente conformado, sin perjuicio de las normas especiales sobre pagos a justificar. Los gastos menores no requerirán ninguna tramitación procedimental adicional a estos actos de gestión presupuestaria.

<sup>11</sup> Decreto 39/2011, de 22 de febrero, por el que se establece la organización administrativa para la gestión de la contratación de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales y se regula el régimen de bienes y servicios homologados. - Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 15-03-2011. Artículo 56 introducido por el apartado dos del artículo 76 del D.-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía («B.O.J.A.» 16 febrero).

Artículo 56. Contratos menores cuyo precio sea inferior a 5.000 euros.

Los contratos menores de obras, servicios y suministros tramitados por la Administración de la Junta de Andalucía, sus entidades instrumentales y los consorcios adscritos en virtud del artículo 12.3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía cuyo pago sea único y se efectúe a través del sistema de anticipos de caja fija o priorización de pagos menores, regulado en la Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública, de 24 de julio de 2018, por la que se regula el procedimiento de anticipo de caja fija y la priorización de pagos menores, u otro similar, cuyo precio fuera inferior a cinco mil euros, IVA incluido y sean financiados exclusivamente con fondos propios, no exigirán la emisión del informe previsto en el artículo 118.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre. En estos casos el reconocimiento de la obligación y el pago de los gastos solo requerirá la presentación ante el órgano competente de la factura o del documento equivalente y la conformidad a la prestación, sin perjuicio de las normas especiales sobre pagos a justificar.

2. Los contratos descritos en el apartado anterior constituyen pagos menores a los efectos establecidos en el inciso final del artículo 63.4, el tercer párrafo del artículo 335.1 y el tercer párrafo del artículo 346.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre. En este sentido quedan exceptuados de la obligatoria publicación en el perfil de contratante y de la obligación de inscripción en el Registro de Contratos de la Junta de Andalucía, prevista en el artículo 28 del presente Decreto.

<sup>12</sup>El Decreto ley 3/2025 de 4 de marzo por el que se adoptan medidas urgentes en materia de contratación pública de Catalunya.

Artículo 4 Pagos menores

1. Los contratos de obras, servicios y suministros de valor estimado igual o inferior a 5.000 euros, IVA excluido, realizados por los órganos de contratación de Cataluña con operadores económicos con capacidad de obrar y que cuenten con la habilitación profesional cuando sea necesaria, se consideran pagos menores a efectos de tramitarlos.

2. El reconocimiento de la obligación y el pago de estos gastos menores solo requieren la aprobación del gasto y la incorporación de la factura correspondiente o documento equivalente que justifique la realización de la prestación, y no requieren ninguna tramitación procedimental adicional a los actos de gestión presupuestaria mencionados. Esta consideración de pagos menores no altera el régimen de publicidad establecido por la normativa catalana de transparencia.

3. Se pueden suscribir contratos que generen pagos menores en los términos establecidos en este precepto para cubrir necesidades de carácter periódico o recurrente, siempre que el valor estimado en conjunto de los diversos contratos no exceda en una misma anualidad el límite máximo para la contratación menor que corresponda a la tipología de contrato de que se trate. En cualquier caso, en la suscripción de contratos que generen pagos menores hay que diversificar los operadores económicos escogidos como contratistas, siempre que resulte posible y adecuado.

4. La concurrencia de los requisitos que habilitan poder llevar a cabo contratos que generen pagos menores en los términos establecidos en este artículo no impide que, siempre que sea la opción más idónea para el uso eficiente de los recursos públicos y de acuerdo con los principios de publicidad, libre concurrencia y competencia, se puedan satisfacer las necesidades a cubrir con estos contratos mediante la tramitación de un procedimiento de contratación o un sistema de racionalización de la compra.

comunicar a los órganos autonómicos de fiscalización ni al Registro de Contratos del Sector Público, ni tampoco al Registro de Contratos de la comunidad autónoma. Sin perjuicio de las normas especiales relativas a los pagos a justificar, el reconocimiento de la obligación y el pago de los gastos menores solo requiere que se justifique la prestación correspondiente mediante la presentación de la factura o del documento equivalente ante el órgano competente, que será debidamente conformado. Este procedimiento en principio está reservado para gastos de cuantía inferior a 5000€ y el reconocimiento de la obligación y el pago de estos gastos menores solo requieren la aprobación del gasto y la incorporación de la factura correspondiente o documento equivalente que justifique la realización de la prestación, y no requieren ninguna tramitación procedimental adicional a los actos de gestión presupuestaria mencionados. Cabe mencionar la diferencia de importes en relación a la aplicación de los pagos menores, mientras el artículo 118.5 aplica los pagos menores a los que no superen los 5000€ y por el contrario los artículos 63.4, 335.1 y 346.3 de la LCSP hacen referencia a los pagos menores inferiores a 5000€. Esta diferencia puede comportar por ejemplo que un contrato menor de 5000€ se le puede aplicar la tramitación procedimental del artículo 118.5 de la LCSP y en cambio no se vería beneficiado de la simplificación de publicación y comunicaciones del resto de artículos.

#### **4. REGIMEN JURÍDICO DE LOS GASTOS MENORES.**

El régimen jurídico lo constituye la aplicación de la LCSP y el marco normativo autonómico.

Las principales características de los gastos menores o contrato menor simplificado son las siguientes:

- Son contratos menores a los cuales se les aplica un procedimiento especial de simplificado de concertación y de pago.

- El objeto de los pagos menores sería el mismo de los contratos menores<sup>13</sup> es decir, puede abarcar los contratos de obras, servicios y suministros, incluso los contratos de carácter intelectual<sup>14</sup>. También es aplicable a los contratos privados (de creación e interpretación artística y literaria y patrocinio)<sup>15</sup> y los contratos administrativos especiales<sup>16</sup>.
- Aplicable a la CCAA y a la Administración local y a su respectivo sector público.
- La regulación de desarrollo se materializa por ley a excepción de Andalucía que lo efectúa por norma reglamentaria.
- El reconocimiento de la obligación y el pago de los gastos menores solo requiere que se justifique la prestación correspondiente mediante la presentación de la 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.

#### **4.1. Requisitos para la aprobación.**

- Informe justificación de la necesidad del órgano de contratación.
- Justificación de la insuficiencia de medios en los contratos de servicios y que no se instrumenta la contratación de personal mediante contratos menores.
- Requisitos específicos del tipo de contratos como el proyecto o informe supervisión de proyectos en el contrato de obras.

<sup>13</sup> SANCHEZ MARTIN, P, “Cuestiones relativas al contrato menor en la administración local” Revista digital CEMCI. Núm.60 octubre-diciembre de 2023.

<sup>14</sup> Informe de la JCCAE núm. 92/2018

<sup>15</sup> Informe de la JCCAE núm. 7/2018 y 36/2018

<sup>16</sup> Informe de la JCCAE núm. 87/20 y en sentido contrario el informe de la JCCAE núm. 38/05

- El Importe máximo es de 5000 € por cada pago menor. No obstante, la CCAA de Baleares prevé la posibilidad de modificación del importe, por acuerdo del Consejo de Gobierno. Asimismo, en Catalunya se prevé que se puedan suscribir contratos que generen pagos menores de menos de 5000€ para cubrir necesidades de carácter periódico o recurrente, siempre que el valor estimado en conjunto de los diversos contratos no exceda en una misma anualidad el límite máximo para la contratación menor que corresponda a la tipología de contrato de que se trate. Y en Catalunya se prevé la sucesión de pagos menores por importe máximo de 5000€ hasta el límite del contrato menor.
- Es necesaria la comprobación de que el contratista no ha suscrito a lo largo de los doce meses anteriores otros contratos menores del mismo tipo y prestaciones similares por un importe total igual o superior a 15.000 euros. Quedan exceptuadas de esta comprobación, y por tanto no se computarán a los efectos del cálculo del importe total a que se refiere el párrafo anterior, los gastos inferiores a 200 euros o, en su caso, a la cuantía que establezca a este efecto el Consejo de Gobierno (Baleares). No obstante, dicha disposición autonómica se debería poner en el contexto temporal que se dictó en base a la regulación del original artículo 118 de la LCSP que disponía en iguales términos y que fue derogada por la disposición final 1.1 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero
- Operadores con capacidad de obrar y que cuenten con la habilitación profesional cuando sea necesaria, se consideran pagos menores a efectos de tramitarlos. Esto implica la comprobación o declaración responsable correspondiente.
- No está sujeto a fiscalización previa de acuerdo 219 TRLRHL y 17 b) del RCIL.

- No exigirán la emisión del **informe del órgano de contratación**<sup>17</sup> que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales máximos del contrato menor de conformidad con el artículo previsto en el artículo 118.2 en relación al 118.5 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre<sup>18</sup>. La omisión es susceptible de determinar la nulidad de pleno derecho<sup>19</sup>
- En relación a la necesidad del **informe jurídico**, hay que recordar los dictámenes de la JCCAE<sup>20</sup> y de la JCCACat núm. 7/2019<sup>21</sup> en relación a la exigencia de informe jurídico en los expedientes de contratación del artículo 118 de la LCSP y la Recomendación 1/2023 de la JCCACan e Informe 3/2023 JCCAGal en contra de la exigencia del informe jurídico. Y finalmente hacer referencia al Informe de la JCCACat de 31 de enero de 2020 que lo excluye expresamente de los pagos menores<sup>22</sup> y también por la literalidad de la propia ley al excluirse expresamente la adición de cualquier requisito adicional a parte de los presupuestariamente exigibles.
- No es obligatorio solicitar 3 presupuestos salvo disposición del propio órgano de contratación. La Administración del Estado estaría obligado a solicitar 3 presupuestos de acuerdo con la instrucción 1/2019 de 28 de

<sup>17</sup> Informe 1/2018 de la JCCACat.

<sup>18</sup> 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

<sup>19</sup> Dictamen 395/2024 del Consejo Consultivo de Andalucía.

<sup>20</sup> Informe 21/2021 JCCAE "La Disposición adicional tercera.8 de la LCSP exige el informe jurídico del Secretario de la entidad local antes de la aprobación de los expedientes de contratación también en el caso de los contratos menores."

<sup>21</sup> "El informe jurídico preceptivo de la Secretaría en la aprobación de expedientes de contratación de las entidades locales se prevé en la disposición adicional tercera de la LCSP para todos los expedientes de contratación, sin exceptuar los expedientes de contratos menores y con independencia del número de habitantes del municipio, si bien en los de gran población debe emitirlo la persona titular de la asesoría jurídica. La aplicación en estos casos de la posibilidad prevista en la normativa reguladora del régimen jurídico de los funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional, de sustituir el informe del secretario por una nota de conformidad, se considera adecuada e incluso necesaria, para preservar la agilidad que debe caracterizar los contratos menores."

<sup>22</sup> "Se puede considerar conforme con la normativa de contratación pública y los principios que la inspiran, en aras de una mayor y mejor eficiencia, tanto en la utilización de los fondos públicos como en la actuación de las entidades del sector público, que en la tramitación de los contratos menores de las entidades locales que se abonen mediante el sistema de pago de anticipos de caja fija o algún otro similar para efectuar pagos menores no sea necesario incorporar el informe jurídico de la Secretaría"

febrero de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (Oirescon)

- En cualquier caso, en la suscripción de contratos que generen pagos menores hay que diversificar los operadores económicos escogidos como contratistas, siempre que resulte posible y adecuado (Catalunya). Se introducen una redacción que puede crear confusión por entender cuando es conveniente o no la diversificación de operadores económicos.
- La concurrencia de los requisitos que habilitan para poder llevar a cabo contratos que generen pagos menores en los términos establecidos en este artículo no impide que, siempre que sea la opción más idónea para el uso eficiente de los recursos públicos y de acuerdo con los principios de publicidad, libre concurrencia y competencia, se puedan satisfacer las necesidades a cubrir con estos contratos mediante la tramitación de un procedimiento de contratación o un sistema de racionalización de la compra (Catalunya). Estas dos disposiciones establecidas por la normativa catalana crean a mi parecer confusión e inseguridad en los operadores de las administraciones y que en definitiva abocaran a nuestras administraciones a establecer unas normas o protocolos para aplicar dichas disposiciones y que francamente no aportan nada a un procedimiento que en principio tiene que ser rápido.

#### 4.2. Límites

La LCSP impone varias condiciones y límites para prevenir abusos.:

- Por un lado, un contrato menor **no puede tener duración superior a un año ni ser prorrogado** (art. 29.8 LCSP)<sup>23</sup>, a excepción de los contratos complementarios. Si se puede producir una prórroga cuando el contrato inicial era menor al año hasta el máximo del año. También se puede

<sup>23</sup> PEIRO GARCIA-MACHIREÑA, P. “Cuestiones prácticas en la tramitación de la contratación menor” RCAP núm. 4/2024.

producir que las necesidades a satisfacer superen el año o que en contratos de resultado no se puede efectuar en el plazo previsto.

- Puede ser modificado siempre que la modificación no pueda superar los límites cuantitativos que establece la LCSP para los contratos menores<sup>24</sup>.
- Se pretende satisfacer una **necesidad puntual** en un ejercicio, no generar una relación continuada más allá de ese plazo.
- Por otro lado, **se prohíbe dividir artificialmente un contrato en varios menores** para eludir los requisitos de publicidad o procedimiento. El art. 99.2 LCSP es explícito en tal sentido:

“No podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan.”

En la práctica, esto significa que no se pueden encadenar contratos menores para una misma prestación periódica, si con ello se está evitando licitar un contrato de importe mayor.

- Por otro lado, la doctrina interpreta que los contratos menores solo **ampan prestaciones puntuales o no previsibles**, no aquellas de vocación de permanencia en el tiempo. Si lo esporádico se convertiría en permanente, estructural y continuo, estamos obligados a licitar. De, este modo, no sería ajustado a derecho cubrir mediante contratos menores sucesivos un servicio que se requiere mes a mes de forma estable. Los contratos menores solo pueden utilizarse para satisfacer necesidades puntuales y esporádicas, concretas y perfectamente definidas, y urgentes. A sensu contrario, no pueden utilizarse contratos menores para atender necesidades periódicas y previsibles, como se indica en el Informe del TCU número 1151/2016, de 27 de abril de 2016, de fiscalización de los contratos menores del INSS del ejercicio 2013.

---

<sup>24</sup> JCCAЕ núm. 4/2001 de 4 de abril sobre la modificación contractual de los contratos menores.

En resumen, el régimen general estatal prohíbe explícitamente el uso reiterado del contrato menor para necesidades de carácter periódico o estructural. La JCCAE, en informes como el núm. 8/2020 o el núm. 69/2008, ha reiterado que la prohibición de fraccionamiento busca impedir la elusión de la libre competencia mediante la repetición de menores.

El [Dictamen 211/2021](#)<sup>25</sup>, del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, de 14 de abril de 2021, ratifica el criterio de que los contratos menores no deben ser utilizados para cubrir necesidades que correspondan a prestaciones periódicas o recurrentes, de forma, que cada año, respondan a una misma necesidad para el órgano de contratación, y puedan, por tanto, conformar, realmente, un contrato mayor, atendiendo a su duración y al valor estimado acumulado de dichos contratos.

Concluyendo que, dado que la contratación menor debe ser utilizada para atender necesidades puntuales, no previsibles y no repetitiva con las matizaciones establecidas en el presente Dictamen, la necesidad de justificar *"la urgencia y la imposibilidad de acudir a un procedimiento abierto, aunque el legislador no lo haya señalado expresamente"*.

Añadiendo el citado Dictamen dos matizaciones interesantes:

- Dado que los contratos recurrentes de servicios o suministros tienen una duración máxima de cinco años (art. 29.4 LCSP 2017), 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.
- Respecto los gastos satisfechos mediante el anticipo de caja fija, los gastos recurrentes cuyo valor estimado en cómputo anual sea inferior a los 5.000 euros, puedan adjudicarse mediante contratos menores, cuando

<sup>25</sup> En igual sentido el Informe 10/2014 de la JCCACat.

el pago se efectúe a través de anticipos de caja fija o un sistema equivalente. Lo que supone, por tanto, acudir a un contrato menor para atender gastos periódicos y repetitivos, teniendo en cuenta que la naturaleza del procedimiento de anticipo de caja es precisamente, atender esos gastos periódicos y repetitivos y que esta posibilidad es reconocida expresamente por la propia ley de contratos, aunque para contratos por importe inferior a 5.000 euros.

En un sentido parecido se manifiesta la [Recomendación nº 1/2019](#) de 4 de diciembre de la Junta Consultiva de Contratación de Canarias sobre eficiencia en la contratación pública relativa a los contratos menores o de escasa cuantía en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, en la que recomienda que 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 (recomendación 3ª). Ratificando con ello que hay contratos menores que pueden ser satisfechos a través de los anticipos de caja fija con una tramitación más simplificada y admitiendo el carácter periódico y repetitivo de los contratos menores que se satisfaga a través de anticipos de caja fija, por lo que da a entender la posibilidad de que este criterio se aplique a todos los gastos por importe menor de 5.000 euros.

Frente a la posibilidad de la contratación menor recurrente cabe oponer las consecuencias del fraccionamiento indebido<sup>26</sup> así el Dictamen núm. 297/2015 de 29 de Julio del CCCan que considera que “se prescindió completamente de las normas procedimentales de la contratación administrativa al realizarse un fraccionamiento fraudulento e ilícito del objeto del contrato mediante la suscripción sucesiva de diversos contratos menores para cubrir necesidades recurrentes que formarían parte de un mismo contrato”.

---

<sup>26</sup> CASARES MARCOS, A. “El contrato Menor en el ámbito local” Seminario de Derecho Local, Federación de Municipios de Catalunya, 2025.

Por tanto, cabe determinar la interpretación restrictiva<sup>27</sup> de la posibilidad de fraccionamiento de los contratos para evitar la nulidad o consecuencias penales para sus autores (Informe de la JCCACan núm..1/2010 e Informes de la JCCAE núms.69/08, 41/18, 42/18 y 73/18).

Finalmente destacar el Informe 2/2022 de 27 de julio de la JSCA contraria a las actuaciones periódicas y repetitivas mediante sucesivos contratos menores; *“Los contratos para cubrir necesidades periódicas y repetitivas del Ayuntamiento consultante no deberían adjudicarse por sucesivos contratos menores en el tiempo, so pena de incumplir los principios de la contratación pública. La existencia del procedimiento abierto simplificado del artículo 159 de la LCSP, facilita el cumplimiento de estos principios y es un procedimiento ágil y eficaz “*

#### **4.3. Simplificación de las obligaciones de transparencia y publicidad contractual.**

Igualmente, desde un punto de vista de trámites se simplifica los mismos al tenor siguiente:

- No es necesario la formalización del contrato o del encargo correspondiente.
- Excepción de proceder a la publicación del contrato de acuerdo con el art. 63.4 LCSP<sup>28</sup>.
- No remisión información al Tribunal de Cuentas de conformidad art. 335.1<sup>29</sup> de la LCSP.

<sup>27</sup> ENFEDAQUE MONTES, G, “ Doctrina de la JCCACat sobre fraccionamiento del objeto de los contratos” Jornada sobre l’aplicació del Decret Llei 3/2025, de 4 de març, de mesures urgents en matèria de contractació pública de L’Escola d’Administració Pública de Catalunya.

<sup>28</sup> La publicación de la información relativa a los contratos menores deberá realizarse al menos trimestralmente. La información a publicar para este tipo de contratos será, al menos, su objeto, duración, el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, y la identidad del adjudicatario, ordenándose los contratos por la identidad del adjudicatario.

Quedan exceptuados de la publicación a la que se refiere el párrafo anterior, aquellos contratos cuyo valor estimado fuera 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.

- No remisión información al Registro de contratos del Sector Público ni registros autonómicos de acuerdo art. 365.3<sup>30</sup> de la LCSP.
- Eliminar la obligación del informe previo justificativo y de la certificación expresa sobre la ausencia de fraccionamiento exigidos por la LCSP 2017 para contratos menores de acuerdo 118.5 LCSP.

#### 4.4. Tramitación de los pagos menores.

La tramitación de los pagos menores consiste en la presentación y aprobación de la factura por el órgano competente, previa comprobación de la capacidad del empresario y de la ejecución de las prestaciones. Debiéndose proceder a la aprobación y al pago en los plazos legalmente establecidos en el artículo 198 de la LCSP.

Los requisitos exigibles para los contratos menores se hallan básicamente contenidos en los artículos 118 y 131.3 de la LCSP y que serían los siguientes:

- Importe del contrato y plazo para verificar que sea contrato menor.
- Aprobación del gasto e incorporación de la factura correspondiente por el órgano competente que será la Alcaldía sin perjuicio de las delegaciones que se puedan efectuar
- Comprobar la Capacidad de obrar o habilitación profesional del empresario. Que normalmente se efectuará mediante el sistema de declaración responsable.

<sup>29</sup> Además, se remitirá una relación del resto de contratos celebrados incluyendo los contratos menores, excepto aquellos que siendo su importe inferior a cinco mil euros se satisfagan a través del sistema de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores, donde se consignará la identidad del adjudicatario, el objeto del contrato y su cuantía. Dichas relaciones se ordenarán por adjudicatario. Esta remisión podrá realizarse directamente por vía electrónica por la Plataforma de Contratación donde tenga ubicado su perfil del contratante el correspondiente órgano de contratación

<sup>30</sup> Se exceptuarán de la comunicación señalada en este apartado los contratos excluidos por la presente Ley y aquellos cuyo precio fuera inferior a cinco mil euros, IVA 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. En el resto de contratos inferiores a cinco mil euros, deberá comunicarse el órgano de contratación, denominación u objeto del contrato, adjudicatario, número o código identificativo del contrato e importe final.

#### 4.5. La fiscalización de los pagos menores.

Los contratos menores se hallan exentos de fiscalización previa tal y como se establece en los artículos 219.1 del TRLRHL<sup>31</sup> y 17 del RCIL<sup>32</sup> e igualmente los pagos menores a mayor abundamiento. Así, por lo tanto, procede examinar que supone la exención de la fiscalización previa y que requisitos pueden ser objeto de control previo por el órgano de control interno vía intervención del acto de reconocimiento de la obligación.

En este sentido también son muy interesantes los informes del Tribunal de Cuentas en relación a los informes de fiscalización de los contratos menores.

Así la exención se refiere a la fiscalización previa, pero no a las fases posteriores del gasto, señaladamente a la intervención previa del reconocimiento de la obligación.

De acuerdo con ENRIQUEZ MOSQUERA<sup>33</sup>, las cuestiones que deben ser objeto de comprobación con motivo del reconocimiento de la obligación, también en el caso de los contratos menores, se establecen en el artículo 19 del RCIL, según el cual, sin perjuicio del régimen de fiscalización e intervención limitada previa de requisitos básicos contemplado en el artículo 13, al efectuarse la intervención previa de la

---

<sup>31</sup> **Artículo 219. Fiscalización previa.**

1. No estarán sometidos a intervención previa los gastos de material no inventariable, contratos menores, así como los de carácter periódico y demás de tracto sucesivo, una vez intervenido el gasto correspondiente al período inicial del acto o contrato del que deriven o sus modificaciones, así como otros gastos menores de 3.005,06 euros que, de acuerdo con la normativa vigente, se hagan efectivos a través del sistema de anticipos de caja fija.

<sup>32</sup> **Artículo 17. Exención de fiscalización previa.**

No estarán sometidos a la fiscalización previa prevista en el artículo 7.1.a):

- a) Los gastos de material no inventariable.
- b) Los contratos menores.
- c) Los gastos de carácter periódico y demás de tracto sucesivo, una vez fiscalizado el gasto correspondiente al período inicial del acto o contrato del que deriven o sus modificaciones.
- d) Los gastos menores de 3.005,06 euros que, de acuerdo con la normativa vigente, se hagan efectivos a través del sistema de anticipos de caja fija.

<sup>33</sup> ENRIQUEZ MOSQUERA, JJ “Función interventora en los contratos menores. Reconocimiento extrajudicial, omisión de la función interventora o revisión de oficio en casos de ausencia de procedimiento (2020) Revista digital CEMCI Núm. 46.

liquidación del gasto o de reconocimiento de obligaciones se deberá comprobar, además:

- a) “Que las obligaciones responden a los gastos aprobados y en su caso fiscalizados favorablemente, salvo que la aprobación del gasto y el reconocimiento de la obligación deban realizarse simultáneamente que es el supuesto de la aplicación de la técnica de los anticipos de caja fija.
- b) Que los documentos justificativos de la obligación se ajustan a las disposiciones legales y reglamentarias que resulten de aplicación. En todo caso, en la documentación deberá constar:
  - 1º Identificación del acreedor.
  - 2º Importe exacto de la obligación.
  - 3º Las prestaciones, servicios u otras causas de las que se derive la obligación del pago.
- c) Que se ha comprobado materialmente cuando proceda la efectiva y conforme realización de la obra o servicio, suministro o gasto y que ha sido realizado en su caso dicha comprobación”

Los requisitos exigibles para los contratos menores se hallan básicamente contenidos en los artículos 118 y 131.3 de la LCSP y que serían los siguientes:

- Importe del contrato y plazo para verificar que sea contrato menor.
- Aprobación del gasto e incorporación de la factura correspondiente.
- Capacidad de obrar o habilitación profesional del empresario.

Para los contratos menores simplificados de obras, además de lo anterior, el presupuesto de las obras y el proyecto cuando las normas especificase sí lo requieran y finalmente, el correspondiente informe de las oficinas o unidades de supervisión en su caso.

Sin perjuicio de lo anterior, la existencia de los requisitos anteriores no supone que deban de ser objeto de control por la intervención dado que muchos de ellos se

encuadrarían dentro de la fiscalización previa de la que están exentos los contratos y pagos menores, tal y como se ha dicho con anterioridad. Así por lo tanto la pregunta que procede realizar es cuantos de los requisitos anteriores se pueden encuadrar dentro de la intervención previa del reconocimiento de la obligación, y, por tanto, deben ser objeto de comprobación por la intervención municipal. Aplicando el anteriormente citado artículo 19 del RCIL, entendemos que son los siguientes:

- Verificación que estamos ante un pago menor de acuerdo con los importes, plazos y demás circunstancias de la LCSP y normativa autonómica aplicable.
- Incorporación de la factura con los requisitos reglamentarios que proceda y en caso de contratos de obras de las certificaciones de obra. En un contrato normal la presentación de la factura sin la previa contratación por órgano competente y con todos los requisitos comportaría que se ha producido una adjudicación verbal<sup>34</sup>, lo cual implica haber prescindido del procedimiento establecido en el artículo 28 del RCIL relativo a la función interventora. No obstante, en los pagos menores no se da dicha circunstancia al materializarse el encargo con la aprobación de la factura.

A mayor abundamiento la ausencia de fiscalización se habría producido con motivo de la aprobación y/o adjudicación del gasto. Sin embargo, tal y como se establece en los artículos 219 TRLRHL y 17.b) del RCIL, los contratos menores se hallan exentos de fiscalización previa (Fases A y D), pues la función interventora se realiza con motivo del reconocimiento de la obligación. Reconocimiento que en los pagos menores se produce con la aprobación de la factura sin acto previo. En este marco, ¿Cómo podría darse un supuesto de omisión de la función interventora si la Fase O es la primera fase en la que interviene el órgano de control interno en esta clase de expedientes?

<sup>34</sup>Al respecto, la Sentencia de la Audiencia Nacional 2666/2018 de 6 de junio, considera con referencia a la convalidación de gastos (de acuerdo con el RCIE): “La omisión de tramites en los expedientes de contratación da lugar a infracciones del ordenamiento jurídico de diferente entidad desde la total y absoluta omisión del expediente contractual, hasta la omisión de algún trámite que aun tratándose de informes preceptivos pudieran considerarse como anulables. Solo los actos anulables son convalidables, no así los actos nulos de pleno derecho en los que solo cabe la revisión de oficio para declarar su nulidad radical”. Y para concluir que “Hubo, obviamente un encargo verbal. Los supuestos de contratación verbal sin procedimiento alguno no se pueden convalidar al ser nulos de pleno derecho”.

En definitiva, no nos hallamos ante un supuesto de omisión de la función interventora que deba tramitarse conforme a lo establecido en el artículo 28 del RCIL.

No obstante, sí que sería causa de la OFI la que concurre en aquellos supuestos que inicialmente se consideraran contratos o pagos menores, pero del estudio de los mismos se dedujera que estamos ante fraccionamiento de contratos no menores, prorrogas de contratos menores superior al plazo establecido, contratos recurrentes etc. En este sentido podríamos traer a colación Resolución de Tribunal Especial en materia de Contratación que analiza fraccionamiento de 22 contratos menores cuando en principio no es competente para ello. En estos supuestos y similares de contratación irregular sí que podríamos aplicar el artículo 28 del RCIL.

En otros términos, si se trata de prestaciones periódicas y repetitivas con ausencia del procedimiento de contratación y ausencia de fiscalización previa, se considera que existe omisión de la función fiscalizadora, realizando el informe que se refiere el artículo 28 del RCIL y posterior acuerdo de REC o revisión de oficio por el pleno para su posterior imputación presupuestaria, siguiendo la doctrina del Tribunal de Cuentas en su sesión de 22 de diciembre de 2020 y también en informes de las Juntas Consultivas de Contratación.

## **5. LOS ANTICIPOS DE CAJA FIJA.**

El otro sistema previsto en el artículo 118.5 de la LCSP para la contratación menor simplificada lo constituyen los Anticipos de Caja Fija, también recogido en alguna legislación autonómica. Los anticipos de caja fija son entregas de fondos a justificar para financiar gastos de carácter periódico o reiterativo, como dietas, gastos de locomoción, material de oficina no inventariable, conservación y otros de similares características, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre General Presupuestaria<sup>35</sup>, artículo 190 del RDL 2/2004<sup>36</sup> de 5 de marzo y 73

---

<sup>35</sup> Artículo 78. Anticipos de caja fija y fondos de maniobra.

1. De acuerdo con lo preceptuado en esta Ley y en su desarrollo reglamentario, los ministros y los presidentes o directores de los organismos autónomos, previo informe de su Intervención Delegada en ambos casos, establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, las normas que regulan los pagos satisfechos mediante anticipos de caja fija, determinando

del RD 500/1990<sup>37</sup> de 20 de abril, se utilizan únicamente cuando es imposible obtener el justificante del gasto de manera previa a la emisión de la orden de pago, pero que deben considerarse como contratos menores<sup>38</sup>.

---

los criterios generales de los gastos que puedan ser satisfechos por tal sistema, los conceptos presupuestarios a los que serán aplicables los límites cuantitativos establecidos para cada uno de ellos, su aplicación al presupuesto y cuantas estimaciones se consideren oportunas.

Se entienden por anticipos de caja fija las provisiones de fondos de carácter extrapresupuestario y permanente que se realicen a pagadurías, cajas y habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación al capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto del año en que se realicen, de gastos periódicos o repetitivos.

2. El Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social, previo informe de la Intervención General de la Seguridad Social, establecerá las normas que regulan los pagos satisfechos mediante fondos de maniobra en el ámbito de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.

3. En todo caso, la cuantía global de los anticipos de caja fija no podrá superar para cada ministerio u organismo autónomo el siete por ciento del total de créditos del capítulo destinado a gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto vigente en cada momento.

Se autoriza a la Agencia Española de Cooperación Internacional para que la cuantía global de los anticipos de caja fija pueda exceder del siete por ciento previsto en este artículo, hasta un máximo del 14 por ciento del total de los créditos del capítulo destinado a gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto vigente en cada momento.

El porcentaje indicado en el párrafo primero de este apartado podrá incrementarse hasta un máximo del 10 por ciento de los créditos del artículo 23, "indemnizaciones por razón del servicio", del programa 222A, "Seguridad ciudadana", del Ministerio del Interior, y aplicable únicamente a la gestión del indicado artículo.

4. Igualmente, la cuantía global de los fondos de maniobra asignados a todos los centros de gestión pertenecientes a una misma entidad de la Seguridad Social no podrá exceder del tres por ciento de los créditos del capítulo destinado a gastos corrientes de bienes y servicios del presupuesto vigente en cada momento.

Porcentaje que podrá ser elevado hasta un siete por ciento por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales.

5. Las unidades administrativas responsables de estos fondos, que formarán parte del Tesoro Público o del patrimonio de la Seguridad Social, según corresponda, justificarán su aplicación y situación conforme se establezca reglamentariamente.

#### <sup>36</sup> **Artículo 190. Pagos a justificar. Anticipos de caja fija.**

1. Las órdenes de pago cuyos documentos no se puedan acompañar en el momento de su expedición, según previene el artículo anterior, tendrán el carácter de a justificar y se aplicarán a los correspondientes créditos presupuestarios.

2. Las bases de ejecución del presupuesto podrán establecer, previo informe de la Intervención, las normas que regulen la expedición de órdenes de pago a justificar con cargo a los presupuestos de gastos, determinando los criterios generales, los límites cuantitativos y los conceptos presupuestarios a los que sean aplicables.

Los perceptores de estas órdenes de pago quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas en el plazo máximo de tres meses, y sujetos al régimen de responsabilidades que establece la normativa vigente.

En ningún caso podrán expedirse nuevas órdenes de pago a justificar, por los mismos conceptos presupuestarios, a perceptores que tuviesen aún en su poder fondos pendientes de justificación.

3. Para las atenciones de carácter periódico o repetitivo, los fondos librados a justificar podrán tener el carácter de anticipos de caja fija. Los perceptores de estos fondos quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas a lo largo del ejercicio presupuestario en que se constituyó el anticipo.

<sup>37</sup> **Art. 73. 1. Para las atenciones corrientes de carácter periódico o repetitivo, tales como dietas, gastos de locomoción, material de oficina no inventariable, conservación y otros de similares características, los fondos librados a justificar podrán tener el carácter de anticipos de caja fija (artículo 171.3 LRHL).** 2. Tendrán la consideración de anticipos de caja fija las provisiones de fondos de carácter no presupuestario y permanente que se realicen a pagadurías, cajas y habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación al Presupuesto del año en que se realicen, de los gastos a que se refiere el apartado anterior. 3. Las provisiones en concepto de anticipos de caja fija se realizarán en base a una resolución dictada por la Autoridad competente para autorizar los pagos y se aplicarán inicialmente al concepto no presupuestario que, a tal objeto, se determine. 4. En ningún caso la cuantía global de los anticipos de caja fija podrá exceder de la cantidad que, a tal efecto, fije el Pleno de la Entidad.

Consiste en un sistema especial dotado de una mayor agilidad para atender gastos de pequeña cuantía. Este sistema se establece y regula por cada administración, previo informe de la Intervención, determinando los criterios generales de los gastos que puedan ser satisfechos por este sistema, los conceptos presupuestarios a los que serán aplicables, entre otras cuestiones. Requiere por tanto un acuerdo de pleno de la administración en relación al importe máximo y estableciendo sus características de funcionamiento. Normalmente se materializa mediante la regulación en las bases de ejecución del presupuesto.

Mediante este sistema, se ponen a disposición de cajas y habilitaciones fondos extrapresupuestarios que se emplearán en el pago de las obligaciones que, de acuerdo con las normas que regulan los anticipos previamente establecidas, puedan asumirse. La cuantía global de los anticipos de caja fija deberá fijarse por cada administración. Será posteriormente, en el momento en que se forme la correspondiente cuenta justificativa del empleo de los fondos, que deberá incorporar los justificantes de gasto, así como cualquier otra documentación que resulte exigible, cuando dichos gastos se aplicarán al capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto del año en que se realicen.

Los **anticipos de caja fija (ACF)** son una **forma de pago anticipado** que se otorga a una unidad administrativa o empleado público para hacer frente a **gastos menores, repetitivos y urgentes**, sin necesidad de tramitar expediente completo de gasto. Por tanto, es necesario un acuerdo previo de establecimiento de la cantidad máxima de anticipo de caja fija y el establecimiento de las normas de funcionamiento en cada administración de acuerdo con la normativa establecida y también con la aplicación supletoria del Real Decreto 725/1989, de 16 de junio, sobre anticipos de Caja fija de la administración del estado.

#### *Características:*

- No son una modalidad de gasto, sino de **gestión de pagos**.

---

<sup>38</sup> Informe 23/18 de la JCCAE señala que las adquisiciones de bienes y servicios cuyos pagos se tramitan a través del sistema de anticipos de caja fija y que constituyen contratos menores de conformidad con el artículo 118 de la LCSP”

- No se imputan directamente al presupuesto cuando se entregan: se imputan al presupuesto cuando se justifica el gasto y se repone el anticipo.
- Están sujetos a **justificación posterior** y **reposiciones periódicas**.
- No está sujeto a fiscalización previa.

Así, el art. 9.2.j) del RD 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo I del Título VI de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, en materia de Presupuestos TRLRH-, nos indica que las entidades locales regularán, entre otras materias, en las bases de ejecución del Presupuesto las *“Normas que regulen la expedición de órdenes de pago a justificar y anticipos de caja fija.”*

En relación a dicha exigencia, el artículo 75.1 RLRH señala que las entidades locales podrán establecer en las bases de ejecución del presupuesto, previo informe de la intervención, las normas que regulen los anticipos de caja fija, mientras que el art. 75.2 TRLRH prevé que las citadas normas deberán determinar, necesariamente:

- a) Partidas (hoy aplicaciones) presupuestarias cuyos gastos se podrán atender mediante anticipos de caja fija.
- b) Límites cuantitativos.
- c) Régimen de reposiciones.
- d) Situación y disposición de los fondos.
- e) Contabilidad y control.

Por su parte, dicho artículo 75.3 RLRHL concluye que *“Sin perjuicio de lo establecido en el apartado 1 de este artículo las Entidades locales podrán incluir la regulación de los anticipos de caja fija en los reglamentos o normas generales de ejecución del Presupuesto.”*

Por tanto, es necesario que las bases de ejecución del presupuesto regulen los anticipos de caja fija pero no la regulación de los contratos menores que correspondería al órgano de contratación competente que a priori recaería en la alcaldía.

## 6. LOS PAGOS MENORES EN EL DECRETO LEY 3/2025 DE 4 DE MARZO.

Finalmente haremos referencia a la reciente y última disposición legal autonómica reguladora de los pagos menores. El D-ley 3/2025, aplicable a los órganos de contratación de Cataluña (Generalitat, entes locales y resto de sector público catalán), introduce en su artículo 4 una regulación específica de los llamados “pagos menores”. Se trata de una figura novedosa en el ordenamiento catalán que flexibiliza la gestión de gastos de muy pequeña cuantía. A continuación, se detallan sus elementos esenciales:

- **Definición y ámbito** (art. 4.1): Tienen la consideración de “pago menor” los contratos de obras, servicios o suministros con valor estimado  $\leq 5.000$  € (IVA excluido) realizados por órganos de contratación de Cataluña, con contratistas que tengan capacidad de obrar y habilitación profesional para la prestación. Es decir, cualquier gasto inferior o igual a 5.000 €, ya sea de obra, suministro o servicio, entra en esta categoría especial.

- **Tramitación simplificada** (art. 4.2): Para estos pagos menores, la única documentación necesaria es la aprobación del gasto y la factura (o documento justificativo equivalente). No se exige ninguna otra “tramitación procedimental” adicional más allá de esos actos de gestión presupuestaria. En particular, no se requiere el informe previo del órgano de contratación justificando la necesidad ni la certificación expresa de no fraccionamiento que la LCSP exigiría en un contrato menor ordinario. En la práctica, esta tramitación agilizada equivale a un procedimiento de gasto ultrasimplificado: con la conformidad del gasto y la factura, se reconoce la obligación y se paga, sin necesidad de expediente de contratación formal.

No obstante, la propia Generalitat de Catalunya ha aprobado la instrucción 1/2025<sup>39</sup> sobre el Decreto Ley 3/2025 que sigue manteniendo la necesidad de adjudicación con la cual queda en entredicho para la propia administración autonómica la supuesta simplificación administrativa en contraposición por ejemplo a Andalucía donde la Instrucción 3/2024 de la Junta de Andalucía<sup>40</sup> solo se prevé la tramitación de la factura para los pagos menores.

- **Posibilidad de recurrencia** (art. 4.3): El Decreto-ley permite expresamente utilizar contratos que den lugar a pagos menores para cubrir necesidades de carácter periódico o recurrente, siempre que el valor estimado conjunto de dichos contratos no exceda, en una misma anualidad, el límite máximo de la contratación menor correspondiente al tipo de contrato de que se trate.

- **Diversificación de proveedores** (art. 4.3 in fine): Para evitar favorecer siempre al mismo contratista en estos gastos recurrentes, el Decreto-ley añade que, en la suscripción de contratos que generen pagos menores, se deben diversificar los operadores económicos seleccionados como contratistas, “siempre que resulte posible y adecuado” . Es decir, insta a que la Administración no encargue todos los pagos menores de una necesidad continua al mismo proveedor de forma sistemática, sino que trate de repartirlos entre distintas empresas, en la medida en que haya alternativas viables.

- **Opción preferente por contratación ordinaria** (art. 4.4): El D-ley aclara que el hecho de cumplirse los requisitos para poder acudir a contratos con pagos menores no impide que, si resulta más idóneo para la eficiencia en el uso de recursos públicos y conforme a los principios de publicidad, concurrencia y competencia, se opte por satisfacer esas necesidades mediante un procedimiento de contratación ordinario o un sistema de racionalización de la compra.

<sup>39</sup> Instrucción 1/2025 del Departamento de Economía y Finanzas sobre simplificación del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de los contratos basados en acuerdo marco sin nueva licitación, de los contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición y de los contratos menores de valor estimado igual o inferior a 5.000 euros.

<sup>40</sup> Instrucción 3/2024 de 19 de diciembre de 2024 de la Dirección Gerencia de Desarrollo del procedimiento de contratación menor en la Agencia de Servicios sociales y dependencia de Andalucía.

En suma, el legislador catalán ha creado un sistema para realizar pagos menores de los previstos en el art. 118.5 LCSP, asimilable al procedimiento de anticipo de caja fija. En la práctica, un pago menor de 5.000 € recurrente podría gestionarse como si fuera un ACF.

En consecuencia, una factura de importe inferior a 5.000 euros para un gasto de carácter periódico que no derive de ningún contrato licitado y tramitada a través de este procedimiento de pagos menores, únicamente requeriría la aprobación del gasto y la factura correspondiente, aprobación que se encontraría exenta de fiscalización previa.

## 7. CONCLUSIONES.

**Primera.** - Podemos decir que la introducción de los pagos menores o contratación menor simplificada viene a enriquecer la contratación menor que ahora tendrá tres formas de llevarse a término: Los Contratos menores ordinarios del artículo 118 de la LCSP, los anticipos de caja fija y los pagos menores del artículo 118.5 de la LCSP y de conformidad con la normativa autonómica. Siendo deseable que dicha regulación se extienda a todos los contratos típicos administrativos y todas las administraciones incluida la local.

**Segunda.**- La simplificación de requisitos y procedimientos aplicables solo sería aplicable a los pagos menores de un máximo 5000€. No debería ser aplicable en los supuestos pagos menores de carácter periódico o recurrente, aun cuando que el valor estimado conjunto de dichos contratos no exceda, en una misma anualidad, el límite máximo de la contratación menor correspondiente al tipo de contrato de que se trate, tal como se desprende de la normativa catalana y de conformidad con los dictámenes de órganos consultivos citados. En este supuesto se debería aplicar todos los requisitos de la contratación menor del artículo 118 de la LCSP y no solamente los correspondientes al artículo 118.5 de la LCSP.

**Tercera.** - la introducción de los pagos menores por parte de diversas normativas de las comunidades autónomas es una buena iniciativa para evitar los problemas de la contratación verbal menor y evitar los efectos perniciosos y complejos

de la regularización o revisión de oficio de dichos contratos menores y significa una simplificación contractual en este tipo de gastos menores.

## 8. BIBLIOGRAFIA.

BAUZA MARTORELL, F.J. “Contratación verbal, revisión de oficio y enriquecimiento injusto”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 181, 2016, pp. 227-252.

CARRODEGUAS MENDEZ, R. “Análisis de la nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de contratos del Sector Público” *REALA* núm. 10 octubre de 2018.

CASARES MARCOS, A. “El contrato Menor en el ámbito local” Seminario de Derecho Local, Federación de Municipios de Catalunya, 2025.

GALAN GALAN, A, “La problemática de la contratación menor en el ámbito local. Los polémicos requisitos “adicionales” no previstos en el artículo 118 de la LCSP. Ciclo seminarios de actualización jurídica local “Josep Maria Esquerda” 2024 tercera sesión, 15 de marzo de 2024.

ENFEDAQUE MONTES, G, “Doctrina de la JCCACat sobre fraccionamiento del objeto de los contratos” Jornada sobre l’aplicació del Decret Llei 3/2025, de 4 de març, de mesures urgents en matèria de contractació pública de L’Escola d’Administració Pública de Catalunya.

ENRIQUEZ MOSQUERA, J.J “Función interventora en los contratos menores. Reconocimiento extrajudicial, omisión de la función interventora o revisión de oficio en casos de ausencia de procedimiento (2020) *Revista digital CEMCI* Núm. 46.

HERNANDEZ OSSO, A. “El contracte menor, el fraccionamiento i els pagaments menors” XXIII Seminario de Actualización para el personal interventor. EAPC.

MARTINEZ FERNANDEZ, J.M. “La imprescindible necesidad de anticipación para afrontar las limitaciones a los contratos menores que impone la nueva ley de contratos del Sector Público” *El Consultor de los Ayuntamientos* RCAP 20/2017. Madrid

ORQUIN SERRANO, J.J, *Taller práctico sobre el contrato menor. Doctrina de las Juntas Consultivas de contratación y alternativas a su uso incorrecto*. Wolkers Kluwer 2021.



---

PEIRO GARCIA-MACHIREÑA, P. “Cuestiones prácticas en la tramitación de la contratación menor” *RCAP* núm. 4/2024.

SANCHEZ MARTIN, P, “Cuestiones relativas al contrato menor en la administración local” *Revista digital CEMCI*. Núm.60 octubre-diciembre de 2023.

