

**INFORME 13/2026, DE 28 DE SEPTIEMBRE, DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE LA JUNTA ASESORA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.****OBJETO: CONSULTA DEL AYUNTAMIENTO DE ERANDIO SOBRE APLICACIÓN DE LA PROHIBICIÓN DE FRACCIONAMIENTO INDEBIDO EN CONTRATOS MENORES SUCESIVOS****I.- ANTECEDENTES.**

Con fecha 14 de septiembre de 2026 tuvo entrada una consulta del Ayuntamiento de Erandio relativa a la utilización de contratos menores sucesivos para atender necesidades de servicios o suministros de carácter recurrente, periódico u homogéneo y de muy escasa cuantía.

La consulta expone que determinadas prestaciones, en ocasiones inferiores a 1.000 euros, se reiteran en el tiempo y presentan homogeneidad, aunque su valor acumulado, incluso proyectado sobre cinco años, no alcanzaría el umbral de 15.000 euros establecido para los contratos menores de servicios y suministros.

El Ayuntamiento solicita criterio sobre tres cuestiones: a) si únicamente existe fraccionamiento indebido cuando la suma de los valores estimados de las prestaciones recurrentes para un mismo objeto supera 15.000 euros; b) si la agregación debe efectuarse sobre tres o cinco años; y c) si resultan lícitos pagos recurrentes inferiores a 5.000 euros por una misma prestación cuando su suma anual permanece dentro de los límites del contrato menor.

La entidad consultante menciona el Informe 21/2025, de 15 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña; el Informe 50/25, aprobado el 15 de julio de 2026 por la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado; y la Recomendación 1/2025, de 23 de junio, de esta Junta Asesora.

II.- COMPETENCIA

El presente informe se emite en virtud de lo establecido en la letra d) del artículo 27 del Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de

la Comunidad Autónoma de Euskadi, (en adelante Decreto 116/2016), dado que la Junta Asesora de Contratación Pública tiene entre sus funciones consultivas la de emitir dictámenes sobre cuestiones que en materia de contratación pública someta a su consideración la Dirección de Patrimonio y Contratación, ya sea por su especial importancia o por ser de interés general en materia de contratación.

En este caso, la cuestión planteada trasciende el interés particular de la entidad consultante al afectar a la interpretación de los artículos 99 y 118 LCSP respecto de una problemática recurrente en la contratación menor de las entidades del sector público, lo que justifica la emisión de un criterio general por esta Junta Asesora.

En este sentido, la Junta Asesora de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi sólo puede evacuar informes o dictámenes en los términos previstos dentro del artículo 328 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 y del artículo 27 del Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Por ello en el presente caso se va a limitar a señalar criterios jurídicos generales sin entrar a dirimir posibles controversias surgidas o derivadas de supuestos concretos.

III.- CONSIDERACIONES JURIDICAS

a) Régimen jurídico del contrato menor y prohibición de fraccionamiento

El artículo 118.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, considera contratos menores los contratos de obras de valor estimado inferior a 40.000 euros y los contratos de suministro o de servicios de valor estimado inferior a 15.000 euros. Conforme al artículo 29.8, no pueden tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga.

La posibilidad de adjudicación directa prevista en el artículo 131.3 no exime de respetar la prohibición del artículo 99.2, según el cual no podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir su cuantía y eludir los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan. El artículo 118.2 exige, además, que el órgano de contratación justifique motivadamente la necesidad y que no se está alterando el objeto para evitar la aplicación de los umbrales del contrato menor.

La determinación del objeto contractual exige atender a la unidad funcional de la necesidad. Existe tal unidad cuando las prestaciones están vinculadas entre sí de modo que cumplen una misma función económica o técnica, persiguen una finalidad común y podrían haber sido objeto de una planificación y contratación conjunta. La identidad del código CPV, del proveedor o del órgano promotor puede constituir un indicio, pero carece por sí misma de carácter determinante.

En prestaciones idénticas o sustancialmente homogéneas cuya única separación es temporal, la recurrencia, el carácter previsible y la continuidad de la necesidad son elementos especialmente relevantes. La valoración debe realizarse atendiendo a la necesidad pública en su conjunto y no aisladamente respecto de cada encargo o factura.

La interpretación anterior resulta coherente con la doctrina del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi sobre la configuración del objeto contractual, la división en lotes y la prohibición de fraccionamiento.

Las Resoluciones 12/2019, 182/2019 y 6/2023 del OARC/KEAO reconocen al órgano de contratación un margen de apreciación para configurar el objeto del contrato y decidir si las prestaciones deben tramitarse conjuntamente o dividirse en lotes. No obstante, esta facultad no es ilimitada, pues queda sujeta a lo dispuesto en los artículos 99.2 y 99.3 de la LCSP y a los principios de libre acceso a las licitaciones, igualdad de trato, transparencia y salvaguarda de la competencia.

En particular, la Resolución 6/2023 señala que la división resulta admisible cuando cada una de las prestaciones sea susceptible de realización independiente, responda a una identidad funcional propia y la configuración elegida se apoye en criterios objetivos, racionales y no arbitrarios. Por el contrario, la separación de prestaciones carentes de autonomía funcional constituye un indicio de fraccionamiento indebido, especialmente cuando con ella se alteran las reglas de publicidad o procedimiento que habrían resultado aplicables al valor estimado agregado.

De esta doctrina se desprende que la mera separación temporal, presupuestaria, organizativa o territorial de los encargos no determina por sí sola la existencia de contratos autónomos. Debe examinarse si las prestaciones responden a una misma necesidad pública, si podrían razonablemente preverse de forma conjunta y si constituyen una unidad funcional susceptible de planificación y contratación unitaria.

Asimismo, la existencia de prestaciones semejantes no impide necesariamente su contratación separada cuando respondan a finalidades o necesidades funcionalmente diferenciadas. En tales casos, la autonomía deberá resultar acreditada y suficientemente motivada en el expediente.

b) Necesidades periódicas previsibles y deber de planificación

El artículo 28.4 de la LCSP obliga a las entidades del sector público a programar su actividad contractual. De esta exigencia se desprende, como regla general, que las necesidades periódicas, conocidas y previsibles que han de prolongarse en el tiempo deben planificarse y adjudicarse mediante un procedimiento adecuado, evitando el encadenamiento ordinario de contratos menores.

En este sentido, la Recomendación 1/2025 de esta Junta Asesora señala que los contratos de tracto sucesivo o de repetición periódica que conjuntamente superen doce meses, aunque su importe sea reducido, no deben tratarse como contratos menores sucesivos con el mismo objeto en varios ejercicios. Debe contemplarse su valor estimado total y agruparse la prestación en un único contrato con la duración admisible para el tipo contractual, garantizando la publicidad y sin perjuicio de la división en lotes cuando proceda.

Esta regla persigue que el contrato menor conserve su carácter excepcional y que la insuficiente planificación no se convierta en causa justificativa de su utilización reiterada. La licitación conjunta puede instrumentarse mediante el procedimiento abierto simplificado, incluido el previsto en el artículo 159.6, contratos a precios unitarios, acuerdos marco, sistemas dinámicos de adquisición o fórmulas de contratación centralizada, según las características de la necesidad.

c) Alcance del Informe estatal 50/25

El Informe 50/25 mantiene la regla general anterior, pero reconoce que la recurrencia no puede operar como prohibición absoluta respecto de cualquier gasto periódico, por insignificante que sea. Admite excepcionalmente la contratación menor sucesiva de prestaciones de servicios o suministros de muy escasa cuantía cuando el valor estimado agregado de todas las prestaciones funcionalmente vinculadas durante cinco años sea inferior a 15.000 euros, IVA excluido.

El criterio recogido en dicho informe no crea una categoría de contrato menor recurrente, no modifica los umbrales legales y tampoco establece un límite anual de 3.000 euros. Se trata de un criterio interpretativo para supuestos excepcionales de escasa relevancia económica en los que, aun considerando conjuntamente la necesidad durante el periodo máximo ordinario de contratación, no se eludiría un procedimiento distinto por razón de la cuantía.

Por tanto, su aplicación debe ser restrictiva y motivada. Ello implica que, además del límite cuantitativo, el órgano de contratación deberá justificar que la prestación es de cuantía verdaderamente reducida, que no existe una alternativa conjunta o agregada claramente más eficiente y que la utilización del contrato menor satisface los principios de necesidad, proporcionalidad, eficiencia e integridad. La solicitud de varias ofertas contribuye a reforzar la concurrencia, pero no convierte en lícito un fraccionamiento que materialmente lo sea.

d) Periodo de agregación aplicable

Para la aplicación de la excepción examinada, el periodo de referencia es de cinco años. Este horizonte toma como punto de apoyo la duración máxima general de los contratos de servicios y suministros de prestación sucesiva, incluidas sus prórrogas, prevista en el artículo 29.4 de la LCSP.

Los cinco años no constituyen la duración de cada contrato menor. Cada contrato seguirá sujeto al máximo de un año y a la prohibición de prórroga del artículo 29.8. Tampoco sustituyen las reglas de cálculo del valor estimado del artículo 101, que deberán aplicarse cuando se proyecte una contratación conjunta. El plazo de cinco años opera únicamente como referencia prudencial para comprobar si la reiteración excepcional de contratos menores de una misma unidad funcional alcanza el umbral de 15.000 euros.

e) Pagos inferiores a 5.000 euros y régimen catalán

El régimen de pagos menores examinado por el Informe 21/2025, de 15 de octubre, de la Junta Consultiva catalana se dicta en el contexto de una regulación autonómica específica (Decreto-ley 3/2025, de 4 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de contratación pública). No es directamente aplicable a las entidades locales de Euskadi y solo puede emplearse como antecedente doctrinal.

En la LCSP, la cifra de 5.000 euros aparece vinculada a especialidades procedimentales y de publicidad para contratos cuyo sistema de pago sea el anticipo de caja fija u otro sistema

similar. Los artículos 63.4 y 118.5 no establecen una franquicia material frente a la prohibición de fraccionamiento ni permiten convertir cada factura inferior a dicha cuantía en una unidad contractual autónoma.

Por ello, ni el importe individual inferior a 5.000 euros ni el hecho de que la suma anual sea inferior a 15.000 euros determinan por sí solos la licitud. Deben analizarse la unidad funcional, la previsibilidad, el valor agregado durante cinco años y las circunstancias excepcionales que justifiquen el recurso a contratos menores sucesivos.

f) Interpretación de la Recomendación 1/2025

La Recomendación 1/2025, de 23 de junio, de la Junta Asesora de Contratación Pública de Euskadi, señala que las prestaciones de tracto sucesivo o de repetición periódica que conjuntamente superen los doce meses no deben atenderse mediante contratos menores sucesivos con el mismo objeto durante varios ejercicios presupuestarios. Este criterio continúa siendo la regla general: las necesidades conocidas, previsibles y prolongadas en el tiempo deben planificarse y, ordinariamente, licitarse conjuntamente.

No obstante, el posterior Informe 50/25 permite introducir una interpretación proporcionada para prestaciones de cuantía mínima. Por ello, la Recomendación 1/2025 debe entenderse sin perjuicio de la posible aplicación excepcional de dicho criterio cuando, aun proyectando la prestación durante cinco años, su valor estimado agregado continúe siendo inferior a 15.000 euros.

No se incurre, por tanto, en una contradicción entre ambos pronunciamientos:

- La Recomendación 1/2025 establece la regla general de planificación y licitación.
- El Informe 50/25 identifica una excepción limitada para necesidades recurrentes de muy escasa cuantía.

En consecuencia, no existe una autorización general para reiterar contratos menores; existe únicamente un margen excepcional cuando el valor agregado en cinco años permanezca por debajo de 15.000 euros y la decisión resulte motivada, proporcionada y eficiente.

IV. CONCLUSIONES

Primera. La determinación de si existe fraccionamiento indebido del objeto contractual exige una valoración casuística de las circunstancias concurrentes. El elemento decisivo es la existencia de una unidad funcional o económica de la necesidad a satisfacer, de modo que no resulta admisible dividir artificialmente prestaciones que deban ser objeto de una contratación única para eludir las reglas de publicidad, concurrencia o procedimiento establecidas en la LCSP.

Segunda. La utilización del contrato menor resulta jurídicamente procedente únicamente cuando concurren sus presupuestos legales y no exista una unidad funcional que imponga la contratación conjunta de las prestaciones correspondientes.

Tercera. Las necesidades recurrentes, previsibles o permanentes deben ser objeto de una adecuada planificación contractual y, con carácter general, mediante los procedimientos ordinarios previstos en la legislación de contratos del sector público.

Cuarta. La referencia contenida en la citada Recomendación 1/2025 a prestaciones de escasa cuantía, de carácter esporádico y no previsible constituye un criterio interpretativo excepcional aplicable únicamente cuando, atendidas las circunstancias concretas del caso, no pueda apreciarse una unidad funcional susceptible de contratación conjunta.

Quinta. Los importes de 5.000 euros mencionados en los artículos 63.4 y 118.5 de la LCSP responden exclusivamente a obligaciones de publicidad y control y no alteran los criterios legales para determinar la existencia de fraccionamiento del objeto contractual.

Sexta. De acuerdo con el criterio interpretativo recogido en el Informe 50/25, el análisis de determinadas prestaciones menores de carácter excepcional y no previsible puede tomar como referencia un horizonte temporal de cinco años. No obstante, dicho criterio no modifica las reglas legales de cálculo del valor estimado ni exime de la necesidad de examinar en cada caso la existencia de una unidad funcional o económica que exija la contratación conjunta.

Por tanto, cuando se acuda excepcionalmente a contratos menores sucesivos para atender necesidades recurrentes de muy escasa cuantía, en el expediente se justificará adecuadamente, en función de las circunstancias concurrentes, la inexistencia de una unidad funcional susceptible de contratación conjunta o, en su caso, las razones que permitan apreciar la procedencia de dicha contratación separada, así como el valor estimado

agregado de la necesidad y la adecuación de la solución adoptada a los principios de eficiencia, proporcionalidad y buena administración.

En virtud de cuanto antecede, la Comisión Permanente de la Junta Asesora de Contratación Pública emite el presente informe con el alcance y en los términos expuestos.