



TRIBUNAL DE CUENTAS

# RESUMEN

DEL 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

¿Es el contrato menor un instrumento  
válido para atender sin mayor justificación  
cualquier necesidad no excepcional de  
pequeña cuantía?



[Informe n.º: 1.670](#)

[Aprobado por el Pleno el 26 de febrero de 2026](#)





# ¿ES EL CONTRATO MENOR UN INSTRUMENTO VÁLIDO PARA ATENDER SIN MAYOR JUSTIFICACIÓN CUALQUIER NECESIDAD NO EXCEPCIONAL DE PEQUEÑA CUANTÍA?

## ¿POR QUÉ EL TCU HA REALIZADO ESTA FISCALIZACIÓN?



- La fiscalización de la contratación pública es un área de actuación preferente en la planificación estratégica del TCU.
- Llevar a cabo un control sobre la correcta utilización del contrato menor, para evitar un uso indebido o abusivo de esta figura contractual, con finalidades distintas de las estrictamente contempladas en la Ley.

## ¿EN QUÉ HA CONSISTIDO LA FISCALIZACIÓN?



- La fiscalización ha sido horizontal, de cumplimiento y de gestión.
- Se ha comprobado la justificación de la elección y el uso de la figura del contrato menor.
- Asimismo, se ha comprobado el grado de cumplimiento de los principios de concurrencia, eficiencia y transparencia.

## ¿QUÉ SE HA FISCALIZADO Y POR QUÉ?



### ¿QUÉ SE HA FISCALIZADO?

**ÁMBITO OBJETIVO:** Los contratos menores financiados con créditos del Área de gasto 2 "Actuaciones de Protección y Promoción Social" de los PGE.

**ÁMBITO SUBJETIVO:** Los órganos de la Administración General del Estado, organismos autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.

**ÁMBITO TEMPORAL:** Los contratos menores adjudicados en el ejercicio 2024.



### ¿CON QUÉ OBJETIVOS?

- Comprobar el cumplimiento del principio de transparencia.
- Comprobar la justificación motivada de la necesidad del contrato y del procedimiento elegido y que no se está alterando su objeto para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación.
- Comprobar que el órgano de contratación ha solicitado, al menos, tres ofertas, junto con la justificación de la selección de la de mejor relación calidad-precio o, en su caso, justificación motivada de no ser posible tal extremo.
- Comprobar, en el caso de los contratos menores de obras, la existencia del presupuesto de obras de la Administración, y del proyecto cuando proceda.
- Comprobar la acreditación de la existencia de crédito y el documento de aprobación del gasto con carácter previo a su ejecución.

## CONCLUSIONES

- Se han cumplido las exigencias legales de publicidad y transparencia, si bien se han producido retrasos en la publicidad de los contratos y algunos errores en la información publicada que afectan a la calidad del dato.
- En el 78,08 % de los expedientes examinados resulta insuficiente la justificación de la elección del procedimiento de adjudicación apelando simplemente a que por razón de la cuantía es posible el uso de la contratación menor, o, adicionalmente, en el carácter no periódico de las prestaciones, igualmente insuficiente pues ello no impide que se incluya en la programación de la entidad.
- En el 64,15 % de los contratos de servicios y suministro fiscalizados el valor estimado fue de entre 14.500 y 14.999 euros muy próximo al límite legal máximo de 15.000 euros, sin que en el 68,05 % de ellos haya quedado constancia de la información sobre cómo se calculó el presupuesto, necesaria para comprobar que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales económicos.
- En el 47,06 % de los casos, se hizo un uso inadecuado de la figura del contrato menor para la cobertura de necesidades de carácter recurrente y/o previsibles que pudieron ser programadas por el órgano de contratación con la suficiente antelación utilizando los procedimientos ordinarios de adjudicación.
- En el 9,62 % de los expedientes se han advertido incoherencias en el orden cronológico de los actos administrativos del procedimiento de ejecución del gasto que, en algunos casos, podrían ser indicativas de que la contratación fue realizada con anterioridad al procedimiento.
- Consta la realización de actuaciones para la promoción de la concurrencia en el 68,85 %. Son numerosos los casos en los que solo se presentó la oferta de la empresa adjudicataria o se admitió una única oferta, bien porque las otras proposiciones presentadas excedieron el límite cuantitativo máximo previsto para la contratación menor, bien porque no se ajustaban a las necesidades de la entidad contratante. En estos supuestos (el 45,25 % de los casos), en la práctica no se logró una concurrencia efectiva.

## RECOMENDACIONES

- ✓ Deberían incrementarse los controles internos dirigidos a verificar el cumplimiento en tiempo y forma del principio de transparencia, así como para mejorar la fiabilidad de la información publicada.
- ✓ Deberían adoptarse medidas dirigidas a restringir el uso de la figura del contrato menor a los supuestos excepcionales para los que está prevista en la Ley. En este sentido, debería mejorar la programación de las necesidades para garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter recurrente, periódico o previsibles.
- ✓ Resulta necesario e ineludible que el informe motivado al que se refiere el artículo 118.2 de la LCSP, incluya la justificación del cálculo del presupuesto o los criterios aplicados para fijar su valor estimado.
- ✓ Se consideraría una buena práctica en aras de la eficiencia, la adopción de medidas dirigidas a conocer si las empresas han recibido la petición de ofertas y, en caso de rechazo de la invitación, disponer de información suficiente para analizar las causas de la falta de interés en participar en la licitación.



## ■ Introducción

### ¿Por qué el Tribunal de Cuentas ha realizado esta fiscalización?

La fiscalización de los contratos celebrados por las entidades del sector público constituye una de las áreas de actuación preferente en la planificación estratégica del Tribunal de Cuentas, toda vez que la contratación es una de las principales áreas de gestión de la actividad económico-financiera del sector público, así como un área de riesgo relevante.

Esta fiscalización se realiza porque la Ley permite que los contratos calificados como menores (por ser su 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), **se adjudiquen directamente** a cualquier empresario con capacidad de obrar y con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, **sin utilizar un procedimiento de licitación ordinario con las máximas garantías de publicidad y concurrencia**. Su empleo introduce por tanto un **mayor margen de discrecionalidad** para el órgano de contratación que debe ser objeto de un especial control, para evitar un uso indebido o abusivo de esta figura contractual, con finalidades distintas de las estrictamente contempladas en la ley.

### ¿En qué ha consistido la fiscalización?

En el ejercicio 2024 se celebraron 6.207 contratos financiados con cargo al área de gasto 2 de los PGE por importe de 450.598.889,36 euros. De ellos, **4.590 (un 73,9 %) fueron** tramitados como **contratos menores por importe de 23.272.554,78 euros (un 5,1 % del gasto total en contratación)**.

Se ha analizado una muestra de **260 expedientes** de contratos formalizados en el ejercicio 2024, por un importe conjunto de **3.857.058,71 de euros** (Impuestos indirectos, excluidos), por los órganos, organismos y entidades que se encuentran integrados o son dependientes de los siete ministerios que han financiado sus contratos con cargo a créditos del Área 2 de gasto “Actuaciones de Protección y Promoción Social” de los Presupuestos Generales del Estado (PGE).

La fiscalización ha sido de carácter **horizontal, de cumplimiento y de gestión** y se ha llevado a cabo:

- a) Para comprobar el **uso adecuado de la figura del contrato menor** y que no se está alterando el objeto de los contratos para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación. Para ello, se ha analizado la justificación de la elección del procedimiento de adjudicación en función de las circunstancias concurrentes, en cada caso, y la justificación del cálculo del presupuesto de los contratos, puesto que su importe opera como límite cuantitativo máximo para poder utilizar la contratación menor. Este análisis adquiere especial relevancia en los casos en los que la cuantía del valor estimado de los contratos está muy próxima a los umbrales económicos permitidos por la Ley.
- b) Para comprobar **el cumplimiento del principio de concurrencia y su grado de efectividad**. Con esta finalidad, se ha verificado la acreditación de la solicitud de ofertas a distintas empresas del sector, de obligada realización, así como las ofertas efectivamente recibidas por parte de las empresas invitadas a participar en la licitación.

## ■ Principales resultados y conclusiones

### I. En relación con la transparencia

- ✓ Con carácter general, se ha dado cumplimiento a las exigencias legales de publicidad y transparencia previstas en el artículo 8.1.a) de *la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (LTAIPBG) y en el artículo 63.4 de *la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público* (LCSP). No obstante, se han producido casos de **incumplimiento del plazo legal máximo de 3 meses** exigido para la publicación de los contratos menores en la Plataforma de Contratos del Sector Público, y distintos errores en la información publicada en dicha plataforma que inciden en la **calidad del dato** que posteriormente se ofrece para su reutilización a los ciudadanos, empresas y órganos de control.



### 2. En relación con la elección de la contratación menor como procedimiento de adjudicación

- ✓ En el 78,08 % de los expedientes fiscalizados **la justificación de la elección del procedimiento de adjudicación resulta insuficiente** al haberse motivado simplemente en la mera circunstancia de que el importe del contrato se encontraba dentro de los límites cuantitativos que permiten el uso de la contratación menor, lo que por sí solo no es suficiente. En algunos casos, se justifica adicionalmente en el carácter no periódico de las prestaciones, justificación que resulta, asimismo, insuficiente puesto que ello no impide que se incluya en la programación de la entidad contratante cuando la necesidad a cubrir sea previsible.
- ✓ En diez contratos, celebrados por el Ministerio de igualdad, por el INMUJER y por el INJUVE se entregaron **ayudas económicas** a distintos agentes para la realización de actividades de interés social a través de contratos de patrocinio publicitario tramitados como contratos menores, **que debieron haber sido tramitadas como subvenciones** aplicando los procedimientos establecidos en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- ✓ En el 64,15 % de los contratos de servicios y suministro fiscalizados el **valor estimado se encontraba entre 14.500 y 14.999 euros** (impuestos indirectos excluidos), importe muy próximo al límite máximo de 15.000 euros establecido en el artículo 118 de la LCSP, sin que en el 68,05 % de esos expedientes haya quedado constancia de cómo se realizó el cálculo del presupuesto. Esta omisión incumple la obligación que establece el apartado 2 del precitado artículo 118 de la Ley que exige *“la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada”* no solo *“la necesidad del contrato”* sino, además, *“que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior”*, circunstancia que no se puede comprobar si no se incluye una explicación motivada del cálculo del presupuesto o de los criterios aplicados para fijar su valor estimado.
- ✓ En el 47,06 % de los expedientes fiscalizados, se hizo un **uso inadecuado de la figura del contrato menor para la cobertura de necesidades de carácter recurrente y/o previsible**s que pudieron y debieron ser programadas con la suficiente antelación y cubiertas utilizando los procedimientos ordinarios de adjudicación previstos por la Ley, revelando una falta de previsión y una deficiente planificación por parte de los órganos de contratación.

.....

### 3. En relación con la acreditación del presupuesto en los contratos de obras

- ✓ En 15 contratos de obras de los 39 fiscalizados (el 38,46 %) no ha quedado acreditada en el expediente la realización del **presupuesto de obras**, tal y como establece el artículo 118.4 de la LCSP.
- .....

### 4. En relación con la acreditación de la existencia de crédito, la aprobación del gasto y el procedimiento de ejecución del gasto

- ✓ En el 9,62 % de los expedientes fiscalizados se han advertido **incoherencias en el orden cronológico de los actos administrativos del procedimiento de ejecución del gasto**, tales como, que la fecha de facturación que consta en los expedientes es anterior a la fecha del documento de retención de crédito, que acredita la existencia de crédito adecuado y suficiente, o que la fecha de inicio de la ejecución del contrato es anterior a la fecha de expedición del documento de aprobación del gasto, circunstancias que podrían ser indicativas de que la contratación fue realizada con anterioridad al procedimiento y al margen del mismo.
- .....

### 5. En relación con la acreditación de la promoción de concurrencia de ofertas

- ✓ En el 68,85 % de los expedientes fiscalizados, **consta la realización de actuaciones para la promoción de la concurrencia**. No obstante, son numerosos los casos en los que solo se presentó a la licitación la oferta de la empresa adjudicataria o se admitió una única oferta, bien porque las otras proposiciones presentadas excedieron el límite cuantitativo máximo previsto para la contratación menor, bien porque no se ajustaban a las necesidades de la entidad contratante. En estos supuestos (el 45,25 % de los casos), **en la práctica no se logró una concurrencia efectiva**.
  - ✓ En los demás casos analizados la **solicitud de oferta a una sola empresa** se basó en razones de “exclusividad” o de carácter técnico, o bien porque había sido la adjudicataria de otro contrato principal de mantenimiento, o lo era en el momento de celebrarse el contrato menor fiscalizado, justificándolo, principalmente, **en razones de agilidad, conocimiento de las instalaciones de la empresa y de urgencia**. Esta circunstancia, si bien puede resultar comprensible desde el punto de vista práctico de la gestión de la entidad, **no justifica por sí sola la falta de promoción de concurrencia** y, desde luego, no acredita que la decisión adoptada fuera la opción económicamente más ventajosa para la Administración, al no solicitar otros presupuestos.
- .....

## ■ Valoración Global

La Ley de Contratos del Sector Público persigue *“la consolidación de la publicidad y eficiencia en cualquier contrato público, reduciendo la contratación directa a situaciones extraordinarias”* y la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) afirma la *“naturaleza excepcional”* de la contratación menor en la *Instrucción 1/2019 de 28 de febrero, sobre contratos menores*, de obligatorio cumplimiento por parte de todos los órganos de contratación del sector público estatal.

La contratación menor es una forma de contratación directa que debe ser utilizada únicamente en los casos legalmente permitidos para cubrir necesidades no recurrentes que requieran una tramitación rápida y eficiente, no para contratar sin mayor justificación cualquier prestación inferior a los importes legalmente establecidos como límite.

En la fiscalización se ha comprobado que **se ha hecho un uso excesivo, no suficientemente justificado y muchas veces inadecuado** de la figura del contrato menor. En muchas ocasiones el importe de los contratos se encontraba muy próximo al límite legal máximo permitido, **sin que figurase en los expedientes una explicación motivada del cálculo realizado del presupuesto** que permita comprobar que *“no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales”*.

Con excesiva frecuencia no ha quedado constatado en los expedientes que no se pudiera acudir a otro tipo de procedimiento de adjudicación con mayores garantías de publicidad y concurrencia en un ejercicio de **adecuada planificación**.

## ■ Principales recomendaciones

Dirigidas a los órganos de contratación que han financiado sus contratos menores con cargo a créditos del Área de gasto 2 “Actuaciones de Protección y Promoción Social” de los Presupuestos Generales del Estado

Recomendación  
relativa a la  
transparencia

1. Incrementar las revisiones periódicas y los controles internos dirigidos a verificar el cumplimiento en tiempo y forma del principio de transparencia, así como para mejorar la fiabilidad de la información publicada.

Recomendación  
relativa a la  
justificación de la  
elección del  
procedimiento de  
adjudicación

2. Adoptar las medidas necesarias dirigidas a restringir el uso de la figura del contrato menor a los supuestos excepcionales y acudir a otros procedimientos de adjudicación, como es, en su caso, el procedimiento abierto simplificado que hace compatible la necesidad de agilizar la contratación administrativa con el cumplimiento de los principios de transparencia, publicidad y concurrencia.

Recomendación  
relativa a la  
justificación del cálculo  
del presupuesto

3. Incluir de forma necesaria e ineludible en el informe preceptivo que exige la ley para acudir a la contratación menor, la justificación del cálculo del presupuesto o los criterios aplicados para fijar su valor estimado, especialmente en aquellos contratos en los que su cuantía está muy próxima a los umbrales permitidos por la Ley, única forma de constatar que el objeto del contrato no está siendo alterado con el fin de soslayar el recurso a los procedimientos ordinarios de contratación.

Recomendación  
relativa a la mejora de  
la programación

4. Adoptar las medidas necesarias dirigidas a la mejora de la programación de las necesidades y de las actuaciones que deben llevarse a cabo para garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter recurrente, periódico o previsibles y la adquisición de los suministros básicos para el funcionamiento ordinario de los servicios y evitar así la práctica frecuente de acudir a la figura del contrato menor “puente” para asegurar su continuidad.

Buenas prácticas  
relativas a la  
promoción de  
concurrentia efectiva y  
la transparencia

5. Adoptar, en aras del principio de eficiencia, las medidas necesarias que permitan conocer si las empresas han recibido la petición de ofertas y, en caso de rechazo de la invitación, disponer de información suficiente para analizar las causas de la falta de interés en participar en la licitación, y valorar, asimismo, la posibilidad de dejar constancia formal de la información relativa a los criterios elegidos para seleccionar a las empresas invitadas a participar en la licitación.