

Informe 25/2018, de 15 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asunto: Ámbito de la ampliación de cuantía de los contratos menores de agentes públicos del sistema español de ciencia, tecnología e innovación

I. ANTECEDENTES

El Sr. Gerente de la Universidad de Zaragoza se dirige, con fecha 10 de octubre de 2018, a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante escrito del siguiente tenor:

«En virtud del artículo 3.1.c) 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 23 febrero de 2014, 30/2017, de 30 de octubre (sic) y, en concordancia con la Circular 1/2008, de 3 de marzo, de esa Junta Consultiva, sobre el “alcance del ámbito subjetivo de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público y régimen de contratación aplicable”, la Universidad de Zaragoza es considerada como **poder adjudicador del sector público**, a los efectos de aplicación de la Ley citada y de sus normas de desarrollo.

Una de las principales novedades introducidas por la ley citada se refiere a la regulación de la tramitación de expedientes de los contratos menores. El art. 118.1, en su redacción originaria, establecía lo siguiente:

*“Se consideran **contratos menores** los contratos de **valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal**”.*

En relación con este apartado, la Disposición Adicional quincuagésima cuarta [sic, se refiere a la disposición final quincuagésimo cuarta, que introdujo la disposición adicional quincuagésimo cuarta de la Ley de Contratos] de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018 modificó la Ley de Contratos del Sector Público, en los términos siguientes

*“Tendrán en todo caso la consideración **contratos menores** los contratos de suministros o servicios de **valor estimado inferior o igual a 50.000€** que se celebren por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología*

*e Innovación, **siempre que no vayan destinados a servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación.***

A estos efectos se entiende comprendidos entre los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, tecnología e innovación... las Universidades Públicas...”.

Esta disposición suscita dudas de interpretación, ya que la nueva redacción del art. 118, que amplía el límite de aquellos contratos que puedan considerarse menores a 50.000€, parece referirse a todos los gastos del órgano de contratación que **no vayan destinados a servicios generales y de infraestructura** del mismo (mantenimiento, electricidad, combustible, limpieza, seguridad, obras, reparaciones, etc.)

La Universidad de Zaragoza, además de los gastos considerados generales y de infraestructura, tiene otra serie de gastos que se dirigen a satisfacer actividades de docencia e investigación, de forma conjunta, o de docencia, exclusivamente, y que no cabe encuadrar en el significado de los términos de gastos generales y de infraestructura; de manera que, a sensu contrario, podría entenderse que se encuentran afectados por la ampliación del límite de 50.000€.

Como ejemplo de estos gastos, podrían citarse el material sanitario necesario para atender a los animales del Hospital Clínico Veterinario, el material de prótesis utilizado por el Servicio de Prácticas Odontológicas, el alquiler de autobuses para prácticas externas de los estudiantes de Centros y Departamentos universitarios, los gastos de reactivos, gases y otro material fungible de laboratorios de los Departamentos de prácticas de estudiantes, etc.

Por ello, ante las dudas planteadas por la Comunidad Universitaria, solicito a esa Junta Consultiva informe sobre la siguiente cuestión:

Si los contratos de valor estimado inferior o igual a 50.000€ que suscriba la Universidad de Zaragoza y que tengan por objeto suministros o servicios necesarios para la docencia e investigación, de forma conjunta, o para la docencia en exclusiva y que no vayan destinados a servicios generales y de infraestructuras, pueden considerarse contratos menores, a los efectos establecidos en el art. 118 de la Ley de Contratos del Sector Público».

El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 15 de noviembre de 2018, acuerda informar lo siguiente:

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. Competencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, y legitimación para solicitarle informe.

El Gerente de la Universidad de Zaragoza formula consulta por delegación acordada mediante Resolución del Rector de la Universidad de Zaragoza de 19 de abril de 2016 (BOA número 75, de 20 de abril de 2016), que es órgano competente para formular solicitud de informe a la Junta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6, h) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón.

En cuanto a la competencia de la Junta respecto al informe solicitado, el citado Reglamento, en su artículo 3.2, dispone que corresponde a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón «*informar sobre las cuestiones que se sometan a su consideración en materia de contratación administrativa*». La consulta formulada, tanto por la materia a que se refiere, como por su interés general, cumple plenamente los requisitos establecidos en el citado precepto.

II. Normativa aplicable y alcance de la consulta.

La duda que fundamenta la consulta que formula el Gerente de la Universidad de Zaragoza se basa en los inconcretos términos de la reforma del régimen general de los contratos menores establecido en la Ley de Contratos del Sector Público realizada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018.

Sin entrar a valorar si la Ley de Presupuestos constituye instrumento normativo hábil para realizar una reforma de la normativa contractual sustantiva, lo cierto es que la disposición final cuadragésimo cuarta de la Ley de Presupuestos

Generales del Estado para 2018 ha de interpretarse necesariamente en conexión con lo establecido en el artículo 118 de la Ley de Contratos del Sector Público. De este modo, la recta interpretación de dicha disposición implica que el único cambio relevante es la elevación del umbral establecido con carácter general para los contratos menores de suministros o servicios en 15.000 euros hasta los 50.000 euros, y ello “siempre que no vayan destinados a servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación”. De ser esta la finalidad del contrato menor regirá el umbral de 15.000 euros establecido con carácter general. El resto de las reglas que disciplinan en el artículo 118 de la Ley de Contratos del Sector Público los expedientes de contratación en contratos menores permanecen inalterados.

Aclarada la anterior cuestión procede abordar la que plantea el Gerente de la Universidad de Zaragoza, que no es otra que la relativa al alcance que haya de reconocerse a la excepción al umbral especial que se acaba de apuntar, es decir, al concepto de “servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación” como criterio determinante de la improcedencia de la elevación del umbral establecida en la Ley de Presupuestos. Y ello porque tal con concepto, junto a la concreción del ámbito subjetivo y objetivo de la regla especial, es lo que nos permitirá pronunciarnos sobre la consulta, formulada en positivo por el Gerente, inquiriendo de esta Junta un pronunciamiento preciso acerca de si determinados contratos de suministros o servicios “necesarios para la docencia e investigación, de forma conjunta, o para la docencia en exclusiva y que no vayan destinados a servicios generales y de infraestructuras, pueden considerarse contratos menores, a los efectos establecidos en el art. 118 de la Ley de Contratos del Sector Público”.

III. Interpretación del concepto de “servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación” y delimitación subjetiva y objetiva del ámbito del umbral especial.

El concepto literal de servicios generales y de infraestructura que utiliza la Ley de Presupuestos no está definido en la normativa administrativa ni es propio de

la normativa de contratación del sector público. A juicio de esta Junta el legislador ha utilizado instrumentalmente tales términos con propósito descriptivo, tratando de orientar la interpretación de los órganos de contratación de los agentes públicos del sistema de ciencia, tecnología e innovación para determinar la aplicación del umbral especial que establece. Es por ello que, no sin intentar la autointegración de la norma contractual en la medida en que en esta normativa, aun cuando sea a otros efectos, se utilizan consejos que pudieran resultar semejantes, a juicio de esta Junta ha de primar, en el sentido que se expresará a continuación, tal propósito descriptivo que, a la postre, no pretende sino delimitar qué gastos corresponden al giro o tráfico ordinario del poder adjudicador de qué se trató, y están directamente vinculados al mismo, y cuáles, siendo necesarios, son independientes de tal giro o tráfico.

La Ley de Contratos del Sector Público utiliza el concepto de “gastos generales de estructura” al establecer los conceptos que han de integrarse en el cálculo del valor estimado del contrato distinguiéndolos de los “costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes”, de “otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios” y del “beneficio industrial” (art. 101.2 de la Ley y 131 del Reglamento General, aprobado mediante Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre,). De este modo, el legislador contractual parece deslindar con nitidez los gastos en que incurre el contratista para ejecutar la prestación objeto del contrato de aquellos otros “gastos generales de estructura” que, siendo necesarios para el funcionamiento ordinario de la empresa, no están vinculados más que desde ese concreto punto de vista a la ejecución de la prestación, razón por la cual se imputan en parte al contrato.

El párrafo segundo del artículo 103.2 de la misma Ley de Contratos, o el segundo párrafo de los artículos 4.2 y 5.2 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española (y 7.3 de su Reglamento, aprobado mediante Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero), abundan en esta distinción, confirmándola, al impedir taxativamente que puedan considerarse a efectos de revisión de precios “los costes asociados a las amortizaciones, los costes

financieros, los *gastos generales o de estructura* ni el beneficio industrial”, previendo reglas especiales para los gastos correspondientes a mano de obra. La regla es lógica, a juicio de esta Junta, pues se trata de gastos cuyo devenir no depende del devenir del contrato sino de la estructura financiera u organizativa de la empresa. Mal puede por ello apelarse a la revisión.

También el artículo 197.c) del Reglamento General, al regular los sistemas de determinación del precio de los contratos de consultoría y asistencia y de los de servicios, distingue de forma nítida al fijar el sistema por administración, en el mismo sentido expuesto, al determinar que el precio se calculará en este caso “en relación con el coste directo o indirecto de las unidades empleadas, incrementado en un porcentaje o cantidad alzada para atender a los gastos generales y el beneficio industrial del contratista”. Una cosa son, pues, los gastos directos o indirectos precisos para ejecutar la prestación y otra, distinta y no directamente vinculada a la misma, los gastos generales y el beneficio industrial, precisos, sin duda, pero no inherentes a la prestación.

A la vista de lo expuesto estamos ya en condiciones de afrontar la respuesta a la consulta planteada por el Gerente de la Universidad de Zaragoza por delegación de su Rector. Queda claro que la Ley no proporciona una respuesta reglada a la cuestión planteada, que deberá resolverse caso a caso por los órganos de contratación. Pero igualmente es claro, a juicio de esta Junta, que ha de ser el criterio del giro o tráfico ordinario del poder adjudicador de que se trate, la Universidad en este caso, el que determine el amparo del contrato de que se trate en el umbral ordinario de 15.000 euros o en el ampliado de 50.000 euros establecido por la Ley de Presupuestos para 2018.

Siendo, por ello, que la Universidad de Zaragoza, según el artículo 1.1 de sus Estatutos, es una institución que tiene por objeto “el ejercicio del servicio público de la educación superior mediante el estudio, la docencia y la investigación”, son los gastos precisos para su giro o tráfico ordinario, esto es, para el desarrollo de actividades docentes o investigadoras, los que habrán de analizarse a la hora de determinar el umbral al que queda sujeta la contratación

menor en relación con los mismos. Los vinculados directamente a ese giro o tráfico ordinario, que se afrontan por razón del mismo, han de recibir un tratamiento. Los que no lo estén, por tratarse de “gastos generales o de infraestructura” de índole organizativa, estructural o financiera, aun cuando pudieran imputarse como un coste más prorrateado al giro o tráfico ordinario, han de recibir otro tratamiento diferente de los anteriores.

La Ley de Presupuestos ha querido, inequívocamente, que todos “los contratos de suministros o servicios de valor estimado inferior o igual a 50.000€ que se celebren por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, siempre que no vayan destinados a servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación” puedan tener la consideración de contratos menores. Ahora bien, la excepción al régimen general, en este supuesto, ha de interpretarse además en conexión con la delimitación de su ámbito subjetivo, referido a agentes públicos del sistema español de ciencia, tecnología e innovación y, consecuentemente, atendiendo objetivamente a la actividad principal de estos que, según su normativa reguladora “la generación, difusión y transferencia del conocimiento para resolver los problemas esenciales de la sociedad [...] la promoción de la investigación, el desarrollo experimental y la innovación como elementos sobre los que ha de asentarse el desarrollo económico sostenible y el bienestar social” (art. 1 Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación). Tal era el propósito de las diversas enmiendas parlamentarias que, finalmente, dieron lugar a la redacción final de la disposición final cuadragésima cuarta de la Ley de Presupuestos de 2018.

Consecuentemente, el umbral especial introducido por la citada disposición final afectará, por un lado, a los agentes públicos del sistema español de ciencia, tecnología e innovación; lo hará, por otro, en el ámbito de sus funciones, concretadas en la citada Ley 14/2011, y centradas en la investigación, el desarrollo experimental y la innovación; y se referirá, finalmente, a todos aquellos gastos que no puedan considerarse de “servicios

generales y de infraestructura” en el sentido señalado en este informe, es decir, aquellos gastos que se encuentren vinculados directamente a la realización de la concreta actividad investigadora excluidos los de índole organizativa, estructural o financiera, que habrían de afrontarse igualmente aunque la actividad investigadora no tuviese lugar, sin que puedan imputarse como un coste más prorrateado sobre la misma. Para estos últimos gastos, como para los de docencia, que escapan al ámbito objetivo de la disposición adicional quincuagésima cuarta de la Ley de Contratos del Sector Público, rige el umbral general de la Ley de Contratos del Sector Público

III. CONCLUSIÓN

I. Para que se aplique el umbral especial establecido en la disposición adicional quincuagésima cuarta de la Ley de Contratos del Sector Público deberán concurrir simultáneamente las siguientes condiciones:

- a)** Debe tratarse de contratos menores de suministro o servicios de los agentes públicos del sistema español de ciencia, tecnología e innovación.
- b)** Deben ser contratos menores de suministro o servicios en el ámbito de las funciones de estos agentes, tal cual las concreta la citada Ley 14/2011, centradas en la investigación, el desarrollo experimental y la innovación.
- c)** Se referirá a todos aquellos gastos que no puedan considerarse de “servicios generales y de infraestructura” en el sentido señalado en este informe, es decir, aquellos gastos que se encuentren vinculados directamente a la realización de la concreta actividad investigadora excluidos los de índole organizativa, estructural o financiera, que habrían de afrontarse igualmente aunque la actividad investigadora no tuviese

lugar, sin que puedan imputarse como un coste más prorrateado sobre la misma.

II. Los contratos relativos a gastos correspondientes a “servicios generales y de infraestructura”, al igual que los relativos a funciones o actividades distintas de las señaladas en la letra b) anterior, tal como las de docencia o asistenciales, no están incluidos en el ámbito objetivo de la disposición adicional quincuagésima cuarta de la Ley de Contratos del Sector Público y, en consecuencia, rige para ellos el umbral general de la Ley de Contratos del Sector Público.

Informe 25/2018, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, adoptado en su sesión del día 15 de noviembre de 2018.