



**Expediente: 80/21. Interpretación de la Disposición Adicional 54 de la LCSP.**

**Clasificación de informes: 14. Procedimiento de adjudicación. 14.3. Contratos menores.**

## ANTECEDENTES

La Universidad Rey Juan Carlos ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

*“La Disposición Adicional 54ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, introducida por la disposición final 44.2 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, y modificada posteriormente por la disposición final 2 del Real Decreto-ley 3/2019, de 8 de febrero dice lo siguiente:*

*“Disposición adicional quincuagésima cuarta. Régimen aplicable a los contratos celebrados por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación.*

*Atendiendo a la singular naturaleza de su actividad, como excepción al límite previsto en el artículo 118 de esta Ley, tendrán en todo caso la consideración de contratos menores los contratos de suministro o de servicios de valor estimado inferior o igual a 50.000 euros que se celebren por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, siempre que no vayan destinados a servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación.*

*A estos efectos, se entienden comprendidos entre los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, en los términos establecidos en la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, las Universidades públicas, los organismos públicos de investigación, fundaciones, consorcios y demás agentes de ejecución de la Administración General del Estado, los organismos y entidades de 4 investigación similares a los anteriores dependientes de otras Administraciones Públicas, las Fundaciones de Investigación Biomédica, y los centros, instituciones y consorcios del Sistema Nacional de Salud.*



*En los contratos menores que se celebren por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales aplicables a los mismos.*

*Lo dispuesto en el párrafo anterior no será de aplicación en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros.”*

*En relación con esta disposición, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en su expediente número 82/18, y en concreto en punto 6 del mismo detalla lo siguiente:*

*6. Finalmente se plantea por la entidad consultante cuál es la interpretación que debe darse a la expresión "siempre que no vayan destinados a Servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación", planteando si se refiere únicamente a la investigación.*

*La DA 54ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público es clara a este respecto cuando señala que la excepción al límite previsto en el artículo 118 no alcanza a los contratos que “vayan destinados a servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación.”*

*Es evidente que la razón que impulsa al legislador a establecer una excepción al límite general de los contratos menores estaría justificada bajo su criterio en “la singular naturaleza de su actividad”. Por la misma razón, que es la que justifica el cambio legal, la excepción no alcanza a todas aquellas actividades que no estén dirigidas directa y exclusivamente a un proyecto de investigación y esta es la causa de que el precepto excluya los contratos referentes a servicios generales y de infraestructura.*

*Por tanto, cuando estemos ante contratos que contribuyan a la realización de la actividad propia del órgano en cuanto a su funcionamiento interno y no a su labor de I+D+I, la excepción contenida en la DA 54ª no tendrá vigor y se aplicarán las reglas generales del artículo 118 de la Ley.*



*La Universidad Rey Juan Carlos tiene las siguientes unidades con funciones de apoyo directo a la Investigación. Son los siguientes:*

*1.Laboratorios específicos de grupos de investigación, que dan servicio a los investigadores, tanto internos como externos y cuyos servicios se tarifican a los proyectos de investigación.*

*2.Centro de apoyo Tecnológico (CAT). Se trata de una unidad de apoyo directo a la investigación a través de una serie de laboratorios asociados al mismo y de una unidad central que gestiona internamente dicho apoyo.*

*Estos dos grupos de unidades tienen como única función dar apoyo a investigadores tanto internos como externos.*

*La duda que se plantea es si los gastos directos que deben acometer estas unidades para poder prestar el apoyo descrito se encuentran dentro del marco de aplicación de la disposición adicional quincuagésima cuarta de la ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del Sector Público. Los gastos a incluir serían todos aquellos relacionados con la adquisición de equipamiento, mantenimiento de los mismos y material fungible necesario para poder prestar la actividad de apoyo a la investigación descrita.”*

## **CONSIDERACIONES JURIDICAS**

1. La cuestión sometida a consulta ya ha sido respondida por esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en términos generales, los únicos en que nos cabe informar. En efecto, en el informe 25/2019, de 25 de mayo de 2020, precisamos qué debe entenderse por servicios generales y por gastos de infraestructura del órgano de contratación, conceptos que determinan la inaplicación de la especialidad a que alude la Disposición adicional quincuagésima cuarta 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 (LCSP).



2. Señalamos entonces, en contestación a las cuestiones que se planteaban en el meritado informe que *“La primera alude al concepto de servicios generales. La consulta trata de contraponerlo al concepto de servicios específicos, que identifica como aquellos que tienen asignados entre sus funciones características el organismo de que se trate, tales como, en el caso que nos atañe, la investigación y los servicios técnicos que realiza.*

*Este criterio parece razonable. En efecto, cuando la norma explica la razón por la que procede excepcionar e incrementar el umbral típico de los contratos menores para los contratos de suministro o de servicios que se celebren por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, alude expresamente a la singular naturaleza de su actividad. Esa actividad singular, propia y característica de los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación es la que los define y los separa del resto de entidades públicas, que no reciben un trato especial a estos efectos.*

*Por oposición, aquellas actividades que realizan estas entidades, que requieren para su realización de la celebración de un contrato de servicios o de un suministro, pero que también son propias de cualquier otra entidad pública, porque son comunes y necesarias para la gestión de cualquiera de ellas, pueden ser identificadas sin esfuerzo con los servicios generales a que alude el precepto analizado en este informe.*

*Algunos de los ejemplos que menciona la entidad consultante responden a este concepto y tienen en común que no son peculiares y exclusivos de la actividad de un agente público del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, sino típicos de la gestión de cualquier entidad pública.*

*Como ya se ha indicado, la excepción no alcanza a los contratos de servicios o suministros que no estén dirigidos directa y exclusivamente a la realización de un proyecto o de una actividad de investigación, científica o técnica que es característica del órgano en cuestión. Por tanto, se considerarán servicios generales aquellos que no estén relacionados directa y exclusivamente con un proyecto de investigación o a una actividad de investigación, científica o técnica.”*

3. Por lo que se refiere al concepto de infraestructura, también hemos indicado previamente que *“la expresión infraestructura está empleada en este precepto con un significado más coloquial, haciendo referencia a los elementos materiales que son necesarios para el desarrollo de la actividad del organismo público en cuestión. No en vano la Disposición*



*adicional quincuagésima cuarta no aplica la excepción al umbral de los contratos menores en dos supuestos: tanto en el caso de los contratos de servicios, instrumentados típicamente mediante prestaciones de hacer e identificables con aquellos que son servicios generales, como a los contratos de suministro, que constituyen prestaciones de dar y se pueden referir a la infraestructura del órgano, esto es, a los elementos con que cuenta para realizar su actividad ordinaria, no específicamente atribuida por la especial naturaleza de su actividad. En otros términos, podemos concluir que la verdadera distinción que late bajo la letra del precepto es que, para que tenga lugar la exclusión del umbral del artículo 118 LCSP, los suministros se han de realizar con el fin de atender a la actividad propia y exclusiva de los organismos públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, es decir, a una actividad investigadora, técnica, científica o del tipo que les atribuyan las disposiciones aplicables en cada caso. Por el contrario, puede ocurrir que estos contratos tengan como finalidad la de atender la actividad común y típica de cualquier organismo público, supuesto en el cual tales contratos no se verán afectados por la excepción del apartado 1º de la Disposición adicional quincuagésima cuarta de la LCSP. Siguiendo esta interpretación, que consideramos ajustada a la finalidad de la norma, no surgen los problemas terminológicos que plantea la entidad consultante, de modo que la distinción entre los servicios y suministros amparados por la excepción de la norma resulta de un simple proceso intelectual del órgano de contratación que permite deslindar adecuadamente los casos. De esta manera, a título de ejemplo, la adquisición de un equipo o instrumento de carácter científico que esté destinado específicamente a la realización de actividad científica o técnica propia y exclusiva de un organismo público del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, como pueda ser la investigadora, estaría amparada por la excepción del umbral de los contratos menores. Por el contrario, la adquisición de otro tipo de bienes o instrumentos, incluso aunque genéricamente fueran susceptibles de ser empleados para realizar trabajos científicos o técnicos (cabe pensar, por ejemplo, en una computadora) no estará amparada por la citada excepción si su función es atender las necesidades de gestión del organismo público que no le son propias y exclusivas, sino que son normales en cualquier entidad del sector público.”*

4. Ambas consideraciones deben mantenerse en este momento, por ser las que inspiran y fundan la propia norma cuya interpretación se nos demanda. Lógicamente, esta exégesis debe limitarse, como es nuestra natural función, a la fijación de los criterios de general aplicación respecto de la normativa en materia de contratación pública, no siendo de nuestra competencia el análisis de cuestiones referentes a supuestos concretos



planteados por la peculiar organización de la entidad consultante. Tal exégesis debe realizarse caso por caso por cada órgano de contratación, tal como ya indicamos en el informe 25/2019.

En mérito a las anteriores consideraciones jurídicas la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado alcanza las siguientes

## CONCLUSIONES

1. La excepción al umbral ordinario de los contratos menores que contiene la Disposición adicional quincuagésima cuarta de la LCSP no alcanza a los que la propia norma denomina servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación.
2. El concepto de servicios generales por el que se nos cuestiona hace referencia a aquellas actividades que requieren para su realización de la celebración de un contrato de servicios, que no son exclusivas de un agente del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación sino que, por el contrario, también son propias de cualquier otra entidad pública, porque son comunes y necesarias para la gestión de cualquiera de ellas y también las que estando relacionadas de modo genérico con la actividad investigadora, no están directa y exclusivamente vinculadas a un proyecto de investigación.