

EXCEPCIÓN A LOS LÍMITES DEL CONTRATO MENOR; DISPOSICIÓN ADICIONAL 54ª LCSP.

La Disposición adicional quincuagésima cuarta de la LCSP, referente al Régimen aplicable a los contratos celebrados por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, especifica:

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.

La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su informe 80/21 trata esta cuestión, que ya había sido respondida anteriormente por la propia Junta Consultiva en términos generales. En efecto, en el informe 25/2019, de 25 de mayo de 2020, precisaba 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).

Se señalaba entonces, en contestación a las cuestiones que se planteaban en el citado 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.”

Por lo que se refiere al concepto de infraestructura, también se había 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.”

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 la natural función de la Junta Consultiva, a la fijación de los criterios de general aplicación respecto de la normativa en materia de contratación pública, no siendo competencia de la Junta 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:

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.

El concepto de servicios generales 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.