



Expediente 1/19

**Materia: naturaleza de los servicios de Cafetería y Reprografía.
Aplicación del contrato menor.**

ANTECEDENTES

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

“La Universidad de Alicante tiene formalizados con diferentes empresas contratos administrativos especiales de conformidad con lo estipulado en el Real Decreto legislativo 3/2011, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley de Contratos del Sector Público, normativa vigente en su momento. Dichos contratos fueron adjudicados por procedimiento abierto, siendo el objeto de los mismos por un lado la prestación de servicios de cafetería-restauración y por otro la prestación de servicios de reprografía en las instalaciones del campus universitario.

En los contratos correspondientes se concretan, entre otras cuestiones, tanto el canon a pagar por estas empresas por la utilización de las Instalaciones universitarias, como las listas de precios a cobrar a los usuarios.

La facturación de dichas empresas a la Universidad tiene lugar cuando los servicios objeto del contrato, en lugar de prestarse a particulares (estudiantes, profesores y resto del personal), se prestan a los diferentes



órganos de la Universidad (rectorado, facultades, escuelas, departamentos, etc.)

La consulta se concreta en saber si, dada la existencia de la mencionada relación contractual y las características a las que ha de ceñirse la ejecución de las prestaciones solicitadas por la Universidad (precios), puede entenderse que para dichas prestaciones no operan los límites cuantitativos establecidos por el artículo 118 de la ley.

En todo caso, es una situación transitoria, ya que actualmente la Universidad de Alicante, de conformidad con la actual ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, está redactando pliegos de cláusulas administrativas tipo para regular este tipo de contratos de cara a las futuras licitaciones. En dichos pliegos se contempla como contrato mixto de concesión de servicios y de servicios, donde por un lado se regula la explotación del servicio con la transferencia al adjudicatario del riesgo operacional y por otro la prestación de servicios a los distintos órganos y dependencias de la Universidad.”

CONSIDERACIONES JURIDICAS.

1. La Universidad de Alicante solicita informe sobre la aplicación de los límites cuantitativos de la contratación menor respecto de la ejecución de los contratos de cafetería o de reprografía en el Campus de la Universidad. Dichos contratos se califican como contratos administrativos especiales al haberse adjudicado conforme al Texto



Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. La adjudicación se verificó mediante el procedimiento abierto.

Llama la atención a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado la oscura redacción de la pregunta formulada. No se especifica en ella el sentido ni la razón de la aplicación de las reglas y límites de la contratación menor (que es un supuesto aplicable a la selección de un contratista en contratos de escasa cuantía) en relación con pagos a realizar por la prestación de servicios de empresas que, por lo que resulta de la consulta, parece que ya tienen una relación contractual con la propia Universidad, relación que se constituyó mediante procedimientos abiertos. En realidad, ambas circunstancias parecen contradictorias pues, como posteriormente veremos, no tiene sentido celebrar ningún contrato menor para hacer un pago por una prestación correspondiente a un contrato ya existente.

Una segunda interpretación es que lo que se pretende en la consulta es excluir de la licitación pública a prestaciones ajenas a los contratos iniciales y que se puedan incluir dentro de su objeto aunque inicialmente no lo estuviesen.

En cualquier caso, ante lo parco de la consulta en cuanto a su explicación, es necesario integrarla y abordar la cuestión desde las diferentes hipótesis concurrentes: licitación de un nuevo contrato o sujeción a un contrato ya existente y atendiendo a cada tipo contractual concreto: cafetería y reprografía.



2. Comenzando por los contratos de cafetería, la primera de las hipótesis que debemos valorar es que se trate de prestaciones que hayan sido demandadas por la Universidad, pero que no estuvieran previstas ni incluidas específicamente como parte de un contrato preexistente. En este supuesto sería necesario proceder a una nueva licitación porque otra solución implicaría incluir las nuevas prestaciones en un contrato que no las contenía y no puede sostenerse jurídicamente.

Dicho lo anterior, cabe plantearse si, ante la necesidad de una nueva licitación, procede la contratación menor en estos contratos. Pues bien, en este supuesto, a su vez, cabe diferenciar tres tipos de casos: el primero, cuando estamos en presencia de un contrato de servicios; el segundo, cuando estemos en presencia de una concesión de servicios y el tercero, cuando estamos en presencia de una concesión demanial. Estas son las tres posibilidades que resultan de lo que, para contratos licitados tras la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, hemos establecido en nuestro Informe 87/2018, de 4 de marzo, cuya doctrina es plenamente aplicable a este caso.

En los dos primeros casos, cuando por voluntad del órgano de contratación estemos en presencia de un contrato público, la Universidad, en la medida en que se configura como Administración Pública y poder adjudicador de conformidad con los artículos 3.2.a) y 3.3 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, deberá acudir a los procedimientos de contratación previstos para las Administraciones Públicas en la citada Ley.



Entre estos procedimientos, por lo que hace a la presente consulta, destaca la posibilidad de acudir al expediente de contratación de los contratos menores previsto en el artículo 118 de la LCSP si el valor del contrato de servicios correspondiente resulta inferior a 15.000 euros. Por tanto, en el caso de que estemos en presencia de un contrato de servicios la consultante deberá someterse a los requisitos y límites que establece el propio artículo 118 de la LCSP, en los términos que han sido interpretados por esta Junta Consultiva en numerosos informes (entre ellos 41 y 42/20017 ó 5/2018). No hay razón objetiva que permita exceptuar algún aspecto del régimen jurídico general de los contratos menores en este supuesto.

Por el contrario, si estamos en presencia de una concesión de servicios por haberse transferido el riesgo operacional del contrato, tal como expusimos en nuestro Informe 87/2018 de 4 de marzo, el régimen jurídico del contrato menor no puede aplicarse puesto que, además del hecho de que el artículo 118 no las menciona, *“en el caso de las concesiones, por la propia naturaleza de las prestaciones que les son propias y por su complejidad intrínseca la única solución posible es que el sistema del contrato menor no resulta de aplicación.”*

Finalmente, resulta obvio que el contrato menor no puede aplicarse a las concesiones demaniales, que se rigen por su propia normativa.

3. Una segunda hipótesis es que los servicios de cafetería que dan lugar a los pagos estén previstos expresamente en un contrato preexistente. En este caso es obvio que el pago deberá verificarse de conformidad con lo establecido en el contrato vigente y no procede realizar ningún



contrato menor. Insistimos en que esto es lo que parece deducirse de la consulta pero, en este caso, la referencia a la aplicación de los límites del contrato menor en el régimen de pagos no es comprensible.

4. En el caso de los contratos de reprografía la calificación jurídica del contrato puede variar según el tipo de prestación que efectivamente comprenda, cuestión sobre la que nada se ha indicado a esta Junta. En efecto, por su naturaleza y características podríamos estar en presencia de un contrato administrativo especial, tal como señalamos en nuestro precedente Informe 42/2001, de 30 de enero. A este tipo de contratos hemos señalado en nuestro Informe 84/2018, de 4 de marzo, que sí les son de aplicación las reglas del contrato menor.

Si las prestaciones se asemejan a las que se mencionan expresamente en el Vocabulario común de contratos públicos (CPV) como servicios de imprenta con los códigos 79800000-2 (Servicios de impresión y servicios conexos), 79810000-5 (Servicios de impresión), 79811000-2 (Servicios de impresión digital), 79820000-8 (Servicios relacionados con la impresión) o 79821000-5 (Servicios de acabado de impresiones) estaremos ante contratos de servicios a los que, por supuesto, son aplicables las reglas del contrato menor.

Por tanto, siguiendo la sistemática que hemos empleado en los expositivos anteriores, si estamos en presencia de un nuevo contrato (administrativo especial o de servicios), a éste le serían de aplicación las reglas del contrato menor. Si, por el contrario, estuviésemos en presencia de un contrato preexistente, como ya hemos señalado antes,



no hace falta ninguna nueva licitación y los pagos se ajustarán a lo establecido en el contrato en vigor.

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

CONCLUSIONES.

- Los servicios de cafetería que se soliciten por la Universidad al margen de contratos ya existentes deberán tramitarse de conformidad con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, salvo que constituyan concesiones demaniales, que se rigen por la legislación patrimonial.
- Si se configurasen jurídicamente como contratos de servicios, se les podrían aplicar las reglas del contrato menor cuando se cumplan las condiciones legales que lo permiten.
- Si se tratase de concesiones de servicios no cabría aplicar las reglas de los contratos menores por la propia naturaleza de las prestaciones que les son propias y por su complejidad intrínseca.
- Los servicios de reprografía que se soliciten por la Universidad al margen de contratos ya existentes deberán tramitarse de conformidad con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público



- Los servicios de reprografía constituyen o bien contratos administrativos especiales o bien contratos de servicios. A ambos les son de aplicación las reglas del contrato menor.
- Tanto en el caso de los contratos de cafetería y restauración como en el de los contratos de reprografía, si los pagos a que alude la consulta se amparan en un contrato preexistente, su régimen jurídico será el propio de tal contrato.