



Expediente 25/19

Materia: DA 54ª de la LCSP.

ANTECEDENTES

La Directora del Instituto de Salud Carlos III ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

“La disposición final segunda del Real Decreto-Ley 3/2019, de 8 de febrero, de medidas urgentes en el ámbito de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y la Universidad modifica 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. (...)

Esta disposición supone que se eleva el límite de 15.000 euros, en valor estimado, previsto en el artículo 118 de la LCSP para los contratos de servicios y suministros en ciertos casos: cuando no vayan a ser destinados a servicios generales y b) no se destinen a la infraestructura del órgano de contratación.

De la lectura de la misma surgen una serie de dudas, fundamentalmente, en orden a determinar qué se entiende por "servicios generales" y por "infraestructura del órgano de contratación". Por lo que se solicita el parecer de esa Junta Consultiva sobre estos extremos.



Concepto de "servicios generales"

Respecto a este extremo habría que estudiar cada uno de los contratos a realizar. Consideramos que, a los efectos que ahora nos ocupa, la expresión "servicios generales" se usa como contraposición a los "servicios específicos", destinados éstos a las actividades concretas que tiene asignadas entre sus funciones el organismo, tales como la investigación y los servicios técnicos que realiza.

Parece que ciertos gastos contractuales son claramente destinados a servicios generales, como los de limpieza, vigilancia, telecomunicaciones, mantenimiento y reparación de edificios y otros gastos que afectan a la totalidad del organismo, como mantenimiento de fotocopiadoras, las licencias informáticas de uso general, los contratos necesarios para el funcionamiento de las unidades de personal o contratación, etc.

Otros gastos contractuales se pueden considerar "específicos" de las actividades que tiene encomendadas el organismo como propias, y que, por lo tanto, deben incluirse en la disposición que estamos comentando, como pueden ser los de mantenimiento de aparatos científicos, adquisición de material fungible de laboratorio [por ejemplo, reactivos], ciertas licencias informáticas específicas, gastos de reuniones y conferencias de tipo científico o propios de la actividad del organismo, etc. Y, por lo tanto, no destinados a "servicios generales".

También debe tenerse en cuenta que la disposición se aplica con carácter general a los contratos a celebrar por los OPI y que los destinados a servicios generales son la excepción por lo que la consideración como tales deberá tener carácter restrictivo.

Se solicita el parecer sobre qué debe entenderse por "servicios generales" o indicar criterios que ayuden a su calificación.



Concepto de infraestructura.

Una primera observación parece necesario realizar: que la disposición no distingue entre infraestructura "científica" y el resto, que podríamos denominar infraestructura "general"; y que, en principio, sería aplicable la conocida frase "donde la ley no distingue el intérprete no debe distinguir".

En principio caben dos posibilidades de considerar el término "infraestructuras", uno restrictivo y otro más amplio:

- El recogido en el Plan General de Contabilidad Pública.*
- El que parece deducirse del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación.*

A. Plan General de Contabilidad Pública. El Plan define la "infraestructuras" como "activos no corrientes que se materializan en obras de ingeniería civil o inmuebles utilizables por la generalidad de los ciudadanos o destinados a la prestación de servicios públicos, adquiridos o construidos por la entidad, a título oneroso o gratuito y que cumplen alguno de los requisitos siguientes: a) son parte de un sistema o red, b) tienen una finalidad específica que no suele admitir otros usos alternativos" [norma de reconocimiento y valoración 3ª y definición de la cuenta 212].

B. Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación. El Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020 fue aprobado por el Consejo de Ministros del 29 de diciembre de 2017. Según la referencia del Consejo de Ministros citado "el Plan Estatal constituye, junto con el Plan Estatal correspondiente al período 2013-2016, el instrumento fundamental de la Administración General del Estado para el desarrollo y consecución de los objetivos de la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020 y de la Estrategia Europa 2020, e incluye las ayudas estatales destinadas a la I+D+i, que se otorgan preferentemente a través de convocatorias en régimen de concurrencia competitiva".



El Plan se estructura en una serie de Programas y Acciones Estratégicas 2017-2020:

- *Programa estatal de promoción del talento y su empleabilidad en I+D+i.*
- *Programa estatal de generación de conocimiento y fortalecimiento científico y tecnológico del sistema de I+D+i.*
- *Programa estatal de liderazgo empresarial en I+D+i.*
- *Programa estatal de I+D+i orientada a los retos de la sociedad.*
- *Acción estratégica en Salud 2017-2020.*
- *Acción estratégica en Economía y sociedad digital 2017-2020.*

Dentro del Programa estatal de generación de conocimiento y fortalecimiento científico y tecnológico del sistema de I+D+i se encuentra el Subprograma estatal de infraestructuras de investigación y equipamiento científico-técnico.

Al tratar este subprograma se dice: "Las infraestructuras de investigación, tanto las de gran tamaño como las de tamaño medio, constituyen un factor crítico para el desarrollo y aplicación de conocimientos y tecnologías, y su papel es determinante en la generación de conocimientos de frontera, incluidos los orientados a los retos de la sociedad, la experimentación, el tratamiento masivo de datos de investigación y la atracción internacional de talento. Además, tiene una importante componente tecnológica y de innovación asociada a su propio desarrollo, así como en la prestación de servicios científico-técnicos avanzados a las empresas y otros centros privados de I+D+i".

Tras detallar los objetivos del subprograma, especifica que las ayudas contempladas en el mismo incluyen:

- *Infraestructuras Científico-Técnicas Singulares [ICTS]. Se incluyen actuaciones destinadas a financiar los trabajos necesarios para el diseño, estudio de viabilidad, mejora y planificación de la ICTS.*



- *Infraestructuras de Investigación y Tecnológicas de Tamaño Medio. Estas ayudas están dirigidas a infraestructuras de tamaño medio de organismos de investigación públicos.*
- *Equipamiento Científico-Técnico. Ayudas para la adquisición de equipamiento científico y técnico necesario para la investigación de calidad, la mejora de resultados e impacto científico, económico y social de los mismos, así como para el propio funcionamiento de las infraestructuras de investigación existentes.*

Es en este contexto en el que consideramos que debe enmarcarse el concepto que tratamos de definir dado el ámbito subjetivo que figura en el segundo párrafo de la disposición.

Con este criterio parece deducirse que se distingue entre lo que es una infraestructura científica, como por ejemplo podría ser un circuito de plomo-bismuto, que es una instalación fija dentro de un laboratorio y adhiriéndose al edificio de forma permanente, de lo que sería la adquisición o fabricación de equipamiento científico, como podría ser un congelador, una pipeta electrónica, etc.

No parece razonable pensar que la estructura del organismo, a los efectos que aquí nos interesan, está formada por los elementos que figuran en el inventario del mismo, tanto los edificios como el resto de elementos inventariables, materiales o intangibles. Como tampoco parece lógico que pueda considerarse el mantenimiento de un equipo, por el hecho de ir al capítulo 2 del presupuesto de gastos, sí incluido en la disposición final segunda citada y sin embargo el propio equipo, quedara excluido. Hay que pensar que mucho equipamiento de laboratorio es de importe inferior a 50.000,00 euros, en valor estimado, de mucho uso y deterioro.

Si esto fuera así, entendemos que todos los gastos imputados al capítulo 6 del presupuesto de gastos, que suponen equipamiento científico, diferente al concepto de infraestructura científica, estarían incluidos en la disposición final.



No obstante, se solicita el parecer de esa Junta Consultiva sobre el alcance del término infraestructura en el contexto de la disposición que estamos comentando.

¿Sería necesaria alguna consideración añadida?”

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. La consulta planteada nos exige partir del contenido de 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), en la redacción dada por la disposición final 2ª del Real Decreto-ley 3/2019, de 8 de febrero. Señala este precepto lo siguiente:

“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 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.”

2. Esta Disposición adicional quincuagésima cuarta fue analizada por nuestro informe 82/18, en cuya consideración jurídica 6ª analizamos cuál debía ser la interpretación que debería darse a la expresión “*siempre que no vayan destinados a servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación*”.

Señalamos entonces que era evidente que la razón que impulsó al legislador a establecer una excepción al umbral general de los contratos menores estaría justificada, bajo su criterio, por “*la singular naturaleza de su actividad*”. Por la misma razón 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, y esta es la causa de que el precepto excluya los contratos referentes a servicios generales y de infraestructura.

Por tanto, cuando nos encontremos 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 Disposición adicional quincuagésima



cuarta no será aplicable, de modo que se aplicarán los umbrales del artículo 118 de la Ley.

3. Este criterio general que entonces establecimos nos es útil para enmarcar nuestra respuesta a las dos cuestiones planteadas.

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 considerará servicios generales aquellos que no estén relacionados directa y exclusivamente con un proyecto de investigación o a una actividad de investigación, científica o técnica.

4. Por lo que se refiere al concepto de infraestructura, la distinción legal se basa en el mismo criterio. Por más que se quiera ofrecer uno específico, más técnico y basado, bien en el Plan General de Contabilidad Pública o bien en el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación, lo cierto es 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.

5. Lógicamente, esta exégesis debe realizarse caso por caso por el órgano de contratación. La casuística puede ser muy variada, razón por la cual la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado debe limitarse a recordar estos criterios generales de interpretación.

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



CONCLUSIONES

- La excepción al umbral de los contratos menores que contiene 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), en la redacción dada por la disposición final 2ª del Real Decreto-ley 3/2019, de 8 de febrero, no alcanza a los que la propia norma denomina servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación.
- Ambos conceptos responden en el meritado precepto a la causa que el legislador ha tenido en consideración a la hora de excepcionar la regla general contenida en el artículo 118 LCSP, que no es otra que la peculiar naturaleza de la actividad que desarrollan los organismos públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación y que les es característica y propia.
- 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 propias y exclusivas de la naturaleza del órgano como agente del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, y 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.
- El concepto de infraestructura tiene en este precepto un sentido coloquial que es útil para diferenciar los bienes materiales adquiridos mediante un suministro y que no tienen como función las propias y exclusivas de la del



órgano como agente del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, sino las generales de la gestión de cualquier entidad pública.