



## **Expediente 24/18**

**Materia: Anticipos de caja fija y otras cuestiones.**

### **ANTECEDENTES**

La Fundación de la Universidad Politécnica de Madrid ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

*“UNICA.- En la tramitación de los expedientes de contratos menores el artículo 118 de la LCSP exige una cierta actividad administrativa que supone limitaciones en su utilización, así por ejemplo el apartado tercero dispone “que en el expediente se justificará que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de éste artículo. El órgano de contratación comprobará el cumplimiento de dicha regla. Quedan excluidos los supuesto encuadrados en el artículo 168.a).2º”.*

*Y por su parte el art. 118.1 segundo párrafo LCSP exige “en los contratos menores la tramitación del expediente exigirá el informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato. Asimismo, se requerirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.”*

*A estos efectos y como antecedentes, procede determinar que los Estatutos de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) establecen que las Fundaciones o estructuras organizativas similares de la Universidad dedicadas a la canalización de las iniciativas investigadoras del profesorado y a la transferencia de los resultados de investigación, podrán celebrar contratos para la realización de las actividades a las que se refiere el*



*artículo 83 de la Ley Orgánica de Universidades, pudiendo concretarse estas actividades en la realización de trabajos de carácter científico, técnico y artístico, así como para el desarrollo de enseñanzas de grado propio, postgrado propio, especialización o actividades específicas de formación. Estas actividades, en todo caso, tendrán como fines exclusivos la fundamentación, el apoyo, la extensión y la difusión de las funciones de enseñanza e investigación propias de la Universidad y no podrán ir en menoscabo de las tareas docentes y tutoriales que correspondan a quienes participen en ellas.*

*Igualmente, los Estatutos de la UPM establecen que se entenderán como entidades dependientes de la UPM aquellas en las que ésta tenga participación mayoritaria en su capital o fondo patrimonial equivalente, en sus patronatos o en sus órganos de dirección y realicen actividades vinculadas a la Universidad Politécnica de Madrid.*

*En este sentido el artículo 83 de la Ley Orgánica de Universidades establece que los Grupos de Investigación reconocidos por la Universidad, los Departamentos y los Institutos Universitarios de Investigación, y su profesorado a través de los mismos o de los órganos, centros, fundaciones o estructuras organizativas similares de la Universidad dedicados a la canalización de las iniciativas investigadoras del profesorado y a la transferencia de los resultados de la investigación, podrán celebrar contratos con personas, universidades o entidades públicas y privadas para la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico, así como para el desarrollo de enseñanzas de especialización o actividades específicas de formación.*

*Por lo que, la Fundación General de la UPM en base a lo anterior tiene entre sus principales actividades, la gestión de proyectos de investigación al amparo del artículo 83 de la LOU, así como la gestión de las enseñanzas propias de la UPM. Esta característica da lugar a que en nuestra contabilidad queden registrados una serie de ingresos y gastos que, en realidad están vinculados a dichos proyectos de investigación, que son independientes, que están dirigidos por un profesor de la UPM designado por el Rector que adquiere la condición de cuentadante de los fondos*

---



*públicos que tiene asignados dicho proyecto, quedando reducida la actividad de la Fundación General a la de mero organismo pagador de las decisiones que adoptan dichos profesores de la UPM desde su condición de directores de dichos proyectos y cuentadantes de los mismos.*

*Este planteamiento viene amparado por el criterio del Tribunal de Cuentas manifestado en la sentencia de fecha 4 de noviembre de 2013, de resolución del procedimiento del juicio de cuentas número 1/12 en el que fue ponente la Excm. Sra. D<sup>a</sup> Margarita Mariscal de Gante donde se considera que el director del proyecto es el único competente para decidir acerca de la distribución de los recursos asignados, quedando reducida la actividad de la FGUPM a la de meros organismos pagadores de las decisiones que adoptan profesores de la Universidad que, desde su condición de directores de dichos proyectos y cuentadantes de los fondos que tienen asignados, adoptan para una correcta ejecución de los mismos.*

*A estos efectos, y en relación con la gestión diaria de la FGUPM de los proyectos sujetos al art. 83 de la LOU, las dudas que se plantean a esta Fundación son:*

*1.- ¿Cómo debe interpretarse el criterio que marca la Ley de no superación por el contratista, individual o conjuntamente cuando, tal como se ha expuesto, la actividad de la Fundación General consiste en la gestión económico administrativa de proyectos de investigación independientes con cuentadantes diferentes para cada uno de ellos?*

*2.- A colación con la pregunta anterior, ¿Se podrían hacer adjudicaciones directas con cargo a cada proyecto de investigación, al tener la consideración de proyectos independientes, lo que supondría que un mismo contratista podría tener varias adjudicaciones directas en distintos proyectos de investigación cuya suma conjunta podría superar el umbral de un contrato menor sin que esto fuese considerado como un fraccionamiento, al tratarse de proyectos independientes aun cuando el objeto del suministro, obra o servicio fuese similar en todos ellos?*



3.- *En relación con los contratos cuyo valor estimado sea inferior a 5.000 €, siempre que el sistema utilizado por el poder adjudicador fuera el de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores como el caso de "tarjetas monedero", ¿Qué tratamiento, a efectos de la nueva Ley, se debería dar a estos gastos dada la gestión por proyectos independientes, la inmediatez con la que se genera el gasto y la existencia ya comentada de cuentadantes para cada proyecto, con capacidad de decisión sobre los gastos? ¿Se deberá tener un control sobre el acumulado de estos gastos menores al objeto de no superar los 15.000 € por proveedor? ¿Existe algún tipo de limitación a la cuantía económica individual de cada uno de estos gastos menores?"*

### **CONSIDERACIONES JURIDICAS.**

1. La primera cuestión que nos plantea la entidad consultante se refiere a las limitaciones que la redacción original del artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) establecía, particularmente a la que se refería a la prohibición de celebrar más contratos menores que individual o conjuntamente superen el umbral establecido legalmente.

Lo primero que hay que destacar en este punto es que en el momento de la emisión de este informe los requisitos del artículo 118.3, por los que expresamente se nos cuestiona, ya han cambiado. La nueva redacción legal, de modo acorde a lo que ya señaló esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en diversos informes, ya no recoge el límite de la realización de contratos menores que superen el umbral legal con el mismo contratista. Reza ahora la norma legal mencionada (que ahora es el artículo 118.2 LCSP) lo siguiente:

*“En los contratos menores 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 descritos en el apartado anterior.”*

2. En la segunda cuestión se nos plantea la posibilidad de considerar contratos independientes los que realice la entidad consultante en cada proyecto de investigación.

Reconduciendo la consulta a términos generales, tal como exige nuestra normativa propia (RD 30/1991), y recordando las reglas sobre fraccionamiento de los contratos que ya citamos en nuestros precedentes informes (45/2018 o 73/2018), procede recordar que a todos los efectos legales los contratos deben considerarse realizados en el ámbito de cada órgano de contratación.

Como excepción a esta regla, cabe recordar la doctrina de carácter general que sirve para valorar cuándo concurre la condición de unidad funcional separada del artículo 101.6 LCSP, y cuándo ello apareja que los valores estimados de los diferentes contratos puedan separarse a los efectos legales (ya no, los del antiguo artículo 118. LCSP). Todo ello, teniendo en cuenta que la variación del contenido del 118, que ya hemos expuesto, deja sin vigor la limitación a que alude la consulta.

Con este fin es fundamental valorar las normas jurídicas vigentes para descubrir el sentido que el legislador ha querido dar al artículo 101.6 y dentro de este análisis es oportuno comenzar analizando la Directiva 24/2014 que es su antecedente inmediato y su fundamento. Pues bien, la Directiva establece en su Considerando 20º que *“a los efectos de estimar el valor de un contrato concreto es preciso aclarar que debe permitirse basar la estimación de este valor en una fragmentación del objeto del contrato únicamente cuando esté justificado por motivos objetivos. Por ejemplo, estaría justificada una estimación del valor de un contrato al nivel de una unidad funcional que esté separada del poder adjudicador, como es el caso de un colegio o de una guardería, siempre y cuando la unidad de que se trate sea responsable de manera independiente de su contratación. Puede suponerse que así es cuando la unidad*



*funcional que esté separada del poder adjudicador lleve los procedimientos de contratación y tome las decisiones de compra de manera independiente, disponga de una línea presupuestaria separada para los contratos de que se trate, celebre el contrato de manera independiente y lo financie con cargo a un presupuesto del que dispone. No se justifica una fragmentación cuando el poder adjudicador se limite a organizar una licitación de manera descentralizada.”*

En esta misma línea el Artículo 5.2 de la Directiva citada señala lo siguiente:

*“Cuando un poder adjudicador esté compuesto por unidades funcionales separadas, se tendrá en cuenta el valor total estimado para todas las unidades funcionales individuales.*

*No obstante lo dispuesto en el párrafo primero, cuando una unidad funcional separada sea responsable de manera autónoma respecto de su contratación o de determinadas categorías de ella, los valores pueden estimarse al nivel de la unidad de que se trate.”*

La Ley española ha traspuesto el precepto comunitario en el artículo 101.6. Del conjunto de la normativa europea y de la española podemos deducir varios requisitos característicos que nos serán útiles para determinar en qué casos se puede considerar concurrente la responsabilidad autónoma de la unidad funcional:

1. Debe tratarse de una unidad funcional separada. En este sentido es esencial que exista una función específica que caracterice de un modo particular a la unidad de que se trate y que, con ello, se pueda considerar a la misma separada, no en el aspecto orgánico o jerárquico, sino en lo que hace a la función que desempeña.
2. Esta unidad funcional separada debe ser responsable de manera autónoma respecto de la contratación o de determinadas categorías de contratos. Esta autonomía viene perfilada en la ley de modo tal que se puede atribuir a la



unidad que cuente con financiación específica y con competencias respecto a la adjudicación del contrato en cuestión. La financiación específica exige una diferenciación concreta en el presupuesto de la entidad pública a la que pertenezca. La competencia debe estar descrita de manera específica en la normativa interna de organización de dicha entidad pública, de modo que se pueda distinguir de las competencias de otros órganos existentes en su seno. Ambas condiciones conducen a una tramitación del procedimiento de selección del contratista diferenciada y propia de la unidad funcional separada.

Bajo estas premisas, en los supuestos en que concurran las anteriores circunstancias, esto es, que estemos en presencia de una unidad funcional separada y que tal unidad esté cualificada por gozar de una financiación específica y de competencia para celebrar un contrato cabrá estimar los valores, como dice a ley, *“al nivel de la unidad de que se trate.”* Corresponderá a la propia entidad consultante el análisis de la concurrencia de las condiciones legalmente establecidas en sus propios servicios a los efectos de determinar si se trata de una unidad funcional separada.

Ello determinará, en consecuencia, el ámbito de aplicación de los límites del artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, de acuerdo con el nuevo contenido del meritado precepto dado por el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales y la interpretación realizada por esta Junta Consultiva en anteriores informes respecto a su alcance y contenido.

3. En la última de las cuestiones se nos plantea el régimen jurídico propio de los contratos que se paguen a través del sistema de anticipos de caja fija. Estos se encuentran regulados en la normativa presupuestaria. En el ámbito estatal, la Ley



47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, regula estos anticipos en su artículo 78, señalando a tal efecto que *“Se entienden por anticipos de caja fija las provisiones de fondos de carácter extrapresupuestario y permanente que se realicen a pagadurías, cajas y habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación al capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto del año en que se realicen, de gastos periódicos o repetitivos.”* Dicha previsión cuenta con un desarrollo reglamentario compuesto por el Real Decreto 725/1989, de 16 de junio, sobre anticipos de Caja fija, y la Orden de 26 de julio de 1989 por la que se dictan normas para el desarrollo y aplicación del citado Real Decreto. Sobre la base de esta normativa podemos responder a la cuestión planteada con carácter general ya que, si bien no tiene carácter básico, nos puede servir de referencia respecto de la regulación de otras Administraciones Públicas que en el ámbito de su autonomía han efectuado regulaciones específicas similares a la regulación estatal, como la aplicable a la Universidad Politécnica de Madrid.

Dicho lo anterior, lo primero que cabe advertir es que la regulación de los anticipos de caja fija es una regulación presupuestaria que tiene por objeto el establecimiento de un sistema específico de pagos para determinados gastos imputables al capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto cuya característica reside en ser periódicos o repetitivos. El Real Decreto 725/1989, de 16 de junio, en su artículo 1 relaciona a título ejemplificativo *“los referentes a dietas, gastos de locomoción, material no inventariable, conservación, tracto sucesivo y otros de similares características.”*

Desde el punto de vista cuantitativo los límites son fijados en su artículo 2 de la misma norma que dispone que *“cuando el sistema de anticipos de caja fija se haya establecido en un Ministerio u Organismo autónomo, no podrán tramitarse libramientos aplicados al presupuesto a favor de perceptores directos, excepto los destinados a reposición del anticipo, por importe inferior a 600 euros, con imputación a los conceptos a que se refiere el artículo anterior”* (créditos del capítulo destinado a gastos corrientes en bienes y servicios de los presupuestos de gastos del Ministerio) y que *“no podrán*





*realizarse con cargo al anticipo de caja fija pagos individualizados superiores a 5.000 euros, excepto los destinados a gastos de teléfono, energía eléctrica, combustibles o indemnizaciones por razón del servicio.”*

Se trata, en definitiva, de un sistema ágil de pagos de determinadas obligaciones, cuyo establecimiento viene motivado por razones de eficacia y eficiencia administrativa, adecuado a la propia naturaleza de los gastos a satisfacer y a su cuantía menor, resultando imprescindible para el normal desenvolvimiento de la actividad de las entidades públicas.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en diversos artículos se hace eco de estas características al hilo de la regulación de determinadas obligaciones de publicación y remisión de información de los contratos, precisamente para exceptuar de dichas obligaciones a los contratos menores que utilicen este sistema de pago. Así en primer lugar, el artículo 63, referido al Perfil de contratante, en su apartado 4, señala:

*“4. La publicación de la información relativa a los contratos menores deberá realizarse al menos trimestralmente. La información a publicar para este tipo de contratos será, al menos, su objeto, duración, el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, y la identidad del adjudicatario, ordenándose los contratos por la identidad del adjudicatario.*

*Quedan exceptuados de la publicación a la que se refiere el párrafo anterior, aquellos contratos cuyo valor estimado fuera inferior a cinco mil euros, siempre que el sistema de pago utilizado por los poderes adjudicadores fuera el de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores.”*



Por su parte, el artículo 335, referido a la remisión de contratos al Tribunal de Cuentas, en su apartado 1, in fine, señala lo siguiente: *“Además, se remitirá una relación del resto de contratos celebrados incluyendo los contratos menores, excepto aquellos que siendo su importe inferior a cinco mil euros se satisfagan a través del sistema de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores, donde se consignará la identidad del adjudicatario, el objeto del contrato y su cuantía”*.

Finalmente, el artículo 346, referido al Registro de Contratos del Sector Público, respecto a la obligación de comunicación de los contratos de los diferentes poderes adjudicadores al citado Registro establece en su apartado 3, in fine, que *“Se exceptuarán de la comunicación señalada en este apartado los contratos excluidos por la presente Ley y aquellos cuyo precio fuera inferior a cinco mil euros, IVA incluido, siempre que el sistema de pago utilizado por los poderes adjudicadores fuera el de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores. En el resto de contratos inferiores a cinco mil euros, deberá comunicarse el órgano de contratación, denominación u objeto del contrato, adjudicatario, número o código identificativo del contrato e importe final.”*

De la regulación citada, cabe extraer las siguientes conclusiones:

- Que debe distinguirse la regulación de los pagos de la relativa al nacimiento de las obligaciones. Los pagos que se tramitan por el sistema de anticipos de caja fija pueden atender obligaciones cuyo origen puede ser diverso, sin que necesariamente tengan que proceder de un contrato sometido a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Tal es el caso, por ejemplo, de los gastos de dietas e indemnizaciones por razón del servicio mencionados expresamente en la normativa de caja fija y reguladas en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, gastos que tienen naturaleza indemnizatoria.



- Que como se deduce del literal de la ley mediante este sistema de pago también se pueden atender las obligaciones relacionadas con contratos menores. Para estos contratos menores que se paguen a través del sistema de caja fija u otro sistema de pagos similar la ley establece determinadas previsiones específicas que exceptúan el régimen jurídico aplicable a los propios contratos menores para los distintos aspectos que acabamos de mencionar.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, prácticamente desde la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público surgió la duda acerca de la aplicación de las reglas propias de los contratos menores a los supuestos en que el pago se verificaba a través del sistema de anticipos de caja fija.

Ello ha dado lugar a que el propio legislador haya decidido aclarar la cuestión. La DF 1ª del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales ha incluido una modificación del artículo 118 de la Ley en cuyo apartado 5 se establece ahora lo siguiente:

*“Lo dispuesto en el apartado 2.º de este artículo 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.”*

Consecuentemente, es clara la voluntad del legislador de no exigir la aplicación de la regla conforme a la cual en los contratos menores la tramitación del expediente exigiría 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 propios del contrato menor. Sensu contrario, el resto de las normas del contrato menor sí serían aplicables cuando se cumplan los requisitos legales.

En efecto, si un pago tramitado a través del sistema de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos de escasa cuantía responde a una relación contractual sometida a la ley, calificable como contrato menor por razón de su cuantía de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 118, procederá la aplicación de lo previsto en este artículo respecto a sus límites y requisitos, ya que esta normativa es la que establece el régimen jurídico de las obligaciones contractuales que darán lugar al pago a través del procedimiento correspondiente, en este caso el de anticipos de caja fija. Podrá adecuarse la forma a través de la cual se cumplen y controlan los requisitos previstos en el citado artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, al procedimiento especial de pago de anticipos de caja fija, pero su aplicación a las relaciones materialmente contractuales incluidas en su ámbito de aplicación -y que se paguen a través de estos anticipos- resulta procedente al amparo de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, con las especialidades previstas en sus artículos 63.4, 118, 335.1 y 346.3.

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

### **CONCLUSIONES.**

- Las condiciones del artículo 118.3 LCSP han cambiado por expresa imposición del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales. La nueva redacción legal, de modo acorde a lo que ya señaló esta Junta Consultiva de



Contratación Pública del Estado en precedentes informes, ya no recoge el límite a la realización de contratos menores con el mismo contratista que superen el umbral legal.

- La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado no puede resolver la cuestión concreta que se nos plantea en segundo lugar, que habrá de ser resuelta por el órgano de contratación conforme a la doctrina general que hemos expuesto en el cuerpo del presente informe sobre las unidades funcionales separadas.
- Las adquisiciones de bienes y servicios cuyos pagos se tramiten a través del sistema de anticipos de caja fija y que constituyan contratos menores de conformidad con lo dispuesto en el artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, siempre y cuando su valor estimado no exceda de 5.000 €, no exigen la realización del informe de necesidad del contrato ni la justificación de que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales propios del contrato menor por expresa imposición del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales. Sensus contrario, el resto de normas de los contratos menores sí serían aplicables cuando se cumplan los requisitos legales.