

Implantación e control dos límites da contratación menor nas Universidades do Sistema Universitario Galego (SUG)

José María Martín-Moreno^a/ Rodrigo Cerviño Rodríguez^b

^aUniversidade de Vigo, Departamento de Fundamentos da Análise Económica e Historia e Institucións Económicas, Campus Universitario Lagoas-Marcosende, 36310 Vigo, España

^bUniversidade de Vigo, Área de Administración, Secretaría de Xerencia, Campus Universitario Lagoas-Marcosende, 36310 Vigo, España

Recibido: 29 de outubro de 2020 / Aceptado: 2 de decembro de 2020

Resumo

A posta en marcha da Lei 9/2017, de 8 de novembro, de contratos do sector público (LCSP), que entrou en vigor o día 9 de marzo de 2018, impuxo un gran cambio para as universidades españolas e, polo tanto, para as tres universidades públicas do Sistema Universitario de Galicia (SUG). Posteriormente, a Lei de orzamentos xerais do Estado para o ano 2018 introduciu certa flexibilidade á hora de relaxar o devandito control dos límites para as Administracións Públicas que realizan actividades dedicadas á investigación. O obxectivo que se pretende con este traballo é mostrar as diferentes decisións que se tomaron nas tres universidades públicas do SUG para analizar o impacto desas resolucións na contratación menor, así como unha comparativa co resto de universidades presentes na Conferencia de Reitores das Universidades Españolas (CRUE).

Palabras clave

Lei de contratos / Universidades públicas / Límites contratación menor / Proxectos de investigación.

Implementing and controlling limits on minor contractual agreements at universities within the Galician University System (SUG)

Abstract

The implementation of Contract Law 9/2017 of 8th November on Public Sector Contracts (LCSP), effective from 9th March 2018, imposed a great change for Spanish universities and, thus, for the three SUG public universities. Subsequently, the General State Budget Law for 2018 allowed a certain flexibility, easing this limit control for public administrations carrying out research activities. This article aims to show the different decisions taken by the three SUG public universities, analyze their impact on minor contracts, and compare them to those of the rest of the CRUE universities.

Keywords

Contract law / Public universities / Minor contract limitations / Research projects.

JEL Codes: H11, H76, H83.

1. Introducción

O presente traballo trata de identificar a problemática xurdida nas universidades públicas galegas ante a entrada en vigor da nova lei de contratos do sector público e as súas implicacións na contratación menor no ámbito universitario. Neste sentido, cabe destacar que cada universidade pode tomar diferentes decisións, xa que as innumerables interpretacións de cada xunta consultiva de contratación presentaban un escenario de múltiples opcións, coa incerteza de que a opción elixida non se poderá valorar ata que as interpretacións da lei de contratos se acorden e estandaricen. O mesmo ocorre coa

*J.M. Martín-Moreno: jmartin@uvigo.es (autor para correspondencia), R. Cerviño: director.admon@uvigo.es

interpretación da contratación menor asociada á investigación, que presenta uns límites máis flexibles de cara a facilitar os labores do colectivo investigador, sen definir aspectos claves como poden ser a unidade diferenciada.

No *Boletín Oficial do Estado (BOE)*, número 311, de 28 de decembro de 2013, publicouse a Lei 25/2013, de impulso da factura electrónica e creación do rexistro contable de facturas no sector público. Esta normativa obrigaba as Administracións Públicas, e polo tanto as universidades públicas españolas, a cumprir co establecido no seu articulado. Os cambios máis importantes eran:

- A empresa provedora que expida unha factura a calquera Administración Pública terá a obrigaçión de presentala ante un rexistro administrativo [...] no prazo de trinta días desde a data de entrega efectiva das mercadorías ou da prestación de servizos.
- Todas as empresas provedoras poderán expedir e remitir factura electrónica.
- Esta lei permite excluír desta obrigaçión aquelas facturas que teñan un importe inferior a 5.000€.

O día 4 de xullo de 2018 publicouse no *BOE*, número 161, a Lei 6/2018, de 3 de xullo, de orzamentos xerais do Estado para o ano 2018. Esta lei dispón, na súa disposición adicional quincuaxésima cuarta (réxime aplicable aos contratos realizados polos axentes públicos do Sistema Español de Ciencia, Tecnoloxía e Innovación), o seguinte:

Atendendo á singular natureza da súa actividade, como excepción ao límite previsto no artigo 118 desta lei, terán en todo caso a consideración de contratos menores os contratos de subministración ou de servizos de valor estimado inferior ou igual a 50.000 euros que se realicen polos axentes públicos do Sistema Español de Ciencia, Tecnoloxía e Innovación, sempre que non vaian destinados a servizos xerais e de infraestrutura do órgano de contratación. A estes efectos, enténdense comprendidos entre os axentes públicos do Sistema Español de Ciencia, Tecnoloxía e Innovación, a teor do establecido na Lei 14/2011, de 1 de xuño, da Ciencia, a Tecnoloxía e a Innovación, as universidades públicas...

Por mor destas publicacións, as universidades públicas tiveron que adaptar os seus procedementos de compra menor ás novas condicións impostas. Esta adaptación produciu un gran cambio, debido a que a contratación menor supón a porcentaxe máis alta no total de adquisicións dunha universidade pública. Á súa vez, nas universidades públicas calquera investigador é un decisor de compra, co que o control e a xestión da contratación menor implica a toda a universidade, e non só a un departamento, servizo ou responsable.

A opción elixida pola Universidade de Vigo foi a de evitar burocracias internas, o carácter discrecional dos servizos e favorecer a automatización dos procedementos, establecendo criterios obxectivos que sustentasen as decisións tomadas. Con esta determinación conseguiuase que o decisor de compra puidera ter en tempo real a información necesaria para levar a cabo a adquisición dos bens ou servizos, sen depender de consultas externas que retardan o procedemento e introducen burocracia innecesaria.

2. Materiais e métodos

Para levar a cabo esta investigación comparáronse as decisións que tomou a Universidade de Vigo respecto de cada un dos retos que supuxeron as novidades legislativas e, ao mesmo tempo, comparáronse as ditas decisións, en primeiro lugar, coas das outras dúas universidades do SUG e, en segundo lugar, co resto das universidades españolas. Por outra banda, contou coa colaboración da CRUE para a realización dunha enquisa sobre as decisións e sistemas de xestión existentes noutras universidades.

2.1. Novos límites establecidos na lei de contratos do sector público

Ante esta nova lei, as universidades públicas presentan unhas características especiais que as diferencian doutras Administracións Públicas:

- a. As universidades públicas teñen como obxectivos a docencia e a investigación.
- b. Nas universidades públicas a capacidade de compra recae nun gran número de decisores, xa sexan empregados públicos de administración e servizos (PAS) ou persoal docente investigador (PDI).
- c. O maior número de adquisicións de bens e servizos nas universidades tramitábanse a través de contratos menores.

Para cumprir coa nova lexislación, as decisións que se tiñan que tomar para pór en marcha a Lei 9/2017 eran as seguintes:

◆ Forma de controlar os novos límites da contratación menor. A lei de contratos establecía como límites:

1. 15.000€ máis IVE para a adquisición de subministracións e servizos.
2. 40.000€ máis IVE para a contratación de obras.
3. 221.000€ para as publicacións e accesos a bases de datos.
4. Os límites anteriores referíanse por tipo (subministracións, servizos ou obras), por empresa provedora e por ano natural.
5. Pola súa vez, os límites anteriores aplicábanse por unidade funcional diferenciada, sen definir o que se considera por tal unidade.

Ante estas novidades, as universidades públicas presentaban os seguintes problemas:

- a. Dado o elevado número de persoas con capacidade de compra, había que establecer obrigatoriamente un sistema para controlar os límites da contratación menor.
- b. Decidir que se entende como unidade funcional diferenciada.
- c. Como controlar os límites por empresa provedora e por exercicio natural.
- d. Como saber cando unha compra sería servizo, subministración, obras, publicacións, etcétera.

Entón, a este respecto, as universidades públicas españolas tiñan como alternativas:

- a. Informatizar o control dos límites aplicables da lei de contratos para que cada decisor de compra puidese coñecer en tempo real a viabilidade da devandita adquisición.
- b. Establecer un sistema de control manual a priori para que antes de cada adquisición un órgano competente dentro da Administración autorizase a compra unha vez confirmados os límites.
- c. Establecer un control posterior á compra e xustificar a necesidade da non aplicación da lei.

Ademais, a nova lei obrigaba, a maiores, a detallar unha serie de datos que non veñen nas facturas emitidas polas empresas provedoras:

- Datos de inicio e fin da prestación ou entrega dos bens.
- CPV (Common Procurement Vocabulary - Vocabulario Común de Contratación Pública).
- Obxecto do contrato.
- Motivación da necesidade.
- Xustificación de que coa adquisición non se está fraccionando o obxecto do contrato.

Por outra banda, esixíase tamén a necesidade de incrementar a calidade, a eficiencia e a racionalidade da xestión nas universidades, cunha maior integración dos procesos e de acordo cos plans e orzamentos aprobados, tal e como apuntan Ortiz Pérez, Pérez Campaña e Velázquez Zaldívar (2013).

Para aquelas universidades que no seu día tomaron a decisión de que as facturas electrónicas só eran obrigatorias a partir do límite de 5.000€, tiñan o problema engadido do descontrol sobre a contratación menor por importes inferiores, xa que non as tiñan en formato electrónico. A Universidade de Santiago de Compostela (USC) e a Universidade da Coruña (UDC) presentaban este problema. Con todo, a Universidade de Vigo foi máis aló, e impuxo desde o primeiro momento a obrigatoriedade de que todas as facturas, sen exclusión, se recibisen en formato electrónico a través do portal da Xunta de Galicia ou do FACE (Punto Xeral de Entrada de Facturas da Administración Xeral do Estado). Con respecto ao total das universidades públicas da CRUE, os resultados da enquisa realizada móstranse na Táboa 1.

Táboa 1. Resultados da enquisa realizada ás universidades públicas da CRUE

Exclusión de facturas	%
Non	41,67%
Inferiores a 5.000€	50,00%
Outros límites	8,33%

Fonte: elaboración propia.

A Universidade de Vigo tiña unha vantaxe competitiva, xa que dispuña dun programa de pedidos electrónicos, previo á contratación, que podería permitir o control que establecía a nova lei. Aquelas universidades que non dispuñan dun programa de pedidos previo tiveron que cubrir esta información no seu software contable, enfrontándose aos seguintes problemas:

- Obrigación de modificar o software contable, posto que parte dos campos obrigatorios teñen que publicarse trimestralmente no perfil do contratante.
- Ao ser un programa posterior á solicitude da adquisición, presenta problemas á hora de que o decisor da compra entregue a dita información.
- Buscador de CPV: non existía un buscador, polo que as universidades optaron por entregar un PDF publicado polo Ministerio de Economía coa listaxe dos CPV e que estaba ordenado por código, o que dificultaba a súa procura.
- No caso de que o decisor da compra estivese fraccionando o obxecto do contrato, non se podía facer nada, xa que a adquisición estaba consumada.
- Atraso na contabilización e pagamento das facturas, ao atrasarse o trámite polas dificultades anteriores.

Polo que respecta á aplicación dos límites para a contratación menor, a Lei de orzamentos xerais do Estado para o exercicio 2018 introduciu unha modificación á Lei 9/2017 que permitía unha certa relación das esixencias na utilización do procedemento de contratación menor para os organismos públicos de investigación.

A Lei de orzamentos xerais do Estado para o ano 2018 engadiu a disposición adicional quincuaxésima cuarta (réxime aplicable aos contratos realizados polos axentes públicos do Sistema Español de Ciencia, Tecnoloxía e Innovación) coa finalidade de facilitar a adxudicación directa destas entidades, incrementando os límites dos 15.000 euros, IVE excluído, para os servizos e subministracións ata os 50.000 euros, a condición de que o órgano de contratación non os utilizase para os seus servizos xerais

ou de infraestrutura. En consecuencia, os novos límites, unicamente para os gastos directos aplicables para a investigación, son:

- 50.000€ máis IVE para os servizos.
- 50.000€ máis IVE para as subministracións.
- 40.000€ máis IVE para as obras.
- 221.000€ para as publicacións e accesos a bases de datos.

Os límites anteriores referenciábanse por tipo (subministracións, servizos ou obras), por empresa provedora e por ano natural. Á súa vez, os límites anteriores aplicábanse por unidade funcional diferenciada, sen definir tal unidade.

A problemática neste punto é dilucidar que se considera investigación e como controlar estes límites. Neste sentido, as universidades optaron por algunha das seguintes opcións: a) considerar todos os gastos dos investigadores como investigación; ou b) considerar cada investigador como investigación e unidade funcional.

As Xuntas Consultivas de Contratación coincidiron en que se podía interpretar como unidades funcionais diferenciadas aquelas unidades con orzamento propio, capacidade de decisión e coa competencia delegada.

A Universidade de Vigo decidiu que constituían unha unidade funcional diferenciada aquelas persoas que tiñan delegada e publicada a competencia de contratar polo reitor, orzamento propio e capacidade de decisión:

- Administradores de ámbito:
 - Administrador Campus de Pontevedra.
 - Administrador Campus de Ourense.
 - Administrador Ámbito Científico.
 - Administrador Ámbito Tecnolóxico.
 - Administrador Ámbito Xurídico e Social.
- Director da Biblioteca Central.
- Xefe do Servizo de Extensión Universitaria.
- Xerente.

Esta decisión tomouse para evitar escapar dos novos requisitos legais, asumindo unha posición de esixencia máis aló do que obrigaba o momento normativo.

Outras universidades tomaron a decisión, para fuxir dos límites da lei de contratos, de nomear unidade funcional diferenciada a aqueles investigadores principais dos proxectos de investigación. Esta decisión non cumpría a interpretación das Xuntas Consultivas de Contratación, xa que os investigadores principais non teñen capacidade legal para contratar por delegación do reitor.

A enquisa realizada ás universidades públicas españolas concluíu que a decisión que tomou a universidade de Vigo foi adoptada polo 48%.

Outro problema era distinguir aqueles gastos que se consideran investigación, para aplicar o novo límite de 50.000€ máis IVE, ou continuar co límite xeral de 15.000€ máis IVE da contratación xeral. As diferentes alternativas elixidas polo resto de universidades, vistas as premisas anteriores, foron:

- Levar un control manual por algún servizo (xerencia, contratación...) de cada adquisición, con base na solicitude dos investigadores. Esta decisión implicaba os seguintes problemas:
 - Discusións cos investigadores pola presión para que todo se considerase investigación, e elevar así o límite a 50.000€ máis IVE.
 - Atrazo nas contratacións.
 - Incerteza para o investigador, xa que tiña que esperar a contestación dos servizos antes da adquisición.

– Utilizar un automatismo. A Universidade de Vigo dispuña do programa de pedidos electrónicos, pero o problema radicaba en como controlar que era investigación e que non.

A Figura 1 mostra o resultado da enquisa realizada ás universidades públicas españolas. Pódese comprobar que o 70,83% empezaron inicialmente a realizar estes controis de maneira non automática en tempo real.

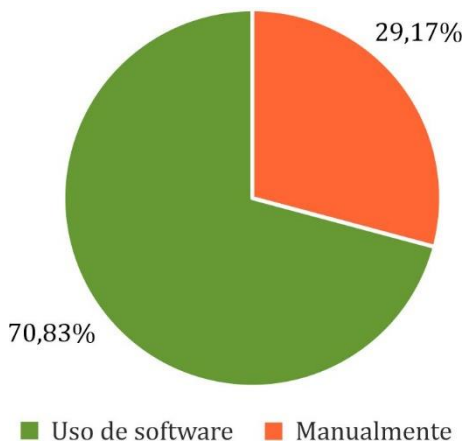


Figura 1. Método de control, límites contratación menor. Fonte: elaboración propia.

Na USC e na UDC optaron por un control inicial non automático, no sentido de que as súas instrucións xerenciais obrigaban a solicitar, a través de medios de comunicación tradicionais (e-mail, teléfono), a autorización para a contratación menor a un ente central que a confirmase ou denegase. Con todo, na Universidade de Vigo optouse por automatizar o procedemento, configurando os seus sistemas de xestión económica. Para iso tiña dúas alternativas:

- Considerar investigación todos os gastos soportados pola funcional orzamentaria 131H. O servizo de control interno descartouno porque a lei indicaba que non se podía considerar todo investigación, xa que había gastos dedicados aos servizos xerais e de infraestrutura.
- Pór un *check* para que o solicitante do pedido indicase se o gasto se ía dedicar a investigación ou non. Esta opción descartouse, xa que se presumía que o solicitante ía tentar xustificar que todo era investigación, e isto provocaría atrasos e discusións entre os servizos e os interesados ao non estar clara a interpretación.

A decisión final foi considerar investigación, e por tanto aplicar os límites de 50.000€ máis IVE por tipo de adquisición, empresa provedora e exercicio natural, aqueles gastos que eran soportados por aplicacións orzamentarias que deducían IVE ao 100%.

A opción tomada pola Universidade de Vigo estivo baseada nas inspeccións fiscais anuais que vén soportando polo IVE. Nesas inspeccións tamén se comproba que aqueles servizos que son xerais, ou de infraestruturas non dedicadas directamente á investigación, deduzan o IVE na porcentaxe do rateo. Xa que logo, como ao facer un pedido electrónico o solicitante debe indicar a aplicación orzamentaria que soporta o gasto, o programa aplicará o límite en función de se a dita aplicación deduce o IVE ao 100% ou non. En caso positivo, o límite que se aplicaría sería o de 50.000€, e en caso contrario, o de 15.000€, ambos por exercicio orzamentario e por empresa provedora. Esta decisión presenta como vantaxes o control automático dos límites, a transparencia e claridade para o usuario solicitante, e o

soporte xurídico de tal resolución. No entanto, esta opción tamén presenta riscos como o cambio de interpretación futura das Xuntas Consultivas, ou a posibilidade de pasar algún gasto con cargo a unha aplicación orzamentaria que deducise o IVE ao 100%, pero cuxo obxecto de contrato non fose directamente aplicable á investigación. Con todo, estimouse que tales riscos eran mínimos e asumibles debido a que:

- A Universidade de Vigo non ten infraestruturas compartidas entre a investigación e a docencia, e no caso de que existisen as súas aplicacións orzamentarias deducirían o IVE con base no rateo e, por tanto, o límite que se aplicaría sería o máis restritivo de 15.000€.
- Todos os pedidos superiores a 12.000€ máis IVE pasan polo Servizo de Control Interno antes da súa tramitación, polo que en caso de dúbida este servizo podería controlar estes riscos.

3. Resultados

O traballo levado a cabo nesta investigación consistiu na implantación dos controis necesarios para cumprir cos requisitos da contratación menor na Universidade de Vigo, automatizando o proceso para eliminar burocracia e facilitar o proceso de compra.

Como resultado, o software modular programado en software libre (MUS) permitiu, a un custo moi baixo, unha rápida adaptación ás novas necesidades que poidan xurdir nas universidades públicas mediante a implementación gradual e sistémica dos novos requirimentos.

4. Descrición aplicada do módulo de xestión

O módulo de xestión de gastos da Universidade de Vigo funciona da seguinte maneira. Un usuario (pode ser un PDI ou un PAS, segundo o caso) inicia un pedido en función dunha necesidade. Nese pedido debe cubrir unha serie de campos básicos:

- Ben/Servizo.
- Código CPV.
- Datas previstas de recepción.
- A Unidade Responsable de Gasto (URG en formulario da factura electrónica) que vai soportar o devandito gasto.
- Motivación da necesidade.
- Obxecto do contrato.
- Proposta da empresa provedora.
- Punto de entrega.
- Unha aceptación mediante un check do seguinte texto esixido na nova lei de contratos e que evita burocracia innecesaria en cada gasto:

O obxecto propio deste contrato constitúe unha unidade operativa e funcional en si mesma, susceptible de utilización ou aproveitamento por separado, non tendo diminuído a súa cantidade nin alterado o obxecto coa finalidade de eludir os requisitos de publicidade ou a aplicación das regras xerais de contratación; así mesmo, responde a unha necesidade puntual.

- Os artigos ou conceptos do pedido. Neste punto indicárase a cantidade que se vai solicitar, o prezo unitario, os tipos impositivos e as aplicacións orzamentarias que soportarán o gasto, establecendo unha ou varias liñas de artigos.
- Arquivos adxuntos.

Unha vez cubertos estes campos, o pedido envíase á URG para que o decisor de gasto de cada URG (directores de centro, de departamento, administradores de ámbito, IP de proxectos...) autorice ou non o devandito desembolso. Nesta fase inicial, o software realiza os controis establecidos na lei de contratos para a contratación menor: controla en cada exercicio orzamentario que, para a empresa provedora seleccionada, a suma das liñas de produtos daqueles pedidos cuxas aplicacións orzamentarias non deducen IVE (non son investigación), incluído o pedido en cuestión, non supere a cifra de 15.000€ + IVE; e para aqueles produtos cuxas aplicacións orzamentarias deducen o IVE ao 100% (son para investigación ratificados polas inspeccións fiscais de IVE anuais), incluído o pedido en cuestión, non supere a cifra de 50.000€ + IVE:

- a. Se cumpre estes criterios, o pedido pasa á seguinte fase, de forma que o usuario sabe en tempo real se pode realizar o gasto ou non, con todas as garantías esixidas na lei.
- b. Se non cumpre estes criterios, porque se pasa nalgún dos límites, o programa ensínalle os pedidos anteriormente realizados ou en trámite que suman este importe, para que o usuario en tempo real poida propor outra empresa provedora ou, no seu lugar, xustificar que o pedido en cuestión ten un obxecto de contrato diferente aos anteriores.

Con este sistema conseguíuse que o usuario, en tempo real e sen dependencias de persoas interpostas, poida coñecer o cumprimento da lei de contratos.

5. Discusión

Este traballo está orientado a analizar como os cambios legais e normativos esixibles ás Administracións Públicas poden dar lugar a melloras nos procedementos administrativos internos que acaben beneficiando no curto, medio e longo prazo a xestión nas universidades públicas e, en concreto, nas universidades que compoñen o SUG.

Para aproveitar o cambio como unha oportunidade de mellora, a Universidade de Vigo adoptou medidas valentes, esixíndose para a propia organización uns obxectivos moito máis ambiciosos que os mínimos obrigados polas leis.

Empezouse coa nova Lei 25/2013, que obrigaba ás Administracións Públicas a ir incorporando a factura electrónica gradualmente na súa xestión. A Universidade de Vigo adoptou decisións orientadas á automatización do procedemento, o que implicou un gran cambio no proceso de compra para o PAS e PDI da Universidade, na liña do apuntado por Millet e Navarro (2008).

Como a Universidade de Vigo dispuña dun módulo de xestión de gastos no programa de xestión económica MUS, isto permitiulle a flexibilidade necesaria para adaptarse aos novos escenarios que foron aparecendo sucesivamente coa implantación da nova lei de contratos e os novos límites da contratación menor.

6. Conclusións

Este traballo puxo de manifesto que se poden acometer os novos retos derivados do cambio normativo impostos pola Lei 9/2017 de contratos do sector público, no relativo á contratación menor, se se teñen as ferramentas adecuadas e se toman decisións valentes que impliquen un mellor control dos fondos públicos.

A ferramenta informática da Universidade de Vigo (MUS) permitiu nun período récord configurar o software para obter a seguridade do cumprimento dos requisitos da lei para a contratación menor. Ademais, o usuario obtén en tempo real toda a información necesaria e máis os avisos automáticos para realizar a contratación ante as necesidades do PDI.

Por outro lado, proporcionáronse, dentro da ferramenta de xestión, buscadores por palabras clave para os códigos CPV e definíronse informes para comprobar o seguimento das empresas provedoras, mesmo antes da realización dun pedido. Esta ferramenta tamén facilitou o traballo do Servizo de Control Interno, ao automatizar o control dos límites da contratación menor e proporcionar a seguridade necesaria no proceso de compra.

Bibliografía

- Ley 9/2017, de 8 de novembro, 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. Legislación consolidada. Jefatura del Estado. *Boletín Oficial del Estado*, 272, de 9 de noviembre de 2017. Referencia: BOE-A-2017-12902. Recuperado de: <https://www.boe.es/eli/es/l/2017/11/08/9/con>
- Millet, D., e Navarro, A. (2008). Facturación electrónica: la búsqueda de la eficiencia y productividad. *Temas Contables y Empresariales*, 197, 88-95. Recuperado de: <http://jggomez.eu/z%20Privado/b%20usuarios/n-revista/caja/2pd/2008/197B.pdf>
- Ortiz Pérez, A., Pérez Campaña, M., e Velázquez Zaldívar, R. (2013). *Procedimiento para la implantación de un sistema de gestión en universidades. Aplicación en la Universidad de Holguín*. Holguín, Cuba: Universidad de Holguín, Facultad de Ciencias Empresariales y Administración, Departamento de Ingeniería Industrial.
- Riera, L. M. (2013). Contratos menores: rasgos característicos, menciones especiales y consecuencias de un uso abusivo. *Auditoría Pública*, 6, 61-68. Recuperado de: <https://asocex.es/wp-content/uploads/PDF/Pag%2061-68%20N%2061.pdf>