Informe 26/92, de 4 de diciembre de 1992. "Aplicación del artículo 2º del Real Decreto 52/1991, de 25 de enero, sobre contratos menores dentro de los contratos de asistencia".

Clasificación de los informes: 12.1. Expediente de contratación. 14.3. Contratos menores. 24.14. Otras cuestiones.

ANTECEDENTES

Procedente de la Dirección General de Administración y Servicios del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, ha tenido entrada en esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa escrito del siguiente tenor literal:

> *"El artículo 21 del Real Decreto 52/1991, de 25 de enero (B.O.E. del 29), ha dado nueva redacción al artículo 13 del Decreto 1005/1974, de 4 de abril, creando la figura de los contratos menores dentro de los contratos de asistencia. En estos contratos, de importe no superior a 500.000 pesetas, pueden sustituirse los pliegos de cláusulas administrativas particulares por una propuesta de actuación razonada. Sin embargo, y de conformidad con lo que dispone el artículo 10 del Decreto 1005/1974, de 4 de abril, los contratos de asistencia cualquiera que sea la forma de adjudicación y cuantía han de formalizarse en documento administrativo. Esta circunstancia viene dando lugar, por requerimiento expreso de los Servicios de Intervención, a la exigencia a los contratistas de la documentación precisa para justificar que no se hallan incluidos en las circunstancias que se determinan en el artículo 91 de la vigente Ley de Contratos del Estado.*
>
> *Los diferentes Centros Directivos del Departamento han puesto de manifiesto a esta Dirección General la dificultad que supone para el desarrollo de la gestión ordinaria la aplicación de este régimen a unos contratos que por sus características, serían homologables a los regulados en el artículo 89 de la vigente Ley de Contratos para los suministros menores.*
>
> *La nueva regulación prevista para estos contratos en el Proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, ha sugerido a este Centro Directivo la oportunidad de someter a la consideración de esa Junta Consultiva la posibilidad de interpretar lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 1005/1974, de 4 de abril, en el sentido de estimar suficiente para la tramitación de los contratos menores de asistencia, junto a la propuesta razonada y la aprobación del gasto correspondiente, la incorporación de la factura con los requisitos que establece la normativa vigente. De este modo no sería precisa la formalización del contrato en documento administrativo, ni aportar los documentos que permitan la justificación de las circunstancias que establece el artículo 91 de la Ley de Contratos, teniendo en cuenta la falta de adecuación funcional de este trámite al contenido material de las prestaciones propias de este tipo de contratos."*

CONSIDERACIONES

1ª) La única cuestión que se suscita en el escrito de consulta es la del régimen jurídico de la formalización de los contratos menores regulados por el Decreto 1005/1974, de 4 de abril, categoría creada por la redacción dada al artículo 13 del mismo por el artículo 21 del Real Decreto 52/1991, de 25 de enero, y, en concreto, si estos contratos con empresas consultoras o de servicios que, por no exceder de 500.000 pesetas se configuran como contratos menores, han de formalizarse en documento administrativo -regla general de la vigente legislación de contratos del Estado- o basta la simple factura con los requisitos establecidos reglamentariamente como para los suministros menores realizados en establecimientos comerciales abiertos al público se admite en dicha legislación.

2ª) En el escrito de consulta se alude a la nueva regulación prevista en el proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas para fundamentar la interpretación de la nueva

redacción del artículo 13 del Decreto 1005/1974, de 4 de abril, en el sentido de que en los supuestos que comprende -contratos menores por no exceder de 500.000 pesetas- no es necesaria la formalización del contrato en documento administrativo, con lo que resultaría innecesaria la aportación de la documentación justificativa de no concurrir las circunstancias del artículo 9 de la Ley de Contratos del Estado que es lo que supone, según se hace constar en el escrito, dificultades para el desarrollo de la gestión ordinaria de los diferentes Centros Directivos del Departamento.

Efectivamente el proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en la redacción aprobada por el Gobierno y publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas - Congreso de los Diputados, número 109-1, de 26 de octubre de 1992, resuelve claramente la cuestión al preceptuar en sus artículos 54 y 55 que la Administración no podrá contratar verbalmente salvo en los supuestos de contratos menores y que en éstos, que se definirán exclusivamente por su cuantía, la tramitación del expediente sólo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente que reúna los requisitos reglamentariamente establecidos, con ciertas especialidades del contrato menor de obras que no interesan a efectos del presente informe.

No obstante, a juicio de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa, ha de tenerse en cuenta la circunstancia de que el proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas es un simple proyecto que, ni permite anticipar el contenido concreto de la Ley que se promulgue, ni la fecha de su entrada en vigor, por lo que, en definitiva carece del carácter de norma jurídica que pueda servir de fundamento a interpretaciones de idéntica naturaleza.

3ª) La solución a la cuestión planteada ha de obtenerse por la vía de interpretación de la normativa vigente en la actualidad aplicable a estos contratos, teniendo en cuenta que si se llega a idéntica conclusión que la que resulta del proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas podrá afirmarse que este último, en el extremo suscitado de la formalización de los contratos menores con empresas consultoras o de servicios, mantiene los mismos criterios que la normativa vigente, pero la interpretación -se insiste- se ha de basar en normas jurídicas vigentes y no en proyectos carentes del valor y significado de normas jurídicas.

El artículo 1 del Decreto 1005/1974, de 4 de abril, que constituye la normativa vigente para este tipo de contratos determina que los contratos de asistencia con empresas consultoras o de servicios se regularán por las normas del propio Decreto y "supletoriamente por las disposiciones que la legislación de contratos del Estado dedica a los de naturaleza administrativa, en especial las referentes al contrato de obras".

El Real Decreto 52/1991, de 25 de enero, entre otras modificaciones en la normativa de la contratación administrativa da nueva redacción en su artículo 21 al artículo 13 del Decreto 1005/1974, de 4 de abril, que pasa a tener la siguiente:

"Tendrán la consideración de contratos menores aquellos cuyo importe total no exceda de 500.000 pesetas, pudiendo sustituirse en estos casos, el correspondiente pliego de cláusulas administrativas particulares por una propuesta de actuación razonada".

En la redacción transcrita se observa que el precepto no alude para nada al problema de formalización de estos contratos y, aunque el artículo 10 del Decreto 1005/1974, de 4 de abril, se refiere con carácter general a la formalización de los contratos regulados por el mismo, obviamente tal precepto no resulta necesariamente aplicable a los contratos menores -inexistentes en la fecha de su redacción- por lo que no existe obstáculo para que, por la vía de aplicación supletoria prevista en el artículo 1 del citado Decreto entren en juego las normas sobre formalización de suministros menores establecidos en la legislación de contratos del Estado, sobre todo si se tiene en cuenta que el preámbulo del Real Decreto 52/1991, de 25 de enero, alude como justificación de la creación de la categoría de contratos menores con empresas consultoras o de servicios la

necesidad de "facilitar y agilizar la gestión de los distintos órganos de contratación y demás sectores sociales a los que afecta" y a la previa existencia de la figura de los contratos menores en los contratos de obra y suministro.

A la vista de las anteriores consideraciones esta Junta Consultiva entiende que no existe obstáculo jurídico para la aplicación a los contratos menores creados por el Real Decreto 52/1991, de 25 de enero, de lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley de Contratos del Estado que se reproduce en el artículo 258 del Reglamento General de Contratación del Estado, en el sentido de que hará las veces de documento contractual, es decir de documento de formalización, la factura pertinente cuando consten en ella los requisitos que reglamentariamente se establecen. En particular debe resaltarse que no impide la aplicación supletoria de los indicados preceptos de la Ley de Contratos del Estado y su Reglamento la circunstancia de que los mismos se refieran a compras directas de suministros menores "realizadas en establecimiento comerciales abiertos al público", pues, aparte de que si bien este puede ser un supuesto normal en suministros que debe considerarse excepcional en contratos con empresas consultoras o de servicios, lo cierto es que la aplicación supletoria se predica sólo de la regla de formalización de estos contratos y no alcanza al concepto mismo del contrato. Efectivamente, desde el punto de vista de la vigente legislación de contratos del Estado resultan esencialmente distintas las categorías de suministros menores y contratos menores con empresas consultoras o de servicios, dado que, para los primeros, la aplicación de las dos reglas específicas (sustitución del pliego por propuesta de adquisición razonada y sustitución del documento de formalización por la factura) exige siempre que se trate de suministros que se efectúen en establecimientos comerciales abiertos al público (artículo 86 primer párrafo y artículo 89 de la Ley de Contratos del Estado), mientras que los segundos -contratos menores con empresas consultoras o de servicios- se definen exclusivamente por su cuantía, no superior a 500.000 pesetas, por lo que procede concluir que las dos reglas específicas de los contratos menores que han quedado reseñadas -propuesta razonada de celebración del contrato y admisibilidad de la factura como documento contractual, se aplican a los suministros de cuantía no superior a 500.000 pesetas que tengan lugar en establecimientos comerciales abiertos al público y a los contratos con empresas consultoras o de servicios de la misma cuantía y, en cuanto a estos últimos, el primero por dicción expresa del artículo 13 del Decreto 1005/1974, de 4 de abril, en su actual redacción y el segundo por aplicación supletoria de las normas relativas a los suministros menores.

CONCLUSION

Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que en la categoría de contratos menores con empresas consultoras o de servicios creada por la redacción dada al artículo 13 del Decreto 1005/1974, de 4 de abril, por el artículo 21 del Real Decreto 52/1991, el documento de formalización contractual puede ser sustituido por la correspondiente factura, con los requisitos establecidos reglamentariamente, por aplicación supletoria de la normativa vigente sobre suministros menores.