

DISQUISICIONES SOBRE EL CONTRATO MENOR

Manuel A. PÉREZ GARCÍA



PROVECHANDO las largas mañanas de agosto a la vuelta del permiso, tuve la oportunidad de leer y releer el artículo publicado en la REVISTA GENERAL DE MARINA del pasado mes de julio por el coronel de Intendencia Eiriz Picos, sobre la gestión del contrato menor en un órgano periférico. Como era de esperar el artículo desarrolla, con la claridad que quienes le conocemos esperábamos, las vicisitudes históricas y legales que ha atravesado la figura del contrato menor y su situación y tratamiento actual en el ámbito de la Armada. Y sin embargo... sí, hay un «sin embargo» que pretendo tratar en estas líneas.

En primer lugar un mínimo apunte teórico. «Existe contrato desde que una o varias personas consienten en obligarse respecto de otra u otras, a dar alguna cosa o prestar algún servicio»; así reza el art. 1254 del Código Civil y es difícil en menos palabras dar una definición más sencilla y clara, máxime cuando se consideran las toneladas de papel que se han dedicado a teorizar sobre su naturaleza.

En el ámbito administrativo la figura del contrato menor aparece definida exclusivamente por su cuantía. La actual Ley de Contratos del Sector Público reza lacónicamente en su artículo 122.3: «Se consideran contratos menores los contratos de importe inferior a 50.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 18.000 euros cuando se trate de otros contratos, sin perjuicio de...». Hay, pues, pocas dudas y considerable unanimidad, IVA aparte, acerca de los límites máximos del contrato menor. Y tampoco debe haberlas acerca de los límites mínimos, sobre los que el legislador no ha establecido ni efectuado precisión alguna, así que serían contratos menores de suministros y servicios, que son los que nos interesan a este respecto, los comprendidos entre 0 y 18.000 euros, más IVA.

Las teorías, las tesis y las conclusiones para que sean consideradas deben ser válidas para todos los casos, y aquí es donde la actividad de las unidades

de contratación y las normas provisionales sobre el contrato menor dictadas por la Dirección de Asuntos Económicos chocan frontalmente con la práctica diaria de las decenas, o quizá cientos, de unidades de la Armada que de manera periódica y continuada, en unos casos, y ocasionalmente en otras circunstancias cuentan con créditos presupuestarios asignados para su gestión directa. Sin ánimo de elaborar una relación exhaustiva, podemos hacer un breve recorrido acerca de cuáles son esos créditos: mantenimiento de equipos de oficina, de instalaciones en tierra, de material informático, material de oficina, prensa, revista y publicaciones, textos docentes, otros suministros (un fascinante cajón de sastre), transporte de entes privados, publicidad y propaganda, reuniones y conferencias, ayudas a la enseñanza, actividades culturales, gastos sociales, gastos diversos, trabajos de limpieza, trabajos realizados por otras empresas y, cómo no, otros gastos de vida y funcionamiento (GVF), los GVF de todas las unidades, cuya rúbrica presupuestaria se corresponde exactamente con su función, facilitar la vida y funcionamiento de las unidades.

Así ocurre que, cuando se ha roto la cadena del depósito de agua del aseo reservado a las visitas, o se despide a un miembro de la dotación que pasa a otro destino o, más tristemente, a otra vida, o se despacha al cartero camino de la ferretería, la joyería o la floristería donde manifiesta su voluntad de adquirir la cadena, metopa o corona fúnebre, que le es entregada o remitida sobre la marcha, procede a su pago y recaba la correspondiente factura, celebrando así uno de los cientos de miles de contratos menores que tienen lugar cada ejercicio al margen del procedimiento establecido en las Normas Provisionales. Y con el Código Civil en una mano y la Ley de Contratos en la otra, nadie puede dudar de que nos encontremos ante un contrato con todas las de la ley.

Hay que recordar que las normas provisionales sobre el contrato menor dictadas por la Dirección de Asuntos Económicos el 9 de octubre de 2007, con efecto a partir del 1 de noviembre del mismo año, y todavía vigentes pese al radical cambio que supuso la Orden DEF/3389/2010 de 28 de diciembre, y demás disposiciones concordantes de delegación de competencias en el ámbito del Ministerio de Defensa, contemplan, sucintamente, los siguientes trámites: determinación de necesidades por las direcciones técnicas, elaboración de una propuesta de inicio, aprobación del gasto por el órgano de contratación, publicación de la oferta, análisis esta con la posible concurrencia de la dirección técnica proponente, selección de la empresa y comunicación de la adjudicación; todo ello, además, mediante la utilización de la aplicación «Intendente Montojo». El punto 5 de las normas provisionales reza así: «5. Ámbito de aplicación. Las presentes normas serán de aplicación a todos los contratos menores formalizados por la Armada con independencia de la forma en que se efectúen los pagos de las prestaciones contratadas. Quedan exceptuados solamente los contratos menores tramitados bajo el concepto “suministros menores”, así como aquellos de igual cualificación llevados a cabo por buques, única y exclusivamente cuando se encuentren fuera de sus bases». La inten-

ción es buena, pero el concepto «suministros menores», simple y llanamente no existe en el actual y extenso panorama normativo en materia de contratación, por lo que no hay contrato alguno que exceptuar.

Si nos atenemos exactamente a las instrucciones, la visita que esperábamos se habrá ido sin poder hacer uso del aseo, y el miembro de la dotación estará despedido, sin metopa y sin placa, o enterrado sin corona.

Pero aún hay más; mencionaba en un párrafo anterior la modificación radical en las competencias en materia de contratación que ha supuesto la Orden de Defensa de 28 de diciembre, curiosa fecha, de delegación de facultades en materia de contratación. En el ámbito de la Armada, los órganos con competencia en materia de contratación, los únicos capacitados para asumir obligaciones, son: el jefe de la Unidad de Contratación de la DAT, el jefe de la Unidad de Contratación de la DAE, ahora felizmente existente pero no cuando se produjo la delegación, y los jefes de las unidades de contratación de los arsenales y Base Naval de Rota. Es decir, siete órganos de contratación para toda la Armada.

Si volvemos a la actividad de nuestro cartero, comprobamos que no solo nos hemos saltado el procedimiento establecido por el DAE y sancionado por AJEMA, sino que, además, quien ordenó las compras carece de competencia alguna para hacerlo.

¿Y qué solución tiene este entuerto? En cuanto al procedimiento es sencilla, simplemente cumplir la Ley de Contratos, solicitando la aprobación del gasto y aportando la factura, que son los únicos requisitos que la norma exige. Por lo que respecta a la aprobación del gasto quizá hemos sobreestimado la capacidad de nuestros órganos de contratación, nuestros compañeros de otros ejércitos más modestamente han delegado en los diversos escalones de los servicios de Intendencia, hasta los jefes de las secciones de Asuntos Económicos el Ejército de Tierra, y hasta los jefes de las secciones Económico-Administrativas de las UCO el Ejército del Aire, para que autoricen la compra de la cadena de la cisterna, la metopa o la corona y, además, cumplan la ley. Quizá fuera bueno que marcásemos todos el mismo paso y delegar las competencias en los jefes de los servicios Económico-Administrativos, que para eso están.

Y queda, por último, el tema de la transparencia y la claridad en nuestras actuaciones en materia de contratos. Por la experiencia propia y el conocimiento de mis compañeros yo tengo la absoluta convicción de que, en su gestión, los principios de economía, de eficiencia y de eficacia, vulgarmente agilidad, como rezaba el manual de Administración de la ENM redactado por el entonces capitán Calleja Bezana, son los que rigen su actuación, y si no fuera así existen suficientes medios normativos y disciplinarios para reconducirla. Una posibilidad sería hacer públicos los datos de los contratos celebrados, por unidades e importes, pero acudir con carácter general al procedimiento establecido en las normas provisionales de la DAE, y cuyo cumplimiento exige la Directiva de AJEMA 03/2008, para todos los contratos menores,

desvirtúa las bondades que para su tramitación recoge la actual Ley de Contratos.

Lo mejor es enemigo de lo bueno, como reza el refranero, y valga para acabar estas disquisiciones la reflexión con que Paco Ignacio Taibo ilustraba su *Breviario de la fabada*. Hablaba el notable gastrónomo y escritor mexicano de la simplicidad de la fabada, «un cerdo recostado en unas fabes», y de cómo unos y otros intentaron mejorarla, afinarla, renovarla, disminuyendo morcillas y chorizos, añadiendo cebolla y puerro, cambiando morcillas por almejas, estas por perdices, o bogavante, o codornices, o langosta, y tanto y tanto la mejoraron que... acabaron con la fabada.

Antes de proseguir en la mejora de la gestión del contrato menor, podríamos contentarnos, simple y llanamente, con cumplir la ley.

