

Informe 14/99, de 30 de junio de 1999. "Exigencia de clasificación en los contratos de consultoría y asistencia, de servicios y de trabajos específicos y concretos no habituales".

5.20. Clasificación de empresas.

ANTECEDENTES.

Por el Director General del Instituto Social de la Marina, Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se dirige a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito:

«El artículo 25.1 de la Ley 13/1995, de 18 de Mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, dispuso como requisito indispensable para la ejecución de contratos de obras de presupuesto igual o superior a 20.000.000 de pesetas, y de consultoría, asistencia, servicios o de trabajos específicos y concretos no habituales de cuantía igual o superior a 10.000.000 de pesetas, la necesidad de que el empresario hubiera obtenido previamente la correspondiente clasificación.

Posteriormente, la Orden de 4 de junio de 1997 (B.O.E. de 11 de junio de 1998) modificó el importe para la exigencia de clasificación en los contratos de consultoría y asistencia, de servicios y de trabajos específicos y concretos no habituales, establecido en el referido artículo 25.1 de la Ley 13/1995, de 18 de Mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, disponiendo textualmente:

"El importe a que hace referencia el artículo 25.1 de la Ley 13/1.995, de 18 de Mayo de Contratos de las Administraciones Públicas, para la exigencia de clasificación a las empresas que concurran a la adjudicación de contratos de consultoría y asistencia, de servicios o de trabajos específicos y concretos no habituales, queda establecido en al cuantía de 20.000.000 de pesetas".

Finalmente, y presumiblemente al objeto de elevar la jerarquía de esta modificación es incorporarla al texto normativo correspondiente, el artículo 77 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, modifica el contenido del artículo 25.1. ya mencionado, otorgándole la siguiente redacción:

"Para contratar con las Administraciones Públicas la ejecución de contratos de obras o de contratos de servicios a los que se refiere el art. 197.3, con excepción de los comprendidos en las categorías 6, 21 y 26 de las enumeradas en el art. 207, en ambos casos, por presupuesto igual o superior a 20.000.000 de ptas., será requisito indispensable que el empresario haya obtenido previamente la correspondiente clasificación".

De esta nueva redacción, se desprende efectivamente una elevación en la cuantía en la que se exige clasificación, de 10 a 20 millones de pesetas, si bien se observa que únicamente hace referencia a contratos de obras y de servicios, sin aludir a los de consultoría, asistencia y trabajos específicos y concretos no habituales, como hacía la norma anterior. Pese a ello, refleja diversas excepciones, comprendidas en las categorías 6, 21 y 26 de las enumeradas en el artículo 207, sin excluir otras categorías de dicho artículo referidas claramente a contratos de consultoría y asistencia.

En estas circunstancias, esta Dirección General entiende que la voluntad de legislador no ha sido la de eliminar la exigencia de clasificación en los contratos de consultoría, asistencia o de trabajos específicos y concretos no habituales, siempre que su importe sea igual o superior a 20.000.000 de pesetas, aunque lo cierto es que actualmente el tan reiterado artículo 25.1. de la Ley 13/1995, no los menciona expresamente.

Por otra parte, analizando el contenido de la Ley, 13/1995, se pueden encontrar situaciones en las que el concepto "servicios" y "consultoría y asistencia" resulta difuso y equívoco, encontrándose muy entrelazado; así por ejemplo, en el artículo 197.2 b) (último párrafo) de la citada Ley, cuando se definen los contratos de consultoría y asistencia como aquellos que tengan por objeto "Cualesquiera otros servicios directa o indirectamente relacionados con los anteriores y en los que también predominen las prestaciones de carácter intelectual" se comprueba fácilmente este hecho.

En base a todo lo cual, se solicita de esa Junta Consultiva informe sobre si, de conformidad con la normativa vigente, y sin perjuicio de las excepciones legales previstas, resulta necesario exigir del empresario clasificación en los contratos de consultoría y asistencia y en los de trabajos específicos y concretos, no habituales, cuyo presupuesto sea igual o superior a 20.000.000 ptas., o, si por el contrario, aún superando esta cantidad, es suficiente con que aquél acredite su solvencia económica, financiera, técnica o profesional por los medios previstos en los artículos 16 a 19 de la Ley 13/1995».

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1. La única cuestión que se plantea en el presente expediente es la de determinar el alcance y significado del artículo 25 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en la redacción dada al mismo por el artículo 77 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social y, más en concreto, si el requisito de la clasificación continúa siendo exigible en contratos de consultoría y asistencia y de trabajos específicos y concretos no habituales, cuestión que lógicamente ha de ser resuelta, partiendo de los preceptos sobre la materia actualmente en vigor, cualesquiera que sean sus precedentes que, a los sumo, habrán de tomarse exclusivamente como puros elementos interpretativos.

2. El texto vigente del artículo 25.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en la redacción dada al mismo por el artículo 77 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre viene literalmente a establecer, en su primer párrafo, primer inciso, que "para contratar con las Administraciones Públicas la ejecución de contratos de obras o de contratos de servicios a los que se refiere el artículo 197.3, con excepción de los comprendidos en las categorías 6, 21 y 26 de las enumeradas en el artículo 207, en ambos casos por presupuesto igual o superior a 20.000.000 de pesetas, será requisito indispensable que el empresario haya obtenido previamente la correspondiente clasificación".

Los términos en que aparece redactado el precepto transcrito no dejan ninguna duda acerca de los contratos en los que, a partir de 1 de enero de 1998, fecha de su entrada en vigor, es exigible clasificación y expresa o tácitamente aquéllos en los que tal requisito no es exigible, siendo los primeros los de obras y, en general, los de servicios de cuantía igual o superior a 20.000.000 de pesetas y los segundos, los de gestión de servicios públicos, los de suministro, los de consultoría y asistencia, los de servicios comprendidos en las categorías 6, 21 y 26 enumeradas en el artículo 207, los de trabajos específicos y concretos no habituales, los contratos administrativos especiales y los contratos privados de la Administración.

2. La conclusión sentada sería suficiente para dar por terminado este informe. No obstante, como en el escrito de consulta se realizan ciertas consideraciones que, de ser admisibles, podrían conducir a conclusión contraria, en cuanto a los contratos de consultoría y asistencia, procede realizar su examen.

Así, en el escrito de consulta se alude a las dificultades de separar, en ocasiones, los contratos de consultoría y asistencia de los de servicios, por cuanto -se dice- el artículo 197.2 b) último párrafo de la Ley, al definir los contratos de consultoría y asistencia como aquéllos que tengan por objeto "cualesquiera otros servicios..." produce confusión; las exenciones comprendidas en las categorías 6, 21 y 26 de las enumeradas en el artículo 207, sin excluir otras categorías de dicho artículo referidas claramente a contratos de consultoría y asistencia, pudieron dar a entender que subsiste la exigencia de clasificación en los contratos de consultoría y asistencia o de trabajos específicos y concretos no habituales de cuantía igual o superior a 20.000.000 de pesetas, y en fin, puede entenderse que la voluntad del legislador, al modificar el artículo 25 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, no fue el excluir de la exigencia de contratación determinados contratos, sino el elevar de rango normativo la elevación del límite a 20.000.000 de pesetas para los contratos de consultoría y asistencia, servicios y trabajos específicos y concretos no habituales que lleva a cabo la Orden de 4 de junio de 1997.

3. En cuanto al primer extremo apuntado -la dificultad de deslindar, en ocasiones, los contratos de consultoría y asistencia, de servicios, y de trabajos específicos y concretos no habituales- aún admitiéndola, hay que resaltar que la calificación del contrato es un requisito previo para la exigencia de clasificación, sin que esta última pueda influir en dicha calificación. Con ello se quiere decir que el contrato ha de ser calificado, exclusivamente por sus características, como contrato de consultoría y asistencia, como contrato de servicios o como contrato de trabajos específicos y concretos no habituales y una vez producida esta calificación, resultará o no procedente la exigencia de clasificación conforme al artículo 25 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, sin que resulte correcta la práctica, a veces detectada, de que en función del requisito de la clasificación se proceda a la calificación del contrato, es decir, calificar un contrato de servicios como de consultoría y asistencia o de trabajos específicos y concretos no habituales para eximirle de clasificación o, a la inversa, un contrato de consultoría y asistencia o de trabajos específicos y concretos no habituales para mantener la exigencia de clasificación. En esta línea conviene insistir que las dificultades para separar, por un lado, contratos de consultoría y asistencia y de trabajos específicos y concretos no habituales y, de otro lado, contratos de servicios, que ha de realizarse conforme a las definiciones y orden que se establecen en el artículo 197 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aunque existan en casos concretos, han de quedar resueltas con anterioridad a determinar si resulta procedente o no la exigencia de clasificación, sin que, por esta circunstancia -las dificultades de reparación de figuras contractuales que puedan existir- sea lícito sostener que el artículo 25 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no ha suprimido el requisito de la clasificación para contratos de consultoría y asistencia y para contratos de trabajos específicos y concretos no habituales.

4. Enlazando en cierto modo con lo anterior conviene destacar que, aunque el artículo 207 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas contiene la enumeración de categorías de los contratos regulados en el Título IV del Libro II de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, no establece tal enumeración a efectos de clasificación sino "para la aplicación del artículo 204" es decir, para el cumplimiento de la obligación de publicidad comunitaria, continuando determinados los grupos y subgrupos de clasificación en el Real Decreto 609/1982, de 12 de febrero, y en la Orden de 24 de noviembre de 1982, nuevamente redactada por la Orden de 30 de enero de 1991, por lo que necesariamente ha de entenderse que, de conformidad con el artículo 25 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, han sido suprimidos los Grupos I y II establecidos en las disposiciones citadas y el Grupo III que debe considerarse subsistente, no debe aplicarse ni para contratos de trabajos específicos y concretos no habituales, ni para contratos de servicios incluidos en las

categorías 6, 21 y 26 de las enumeradas en el artículo 207 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Por ello debe concluirse que el artículo 25 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas ha suprimido el requisito de la clasificación para los contratos de consultoría y asistencia y para los contratos de trabajos específicos y concretos no habituales, con independencia de la categoría de las enumeradas en el artículo 207 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en que, por su objeto, puedan ser incluidos los referidos contratos.

5. Por último debe descartarse la alusión que se hace en el escrito de consulta sobre la finalidad del artículo 77 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, que -se dice- presumiblemente es elevar la jerarquía de la modificación efectuada por Orden de 4 de junio de 1997, dado que dicha elevación de jerarquía normativa resultaba innecesaria al preceptuar el artículo 25 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en el tercer párrafo de su apartado 1, tanto en su redacción primitiva como en la resultante del citado artículo 77 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, que el límite establecido para la exigencia de clasificación podrá ser elevado o disminuido para cada tipo de contrato por el Ministro de Economía y Hacienda, previa audiencia de las Comunidades Autónomas, con arreglo a las exigencias de la coyuntura económica. El que la elevación a 20.000.000 de pesetas para la exigencia de clasificación en contratos de consultoría y asistencia, de servicios y de trabajos específicos y concretos no habituales no era necesario realizarla por Ley, ni, por tanto, elevar el rango de la Orden de 4 de junio de 1997, queda avalada por la circunstancia de que ésta última desplegó sus efectos propios en el período transcurrido entre la fecha de su entrada en vigor y el 1 de enero de 1998, fecha de entrada en vigor del artículo 77 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre.

CONCLUSIÓN.

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que, a partir de 1 de enero de 1998, la nueva redacción del artículo 25.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, operada por el artículo 77 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, ha suprimido el requisito de la clasificación para los contratos de consultoría y asistencia y para los contratos de trabajos específicos y concretos no habituales, cualquiera que sea su objeto específico, siendo previa a la determinación de la exigencia o no del requisito de la clasificación la calificación del contrato conforme a su verdadera naturaleza.