

**Informe 4/2013, de 27 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.**

**Asunto: Firma material del contrato. Necesidad, oportunidad y conveniencia de escribirla o estamparla en todas y cada una de las hojas del documento contractual.**

**I. ANTECEDENTES**

El Sr. Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Belchite (Zaragoza) se dirige, con fecha 24 de enero de 2013, a la presidencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante escrito del siguiente tenor literal:

*«Como órgano consultivo en materia de contratación pública de los Entes Locales radicados en Aragón, ésta alcaldía se dirige a esa Entidad en petición de informe sobre un aspecto formalista de la Contratación Administrativa, “la firma de los contratos en todos los folios que lo componen”.*

*Por Secretaría se me ha informado que dado el carácter formal del contrato administrativo y el carácter constitutivo de la formalización del mismo, considera es necesaria la firma en todas y cada una de las hojas que lo componen (se une informe).*

*No obstante ante la reticencia manifestada a ésta Alcaldía por algunos de los contratistas, tras consultar la base de datos de la Junta Consultiva de Contratación del Estado y no hallar nada sobre el tema, desearía conocer la opinión de esa Junta en un tema como este».*

Al escrito del Sr. Alcalde de Belchite, se adjunta un informe —del Secretario municipal— cuyas consideraciones, en cuanto forman parte de la petición y alcance de la consulta, conviene reproducir:

*«Un contrato, sea administrativo o no, supone la plasmación de un acuerdo de voluntades válida y libremente emitidas por dos partes. En este sentido, hay elementos esenciales del contrato que son requisitos para su validez. Entre ellas se hallan la identificación de los intervinientes, la fecha, el objeto y las obligaciones de ambas partes. Por lo tanto, un contrato es un documento complejo que se instrumenta por escrito.*

*Por otra parte, válidamente asimismo, se pueden incorporar al contrato determinados documentos a los que se les puede, por decisión de ambas partes, dar validez asimismo contractual. Es el caso, en contratación administrativa, de adjuntar como anexos documentos como un pliego de condiciones económico-administrativas, una oferta, un inventario de bienes entregados en depósito, etc. Todos estos documentos, por ministerio de las potestades provenientes del derecho administrativo, pueden estar previstos que se incorporen al contrato por quedar previamente impuesto en el pliego de condiciones.*

*Sobre la necesidad de que se firmen todas y cada una de las páginas hay que señalar que es lógico y normal y aunque no venga determinado por norma alguna por obvio, es necesario que ambas partes firmen exactamente los compromisos que quedan reflejados en cada una de las hojas, con el objeto de que exista un principio de seguridad jurídica para ambas partes de que son esos documentos y esas estipulaciones y no otras, las que se han pactado. Todo ello con la precaución para los firmantes, de que no pueda cambiarse el contenido de hoja alguna. Por lo tanto, teniendo en cuenta que la Costumbre y los Principios Generales del Derecho también son fuente del derecho (Código Civil) y que al referirse a la ley al "documento administrativo" (arts. 28 y 156 TRLCSP) éste está compuesto por todas y cada una de las hojas, que contendrán o por las propias cláusulas o la manifestación de aceptación de las de los Pliegos de Condiciones, y dado el carácter formal del contrato administrativo y el carácter constitutivo de la formalización del mismo, considero es necesaria la firma en todas y cada una de las hojas que lo contienen».*

El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 27 de febrero de 2013, acuerda informar lo siguiente:

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **I. Competencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, y legitimación para solicitarle informe.**

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa es competente para informar acerca de lo solicitado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 3 apartado 2 del Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Junta Consultiva, y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento.

La cuestión que motiva el escrito de consulta, si es necesaria la firma de todas y cada una de las hojas del documento en que se formaliza un contrato administrativo, responde tanto al carácter constitutivo de la formalización del contrato y prueba del mismo, como señala el Sr. Alcalde; como a la práctica jurídica, habitual en las Administraciones públicas y en la práctica jurídico-privada, de firmar y sellar todas las páginas (hojas o folios) de un documento contractual, en el margen lateral izquierdo (normalmente), excepto la última, en la que las firmas figuran al final del texto.

El Sr. Alcalde de Belchite, es órgano competente para formular solicitud de informe a la Junta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 g) del mencionado Decreto 81/2006.

## **II. La formalización y perfección del contrato en la legislación de contratos del sector público.**

El artículo 27 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP), en su redacción dada por la Ley 34/2010, establece que *«los contratos que celebren los poderes adjudicadores, se perfeccionan con su formalización»*.

Con esta nueva regulación, de la perfección de los contratos, se abandona la naturaleza antiformalista de los contratos públicos en España.

La forma escrita ha carecido, hasta la Ley 34/2010, de carácter constitutivo. El contrato no se perfeccionaba con la formalización, sino con la adjudicación. De acuerdo con la redacción originaria del artículo 27.1 TRLCSP:

*«Los contratos de las Administraciones Públicas, en todo caso, y los contratos sujetos a regulación armonizada, incluidos los contratos subvencionados a que se refiere el artículo 17, se perfeccionan mediante su adjudicación definitiva, cualquiera que sea el procedimiento seguido para llegar a ella».*

Desde la adjudicación definitiva, el contrato existía y obligaba como tal. El incumplimiento de la obligación de formalizar el contrato no afectaba a la

existencia ni a la validez del contrato; y de ahí que la falta de formalización del contrato por causas imputables al contratista determinara su resolución con incautación de la garantía. Se seguía, hasta la Ley 34/2010, la regla general: los contratos se perfeccionan por el solo consentimiento (artículos 1254 y 1258 del Código Civil). El Artículo 1258 Código Civil establece que:

*«Los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento, y desde entonces obligan, no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que, según su naturaleza, sean conformes a la buena fe, al uso y a la ley».*

La formalización del contrato, en consecuencia, era, hasta la Ley 34/2010, la exteriorización, de forma solemne y escrita, de la voluntad de las partes de un contrato previamente consentido.

En el ordenamiento jurídico contractual español, de Derecho Privado, se consagra el principio de libertad de forma de los contratos. Así lo establece el artículo 1278 CC al señalar que:

*«Los contratos serán obligatorios, cualquiera que sea la forma en que se hayan celebrado, siempre que en ellos concurran las condiciones esenciales para su validez (objeto, causa y consentimiento de las partes, artículo 1261 CC)».*

Esta regla general se complementa con la excepción recogida en el artículo 1279 del CC al decir que:

*«Si la ley exigiere el otorgamiento de escritura u otra forma especial para hacer efectivas las obligaciones propias de un contrato, los contratantes podrán compelerse recíprocamente a llenar aquella forma desde que hubiese intervenido el consentimiento y demás requisitos necesarios para su validez».*

Así pues, como señala el Sr. Alcalde de Belchite, la formalización del contrato ha pasado de ser un simple requisito *ad probationem*, condicionante de la posibilidad de eficacia del contrato, a un elemento constitutivo del mismo. Y, aunque, para parte de la doctrina administrativa, la atribución de la perfección del contrato a la formalización del mismo, no deja de ser una ficción nominalista; la asignación de tal carácter a la formalización, parece demandar, o exigir, un especial cuidado en la realización de los elementos materiales de la

formalización. Entre ellos, claro está, la firma material del documento contractual.

Ese especial cuidado y rigor en la formalización del contrato, que tiene como finalidad lograr la perfección del mismo, y su mayor seguridad y certeza, se traduce, en nuestras Administraciones públicas, en la práctica de firmar y sellar todas las páginas del documento contractual, en el margen lateral izquierdo (habitualmente), excepto la última, en la cual las firmas figuran al final del texto.

Esta práctica, de las Administraciones públicas, en cuanto a la firma y rubrica de las páginas de un documento, no es privativa de los documentos contractuales, sino también de aquellos otros que reclaman certeza y seguridad (actas de los órganos colegiados de la entidades locales, y de otros órganos que intervienen en su actividad, Tribunales de selección de personal — especialmente las actas de las calificaciones de ejercicios de procesos selectivos—, Mesas de contratación, convenios administrativos, certificaciones, notificaciones...etc.).

### **III. Alcance jurídico de la firma en los documentos. La máxima jurídica «*scriptura, in qua nulla subscriptio, nullam facit fidem*».**

La sentencia del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 1997, al considerar, desde el punto de vista jurídico la firma, nos indica que *«la firma es el trazado gráfico, conteniendo habitualmente el nombre, los apellidos y la rúbrica de una persona, con el cual se suscriben los documentos para darles autoría y virtualidad y obligarse con lo que en ellos se dice. Aunque la firma puede quedar reducida, sólo, a la rúbrica o consistir, exclusivamente, incluso, en otro trazado gráfico, o en iniciales, o en grafismos ilegibles, lo que la distingue es su habitualidad, como elemento vinculante de esa grafía o signo de su autor. Y, en general, su autografía u olografía, como vehículo que une a la persona firmante con lo consignado en el documento, debe ser manuscrita o de puño y letra del suscribiente, como muestra de la inmediatez y de la voluntariedad de la acción y el otorgamiento».*

La firma es, pues, un signo gráfico, de carácter personal, que se extiende en un documento con el ánimo o intención de atribuirle determinados efectos, el primero de ellos, la asunción del contenido del documento, pues, poner la firma o rubrica, implica advenir el documento que incorpora la misma.

En la doctrina administrativa, suele definirse la firma como el *«nombre o signo gráfico que una persona escribe en un documento público o privado, haciendo suyo o dando su conformidad al contenido del mismo»*.

La sentencia del Tribunal Supremo de 8 de febrero de 1999, de forma precisa nos recuerda como:

*«de todos es sabido que uno de los requisitos más importantes de todo documento (quizás el más importante) es el de su firma o firmas por ser el que refrenda y da validez a su autenticidad. Si faltan las firmas el documento carece de validez y si son falsas deviene también inocuo por simulado»*.

El TS, incluso puntualiza que *«un texto mecanografiado, sin firmar»* no puede calificarse de acto propio vinculante (sentencia de 26 de mayo de 1993).

De manera que el Tribunal Supremo, hace suya la regla jurídica o máxima contractual (aforismo, brocardo, veredicto o axioma legal), conforme al cual la *«scriptura, in qua nulla subscriptio, nullam facit fidem»*.

Es oportuno indicar, que una máxima jurídica o axioma, es aquella tan clara y evidente que se admite sin demostración, y por ello no es preciso aclarar. Y, lo que resulta más importante, en la medida en que una máxima jurídica, no se opone a lo que establece la ley, es susceptible de aplicación, responde a la tradición jurídica nacional, y, finalmente, es reconocida en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, cabe predicar de la misma su carácter de principio general de Derecho, con lo que ello implica a efectos del Título Preliminar de nuestro CC (como, adecuadamente, razona el Secretario de la corporación belchitana).

Y esto es así, porque con la firma se impide, en la medida de lo posible, la alteración del documento, es decir, se obstaculiza su manipulación. Y, porque —y puede ser esta la función más importante de la firma en un documento o en

un contrato—, la firma supone la aceptación de cuanto expresa el documento, y la prueba de la voluntad de obligarse.

La persona que firma, o firmante, da a entender su conformidad respecto a las obligaciones o condiciones del documento en cuestión. Señala la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de octubre de 1980, que *«la específica función de la firma en cuanto gráfica exteriorización del asentimiento a un contenido documental (...) la reiterada doctrina jurisprudencial de que para la eficacia de una obligación contraída por escrito es esencial la firma de la persona obligada o de otra en su nombre»*, y la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 1993, nos recuerda que *«sabido es por conocida jurisprudencia que la firma es esencial en sí en los documentos privados constitutivos de obligaciones»*.

#### **IV.- La firma en la legislación de contratos del sector público.**

En la legislación de contratos del sector público, son escasas las referencias a la firma.

El artículo 26.1 b) TRLCSP, se refiere a la acreditación de la capacidad de los *firmantes*, y en el artículo 229 TRLCSP se exige la *firma* del acta de comprobación del replanteo en el contrato de obras.

Por su parte, el artículo 71.9, del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), establece que el documento de formalización *será firmado* por el adjudicatario y se unirá al mismo, como anexo, un ejemplar del pliego de cláusulas administrativas particulares y del pliego de prescripciones técnicas. Y, finalmente, el artículo 80.1 RGLCAP, al regular la forma de presentación de la documentación de las proposiciones de los interesados, se refiere asimismo a que la documentación para las licitaciones se presentará en sobres cerrados, identificados, en su exterior, con indicación de la licitación a la que concurren y *firmados por el licitador* o la persona que lo represente e indicación del nombre y apellidos o razón social de

la empresa. Estas son, las únicas referencias normativas, a la firma en nuestra legislación.

Así pues, no existe en nuestra legislación contractual, ni tampoco en la administrativa, ni civil, ninguna norma que obligue a la firma de todas y cada una de las paginas (hojas o folios) de un contrato.

Ni tampoco existe, en la actualidad, ninguna norma que contenga las disposiciones del artículo 122 del Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación del Estado, cuando prescribía que *«al documento público se unirá como anexo un ejemplar del pliego de cláusulas administrativas particulares, que será firmado por el adjudicatario y según los casos, protocolizado o archivado»*; ni las del artículo 123, del mismo reglamento, cuando establecía que *«simultáneamente con la formalización del contrato, el adjudicatario firmará su conformidad en aquellos documentos del proyecto de las obras que revistan carácter contractual por mención expresa en el pliego de cláusulas administrativas particulares. El ejemplar del proyecto así diligenciado será custodiado por la Administración»*. Ninguna de estas normas se halla vigente en la actualidad.

Es posible pues afirmar, y es cierto, que ninguna norma de Derecho positivo (legal o reglamentaria), establece la obligación de firmar todas y cada una de las hojas de contrato. Pero no es menos cierto, que una buena práctica jurídica aconseja y recomienda la firma de todas y cada una de las páginas (hojas o folios) que comprenda la redacción del documento contractual. En primer lugar, porque la firma de todas y cada una de las hojas impide, en la medida de lo posible, la alteración del documento, es decir, obstaculiza su manipulación; y, en segundo lugar, porque constituye un medio de prueba definitivo del consentimiento a todas las cláusulas del contrato.

Y esta práctica jurídica, no es sino consecuencia de los principios de seguridad jurídica y buena administración, de buena fe y confianza legítima, que reclaman certeza y certidumbre, diligencia y evitación de posibles daños y perjuicios.

Principios, a su vez, que todo cargo o empleado público, debe perseguir y cumplir, pues forma parte del contenido de su posición fiduciaria en relación con la sociedad a la que sirven.

Buena prueba de cuanto se dice, nos la ofrece la sentencia de la Audiencia Provincial de Vigo de 16 de julio de 2010, en la que se juzgaba sobre la existencia de un determinado contrato denominado "Permuta Financiera de interés con Tipo Fijo Creciente en Rango". El demandante negaba la existencia del contrato, en los términos que afirmaba la entidad financiera demandada, en atención a que su firma no aparecía en la totalidad de los 12 folios que constituían el documento, sino únicamente al pie del último folio, y la Audiencia sentencia que:

*«Del examen del citado documento se observa que el mismo aparece con numeración correlativa del "2 de 12" al "12 de 12", pero únicamente ha sido firmada la última hoja, manifestando la parte demandada que con dicha firma se rubrica la totalidad del documento, extremo este del que discrepa la parte demandante, discrepancia que fue acogida en la instancia y debe mantenerse en esta alzada. Esto es así porque la mera numeración a ordenador de una serie de páginas no implica que con la firma de la última de ellas se esté prestando conformidad al contenido que figura en las que aparecen numeradas anteriormente, pues no consta que su existencia o contenido fuese conocido por el firmante (...) Debemos no obstante matizar que no nos encontramos propiamente ante una nulidad del contrato, que se encuentra prevista en los arts. 1300 y sig. Cc , pues para que proceda la anulación de un contrato debe el mismo reunir los requisitos que expresa el art. 1261 Cc , sino que realmente nos encontramos ante un contrato inexistente ante la falta del requisito de prestación de consentimiento por parte de uno de los contratantes».*

Puede afirmarse, como consecuencia y conclusión, que, la firma en todas y cada una de las hojas del documento contractual, acredita, asienta y afirma, la prestación del consentimiento y la asunción de todo el contenido del documento, por parte de quienes la estampan. Y, además, evita que puedan plantearse, o suscitarse, cuestiones sobre la inexistencia del contrato o de partes del mismo.

### III. CONCLUSIONES

I. Ninguna norma de Derecho positivo establece la obligación de firmar todas y cada una de las hojas de contrato.

II. La firma en todas y cada una de las hojas del documento contractual, acredita, asienta y afirma, la prestación del consentimiento y la asunción de todo el contenido del documento, por parte de quienes la estampam; y evita que puedan plantearse, o suscitarse, cuestiones sobre la inexistencia del contrato o de partes del mismo.

III.- La firma en todas y cada una de las hojas del documento contractual, responde a la regla jurídica, o máxima contractual, reconocida en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, conforme al cual la «*scriptura, in qua nulla subscriptio, nullam facit fidem*».

**Informe 4/2013, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, adoptado en su sesión del día 27 de febrero de 2013.**