



TEMA 16

LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: CONCEPTO Y CLASES. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS Y CONTRATOS PRIVADOS DE LA ADMINISTRACION.

LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: CONCEPTO Y CLASES

A pesar de la importancia y generalidad del contrato como fuente de las obligaciones, no existe en nuestro ordenamiento jurídico una definición clara. El artículo 1254 Código Civil establece que "el contrato nace desde que una o varias personas consienten en obligarse respecto de otra u otras a dar alguna cosa o prestar algún servicio", precepto que, más que definir el contrato mismo, lo que hace es determinar el momento en el que éste nace a la vida jurídica, es decir, se perfecciona. En cualquier caso, en todo concepto de contrato subyace la idea del acuerdo de voluntades dirigido a constituir y regular una obligación jurídica que tenga por objeto realizar una prestación o actividad consistente "en dar, hacer, o no hacer alguna cosa" (artículo 1088 Código Civil). Por tanto, el Contrato es fuente de obligaciones.

La posibilidad de que una Administración Pública pueda celebrar contratos está reconocida expresamente en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (en adelante TRLCAP) que sustituye la anterior regulación de la Ley 13/1995, modificada por la Ley 53/1999. El TRLCAP ha sido desarrollado reglamentariamente por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de Octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratos de las Administraciones Públicas.

Los contratos celebrados por las Administraciones Públicas pueden **clasificarse**, con carácter general, en:

- Administrativos. Se rigen, según el artículo 7 TRLCAP, en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción, por el TRLCAP y disposiciones de desarrollo; supletoriamente por las normas propias del Derecho Administrativo, y sólo en su defecto, por las normas del Derecho Privado. Están sujetos a la jurisdicción contencioso administrativa.
- Privados, que se rigen, según el art. 9, sólo en la preparación y adjudicación en defecto de normas específicas por el propio TRLCAP y disposiciones de desarrollo, y en cuanto a los efectos y extinción, según los principios de la igualdad de partes del Derecho Privado. Se someten a la jurisdicción civil competente (todo ello de acuerdo con la doctrina de los actos separables).

El art. 5 de la TRLCAP desarrolla esta clasificación:

2

1.1. Contratos administrativos: A su vez, podemos distinguir:

- *Contratos administrativos típicos:* son aquellos cuyo objeto directo, conjunta o separadamente, es la ejecución de obras, la gestión de servicios públicos y la realización de suministros, los de concesión de obras públicas, los de consultoría y asistencia o de servicios,

- *Contratos administrativos con una naturaleza administrativa especial,* por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella o por declararlo así una ley, y que se regirán preferentemente por normas propias.

1.2. Contratos privados: los restantes contratos celebrados por la Administración tendrán la consideración de contratos privados y, en particular, los contratos de compraventa, donación, permuta,





arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorpóreas y valores negociables, así como los referidos a contratos de seguros y bancarios y de inversiones y, los contratos que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos (art. 5.3 TRLCAP).

1.3. Contratos mixtos: Existe la posibilidad de que en un contrato de carácter administrativo concurren elementos propios de distintos otros tipos contractuales administrativos. El art. 6 del TRLCAP de forma expresa establece que cuando un contrato administrativo contenga elementos correspondientes a otro u otros contratos administrativos de distinta clase, se atenderá, para su calificación y aplicación de las normas que lo regulan, al carácter de la prestación que tenga más importancia desde el punto de vista económico.

Con estas premisas, el TRLCAP **se estructura** sistemáticamente en:

- Una parte general (Libro I), que comprende una serie de normas comunes a toda la contratación pública (competencias y órganos de contratación, objeto y precio de los contratos, tramitación del expediente, procedimientos y formas de contratación, etc.).
- Una parte especial, de aplicación a cada uno de los contratos administrativos típicos (Libro II), así llamados precisamente por venir recogidos explícitamente en la Ley, sin perjuicio de que las Administraciones Públicas puedan concluir otras clase de contratos no recogidos expresamente en dicha norma. Los contratos administrativos típicos son los siguientes:

a) **De obras:** 1

b) **De gestión de servicios públicos:** 2

c) **De suministro:** 3

1 Título I, art. 120 *“se entiende por contrato de obras el celebrado entre la Administración y un empresario cuyo objeto sea la construcción de bienes que tengan naturaleza inmueble (tales como carreteras, ferrocarriles, puertos, canales, presas, edificios, fortificaciones, aeropuertos, bases navales, defensa del litoral y señalización marítima, monumentos, instalaciones varias, así como cualquier otra análoga de ingeniería civil); la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o del subsuelo (como dragados, sondeos, prospecciones, inyecciones, corrección del impacto medioambiental, regeneración de playas, actuaciones urbanísticas u otros análogos); y la reforma, reparación, conservación o demolición de los definidos anteriormente”.*

2 Título II, art. 154 *“contratos mediante los que las Administraciones públicas encomienden a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio público”.*

3 Título III, art. 171 *“se entenderá por contrato de suministro el que tenga por objeto la compra, el arrendamiento financiero, el arrendamiento con o sin opción de compra, o la adquisición de productos o bienes muebles, salvo los relativos a propiedades incorpóreas y valores negociables, que se regirán por la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas aplicable a cada caso”.* Continúa la legislación comprendiendo

d) **De consultoría y asistencia y de servicios:** 4

e) **Concesión de obras públicas:** 5

Quedan **excluidos** del concepto de contrato administrativo los recogidos en el art. 3 del TRLCAP, que, de forma resumida, pueden agruparse en:

- Relación de servicio de los funcionarios públicos y los contratos regulados en la legislación laboral.





- Relaciones jurídicas derivadas de la prestación por parte de la Administración de un servicio público que los administrados tienen la facultad de utilizar mediante el abono de una tarifa, tasa o precio público de aplicación general a los usuarios.
- Convenios de colaboración en general con entidades públicas o con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales.
- Acuerdos que celebre el Estado con otros Estados o con entidades de derecho internacional público y derivados de acuerdos internacionales, o aquellos celebrados en relación con el establecimiento de tropas.
- Contratos de suministro relativos a actividades directas de los organismos autónomos de las Administraciones públicas de carácter comercial, industrial, financiero o análogo, si los bienes sobre los que versan han sido adquiridos con el propósito de devolverlos, con o sin transformación, al tráfico jurídico patrimonial, de acuerdo con sus fines peculiares, y siempre

aquéllos contratos "en los que el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes de forma sucesiva y por precio unitario sin que la cuantía total se defina con exactitud al tiempo de celebrar el contrato, por estar subordinadas las entregas a las necesidades de la Administración"; "la adquisición y el arrendamiento de equipos y sistemas para el tratamiento de la información, sus dispositivos y programas y la cesión del derecho de uso de estos últimos, así como de equipos y sistemas de Telecomunicaciones"; "los de fabricación, por los que la cosa o cosas que hayan de ser entregadas por el empresario deban ser elaboradas con arreglo a características peculiares fijadas previamente por la Administración, aun cuando ésta se obligue a aportar, total o parcialmente, los materiales precisos".

4 Título IV, art. 196 *" aquellos que tengan por objeto estudiar y elaborar informes, estudios, planes, anteproyectos, proyectos de carácter técnico, organizativo, económico o social, así como la dirección, supervisión y control de la ejecución y mantenimiento de obras, instalaciones y de la implantación de sistemas organizativos; o llevar a cabo, en colaboración con la Administración y bajo su supervisión prestaciones de investigación y estudios para la realización de cualquier trabajo técnico; asesoramiento para la gestión de bienes públicos y organización de servicios del mismo carácter; estudio y asistencia en la redacción de proyectos, anteproyectos, modificación de unos y otros, dirección, supervisión y control de la ejecución y mantenimiento de obras e instalaciones y de la implantación de sistemas organizativos; o cualesquiera otras prestaciones directa o indirectamente relacionadas con las anteriores y en las que también predominen las de carácter intelectual, en particular los contratos que la Administración celebre con profesionales, en función de su titulación académica, así como los contratos para el desarrollo de actividades de formación del personal de las Administraciones públicas".*

Respecto al de servicios, *"aquellos en los que la realización de su objeto sea de carácter técnico, económico, industrial, comercial o cualquier otro de naturaleza análoga, siempre que no se encuentren comprendidos en otros contratos; aquellos complementarios para el funcionamiento de la Administración; aquellos de mantenimiento, conservación, limpieza y reparación de bienes, equipos e instalaciones; los programas de ordenador desarrollados a medida para la Administración, que serán de libre utilización por la misma; la realización de encuestas, tomas de datos y otros servicios análogos; de gestión de los sistemas de información que comprenda el mantenimiento, la conservación, reparación y actualización de los equipos físicos y lógicos de tratamiento de la información, así como la actualización de los programas informáticos y el desarrollo de nuevos programas".*



5 Regulado en el Título V (añadido por Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas), el art. 220 dispone:

" Se entiende por contrato de concesión de obras públicas aquel en cuya virtud la Administración pública o entidad de derecho público concedente otorga a un concesionario, durante un plazo, la construcción y explotación, o solamente la explotación, de obras relacionadas en el artículo 120 o, en general, de aquellas que siendo susceptibles de explotación, sean necesarias para la prestación de servicios públicos de naturaleza económica o para el desarrollo de actividades o servicios económicos de interés general, reconociendo al concesionario el derecho a percibir una retribución consistente en la explotación de la propia obra, en dicho derecho acompañado del de percibir un precio o en cualquier otra modalidad establecida".

que tales organismos actúen en ejercicio de competencias específicas a ellos atribuidas por la Ley; contratos relativos a servicios de arbitraje y conciliación.

- Contratos relacionados con la compraventa y transferencia de valores negociables o de otros instrumentos financieros y los servicios prestados por el Banco de España y operaciones financieras de cualquier modalidad realizadas para financiar las necesidades previstas en las normas presupuestarias aplicables, tales como préstamos, créditos u otras de naturaleza análoga.

- Contratos relacionados con instrumentos financieros derivados concertados para cubrir los riesgos de tipo de interés y de cambio derivados de los anteriores; y encomiendas de gestión que se realicen a las entidades y a las sociedades cuyo capital pertenezca totalmente a la propia Administración pública.

