

EL CONTRATO ADMINISTRATIVO ANTE LAS JURISDICCIONES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA Y CIVIL

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. CONTRATO ADMINISTRATIVO Y CONTRATO CIVIL CELEBRADO POR LA ADMINISTRACIÓN EN LA JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. FASES EN LA EVOLUCIÓN: A) *Desde la creación de los Consejos Provinciales hasta la Ley de 13 de septiembre de 1888.* B) *Desde la Ley de 13 de septiembre de 1888 hasta la Ley de 27 de diciembre de 1956:* a) El objeto del contrato como elemento básico para caracterizarlo de administrativo. b) *¿Carácter administrativo de los contratos instrumentales?*: 1. Contratos instrumentales típicos. 2. Contratos instrumentales atípicos. c) Contratos administrativos atípicos que no tienen por objeto obras o servicios públicos. d) Contratos administrativos típicos que no tienen por objeto obras o servicios públicos. C) *Desde la Ley de 27 de diciembre de 1956 a la Ley de Contratos del Estado, de 8 de abril de 1965:* a) Interpretación jurisprudencial del artículo 3.º a). b) Interpretación jurisprudencial del artículo 1.º en lo que afecta a la actividad contractual de la Administración. c) Contratos administrativos tradicionales que tienen por objeto obras o servicios públicos. d) Contratos instrumentales. e) Contratos administrativos atípicos que no tienen por objeto obras o servicios públicos. f) Contratos administrativos típicos que no tienen por objeto obras o servicios públicos. D) *Desde la Ley de Contratos del Estado, de 8 de abril de 1965, y su Reglamento, de 28 de diciembre de 1967, hasta la actualidad:* a) Contratos típicos administrativos, que tienen por objeto directo obras, servicios o suministros. b) Contratos atípicos administrativos que no tienen por objeto directo obras, servicios o suministros: 1. Contratos típicos instrumentales: 1.1. Contratos instrumentales que sus normas privativas son jurídico privadas. 1.2. Contratos instrumentales cuyas normas privativas son jurídico administrativas. 2. Contratos típicos que no tienen carácter instrumental pero que son administrativos. c) Contratos administrativos atípicos que no tienen por objeto directo obras, servicios o suministros. d) La jurisprudencia contencioso-administrativa: 1. Interpretación jurisprudencial del artículo 3.º a). 2. Interpretación jurisprudencial del artículo 1.º en lo que afecta a la actividad contractual de la Administración. 3. Contratos administrativos tradicionales que tienen por objeto directo obras o servicios públicos. 4. Contratos instrumentales. 5. Contratos administrativos atípicos que no tienen por objeto obras o servicios públicos. 6. Contratos administrativos típicos que no tienen por objeto obras o servicios públicos.—III. CONTRATO ADMINISTRATIVO Y CONTRATO CIVIL CELEBRADO POR LA ADMINISTRACIÓN EN LA JURISPRUDENCIA CIVIL: A) *La jurisdicción ordinaria, fuero común y atrayente en materia contractual.* B) *La absorción de esta competencia contractual sólo puede verificarse por Ley.* C) *El contrato administrativo es el que tiene por objeto directo e inmediato obras o servicios públicos actuando en ellos la Administración como poder público.* D) *La jurisprudencia civil y los contratos instrumentales.*

I

INTRODUCCIÓN

Dentro de la actividad contractual desarrollada por la Administración, nuestro Derecho positivo regula unos contratos denominados administrativos, y otros conceptuados como civiles.

Lo importante es que esta bipartición conlleva otra de índole jurisdiccional, ya que de los contratos civiles celebrados por la Administración conoce la Jurisdicción ordinaria, y de los administrativos, la contencioso-administrativa.

El contrato administrativo es una institución que debe su progresiva sustantividad, en primer lugar, a una fecunda labor de nuestros Tribunales administrativos y a la Jurisprudencia de conflictos, y en segundo término, al paulatino proceso de elaboración científica del Derecho administrativo, proceso en el que la doctrina ha jugado un papel fundamental (1).

Pretendo iluminar en este trabajo, a través de un análisis de la Jurisprudencia contencioso-administrativa, la expansión y sustantividad del contrato administrativo, precisamente por obra y gracia de los Tribunales contencioso-administrativos. Creo que nuestra Ley Jurisdiccional y la vigente Ley de Contratos del Estado no han hecho otra cosa que consagrar una enjundiosa labor de los Tribunales administrativos.

Junto con esta finalidad, he querido examinar también el contrato administrativo bajo el prisma de los Tribunales ordinarios, perspectiva ésta que ha sido prácticamente olvidada por aquellos que se han enfrentado con el análisis del contrato administrativo.

(1) Como indica MARTÍN-RETORTILLO, S., "partiendo de la atribución jurisdiccional señalada y de las normas de valor fundamentalmente formal a que nos hemos referido, a pesar de no mantener una línea uniforme, la jurisprudencia de conflictos y la del Tribunal Supremo han ido elaborando una caracterización sustantiva del contrato administrativo, que a su vez repercutiría en normas posteriores. Creo que hoy podemos hablar nosotros ya de una serie de caracterizaciones materiales de los contratos administrativos, y surgen espontáneas las expresiones, cláusulas exorbitantes, prerrogativas, falta de igualdad de las partes, etc. Pues bien, es cierto que la jurisprudencia no ha formado un cuerpo de doctrina homogéneo, unitario, armónico; ello no obsta, sin embargo, para reconocerle que ha sido ella la que ha elaborado esos conceptos que precisamente son hoy los que nos sirven como criterios caracterizadores y además es preciso reconocerle el mérito de que los formuló cuando ni siquiera textualmente tenían sede en los textos positivos". *El Derecho civil en la génesis del Derecho administrativo y de sus instituciones*, Sevilla, 1960.

La Jurisdicción ordinaria mantiene su carácter expansivo, como veremos a través del análisis de la jurisprudencia de los Tribunales ordinarios. La Jurisdicción ordinaria es común y atrayente, considerándose la materia contractual, en principio, como fundamentalmente civil y sometida al Derecho común.

Consecuencia del carácter expansivo de la Jurisdicción ordinaria y de la contencioso-administrativa en materia contractual de la Administración, ha sido el que determinados contratos celebrados por la Administración hayan sido conocidos por la Jurisdicción ordinaria y por la contencioso-administrativa (2).

Esta dualidad jurisdiccional condiciona absurdamente la sustantividad del contrato administrativo, por lo que sería de desear la desaparición de esta dualidad (3).

II

CONTRATO ADMINISTRATIVO Y CONTRATO CIVIL CELEBRADO POR LA ADMINISTRACIÓN EN LA JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. FASES EN LA EVOLUCIÓN

A) *Desde la creación de los Consejos Provinciales hasta la Ley de 13 de septiembre de 1888* (4).

Adoptando un criterio orgánico, el artículo 1.º del Reglamento sobre el modo de proceder el Consejo Real, Real Decreto de 30 de diciembre de 1846, señalaba:

“Corresponde al Consejo Real conocer en primera y única instancia: 1.º De las demandas contenciosas sobre el cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos de los contratos y remates celebrados directamente por el Gobierno o por las Direcciones Generales de los diferentes ramos de la Administración Civil.”

(2) Los contratos celebrados entre la Administración promotora de viviendas de protección oficial y los constructores se reputan como administrativos en la sentencia de 5 de abril de 1965 (Sala de lo Contencioso) y como civiles en la sentencia de 22 de febrero de 1966 (Sala de lo Civil).

(3) Partidario de la unidad jurisdiccional, aunque con otro planteamiento del contrato administrativo, lo es PARADA VÁZQUEZ: *Los orígenes del contrato administrativo en el Derecho español*, Sevilla, 1963, pp. 8, 9 y 10.

(4) Seguimos las consideraciones expuestas por PARADA VÁZQUEZ: *ob. cit.*

De este precepto transcrito, señala PARADA VÁZQUEZ, se deduce el fuero total para los contratos celebrados por la Administración (5).

El criterio orgánico se reprodujo, a juicio de PARADA, en el Real Decreto de 27 de febrero de 1852 (6).

Distinto punto de vista era el que mantenía el artículo 8.º, párrafo 3.º, de la Ley de 2 de abril de 1845, sobre organización y atribuciones de los Consejos Provinciales, ya que indicaba ser de su competencia el:

“Cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos de los contratos celebrados por la Administración Civil, o con los provinciales y municipales, para toda especie de servicios y obras públicas.”

Se establecía aquí el criterio de la finalidad: obra o servicio, lo que traía aparejado el fuero parcial.

A la vista de los preceptos citados, PARADA VÁZQUEZ afirma que la atribución total o parcial, en materia contractual, a la Jurisdicción administrativa, no podía sostenerse tajantemente en los inicios, aunque el Consejo Real zanjó el problema, al exigir, para que el contrato fuera conocido por los Tribunales administrativos, que tuviera por finalidad una obra o servicio público (7).

Ya desde los inicios van a comenzar los conflictos entre la Jurisdicción ordinaria y la administrativa.

Hasta el año 1864 se exige como necesario para el conocimiento por los Tribunales administrativos que el contrato tenga por objeto directo e inmediato una obra o servicio público.

Los contratos instrumentales y los relativos a la gestión del patrimonio privado de la Administración son competencia de la Jurisdicción ordinaria. Así el arrendamiento de locales para servicios públicos (Real Decreto de competencia de 27 de octubre de 1847, *Asunto Juan de Dios*).

A partir de 1861 se va a aceptar en varios Decretos de competencia la competencia de los Tribunales administrativos sobre los contratos instrumentales. En este sentido, el Real Decreto de 11 de diciembre de 1861 (*Asunto Castro*) y el Real Decreto de 8 de octubre de 1864 (*Asunto Verder*), que indicaba:

“Porque el arriendo de una casa para el servicio de una Corporación municipal viene a satisfacer directa o indirectamente una necesidad indispensable.”

(5) PARADA VÁZQUEZ: *ob. cit.* pp. 97 y 98.

(6) PARADA VÁZQUEZ: *ob. cit.*, pp. 102 y 103.

(7) PARADA VÁZQUEZ: *ob. cit.*, p. 96.

En el año 1865, al criterio del servicio público se yuxtapone el del interés general, como motivo determinante para ampliar la competencia de la Jurisdicción administrativa. Fue lo ocurrido con contratos relativos a la gestión del patrimonio privado de la Administración, como las ventas de bienes nacionales, y con los contratos referentes a los aprovechamientos forestales (8).

Por supuesto, era indiscutible, para que existiera contrato administrativo, el que una de las partes fuera la Administración, ya que así lo exigía el Derecho positivo.

No obstante, en alguna ocasión se planteó el problema de la posible existencia de contratos administrativos entre particulares, desechándose tal posibilidad. El Decreto de competencia de 20 de octubre de 1870, en su *segundo considerando*, estableció:

“Que no puede calificarse de administrativo el contrato impugnado por don Luis LAS, toda vez que fue celebrado entre un particular y una colectividad de regantes que no tiene carácter público, y sólo se proponía ejecutar ciertas operaciones para la mejor distribución sin duda de las cargas y beneficios entre los regantes.”

B) Desde la Ley de 13 de septiembre de 1888 hasta la Ley de 27 de diciembre de 1956.

El artículo 5.º de la Ley de 13 de septiembre de 1888, reproducido literalmente en el mismo artículo del texto refundido de 8 de febrero de 1952, preceptuaba:

“Continuarán, sin embargo, atribuidas a la Jurisdicción contencioso-administrativa las cuestiones referentes al cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos de los contratos celebrados por la Administración Central, provincial y municipal para obras y servicios públicos de toda especie.

Continuarán también atribuidas a dicha Jurisdicción aquellas cuestiones respecto de las cuales se otorgue el recurso, especialmente en una Ley o Reglamentos, si no estuviesen comprendidas en las excepciones del artículo anterior” (9).

(8) Hemos tomado las referencias de PARADA VÁZQUEZ: *ob. cit.*, donde detenidamente se examina el problema en las pp. 113 a 149.

(9) A diferencia de lo que ocurre en el actual sistema de la Ley Jurisdiccional, en el que sólo por una Ley pueden atribuirse cuestiones a la Jurisdicción contencioso-administrativa (art. 3.º, c), con anterioridad a 1894 esta atribución podía haberse hecho también por vía reglamentaria.

¿Cuál fue la postura jurisprudencial durante este período?

a) *El objeto del contrato como elemento básico para caracterizarlo de administrativo.*

Junto con la presencia de la Administración, el objeto del contrato es elemento fundamental para que la jurisprudencia repunte como administrativo un contrato celebrado por la Administración.

El contrato administrativo es el que tiene por objeto obras o servicios públicos. En esta dirección, entre otras, las sentencias de 17 de octubre de 1908, 14 de mayo de 1921 y 23 de mayo de 1956 (*Rep. Aranzadi 2.297*).

También en esta línea, los Decretos de competencia de 24 de abril de 1902, 28 de mayo de 1900, 26 de febrero de 1904, 22 de junio de 1920, 30 de enero de 1900 y 2 de marzo de 1903.

En otras ocasiones, la Jurisprudencia juega con otros elementos, junto con el objeto, para caracterizar al contrato de administrativo (10).

b) *¿Carácter administrativo de los contratos instrumentales?*

La Jurisprudencia y los Decretos de competencia en este período se muestran contradictorios a la hora de valorar contratos cuya vinculación directa e inmediata con la obra o servicio público es problemática, lo que motiva una valoración del supuesto concreto.

El Real Decreto de competencia de 31 de enero de 1903 califica de civil el arrendamiento de edificios para la instalación de dependencias del Estado. La sentencia de 18 de enero de 1946 (*Rep. Aranzadi 311*) reputa como civil la compra de una casa contigua a una Diputación, para ampliar los servicios de ésta.

1. *Contratos instrumentales típicos.*

Frente a la anterior dirección, el auto de 16 de febrero de 1934 calificó como administrativo un contrato claramente instrumental a nuestro juicio, cual fue la intervención de un arquitecto en la confección

(10) Se hace referencia a la causa y a la forma, aunque por sí solos no bastan para caracterizar al contrato administrativo, al menos en este período que analizamos. Un estudio de la Jurisprudencia de los años 1950 a 1956 sobre estos aspectos en BOQUERA OLIVER: *La caracterización del contrato administrativo en la reciente jurisprudencia francesa y española*, núm. 23 de esta REVISTA, pp. 193 y ss.

de unos planos para la construcción de un mercado. Indica el mencionado auto:

“No cabe el supuesto de hacer la distinción entre el encargo para la formación del plano del mercado y su misma construcción, estimándolos como cuestiones de distinta naturaleza, la una civil, la otra administrativa, porque sin el plano no era factible la construcción del mercado.”

La sentencia de 14 de febrero de 1947 (*Rep. Aranzadi* 179) configura el arrendamiento de un local para instalar una escuela, contrato claramente instrumental, como contrato administrativo, ya que tenía por objeto un servicio público (11).

Los dos supuestos contemplados nos presentan contratos típicos civiles que se convierten en típicos administrativos, ya que, como indica MONTORO PUERTO, para que el contrato típico civil se convirtiera en atípico administrativo es preciso que el Ordenamiento jurídico prohiba expresamente la aplicación por vía directa o subsidiaria de las normas civiles (12), cosa que en la época que analizamos no establecía el Derecho positivo, y, por otra parte, la Jurisprudencia examinada no puso reparos a esta utilización instrumental del Derecho privado.

2. *Contratos instrumentales atípicos.*

Tal es el supuesto que se contempla en la sentencia de 10 de octubre de 1921, relativa a un convenio celebrado entre el Ayuntamiento de León y el Estado. En virtud de este convenio, el Ayuntamiento se comprometía a comprar dos casas, derribarlas y, en el solar resultante, construir el edificio que alojaría los servicios de Correos y Telégrafos.

Respecto de la naturaleza jurídica del convenio, la sentencia indicaba que le faltaban:

“De una parte, los requisitos característicos del mandato, si se atiende a su génesis, a las formalidades del mismo y a la finalidad que con su celebración se persiguió, sin que, de otra, constituya una verdadera contrata directa de ejecución de obra, ni entre el

(11) Ante el Tribunal Provincial el fiscal alegó incompetencia de jurisdicción porque se trataba de un contrato de arrendamiento. Es evidente, a nuestro juicio, que el caso contemplaba un contrato típico civil transformado en típico administrativo.

(12) MONTORO PUERTO: *Contratos administrativos atípicos*, Madrid, 1969, p. 54.

Estado y el Ayuntamiento de León, ni entre aquél y el contratista adjudicatario, como lo comprueban las condiciones impuestas al repetido Municipio de sacarla a subasta, para que un tercero y no él la ejecutara, y el hecho de la negativa, dada a la subrogación pretendida de los derechos y obligaciones del contrato de que se trata, por parte de la Corporación municipal leonesa en favor del susodicho rematante" (*Segundo Considerando*).

c) *Contratos administrativos atípicos que no tienen por objeto obras o servicios públicos.*

La Jurisprudencia se enfrentó con tal situación en una sentencia de 25 de abril de 1931 (*Rep. Aranzadi 3.371*), la cual manifiesta:

"Lo que las Sacramentales (se trataba de las de San Isidro, San Justo, San Lorenzo y Santa María de la Cabeza) se obligaban a pagar al Ayuntamiento por cada inhumación que hicieran en sus respectivos cementerios, era tal abono condición necesaria para que éstas se realizasen y, por tanto, la materia sobre la cual tal convenio versaba no era civil, sino administrativa" (*Primer Considerando*).

d) *Contratos administrativos típicos que no tienen por objeto obras o servicios públicos.*

La utilización de contratos típicos civiles no se realiza en los supuestos que examinaremos, de forma instrumental para obras o servicios públicos, sino con otros fines.

La sentencia de 20 de abril de 1936 (*Rep. Aranzadi 1.010*) cataloga como contrato administrativo la venta hecha por un particular de un solar al Patronato de Casas Militares. A mi juicio, el contrato no tenía por objeto ni obra ni servicio público, aunque así pretendía sostenerlo la sentencia, sino fines, a lo sumo, de interés general. El *segundo considerando* indicaba:

"Se concibe el servicio público como se deduce de sus elementos constitutivos, como una creación de los gobernantes ante los fenómenos del progreso social, que se traduce en actividades estimuladas por cierto coeficiente de civilización y cultura, reguladas

jurídicamente por métodos administrativos de continuidad y permanencia sobre las cuales los poderes públicos conservan la iniciativa y el dominio de régimen y control, mediante ordenamientos dirigidos a la realización del fin colectivo, según sea el objeto de dichas actividades, que en suma le convierten en soportes del Estado, con obligaciones de Orden jurídico susceptibles de recibir una acción positivamente organizada.”

La sentencia de 11 de febrero de 1942 (*Rep. Aranzadi 205*) conceptúa como administrativo el contrato de arrendamiento celebrado entre un particular y un Ayuntamiento, contrato por el cual el particular ponía a disposición de la Corporación sus carruajes para el uso de concejales y empleados municipales.

Es curioso destacar la diversa argumentación hecha por el Tribunal Provincial y el Tribunal Supremo.

Para el primero, el contrato es administrativo, porque el arrendador se sometía a los Tribunales administrativos:

“Sin que la invalidez o ineficacia de dicha cláusula pueda en este trámite discutirse sin entrar en el fondo del pleito” (*Segundo Considerando*).

Según el Tribunal Supremo, el contrato es administrativo porque:

“Se tuvieron en cuenta finalidades públicas de interés municipal” (*Primer Considerando*) (13).

La etapa que hemos analizado es, a nuestro juicio de capital importancia en la vida del contrato administrativo, ya que sus fronteras se vieron considerablemente ensanchadas por la Jurisprudencia.

El carácter expansivo de las decisiones de nuestros Tribunales admi-

(13) Durante el período 1950 a 1956 la jurisprudencia, indica BOQUERA, ha señalado como administrativos a determinados contratos, sin que explique, por considerarlos evidentes, las razones de su afirmación. Así el contrato de arrendamiento del servicio público de limpieza celebrado entre un Ayuntamiento y una sociedad (sentencia de 9 de marzo de 1950); el contrato de depósito de trigo constituido por el Estado, conforme a las disposiciones de la Ley de 30 de mayo de 1936 (sentencias de 28 de febrero de 1952 y 27 de mayo de 1952); la concesión del servicio de reforma de amillaramiento (sentencia de 29 de octubre de 1952).

Los contratos de gestión del patrimonio privado se reputan como civiles. Así el Decreto resolutorio de competencia de 21 de mayo de 1955, relativo al contrato de arrendamiento de una plaza de toros entre un Ayuntamiento y un particular. BOQUERA: *ob. cit.*, p. 208.

nistrativos se pone de manifiesto en la aceptación, aunque parcial, de los contratos instrumentales, tanto atípicos como típicos, en la admisión de contratos administrativos atípicos que no tenían por objeto obras o servicios públicos y, finalmente, en la configuración de contratos administrativos típicos que tampoco tenían por objeto obras o servicios públicos.

C) *Desde la Ley de 27 de diciembre de 1956 a la Ley de Contratos del Estado de 8 de abril de 1965.*

El artículo 3.º de la vigente Ley Jurisdiccional indica que: La Jurisdicción contencioso-administrativa conocerá de:

“Las cuestiones referentes al cumplimiento, inteligencia, resolución y efectos de los contratos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, celebrados por la Administración pública cuando tuvieren por finalidad obras o servicios públicos de toda especie.”

La interpretación de este apartado a) del artículo 3.º ha dado lugar a diferentes posiciones doctrinales.

Según BOQUERA OLIVER, “en un primer examen de este artículo parece claro que si han tenido que someter expresamente los contratos de la Administración a la Jurisdicción contencioso-administrativa es porque no todos ellos caben en el párrafo primero del artículo 1.º, “actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo”, y, por tanto, la expresión “cualquiera que sea su naturaleza jurídica”, que podría interpretarse en diversos sentidos significa que la Jurisdicción contencioso-administrativa será competente para conocer de las cuestiones que surjan, tanto de los contratos administrativos como de los contratos civiles de la Administración, siempre que tuvieren por finalidad obras o servicios públicos de toda especie” (14).

A su juicio, “los contratos administrativos, cualesquiera que sean las ‘causas’ que mueven a las partes tienen una única causa: la realización de un servicio público. Esta causa precisamente convierte al contrato en administrativo, y determina su ‘cumplimiento, inteligencia, resolución y efectos’. Por esta causa, la Administración interviene necesariamente con capacidad pública en el contrato, y el particular se encuentra obligado a aceptar que intervenga de esta forma” (15).

(14) BOQUERA OLIVER: *ob. cit.*, p. 208.

(15) BOQUERA OLIVER: *ob. cit.*, p. 209.

BOQUERA comprende que esta interpretación tropieza, en primer término, con el "cualquiera que sea su naturaleza jurídica", "que deberíamos entender se refiere a los distintos tipos de contrato (arrendamiento, compraventa, etc.), pero en este caso sobraría en el texto de la Ley de lo Contencioso-administrativo" (16).

La segunda dificultad estriba en el problema de aplicar en el Derecho público la noción de causa, nacida en el ámbito del Derecho privado (17).

Sin embargo, señala BOQUERA, "creemos que esta interpretación sería fecunda para la teoría de los contratos administrativos, pero habría que replantear y profundizar, a la luz de los principios del Derecho administrativo, los problemas de la causa de los contratos (18).

A juicio de MARTÍN-RETORTILLO, "al someter a la Jurisdicción contenciosa los contratos de la Administración, cualquiera que sea su naturaleza, explícitamente se reconoce que tales contratos pueden ser de distinta naturaleza. Esta afirmación, para que no carezca de sentido el texto de la Ley, hay que referirla, naturalmente, a la posible naturaleza pública o privada de dichos contratos" (19).

Es posible, por tanto, la existencia de contratos privados de la Administración que tengan por finalidad obras o servicios públicos, y de los que conocerá la Jurisdicción contencioso-administrativa. Si no lo entendemos así, señala MARTÍN-RETORTILLO, negamos todo significado a la expresión "cualquiera que sea su naturaleza" (20).

CLAVERO ARÉVALO indica que en la Ley de 1956 existen restos del planteamiento de la legislación anterior. El artículo 3.º es complemento del artículo 1.º Aunque no se enuncie el "sin embargo", la Jurisdicción contenciosa conocerá de determinados actos de naturaleza civil, como hay contratos que, aun sin tener específica naturaleza administrativa, le pueden ser atribuidos por una Ley (21).

(16) BOQUERA OLIVER: *ob. cit.*, p. 209.

(17) BOQUERA OLIVER: *ob. cit.*, p. 209.

(18) BOQUERA OLIVER: *ob. cit.*, pp. 209 y 210.

(19) MARTÍN-RETORTILLO, S.: *El Derecho civil en la génesis del Derecho administrativo y de sus instituciones*, Sevilla, 1960, p. 159.

(20) MARTÍN-RETORTILLO, S.: *ob. cit.*

(21) Tesis desarrollada por CLAVERO ARÉVALO en el curso "La jurisdicción contenciosa", celebrado en el Instituto García Oviedo, de la Universidad de Sevilla, en el año 1957, y recogida por MARTÍN-RETORTILLO, S.: *ob. cit.*, pp. 161 y 162. Acertadamente señala MARTÍN-RETORTILLO que se trata de restos del sistema anterior, "pues en relación con el desarrollo vigente no puede sostenerse, ya que los contratos administrativos están únicamente caracterizados por esa diferenciación jurisdiccional", *ob. cit.*, p. 162.

PARADA VÁZQUEZ manifiesta que el texto de la Ley sólo “tiene sentido con referencia a las diversas naturalezas jurídicas existentes dentro del Derecho privado. Así los contratos privados de la Administración pueden ser civiles, mercantiles, laborales, y dentro de éstos caben a su vez nuevas distinciones por diversidad de naturaleza” (22).

Según BOLEA FORADADA, con la frase “cualquiera que sea su naturaleza jurídica” entendemos que la Ley no ha querido referirse a la naturaleza pública o privada de los contratos de la Administración, sino a su diversidad dentro de la tipología contractual; con esta interpretación, a la Jurisdicción contencioso-administrativa corresponderá conocer de las pretensiones derivadas de los contratos de la Administración referentes a obras o servicios públicos, sea cual sea la variedad en la que la figura contractual se manifieste.

Así, tanto conocerá de los contratos típicos como de los atípicos, de los precontratos, de los contratos traslativos de dominio (compraventa, permuta, cesión y donación), de los traslativos del uso o disfrute (arrendamiento, comodato, precario y mutuo), de los de trabajo y gestión (prestación de servicios, empresa, transportes, cesión y mandato), de los de sociedad, custodia y garantía, siempre que cualquiera de tales figuras tenga directa relación con una obra o con la prestación de un servicio público (23).

A juicio de VILLAR PALASÍ, la fórmula del “cualquiera que sea su naturaleza jurídica”, empleada por la Ley, “no aclara demasiado ni delimita cuáles son en concreto los contratos que hay que atribuir a dicha Jurisdicción” (24).

Analizados los diferentes planteamientos doctrinales sobre el apartado a) del artículo 3.º, expondré seguidamente mi punto de vista sobre el mismo y sobre el artículo 1.º de la Ley Jurisdiccional.

Ante la inexistencia de un cuerpo legal que consagrara las diferentes manifestaciones de la actividad contractual de la Administración, las diferentes clases de contratos administrativos (25), los artículos 1.º y 3.º

(22) PARADA VÁZQUEZ: *ob. cit.*, p. 9, en nota 2.

(23) BOLEA FORADADA, en *Comentarios a la Ley de lo Contencioso-Administrativo*, por TRUJILLO, QUINTANA Y BOLEA, tomo I, Madrid, 1965, pp. 173 y 174.

(24) VILLAR PALASÍ: *Lecciones sobre contratación administrativa*, Madrid, 1969, p. 32. Indica que “la frase cualquiera que sea su naturaleza jurídica” daba lugar a dos posibles interpretaciones, referidas: una, al tipo contractual, y otra —más correcta—, a su carácter público o privado”, p. 40.

(25) Respecto del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales y su configuración de la actividad contractual administrativa puede consultarse: GARCÍA DE ENTERRÍA: *Dos regulaciones orgánicas de la contratación administrativa*, núm. 10 de esta REVISTA, p. 269, ENTRENA CUESTA: *Consideraciones sobre la teoría general de los con-*

de la Ley de lo Contencioso están redactados de tal forma que permiten integrar en los mismos y, por tanto, dentro de la competencia de la Jurisdicción contencioso-administrativa, las diferentes clases de contratos administrativos consagrados por la jurisprudencia anterior a la Ley y que hemos examinado.

Veamos el artículo 3.º

La aparición del término "finalidad" no puede estimarse, a mi juicio, como una sustitución del concepto "objeto directo e inmediato". Sabido es que los términos objeto y fin del contrato no están lo suficientemente perfilados en la doctrina civilista y tampoco, como veremos, para la Jurisprudencia contencioso-administrativa posterior a la Ley. Creemos que en la redacción del artículo 3.º sigue latiendo la idea de que sólo los contratos que tengan por finalidad directa e inmediata, por objeto directo e inmediato, obras o servicios públicos pueden catalogarse sin vacilaciones como administrativos. Este, por otra parte, ha sido el criterio mantenido posteriormente por la jurisprudencia.

El término "cualquiera que sea su naturaleza jurídica" no puede entenderse en el sentido de que un contrato típico civil pueda tener por objeto directo e inmediato obras o servicios públicos, convirtiéndose de esta forma en administrativo. Ni han existido con posterioridad a 1956 tales supuestos ni tampoco se han presentado con posterioridad a la Ley Jurisdiccional. Por otra parte, tal posibilidad ha sido negada por la jurisprudencia en varias ocasiones, como expondremos.

¿Qué posibilidades ofrecía, por tanto, el término "cualquiera que sea su naturaleza jurídica"? Estimo que, conectada esta expresión con el objeto o fin del contrato, no inmediato, sino mediato, podía admitirse perfectamente con carácter definitivo la índole administrativa de los contratos instrumentales. En ellos, la Administración podía utilizar perfectamente de forma táctica el Derecho civil. Así, por ejemplo, el contrato de arrendamiento de una casa para instalar una escuela, contrato instrumental, debe reputarse administrativo. Cualquiera que sea la naturaleza del contrato, si tiene carácter instrumental respecto de la obra o ser-

tratos de la Administración, núm. 24 de esta REVISTA, p. 58. MARQUÉS CARBÓ: *Impresiones sobre el nuevo Reglamento de Contratación*, "Revista de Estudios de la Vida Local", núm. 71; GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, vol. II, 3.ª ed., Madrid, 1966, p. 41, nota 28; MONTORO PUERTO: *ob. cit.*, pp. 99 a 103. Indica este autor que "el Reglamento en cuestión no regula ningún contrato administrativo en concreto". Sobre su punto de vista respecto de los contratos típicos y atípicos en la contratación local, véase p. 103.

vicio público, debe considerarse como administrativo (26). La Jurisprudencia, como examinaremos, se ha pronunciado en diferentes ocasiones en esta dirección (27).

Con estas consideraciones podemos resumir nuestro punto de vista respecto del artículo 3.º, a), indicando que en él tienen cabida :

1. Los contratos administrativos que tienen por objeto directo e inmediato obras o servicios públicos y que están regulados por el Derecho administrativo.

2. Los contratos instrumentales, típicos o atípicos, que tienen por objeto, por finalidad mediata e indirecta obras o servicios públicos.

Examinado el artículo 3.º, a), pasemos al artículo 1.º A mi juicio, pueden englobarse en él los :

1. Contratos administrativos atípicos que no tienen por objeto obras o servicios públicos.

2. Contratos administrativos típicos que no tienen por objeto obras o servicios públicos.

De todo lo expuesto se deduce que, por lo que respecta a la materia contractual, ni el artículo 1.º ni el 3.º a), de la Ley de lo Contencioso suponen avances concluyentes respecto a la situación anterior, si exceptuamos la posibilidad abierta a los contratos instrumentales, con la interpretación que hemos efectuado al artículo 3.º, a). Este, por otra parte, no constituye un modelo de precisión jurídica, cosa perfectamente comprensible si se tiene en cuenta que la Ley de lo Contencioso no es un texto contractual.

Manifestado nuestro punto de vista sobre el contrato administrativo a la luz de la Ley Jurisdiccional, examinaremos seguidamente la Jurisprudencia contencioso-administrativa sobre cada uno de los temas tratados.

(26) Sobre el contrato instrumental puede consultarse: CAMMEO: *I contratti della pubblica amministrazione*, Firenze, 1954, pp. 121 y ss. Los contratos instrumentales, según CAMMEO, tienen por objeto la adquisición de los medios y servicios necesarios para el sostenimiento de los órganos de la Administración; GARCÍA-TREVIJANO: *Principios sobre los contratos de la Administración con especial referencia a la esfera local*, "Revista de Estudios de la Vida Local", núm. 87, p. 316.

(27) PARADA VÁZQUEZ, analizando el artículo 3.º de la Ley Jurisdiccional indica: "la exigencia de esta inmediatez entre el contrato y el servicio, no ha sido recogida por el artículo 3 de la actual Ley Reguladora, por lo que el criterio de la finalidad creemos que no debe ser entendido con esta restricción. Con ello todos los contratos privados que encajan en la categoría de los llamados instrumentales, deben tener libre entrada en la jurisdicción administrativa", *ob. cit.*, p. 15.

a) *Interpretación jurisprudencial del artículo 3.º, a).*

Cerrando paso al hecho de que la Administración utilizase de la normativa jurídico privada para contratos que tuvieran por objeto directo e inmediato obras o servicios públicos, la Sentencia de 15 de junio de 1967 acepta la siguiente doctrina:

“Si, en principio, la redacción de su artículo 3.º puede ofrecer alguna duda al recurrente, al interpretar la frase “cualquiera que sea su naturaleza jurídica”, es de recordar que se refiere en dicha expresión no a la naturaleza jurídica pública o privada, sino a la diferente tipología contractual que puede producirse en el campo de las relaciones jurídico-públicas, pues dicho precepto hay que relacionarlo con el correcto criterio mantenido en su artículo 1.º, que en correcta terminología... somete a esta jurisdicción los actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo...”
(*Sexto Considerando*) (28).

b) *Interpretación jurisprudencial del artículo 1.º en lo que afecta a la actividad contractual de la Administración.*

La sentencia de 4 de mayo de 1968 (*Rep. Aranzadi* 3.963) acepta la existencia de otros contratos administrativos, además de los recogidos en el apartado a) del artículo 3.º

“... Admitiéndose la existencia de otros contratos administrativos que no sean éstos y a los que no es necesario se refiera el artículo 3.º, pues están comprendidos dentro de los actos enumerados en el artículo 1.º de la misma Ley, que establece el ámbito general de la jurisdicción, constituyendo los artículos siguientes un desarrollo concreto de aquél en unos casos, y en otros, una enumeración de excepciones a dicho ámbito general” (*Primer Considerando* de la sentencia apelada) (29).

(28) Inconscientemente, ya que no creemos fuera ese el propósito del Tribunal, se cierra paso a la interpretación que preconizábamos cara a los instrumentales. Ya veremos que no operará así la jurisprudencia.

(29) La sentencia de 5 de abril de 1965 (*Rep. Aranzadi* 2.103) habla en su noveno considerando “del compromiso contraído a través del acto administrativo bilateral...”.

c) *Contratos administrativos tradicionales que tienen por objeto obras o servicios públicos.*

La Jurisprudencia no se ha planteado problemas de los contratos administrativos tradicionales que tienen por finalidad directa e inmediata obras o servicios públicos.

d) *Contratos instrumentales.*

La Jurisprudencia se ha mostrado partidaria de la conceptualización como administrativos de los contratos cuya finalidad indirecta y mediata constituía una obra pública o una actividad de servicio público, aunque a veces indique impropiaemente que la finalidad del contrato sea directa e inmediata.

La sentencia de 18 de febrero de 1964 (*Rep. Aranzadi 669*) contempla un supuesto de permuta de bienes de propios con la obligación de hacer una carretera.

A pesar de que el contrato contenía una cláusula de sumisión al arbitraje de equidad, estima el Tribunal que los bienes permutados eran el objeto indirecto y mediato para la construcción de una obra pública, la carretera (*Tercer Considerando*), por lo que conceptúa al contrato como administrativo, ya que:

“Basta la determinación del objeto o fin, según el apartado a) del artículo 3.º de la Ley reguladora de esta jurisdicción, independientemente de la naturaleza intrínseca de la convención...” (*Segundo Considerando*).

La sentencia de 12 de marzo de 1964 (*Rep. Aranzadi 1.040*) configura la venta al Estado de una finca para que la Dirección General de Sanidad construyera un Instituto de Higiene, como contrato administrativo por su finalidad (*Tercer Considerando*) (30).

El contrato que tenía por objeto la dirección técnica de las obras para la construcción de un Ayuntamiento, según la sentencia de 23 de marzo de 1961 (*Rep. Aranzadi 1.520*) tiene carácter administrativo.

(30) En análogo sentido las sentencias de 10 de febrero de 1959 (*Rep. Aranzadi 588*) y 16 de junio de 1959 (*Rep. Aranzadi 2.808*).

El segundo considerando de la sentencia indica que el artículo 3.º, apartado a):

“Se refuerza su primitiva redacción... con el indudable propósito de incluir en el área administrativa de modo expreso figuras contractuales atípicas o de dudosa tipificación, relacionadas directamente con la consecución del fin público.”

Manifiesta el tercer considerando que el carácter administrativo de la relación contractual viene dado:

“... Por imprimirlo, en primer término, el objeto específico de la misma, que domina cualquier otro aspecto circunstancial de tipo privado; y en segundo lugar, porque la actividad técnica contratada incide de modo principal e inmediato sobre la realización de la obra, siendo por ello inadmisibles el criterio que sustenta el Tribunal *a quo* al estimar que se trata simplemente del cumplimiento de un encargo recibido en el ejercicio de profesión liberal, que no tiene por objeto inmediato y directo la obra pública, sino que agota su contenido de arrendamiento de servicios al prestar éstos, abstracción hecha del destino que haya de darse al edificio construido.”

A mi juicio, la postura del Tribunal *a quo* era correcta, pero el Tribunal Supremo se excede en sus consideraciones al estimar que el contrato tenía por objeto directo e inmediato la obra pública.

Contratos instrumentales típicos lo son también, en mi opinión, los celebrados por la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, y así lo ha estimado el Tribunal Supremo en diferentes sentencias.

La sentencia de 7 de abril de 1962 (*Rep. Aranzadi* 1794) respecto de un contrato celebrado por la CAT lo considera administrativo por su finalidad, a tenor del apartado a) del artículo 3.º, no obstante la impronta mercantil del contrato:

“La indiferencia en el tipo de obligaciones concertadas sirve para encuadrar administrativamente todos aquellos que lo tengan intermedio o dudoso, siempre que intervenga un organismo oficial y persiga un fin público, cual aquí acontece, al figurar como parte la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes y tener como objeto la enajenación de envases vacíos procedentes de la

importación de artículos destinados al consumo para minorar con su importe el total de la operación, permitiendo fijar precios más bajos en el mercado nacional" (*Tercer Considerando*) (31).

e) *Contratos administrativos atípicos que no tienen por objeto obras o servicios* (32).

Son, en mi criterio, los supuestos que se contemplan en las sentencias de 10 de marzo de 1961 (*Rep. Aranzadi* 1.116) y 26 de junio de 1965 (*Rep. Aranzadi* 3.621).

La primera de las sentencias analiza el contrato celebrado entre la Administración y una editorial para estereotipar los escalafones de maestras y maestros. El clausulado del contrato fue redactado por la Administración (33). En el noveno considerando de la sentencia se indica:

“Que si el contrato con X “para estereotipar los escalafones separados de Maestras y Maestros, si bien no tiene una configuración definida, es *sui generis* y es de carácter público.”

La segunda sentencia contempla un contrato celebrado entre una Junta de Obras del Puerto de cierta ciudad y un Banco, en virtud del cual aquélla arrendaba a éste unos almacenes.

El supuesto no era realmente un contrato de arrendamiento, como se deducirá por el examen de la sentencia, ni tampoco tenía por objeto obras o servicios públicos de forma instrumental, sino fines de fomento.

En el tercer considerando se indica que los almacenes, al construirse por la Administración:

“Serían de gran utilidad, contribuyendo esencialmente al desarrollo del Puerto y proporcionando facilidades al comercio, lo cual revela la naturaleza esencialmente administrativa de tales almacenes. Se arriendan, además de los almacenes propiamente dichos, la vía del ferrocarril del apartadero del Servicio del Puerto, con las estaciones centrales de A a B, C y D, y una báscula de 12 tone-

(31) En análogo sentido la sentencia de 22 de octubre de 1962 (*Rep. Aranzadi* 4.027. *Tercer Considerando*).

(32) Sobre los contratos administrativos atípicos puede consultarse: MONTORO PUERTO: *ob. cit.*; PAREJO CÁMIR: *Contratos administrativos atípicos*, núm. 55 de esta REVISTA, páginas 383 y ss.

(33) El tercer considerando de la sentencia de 25 de septiembre de 1970 (*Rep. Aranzadi* 3.742) señala que hasta que se redacte un pliego de condiciones por la Administración para que haya posición de superioridad y contrato administrativo.

ladas para carros, y la finalidad del contrato, según se establece en la estipulación 2.ª de la escritura de arrendamiento del almacén número 5 es la de beneficiar y desarrollar la navegación y el tráfico marítimo; es decir, que la relación contractual tiende de modo inmediato y directo a la ejecución de un servicio público..., sin que la sumisión de una de las partes a la jurisdicción de los Tribunales ordinarios de X... tenga eficacia bastante para cambiar por sí sola la naturaleza jurídica de los contratos, ni pueda dar competencia a una jurisdicción que no la tiene.”

f) *Contratos administrativos típicos que no tienen por objeto obras o servicios públicos.*

Son, en nuestro criterio, todos aquellos celebrados por la Administración, promotora de la construcción de Viviendas de Renta limitada, y las entidades constructoras.

La Orden de 21 de febrero de 1956, que aprobó el pliego de condiciones jurídicas y económicas que habrían de regir en los concursos-subastas de obras de construcción de las viviendas aludidas, señalaba en su condición 26:

“Este contrato es esencialmente administrativo, quedando sometido el contratista a la Jurisdicción administrativa y contencioso-administrativa, renunciando al derecho común y al fuero de su domicilio.”

Estos contratos entran en la Jurisdicción contencioso-administrativa en virtud de lo dispuesto en el pliego, pero no al amparo del artículo 3.º, apartado a), sino del artículo 1.º No tienen por objeto obras o servicios públicos.

El Tribunal Supremo ha sostenido el carácter administrativo de estos contratos.

Así la sentencia de 21 de noviembre de 1960 (*Rep. Aranzadi* 3.882), que contempla el supuesto de un contrato celebrado entre una Cooperativa y una entidad constructora de viviendas, siendo esta doctrina:

“... Importa precisar que se trata de un contrato administrativo *sui generis*, puesto que la Administración del Estado no es parte contratante en él, sino una Cooperativa encuadrada sólo a ciertos efectos jerárquicos en el Ministerio de la Vivienda, y que se rige

por una normativa directamente aplicable al caso de autos, representada por el Reglamento de 24 de junio de 1955 y por el Pliego de condiciones de 21 de febrero de 1956" (*Primer Considerando*) (34).

Más precisamente en otro supuesto de construcción de viviendas de protección oficial, contemplado en la sentencia de 5 de abril de 1965 (*Rep. Aranzadi* 2.103), el Tribunal Supremo señala:

"... Del compromiso contraído a través del acto administrativo bilateral generado, al aprobar el proyecto de Viviendas de Renta limitada, con arreglo al artículo 71 del Reglamento, de una convención de Derecho público entre la Administración y los promotores..., con lo que se muestra un concierto con obligaciones recíprocas dentro del ámbito administrativo, en el que, aceptada la de hacer la proyectada obra, y no otra, por aquellos promotores, la Administración pública puede exigir e imponer el exacto cumplimiento del acto..." (*Noveno Considerando*).

La sentencia, en el mismo considerando, se muestra imprecisa, ya que introduce el contrato por la vía del artículo 3.º, señalando seguidamente que la construcción de Viviendas de Renta limitada va encaminada a "objetivos de interés general" (35).

D) Desde la Ley de Contratos del Estado, de 8 de abril de 1965, y su Reglamento, de 28 de diciembre de 1967, hasta la actualidad (36).

Los tan discutidos Ley y Reglamento de Contratos del Estado han intentado —y, a mi juicio, lo han logrado, aunque con insuficiente preci-

(34) Sobre los contratos administrativos *sui generis* puede consultarse: BOQUERA OLIVER: *Poder administrativo y contrato*, Madrid, 1970, pp. 54 a 57. En pp. 57 y 58 sus observaciones al contrato administrativo *strictu sensu*.

(35) El criterio mantenido en estas dos sentencias de conceptualizar estos contratos como administrativos, sólo ha sido negado por una sentencia de 16 de marzo de 1964 (*Rep. Aranzadi* 1.726).

(36) Sobre la Ley de Contratos del Estado pueden consultarse: CARRETERO PÉREZ: *El contrato administrativo ante la Ley de Bases de Contratos del Estado de 28 de diciembre de 1963*, núm. 45 de esta REVISTA. GONZÁLEZ BERENGUER Y URRUTIA: *El texto articulado de la Ley de Contratos del Estado*, REVL, julio-agosto 1965. PARADA VÁZQUEZ: *La nueva Ley de Contratos del Estado*, núm. 47 de esta REVISTA. VILLAR PALASÍ: *Lecciones sobre contratación administrativa*, Madrid, 1969. BOQUERA OLIVER: *Poder administrativo y contrato*, Madrid, 1970. MONTORO PUERTO: *Contratos administrativos atípicos*, Madrid, 1969. ALVAREZ GENDÍN: *Doctrina jurídica de los contratos públicos del Estado y de la Administración local*, Madrid, 1969.

sión— dar cuerpo a la Exposición de Motivos de la Ley de Bases, de 28 de diciembre de 1963 en aquella parte que indicaba :

“Que el objetivo primordial que persigue la presente Ley de Bases sea el establecer en nuestro Ordenamiento una regulación completa de los contratos del Estado, bajo principios jurídicos y administrativos acordes con las necesidades actuales.”

No obstante, en mi criterio, ambas disposiciones no han introducido innovaciones sustanciales respecto de la situación anterior, sino que ahora, en un texto específico de contratos, han consagrado la variopinta actividad contractual de la Administración elaborada por la Jurisprudencia y recogida por la Ley Jurisdiccional, aunque con las imprecisiones que vimos. La Ley de Contratos del Estado no rompe, por tanto, con el hilo de continuidad trazado por la Ley Jurisdiccional y la Jurisprudencia, sino que los acepta en su totalidad (37).

Tanto la Ley como el Reglamento de Contratos del Estado son el espejo donde se refleja la tendencia expansiva del contrato administrativo, que manifestaba la Exposición de Motivos de la Ley de Bases con estas palabras :

“La contratación del Estado es un instrumento decisivo para el desenvolvimiento de la acción social y para la verificación de los planes de fomento... Porque de la excepción se ha pasado a la regla general a lo largo de estos cincuenta años : del Estado inhibicionista o del puro Estado de Derecho de primeros de siglo, al Estado social o promotor permanente de los intereses públicos que ahora integramos; de la simplicidad de las realizaciones, a las grandes programaciones. Al situarse el contrato en este plano y transformarse en pieza maestra del nuevo estilo de operar administrativo, resulta notorio que los negocios de la Administración han de ser objeto de una disciplina acomodada no sólo en el aspecto puramente jurídico, sino también en el orgánico.”

(37) Sobre la configuración del contrato administrativo en el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, la doctrina ha debatido ampliamente. Sobre esta disposición pueden consultarse: GARCÍA DE ENTERRÍA: *Dois regulaciones orgánicas de la contratación administrativa*, núm. 10 de esta REVISTA. GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, 1966, vol. II, p. 41, nota 28. GARCÍA-TREVIJANO: *Principios...* ob. cit. ALBI: *Orientaciones generales del nuevo Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales*, REVL., núm. 71. ENTRENA CUESTA: *Consideraciones sobre la teoría general de los contratos de la Administración*, núm. 24 de esta REVISTA.

Con estas consideraciones, y al igual que hicimos al examinar los artículos 1.º y 3.º de la Ley Jurisdiccional, debemos indicar cuáles son, en nuestro criterio, los contratos administrativos que regula la Ley de Contratos del Estado.

a) *Contratos típicos administrativos, que tienen por objeto directo obras, servicios o suministros.*

El artículo 1.º de la Ley de Contratos del Estado indica que:

“Los contratos que tengan por objeto directo la ejecución de obras, o la gestión de servicios del Estado, o la prestación de suministros al mismo, estarán sometidos al Derecho administrativo y se regirán peculiarmente por la presente Ley y sus disposiciones complementarias.

Sólo en defecto del Ordenamiento jurídico administrativo será de aplicación el Derecho privado.”

A mi juicio, los únicos contratos que pueden admitirse que tengan por objeto directo obras, servicios o suministros son los tipificados en la Ley de Contratos del Estado.

Esta interpretación cierra paso a la idea de que el “cualquiera que sea su naturaleza jurídica” del apartado a) del artículo 3.º pudiera entenderse en el sentido de que existieran contratos que tuvieran por objeto directo obras o servicios y estuvieran normados por el Derecho privado. Ya indicamos que, a nuestro juicio, esta interpretación no era admisible y que la Jurisprudencia nunca se había enfrentado con supuesto similar (38).

Estos contratos del artículo 1.º van a la Jurisdicción contencioso-administrativa, a tenor de lo dispuesto en los artículos 3.º, apartado a), de la Ley Jurisdiccional, 17 de la Ley de Contratos del Estado y 54,1 de su Reglamento.

b) *Contratos típicos administrativos que no tienen por objeto directo obras, servicios o suministros.*

El párrafo 1.º del artículo 18 de la Ley de Contratos del Estado y párrafo 1.º del artículo 4.º de su Reglamento indican:

(38) El contrato de ejecución de obras públicas se contempla exclusivamente bajo un criterio personalista o subjetivista de la Administración.

“Los contratos del Estado que reconozcan un objeto diferente de los enumerados en el artículo 1.º de esta Ley, como los de compraventa de inmuebles, de muebles que no tengan la consideración de suministros, préstamo, depósito, transporte, arrendamiento, explotación patrimonial, laborales o cualesquiera otros se regirán por sus normas privativas...”

La enumeración que hace el artículo no es, como puede apreciarse, exhaustiva, sino ejemplificativa. Los contratos, por otra parte, no tienen por objeto directo obras, servicios o suministros, sino un objeto diferente. A mi juicio, en este apartado puede englobarse este tipo de contratos.

1. *Contratos típicos instrumentales.*

Estos contratos, que hemos indicado son administrativos, tienen por objeto indirecto y mediato obras, servicios y ahora suministros también. Creo que el párrafo 1.º está redactado de tal forma que permite jugar con estos supuestos.

1.1 *Contratos instrumentales que sus normas privativas son jurídico-privadas.*

A pesar de reconocer un objeto diferente del artículo 1.º, la Administración puede indicar al contratar la finalidad indirecta o mediata respecto de obras, servicios o suministros y someterlos a la Jurisdicción contencioso-administrativa. Aunque no lo hiciera —cosa extraña—, estos contratos irían al Contencioso-administrativo, a tenor de lo dispuesto en los artículos 17 de la Ley de Contratos del Estado, 54,2 de su Reglamento y en virtud del apartado a) del artículo 3.º de la Ley Jurisdiccional.

1.2 *Contratos instrumentales cuyas normas privativas son jurídico-públicas.*

Se trata de contratos cuyo carácter instrumental determina la Administración y están regulados por el Derecho administrativo. Las normas privativas de estos contratos estarán contenidas en los Pliegos de cláusulas administrativas.

Estos contratos tendrán acceso a la Jurisdicción contencioso-administrativa, porque normalmente así se especificará en los pliegos de cláusulas administrativas, y en su defecto, en virtud de los artículos anteriormente citados.

2. Contratos típicos que no tienen carácter instrumental pero que son administrativos.

Serán aquellos contratos con normas privativas jurídico-públicas que tengan un objeto diferente de los del artículo 1.º y no tengan carácter instrumental.

Son el producto del carácter expansivo del contrato administrativo, tal y como se recoge en la Exposición de Motivos de la Ley de Bases de Contratos del Estado.

Las normas privativas de estos contratos los residenciarán lógicamente ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, y si no se especifica, tendrían acceso a ella a través del artículo 1.º de la Ley Jurisdiccional, 17 de la Ley de Contratos del Estado y 54,2 de su Reglamento (39).

Como manifestaciones de este tipo de contrato podemos citar las siguientes: En primer lugar, los contratos que se celebran al amparo del Pliego de cláusulas generales para la contratación directa por la Presidencia del Gobierno con empresas consultoras de estudio, trabajos y servicios de todo orden, en materia de programación, planeamiento y coordinación económica, para la mejor elaboración del III Plan de Desarrollo Económico y Social, Pliego aprobado por la Orden de 4 de noviembre de 1970. En segundo lugar, los contratos que se celebran al amparo del Pliego de cláusulas generales para contratar estudios y servicios técnicos de la Dirección General de Carreteras, pliego aprobado por la Orden de 4 de junio de 1968.

Estos Pliegos tienen su punto de partida en los Decretos de 22 de agosto de 1970 y 4 de abril de 1968, respectivamente.

(39) A mi juicio, el término "normas privativas" hace referencia al ordenamiento normador del contrato, según se desprende del artículo 18 de la Ley de Contratos del Estado (4.º del Reglamento).

Por ello, creo que el artículo 6.º del Reglamento de Contratos del Estado es totalmente incorrecto e insuficiente cuando indica:

"A los efectos de los artículos anteriores se consideran normas privativas o específicas, reguladoras de determinados contratos del Estado, aquéllas de índole administrativa que sean de obligado cumplimiento para los órganos de la Administración al tiempo de celebrar los respectivos negocios."

c) *Contratos administrativos atípicos que no tienen por objeto directo obras, servicios o suministros (40).*

Son, a mi juicio, los contratos que se contemplan en el artículo 18, párrafo 2.º, de la Ley y 19, en relación con el 18, párrafo 2.º

Los contratos administrativos aquí comprendidos son, a nuestro juicio, los atípicos instrumentales y los atípicos no instrumentales.

Los primeros irán a los Tribunales contenciosos, en virtud de lo dispuesto en el apartado a) del artículo 3.º de la Ley Jurisdiccional y 54,2 de su Reglamento.

Los segundos irán a la Jurisdicción contencioso-administrativa a virtud de su artículo 1.º y 54,2 del Reglamento de Contratos del Estado.

(40) El Consejo de Estado se enfrentó con el problema de los contratos administrativos atípicos al dictaminar el 15 de junio de 1967 el proyecto del Reglamento General de Contratación del Estado.

Su punto de vista fue el siguiente:

"Toda labor que trate de separar los contratos civiles y los administrativos hasta los últimos límites está llamada al fracaso, porque hay zonas intermedias de imposible catalogación. La Ley de Contratos se limita a afirmar que, según su naturaleza, quedarán sometidos al ordenamiento administrativo o no, con lo cual se vuelve a replantear la significación de las viejas palabras 'obras y servicios públicos'. Mientras el principio de dualidad de jurisdicciones continúe vertebrando nuestro ordenamiento, el relativismo seguirá existiendo en materia contractual, aunque sólo sea para determinar el Juez competente. Con estos condicionamientos, no parece que el artículo 14 del proyecto aclare muchas dudas. Para estos contratos atípicos se obliga a que la Administración determine el ordenamiento jurídico aplicable y, en caso de no hacerlo, 'se regularán los efectos por lo pactado y, en su defecto, se atenderá a la naturaleza del negocio', añadiéndose que si tales contratos contuviesen cláusulas que definan prerrogativas de la Administración, tendrán los efectos que la Ley de Contratos dedica a los de naturaleza administrativa, pero sin que este solo evento implique la íntegra sumisión del negocio al ordenamiento de la expresada naturaleza'.

Resulta de este artículo que, junto a los contratos administrativos y los ordinarios, cabrá para el futuro hablar de contratos mixtos, con lo cual la complejidad en la materia se agrava notoriamente. Estima el Consejo de Estado que no puede mantenerse este criterio, porque hay que atender a la claridad y simplicidad de la norma. Es muy dudoso que pueda la Administración, autorizada en un Reglamento, determinar el ordenamiento jurídico aplicable, porque existe toda la articulación del Código Civil, que no puede ser modificada ni suprimida por declaración administrativa. En este terreno no hay más remedio que actuar por presunciones, y puesto que existen contratos administrativos por naturaleza (previstos en el artículo 8.º del proyecto en relación con el artículo 1.º de la Ley) y contratos no administrativos también por naturaleza, como son los típicos civiles o mercantiles, debe afirmarse, respecto de los atípicos, que se presumirán sometidos al ordenamiento ordinario, por la elemental razón de que el tronco común pertenece al Código Civil y debe volverse a él cuando no exista una clara sumisión del proyecto al régimen administrativo. En consecuencia, los artículos 13 y 14 del proyecto deberán suprimirse, para afirmar simplemente en uno refundido que, cuando no pueda deducirse la naturaleza administrativa, según establece el artículo 8.º, se presumirá que el contrato tendrá naturaleza ordinaria a todos los efectos."

A mi juicio, la tendencia es la de reforzar al máximo el carácter administrativo de los contratos instrumentales.

El artículo 8.º del Reglamento de Contratos del Estado señala que :

“Deben quedar sometidos al Ordenamiento jurídico-administrativo por razón de su naturaleza, además de los contratos de obras, de gestión de servicios, de suministros y de los designados expresamente en el presente Reglamento general, aquellos otros en los que coincidan las siguientes circunstancias :

1. Que la prestación a que se haya comprometido a entregar el particular esté directamente vinculada a las necesidades de un servicio público que requiera precisamente aquella prestación para su desenvolvimiento regular.

2. Que las obligaciones del contrato particular exijan un tiempo de ejecución o revistan características intrínsecas que hagan precisa una especial tutela del interés público durante el desarrollo del contrato.”

Estos contratos irán a la Jurisdicción contenciosa, a tenor de lo dispuesto en el artículo 54,2 del Reglamento de Contratos del Estado.

De todo lo expuesto pueden extraerse dos conclusiones fundamentales: en primer lugar, que la Ley de Contratos no introduce innovaciones en la tipología de la actividad contractual de la Administración, aunque establezca una regulación de fondo para los contratos enumerados en el artículo 1.º, sino que consagra una situación anterior, como indicábamos.

En segundo lugar, el problema jurisdiccional permanece invariable, y los artículos 17 de la Ley de Contratos del Estado y 54 de su Reglamento no hacen sino precisar el contenido de los artículos 1.º y 3.º, apartado a), de la Ley de lo Contencioso (41).

(41) MONTEIRO PUERTO, interpretando los artículos 1.º, 17 y 18 de la Ley, llega a la conclusión de que se ha producido un recorte en la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa en materia de contratos. *Ob cit.*, pp. 77 y 78. Según VILLAR PALASÍ, “la nueva Ley de Contratos ha supuesto una derogación de este régimen de atribución jurisdiccional (se refiere al establecido en el apartado a) del artículo 3.º de la Ley de lo Contencioso) de contratos administrativos por aplicación del artículo 18, 2.º, de la Ley, en relación con el artículo 17. Actualmente, los contratos de obras, suministros y gestión de servicios están claramente determinados por la Ley hacia la Jurisdicción contencioso-administrativa. Por otro lado, aquellos otros contratos que prevé el artículo 18, 2.º, que, según su naturaleza, deban quedar sometidos al Ordenamiento jurídico-administrativo, si otra cosa no se dice respecto a este punto en sus normas privativas, habrá que entenderlos referidos siempre a esta Jurisdicción por aplicación supletoria del

d) *La Jurisprudencia contencioso-administrativa.*

Seguidamente pasaremos al análisis de la Jurisprudencia contencioso-administrativa posterior a la Ley de Contratos del Estado.

1. *Interpretación jurisprudencial del artículo 3.º, a).*

La sentencia de 4 de mayo de 1968 (*Rep. Aranzadi 3.963*) hace suyo el primer considerando de la sentencia apelada, que indica:

“ Del examen atento de la redacción del artículo 3.º, antes citado, en su apartado a), se deduce que lo que el legislador ha querido ha sido atribuir a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de todos los contratos que tengan por objeto una obra o servicio público, sin que esto signifique que los considere a todos como administrativos y solamente a ellos, pues si no, la frase “cualquiera que sea su naturaleza jurídica” carecería de razón de ser, no cabiendo darle otra interpretación que la de estimar que la finalidad señalada en el artículo no constituye el criterio de distinción entre contratos civiles y administrativos, sino que sirve para deslindar los límites entre la Jurisdicción civil y la contencioso-administrativa . ”

2. *Interpretación jurisprudencial del artículo 1.º en lo que afecta a la actividad contractual de la Administración.*

Se encuentra en el ya citado considerando de la sentencia de 4 de mayo de 1968 (*Rep. Aranzadi 3.963*) (42).

artículo 17 de la LCE, en relación con el artículo 3.º de la LJCA. Dicho con otros términos: no se admite ahora el criterio de la obra o servicios públicos como criterio determinante de la Jurisdicción, sino que se hace referencia al criterio de la naturaleza del mismo, según la cual deba quedar o no sometida al Ordenamiento jurídico-administrativo. Exactamente, se han invertido los términos.

Así lo confirma el párrafo 2.º del artículo 54 del reciente Reglamento General, *ob. cit.*, pp. 32 y 33.

(42) Véase el apartado 2 del análisis jurisprudencial anterior a la Ley de Contratos del Estado.

3. *Contratos administrativos que tienen por objeto directo e inmediato obras, servicios públicos o suministros.*

Ningún problema se ha planteado respecto de los mismos, que se reputan como administrativos, debiendo regularse por la Ley de Contratos del Estado, según se preceptúa en su artículo 1.º

4. *Contratos instrumentales.*

La Jurisdicción contencioso-administrativa reafirma su competencia en este período para conocer de los mismos. Así, respecto de los contratos celebrados por la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes. La sentencia de 25 de noviembre de 1966 (*Rep. Aranzadi 5.702*) indica, respecto de un contrato celebrado por el mencionado organismo, que se trata de un "contrato administrativo de servicio público" (*Segundo Considerando*).

La sentencia de 25 de septiembre de 1970 (*Rep. Aranzadi 3.742*) cataloga como administrativo la venta de unos bienes de propios para urbanizar:

"Finalidad principal del contrato que nos ocupa, constituyendo el precio de referencia una de las medidas de fomento que el Ayuntamiento de X concibió para cumplir tal aspecto y finalidad pública" (*Segundo Considerando* de la sentencia apelada) (43).

La sentencia de 5 de noviembre de 1968 (*Rep. Aranzadi 4.931*) reputa en su segundo considerando como administrativo la compra de unos terrenos por la Administración para construir un aeropuerto.

(43) El carácter instrumental se niega, sin embargo, en una sentencia de 11 de junio de 1970 (*Rep. Aranzadi 3.373*). Se trataba de una enajenación de un bien de propios para construir un hotel. En el Cuarto Considerando de la sentencia apelada se indica: que el contrato no es administrativo porque no tiene como finalidad la ejecución de obras ni la prestación de servicios:

"... La circunstancia de que la enajenación contenida en la convención celebrada se hubiere llevado a cabo con la carga modal de afectar el solar vendido a un específico uso y destino que tangencial y relativamente pudiera trascender al fomento del turismo, sea idónea y suficiente para teñir de público el fin e interés directo e inmediato de la relación jurídica engendrada entre el Municipio y X, a saber, el percibo por la Corporación, y en concepto de ingreso privado, del precio pagado por la Sociedad como contraprestación de la adquisición del dominio de un bien patrimonial de propios, sujeto al régimen jurídico privado, ni mucho menos, para fundamentar la calificación de obra pública del hotel que el comprador se obligaba a edificar en el solar objeto de la compraventa."

5. *Contratos administrativos atípicos que no tienen por objeto obras o servicios públicos.*

La sentencia de 30 de enero de 1968 (*Rep. Aranzadi 3.724*) contempla el supuesto de un contrato de venta aplazada y arrendamiento de vivienda, celebrado con el Instituto Nacional de la Vivienda. El primer considerando de la sentencia indica:

“Basta examinar los ejemplares mediante los que se formalizó... para deducir que el referido contrato, otorgado por el Instituto Nacional de la Vivienda para cumplir la finalidad encomendada al mismo..., acorde con el espíritu y razón teleológica de la legislación sobre viviendas, con el mínimo de sacrificio económico, a quienes tienen imperiosa necesidad de obtenerlas, pertenece al grupo de los contratos de la Administración calificados de administrativos *strictu sensu*... Se trata de uno de los contratos aludidos en el artículo 19 de la Ley de Contratos del Estado.”

6. *Contratos administrativos típicos que no tienen por objeto obras o servicios públicos.*

Se trata de los supuestos ya indicados de contratos celebrados por la Administración promotora de Viviendas de Renta limitada y los constructores. En este sentido, la sentencia de 4 de mayo de 1968 (*Rep. Aranzadi 3.963*).

III

CONTRATO ADMINISTRATIVO Y CONTRATO CIVIL CELEBRADO POR LA ADMINISTRACIÓN EN LA JURISPRUDENCIA CIVIL

El examen que hemos efectuado de la Jurisprudencia contencioso-administrativa y del Derecho positivo pone de relieve el carácter expansivo del contrato administrativo.

En este momento, y ante la existencia de una dualidad jurisdiccional en el tema que nos ocupa, es necesario cuestionarse acerca del criterio mantenido por los Tribunales ordinarios sobre el contrato administrativo.

A) *La Jurisdicción ordinaria, fuero común y atrayente en materia contractual.*

Como indicábamos en la Introducción de nuestro trabajo, la jurisprudencia de los Tribunales ordinarios mantienen celosamente su competencia expansiva en el orden contractual, poniendo de relieve este principio en supuestos de contratos celebrados por la Administración residenciados ante los Tribunales ordinarios.

Como manifestaciones de esta tendencia pueden citarse las sentencias de 2 de febrero de 1942 (*Rep. Aranzadi 165*), 10 de noviembre de 1942 (*Rep. Aranzadi 1.265*) y 15 de octubre de 1963 (*Rep. Aranzadi 4.121*).

La de 2 de febrero de 1942 señala el fuero atrayente de la Jurisdicción ordinaria al hablar de los:

“Tribunales del fuero ordinario, representativos de la jurisdicción común y atrayente.”

En la sentencia de 15 de octubre de 1963 se indica que:

“La materia de contratación ha de ser considerada en principio como fundamentalmente civil y sometida al Derecho común.”

B) *La absorción de esta competencia contractual sólo puede verificarse por Ley.*

Consecuencia del principio anterior, y al estar delimitadas legalmente las fronteras de ambas jurisdicciones, sólo cuando se cataloga determinada actividad contractual de la Administración por Ley como contrato administrativo, acepta la Jurisprudencia civil la absorción de competencia.

Así, por ejemplo, las cuestiones relativas a aprovechamientos forestales y la especificación contenida en el artículo 222 de la Ley del Suelo (44).

La sentencia de 20 de abril de 1951 (*Rep. Aranzadi 1.019*) manifiesta en su primer considerando:

(44) Señala este artículo que: “Tendrán carácter jurídico administrativo todas las cuestiones que se suscitaren con ocasión o como consecuencia de los actos y convenios regulados en la presente Ley entre la Comisión de Urbanismo o las Corporaciones locales y los propietarios, individuales o asociados, o empresas urbanizadoras, incluso las relativas a cesiones de terrenos para urbanizar o edificar.”

“Que es doctrina reiterada en esta Sala que los contratos sobre aprovechamientos forestales de montes públicos no están sujetos al Código Civil, por cuanto constituye exclusivamente una concesión administrativa cuyo desarrollo, ejecución y cumplimiento están sometidos a la vigilancia de la Administración, de cuya intervención no se puede prescindir.”

En la sentencia de 16 de diciembre de 1970 se indica :

“... Que del examen del contenido de los contratos, cuya calificación es, en definitiva, el centro de la cuestión planteada, se pone de manifiesto que el objeto de los mismos, motivador de la compra por el Ayuntamiento de X al Patrimonio Forestal del Estado y de la posterior enajenación, por la Corporación Municipal a la Entidad demandante, de la parcela que se describe en el contrato de compraventa, es un auténtico servicio público, consistente en la construcción de los tipos de viviendas, previamente determinados, urbanización de las calles en donde se verifiquen las construcciones y dotación de agua y luz a aquellas edificaciones, manteniendo siempre la zona de construcciones bajo un buen aspecto paisajístico, con arreglo a un plan, y quedando prohibido cualquier especulación abusiva de la venta de solares, cuyos adquirentes vendrán obligados a construir, en el plazo de dos años, las parcelas que adquieran, todo lo cual evidencia que, en definitiva, la finalidad de los contratos celebrados, como las propias partes litigantes reconocen en la exposición que precede a las estipulaciones del contrato de transacción, es un indiscutible interés público, argumento con el que se identifica el punto de vista adoptado por la Sala Quinta, que, conforme a lo dispuesto en el artículo 222 de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, dice que tendrán carácter jurídico administrativo todas las cuestiones que se susciten con ocasión o consecuencia de los actos y convenios regulados en la presente Ley entre... las Corporaciones locales y los propietarios individuales o asociados o Empresas urbanizadoras, incluso las relativas a cesiones de terrenos para urbanizar o edificar” (*Segundo Considerando*).

La Jurisprudencia civil no acepta el carácter administrativo de los contratos celebrados por la Administración local, promotora para construir viviendas de renta limitada.

La sentencia de 26 de febrero de 1966 (*Rep. Aranzadi* 1.992) indica :

“Nota esencial diferencial de los contratos administrativos es el que su objeto sea una obra o servicio público, cuya cualidad no la da, necesariamente, el hallarse enunciado genéricamente como acto de la competencia de las Diputaciones Provinciales en el artículo 243 de la Ley de Régimen Local ni las referencias que los artículos 244 y 287 de la misma Ley hacen respecto a aquellos en que concurren determinados requisitos, para que caracterice a un contrato como administrativo en toda su pureza, en su proyección directa al interés público, al servicio de la colectividad; en definitiva, en atención a satisfacer una necesidad pública, cuyas características no se dan en el celebrado entre el Presidente de la Diputación Provincial de X y la actora, el cual, por su índole, si bien persigue cooperar a la solución de problemas sociales, se encuentra regulado por una legislación especial protectora del usuario de viviendas de renta limitada, cuya construcción no es exclusiva ni está encomendada preceptivamente a las Diputaciones Provinciales, como cumplimiento de un servicio público impuesto por las leyes que rigen estas Corporaciones” (*Primer Considerando*) (45).

C) *El contrato administrativo es el que tiene por objeto directo e inmediato obras o servicios públicos, actuando en ellos la Administración como poder público.*

Esta doctrina se sienta en diversas sentencias como las de 10 de noviembre de 1942 (*Rep. Aranzadi* 1.265), 15 de julio de 1944 (*Rep. Aranzadi* 958), 21 de diciembre de 1947 (*Rep. Aranzadi* 1.948,2), 25 de octubre de 1951 (*Rep. Aranzadi* 2.607), 15 de octubre de 1963 (*Rep. Aranzadi* 4.121) y 28 de octubre de 1963 (*Rep. Aranzadi* 4.220) (46).

(45) Hay que destacar que el Juez de Primera Instancia conceptuó al contrato como administrativo, y la Audiencia Territorial, como civil.

(46) Sin embargo, en alguna sentencia, como en la de 3 de enero de 1962 (*Rep. Aranzadi* 37), se pone de manifiesto las dificultades para distinguir los contratos civiles celebrados por la Administración de los administrativos:

“Que dentro de las naturales dificultades que los límites imprecisos de la cada día creciente actividad administrativa, producen para la calificación de un contrato en que interviene la Administración como parte... (*Primer Considerando.*)

D) *La Jurisprudencia civil y los contratos instrumentales.*

Los Tribunales civiles, sistemáticamente, niegan el carácter administrativo de los contratos instrumentales, al no tener por objeto directo e inmediato obras o servicios públicos.

La sentencia de 3 de julio de 1941 (*Rep. Aranzadi 892*) manifiesta que en los contratos de Derecho privado :

“La Administración actúa como cualquier sujeto de relaciones jurídicas, siquiera el objeto de éstos constituya el medio preparatorio para llegar a la ejecución de la obra o servicio público” (*Segundo Considerando*).

En la sentencia de 28 de diciembre de 1942 (*Rep. Aranzadi 1.414*) se contempla el supuesto de una permuta de terrenos para abrir dos calles. El Tribunal Supremo indica que no :

“Tenía por objeto ‘inmediato’ la apertura de las calles, sino la adquisición de un elemento preciso para llegar, en su día, a la obra urbanizadora” (*Segundo Considerando*).

La sentencia de 2 de febrero de 1942 (*Rep. Aranzadi 165*) niega el carácter administrativo al contrato celebrado para la formación de proyectos y ordenación financiera y administrativa hasta llegar al concurso de las obras municipales de abastecimiento de aguas, alcantarillado y plaza mercado.

En la sentencia de 25 de octubre de 1951 se indica que el contrato es administrativo :

“Únicamente cuando sea inmediata y directamente la ejecución de obras y servicios públicos y no cuando constituyan un trámite previo o medio preparatorio para esa ejecución.”

Enrique RIVERO YSERN

Profesor Adjunto de Derecho Administrativo
en la Universidad de Sevilla

