Informe 8/02, de 13 de junio de 2002. "Naturaleza de los contratos que celebra el Instituto Nacional de Meteorología para la prestación de servicios a usuarios".

Clasificación de los informes: 2.1.6. Calificación y régimen jurídico de los contratos. Objeto de los contratos. Contratos administrativos especiales. 2.3. Contratos o convenios excluidos.

ANTECEDENTES.

1. Por el Director General del Instituto Nacional de Meteorología, Organismo autónomo adscrito al Ministerio de Medio Ambiente se dirige a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito:

"El día 19/10/01, tuvo entrada en esta Dirección General, escrito del señor D. Eduardo Camacho, en nombre y representación de la empresa de seguros Santa Lucía S.A., en donde pone de manifiesto las dudas que tienen acerca de la naturaleza jurídico administrativa del contrato CT-1, que utiliza este Instituto, para la prestación de servicios a usuarios finales, cuyo objeto consiste en prestar un servicio a esos usuarios, a cambio de un precio público que deben de abonar, de acuerdo, con la Orden de 18 de marzo de 2000, del Ministerio de Medio Ambiente.

Para ello alega la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de octubre de 1981 Ar 4064, "la mera intervención de un sujeto público en el contrato, no lo convierte en administrativo", y la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 1993 Ar 9839, "la verdadera causa de los contratos administrativos radica en cubrir las necesidades de bienes y servicios de las distintas Administraciones, para la realización de obras públicas, o la prestación de un servicio público, siendo privados los demás contratos", y justifica sus dudas en el art. 3.1.b/ del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en virtud del cual "quedan fuera del ámbito de la aplicación de la ley, las 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".

Ante este escrito, y como consecuencia de que esta Dirección General considera que los contratos CT-1 son de naturaleza jurídico administrativa, se procede a elevar consulta al Servicio Jurídico del Ministerio de Medio Ambiente, el cual emite informe en el que señala que estos contratos deben estar ubicados en el art. 3.1.b/ del mencionado Texto Refundido, de forma que se regulan por sus normas especiales, aplicándoles los principios de la citado Texto, para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse, y que estos contratos recaen sobre un objeto en el que el interés público de la competencia de la Administración contratante, está implicada en tal medida que resulta justificada la existencia de prerrogativas exorbitantes a favor de aquélla, de manera que estas circunstancias son suficientes para considerar que aquéllos tienen naturaleza jurídico administrativa de derecho público, por la propia vinculación al cumplimiento de fines de naturaleza pública.

En este mismo informe, el Servicio Jurídico recomienda a esta Dirección General que se solicite la correspondiente consulta a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, como órgano consultivo que es, en materia de contratos administrativos.

Es por ello, que se pide, informen a este Instituto, si es correcto que estos contratos se califiquen como de naturaleza jurídico administrativa, o si por el contrario deben ser considerados de naturaleza jurídico privada.

Con tal fin, se acompaña a esta petición, copia de la consulta realizada por el señor D. Eduardo Camacho, copia del contrato CT-1, informe del Servicio Jurídico del Ministerio de Medio Ambiente, copia de la nota interior de esta unidad, en la que se propone un nuevo texto de la cláusula 2ª del contrato y Orden del Ministerio de Medio Ambiente, de 18 de marzo de 2000, por la que regulan las prestaciones del Instituto Nacional de Meteorología, sujetas al régimen de precios públicos."

2. Conforme se indica en el anterior escrito se acompaña al mismo la siguiente documentación:

a) Copia de la consulta realizada por D. Eduardo Camacho en nombre y representación de la empresa de seguros Santa Lucía, S.A., en la que expone los criterios, que se reproducen en el escrito de consulta, a favor de la tesis de la naturaleza jurídico privada de estos contratos y de su exclusión de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

b) Informe de la Abogacía del Estado de la Subsecretaría del Ministerio de Medio Ambiente, cuyos criterios, que también se reproducen en el escrito de consulta, consisten en afirmar que se trata de una relación comprendida en el artículo 3.1. b) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas afirmando expresamente la naturaleza administrativa del contrato. En dicho informe se indica que puede ser conveniente someter la cuestión objeto del presente informe a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda en su condición de órgano consultivo específico de la Administración General del Estado, de sus Organismos autónomos y demás entidades públicas estatales en materia de contratación administrativa.

Modelo de contrato de prestación de servicios sometidos al régimen de precios públicos del Instituto Nacional de Meteorología con determinadas empresas y propuesta de un nuevo texto de la cláusula 2ª del contrato, recogiendo las observaciones del informe de la Abogacía del Estado del Ministerio de Medio Ambiente.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1. Antes de entrar en el examen del fondo de la cuestión suscitada - la naturaleza jurídica de los contratos celebrados entre el Instituto Nacional de Meteorología y las empresas para la realización de prestaciones o servicios sometidos al régimen de precios públicos, conviene realizar algunas precisiones sobre la intervención que se solicita, por vía de informe, de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

En principio deberían aplicarse los criterios reiteradamente expuestos por esta Junta Consultiva en sus informes (como más reciente el de esta misma fecha recaído en expediente 6/02) en el sentido de que no corresponde a la Junta emitir informes en expedientes concretos de los órganos de contratación, ni sustituir a los órganos consultivos de los mismos en su función informante, por lo que emitido informe por la Abogacía del Estado de la Subsecretaría del Medio Ambiente, esta circunstancia bastaría para excluir la intervención, también por vía de informe, de esta Junta Consultiva.

Ahora bien, es el propio informe de la Abogacía del Estado el que señala la conveniencia de que, sobre la cuestión suscitada, se pronuncie esta Junta Consultiva, por lo que desaparecen los obstáculos reseñados para su intervención y se justifica el pronunciamiento de la misma sobre la naturaleza jurídica de los contratos celebrados por el Instituto Nacional de Meteorología a los que se refiere el presente expediente.

2. En consecuencia con lo anterior, el primer pronunciamiento de esta Junta ha de versar sobe la naturaleza administrativa (tesis de la Abogacía del Estado) o privada (tesis que parece mantener el representante de la empresa de seguros "Santa Lucía, S.A.") de los contratos que celebra el Instituto Nacional de Meteorología y a los que se refiere el escrito de consulta.

Aun reconociendo que en el presente caso la prestación o servicio lo realiza el Instituto Nacional de Meteorología y no la empresa solicitante del mismo y que, por el contrario, el precio no lo paga la Administración, sino la empresa que solicita la prestación o servicio y las dificultades puestas de relieve por doctrina y jurisprudencia para deslindar el campo de los contratos administrativos y privados, lo cierto es que, en el presente supuesto, existen argumentos decisivos que inclinan a esta Junta Consultiva a sostener el carácter administrativo de los referidos contratos, por los argumentos que se exponen a continuación:

En primer lugar, por el carácter residual con que se definen los contratos privados en el artículo 5.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas al referirse a los restantes contratos, es decir, a los que no sean administrativos típicos ni administrativos especiales y por la caracterización enumerativa que no guarda relación analógica con el objeto de los contratos que celebra el Instituto Nacional de Meteorología, citando como tales contratos privados los de compraventa, donación, permuta arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorporales y valores negociables, los contratos de seguros, bancarios y de inversiones y los contratos que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculo.

En segundo lugar, porque deben reiterarse los criterios expuestos por esta Junta en orden a la ampliación de la categoría de contratos administrativos especiales a partir de la promulgación de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, en relación con la anterior Ley de Contratos del Estado y que se reflejan, entre otros, en los informes de 7 de marzo de 1996 (expediente 5/96), 6 de julio de 2000 (expediente 67/99) y dos de 30 de enero de 2002 (expedientes 42/01 y 47/01) en los que, aun con referencia expresa a actividades de cafetería y comedor y actividades deportivas, perfectamente trasladables a otros supuestos, como veremos, se declara lo siguiente:

"Expuesto lo anterior, hay que entrar en el examen del alcance que, respecto a la legislación anterior, tiene la nueva caracterización de los contratos administrativos especiales, ya que si bien el artículo 4 de la Ley de Contratos del Estado y el artículo 7 del Reglamento General de Contratación del Estado consideraban contratos administrativos especiales aquéllos declarados de tal carácter por una Ley, los directamente vinculados al desenvolvimiento regular de un servicio público o lo que revistiesen características intrínsecas que hiciesen precisa una especial tutela del interés público para el desarrollo del contrato y el artículo 5.2.b) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas considera de tal carácter - administrativo especial - los declarados por una Ley, los vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante y los que satisfacen de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de la Administración, la diferencia, si existe, es para ampliar el

campo de los contratos administrativos especiales, pues la "vinculación" al giro o tráfico de la Administración contratante, al tratarse de una mera vinculación y no de una pertenencia estricta, permite incluir en esta categoría aquellos contratos que afectan al concreto interés público perseguido por la Administración de que se trate.

En este sentido es perfectamente mantenible, después de la entrada en vigor de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, el criterio expresado por la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de julio de 1995 que, respecto a un contrato para la prestación del servicio de cafetería en una Residencia sanitaria, descarta su calificación como contrato privado y lo califica como administrativo en base a que la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso administrativa se refiere a contratos cualquiera que sea su naturaleza jurídica "cuando tuviesen por finalidad obras y servicios públicos de toda especie, entendido el concepto en la acepción más amplia para abarcar cualquier actividad que la Administración desarrolla como necesaria en su realización para satisfacer el interés general atribuido a la esfera específica de su competencia" destacando, por otra parte, el Fundamento de Derecho tercero de la sentencia de la antigua Audiencia de Santa Cruz de Tenerife, que se acepta por el Tribunal Supremo que "es corriente doctrinal y jurisprudencial reciente la que partiendo del fin de interés general del contrato - no de su objeto - afirma el carácter público de todos aquellos en que intervenga la Administración contratante, siempre que no se persiga un fin eminentemente lucrativo.

En definitiva, como conclusión de este apartado puede afirmarse que las nuevas expresiones utilizadas en el artículo 5.2 b) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas para caracterizar los contratos administrativos especiales, por su amplitud, de conformidad con las tendencias doctrinales y jurisprudenciales más significativas, no permiten por la sola circunstancia de su nueva redacción, excluir del concepto de contrato administrativo especial a los que tengan por objeto los servicios y actividades a que se refiere el escrito de consulta, en particular, los servicios de cafetería y comedor."

Las consideraciones anteriores son perfectamente trasladables al supuesto del presente informe, al tratarse de casos en los que la Administración - el Instituto Nacional de Meteorología - realiza actividades, prestaciones y servicios de interés público, conforme a sus normas reguladoras, fundamentalmente la Orden de 18 de febrero de 2000, que por la circunstancia de articularse a través de un contrato determinan el calificativo del mismo como contrato administrativo especial.

Finalmente y, por último, ha de hacerse referencia a la numerosa jurisprudencia - sentencias del Tribunal Supremo, entre otras, de 15 de junio de 1976, 28 de noviembre de 1981, 30 de octubre de 1990 y 4 de mayo y 9 de junio de 1994 - en las que se califica el contrato como público y se descarta su carácter privado cuando el contrato se dirige a satisfacer un fin público incluyendo dicho fin público en la causa del contrato. En particular la citada Sentencia de 30 de octubre de 1990 declara que *"una relación jurídica concreta ofrecerá naturaleza administrativa cuando ha sido determinada por la prestación de un servicio público, entendiendo este concepto en su acepción más amplia para abarcar cualquier actividad que la Administración desarrolle como necesaria para satisfacer el interés general atribuido a la espera específica de su competencia y por lo mismos correspondiente a sus funciones particulares".*

3. La conclusión que se deriva de las consideraciones anteriores - la de que los contratos que celebra el Instituto Nacional de Meteorología a que se refiere el presente informe - deben considerarse contratos administrativos especiales -

debe ser completada con una alusión a la aplicación del artículo 3.1.b) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, puesto que la misma se suscita expresamente en el expediente.

El artículo 3.1.b) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas declara excluidos del ámbito de la Ley "las 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".

En opinión de esta Junta, la tesis del contrato administrativo especial y la aplicación de la exclusión del artículo 3.1.b) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas son perfectamente compatibles pues ningún precepto de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas se opone a que los contratos administrativos especiales, del tipo de los que celebra el Instituto Nacional de Meteorología y a los que se refiere el presente informe queden excluidos de la aplicación de dicha legislación, rigiéndose por sus normas específicas, entre ellas la Orden de 18 de julio de 2000, por tratarse de un servicio público prestado por la Administración que "los administrados tienen la facultad de utilizar mediante el abono de una tarifa, tasa o precio público de aplicación general a los usuarios".

CONCLUSIÓN.

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que los contratos que celebra el Instituto Nacional de Meteorología para la realización de prestaciones y servicios a empresas particulares deben considerarse contratos administrativos especiales, sin perjuicio de que pueda aplicarse la exclusión de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas prevista en el artículo 3.1.b) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.