EJ. 5 · TEMA 34

Los contratos administrativos: concepto y clases

Estudio de sus elementos. Su cumplimiento. La revisión de precios y otras alteraciones contractuales. Incumplimiento de los contratos administrativos.

Ejercicio 5 · Esquema del tema 34 · Actualizado el 27 de octubre de 2026

01 INTRODUCCIÓN
02 LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: CONCEPTO Y CLASES
03 ESTUDIO DE SUS ELEMENTOS
04 EL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO
05 LA REVISIÓN DE PRECIOS Y OTRAS ALTERACIONES CONTRACTUALES
06 EL INCUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS
07 CONCLUSIÓN

01 INTRODUCCIÓN

La Administración recurre a empresas mediante contratos para obtener lo que no produce por sí misma. La contratación pública canaliza una parte muy relevante del gasto público y del PIB, y su regulación busca un gasto eficiente y la competencia en igualdad entre empresas.

La norma básica es la **Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público** (LCSP), que transpuso las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE. Los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales se rigen por el **Real Decreto-ley 3/2020**. El art. 1 LCSP fija los principios: libertad de acceso, publicidad y transparencia, no discriminación e igualdad de trato, integridad, control del gasto y mejor relación calidad-precio.

02 LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: CONCEPTO Y CLASES

2.1 Concepto y ámbito de aplicación

Contratos del sector público. Son los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza, que celebren las entidades del sector público (art. 2 LCSP). La ley se aplica en tres círculos concéntricos (art. 3):

- El sector público en su conjunto, incluidas sociedades mercantiles y fundaciones públicas.
- Los poderes adjudicadores, que satisfacen necesidades de interés general y están controlados o financiados mayoritariamente por otros poderes adjudicadores.
- Las Administraciones públicas en sentido estricto, con el régimen más completo.

Quedan excluidos negocios con regulación propia (arts. 4 a 11), como la relación de servicio de los funcionarios, los convenios sin naturaleza contractual, los contratos patrimoniales sobre inmuebles y los encargos a medios propios personificados como Tragsa.

2.2 Contratos administrativos y contratos privados

La LCSP distingue (arts. 25 a 27):

- **Contratos administrativos.** Los de obras, concesión de obras, concesión de servicios, suministro y servicios celebrados por una Administración pública, y los administrativos especiales, vinculados al giro o tráfico propio de la Administración. Se rigen por la LCSP y el Derecho Administrativo, y sus litigios van a la jurisdicción contencioso-administrativa.
- **Contratos privados.** Los de entidades del sector público que no son Administraciones y algunos de las propias Administraciones. Su preparación y adjudicación se rigen por la LCSP, pero sus efectos y extinción por el Derecho privado, salvo en modificación, cesión y subcontratación.

2.3 Tipos de contratos

La LCSP define cinco tipos (arts. 12 a 18):

- **Obras.** Ejecución de trabajos de construcción o ingeniería civil que cumplen por sí mismos una función económica o técnica.
- **Concesión de obras.** Mismo objeto, pero el contratista se retribuye con el derecho a explotar la obra, solo o con un precio, y asume el riesgo operacional.
- **Concesión de servicios.** Gestión de un servicio cuya prestación corresponde a la Administración, con retribución por la explotación y riesgo operacional.
- **Suministro.** Adquisición, arrendamiento o compra a plazos de productos o bienes muebles.
- **Servicios.** Prestaciones de hacer consistentes en una actividad o un resultado distinto de una obra o un suministro.

El contrato mixto se rige por las normas de la prestación principal (art. 18). La LCSP suprimió el contrato de gestión de servicios públicos, cuyos supuestos pasaron a concesiones o a contratos de servicios, y el contrato de colaboración entre el sector público y el privado.

2.4 Contratos sujetos a regulación armonizada y cuantías relevantes

Los contratos que superan ciertos importes están sujetos a **regulación armonizada** (SARA): se aplican las reglas de las Directivas europeas, con publicidad en el Diario Oficial de la Unión Europea y plazos más largos (arts. 19 a 23). La Comisión revisa los umbrales cada dos años y para 2026 y 2027 los fijan los Reglamentos Delegados (UE) 2025/2150, 2025/2151 y 2025/2152. Cuantías, en valor estimado y sin IVA:

- SARA en obras y concesiones: 5.404.000 euros.
- SARA en suministros y servicios de la Administración General del Estado: 140.000 euros, y de otros poderes adjudicadores: 216.000 euros.

- Contrato menor (art. 118): menos de 40.000 euros en obras y de 15.000 euros en suministros y servicios.
- Recurso especial (art. 44): obras y concesiones de más de 3.000.000 euros, suministros y servicios de más de 100.000 euros.
- Autorización del Consejo de Ministros (art. 324): igual o superior a 12.000.000 euros.
- Clasificación obligatoria (art. 77): obras igual o superior a 500.000 euros.

03 ESTUDIO DE SUS ELEMENTOS

3.1 Elementos subjetivos

Órgano de contratación. Tiene la competencia para celebrar el contrato en nombre de la entidad (art. 61). En la Administración General del Estado lo son los ministros y secretarios de Estado, que pueden delegar o desconcentrar (art. 323). Le asiste la **mesa de contratación**, órgano colegiado técnico que califica la documentación, valora las ofertas y propone la adjudicación (art. 326).

El empresario debe reunir tres requisitos:

- Capacidad de obrar y habilitación empresarial o profesional cuando sea exigible (art. 65).
- Solvencia económica y financiera y técnica o profesional (arts. 74 a 76). En obras de 500.000 euros o más se acredita con la clasificación (art. 77).
- No estar incurso en prohibiciones de contratar, como condena por corrupción, fraude o delitos contra los trabajadores, sanción grave, incumplimiento de obligaciones tributarias o con la Seguridad Social, o incompatibilidades (art. 71).

La inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público acredita estos requisitos.

3.2 Elementos objetivos

El **objeto** debe ser determinado y la necesidad que satisface debe justificarse en el expediente (art. 99). Como regla general se divide en lotes para facilitar el acceso de las pymes.

El **precio** debe ser cierto, expresarse en euros y ser adecuado al mercado (art. 102). El presupuesto base de licitación es el límite máximo de gasto, IVA incluido. El valor estimado incluye prórrogas y modificaciones previstas y determina umbrales y procedimiento (arts. 100 y 101). Debe existir crédito adecuado y suficiente.

3.3 Elementos formales: preparación, adjudicación y perfección

La **preparación** se documenta en el expediente de contratación, con el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas (arts. 116 a 126). La tramitación puede ser ordinaria, urgente, con plazos reducidos a la mitad, o de emergencia, que permite contratar sin expediente ante catástrofes o grave peligro (arts. 119 y 120).

La **adjudicación** se hace ordinariamente por procedimiento abierto o restringido (art. 131). Los procedimientos son:

- Abierto, en el que cualquier empresario puede ofertar.
- Abierto simplificado, para obras de hasta 2 M€ y suministros y servicios por debajo del umbral armonizado (art. 159).
- Restringido, solo para empresarios seleccionados por su solvencia.
- Negociado, con o sin publicidad, solo en supuestos tasados por la ley.
- Diálogo competitivo, para contratos especialmente complejos.
- Asociación para la innovación, para productos o servicios innovadores que no existen en el mercado.
- Contrato menor, de adjudicación directa y duración máxima de un año (art. 118).

Se adjudica a la oferta con mejor relación calidad-precio, con criterios económicos y cualitativos, incluidos sociales y medioambientales (art. 145). Ya no existen la subasta ni el concurso. La licitación se anuncia en el perfil de contratante y, si es SARA, en el Diario Oficial de la Unión Europea.

La **garantía definitiva** es del 5 % del precio de adjudicación, IVA excluido, ampliable con otra complementaria de hasta otro 5 % (art. 107). La provisional, de hasta el 3 % del presupuesto base, solo se exige si el órgano la justifica (art. 106).

El contrato se **perfecciona con la formalización**, no con la adjudicación (art. 36), en documento administrativo en quince días hábiles desde la notificación. Si cabe recurso especial, no puede formalizarse antes de quince días hábiles (art. 153). Salvo en la emergencia, no se puede contratar verbalmente.

El **recurso especial en materia de contratación** es potestativo, se interpone en quince días hábiles ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales o el órgano autonómico equivalente y suspende automáticamente la adjudicación recurrida (arts. 44 a 60).

04 EL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO

4.1 Prerrogativas de la Administración

Las partes no están en pie de igualdad. La Administración ostenta prerrogativas para garantizar el interés público (art. 190):

- Interpretar el contrato y resolver las dudas de cumplimiento.
- Modificarlo por razones de interés público y suspender su ejecución.
- Declarar la responsabilidad del contratista.
- Acordar su resolución y determinar sus efectos.
- Inspeccionar su ejecución.

Las decisiones son inmediatamente ejecutivas y exigen audiencia al contratista. En ciertos casos requieren dictamen del Consejo de Estado, como cuando una modificación no prevista supera el 20 % del precio en contratos de al menos 6 M€ (art. 191).

4.2 Ejecución, pago y recepción

El contrato se ejecuta con sujeción a sus cláusulas y **a riesgo y ventura del contratista** (art. 197), salvo fuerza mayor.

La Administración aprueba certificaciones o facturas en treinta días desde la entrega y las paga en treinta días desde su aprobación, con intereses de demora si se retrasa. Si la demora supera cuatro meses, el contratista puede suspender la ejecución, y si supera seis meses, pedir la resolución con indemnización (art. 198).

El contrato se cumple cuando el contratista realiza la totalidad de la prestación a satisfacción de la Administración, que lo constata con un acto formal y positivo de recepción dentro del mes siguiente a la entrega. Desde entonces corre el plazo de garantía, que en obras no puede ser inferior a un año salvo

casos especiales. La liquidación se aprueba en treinta días desde la recepción y al terminar la garantía se devuelve la garantía definitiva (arts. 210 y 111).

05 LA REVISIÓN DE PRECIOS Y OTRAS ALTERACIONES CONTRACTUALES

5.1 La revisión de precios

Tras la Ley 2/2015, de desindexación, rige este régimen (arts. 103 a 105):

- Está prohibida la revisión periódica no predeterminada y la no periódica: no cabe actualizar con índices generales como el IPC.
- La revisión periódica y predeterminada, con fórmula fijada en el pliego, solo cabe en obras, suministro de fabricación de armamento y equipamiento, suministro de energía y contratos con recuperación de la inversión igual o superior a cinco años.
- Con carácter general, solo procede si se ha ejecutado al menos el 20 % del importe y han pasado dos años desde la formalización.

El Real Decreto-ley 3/2022 introdujo además una revisión excepcional en obras cuando el aumento de costes de ciertos materiales superase ciertos límites.

5.2 La modificación del contrato

La Administración puede modificar el contrato por interés público, pero solo en los casos previstos por la ley (arts. 203 a 207):

- Modificaciones previstas en el pliego de forma clara, precisa e inequívoca, hasta el 20 % del precio inicial (art. 204).
- Modificaciones no previstas, solo por prestaciones adicionales, circunstancias imprevisibles o si no son sustanciales, con límite de hasta el 50 % del precio inicial en los dos primeros casos (art. 205).

Son obligatorias para el contratista si no superan el 20 % del precio inicial. Si lo superan y no las acepta, el contrato se resuelve (arts. 206 y 211). Si la Administración altera la economía del contrato, debe restablecer el equilibrio económico del contratista.

5.3 Suspensión, cesión y subcontratación

- **Suspensión.** La Administración levanta acta e indemniza los daños y perjuicios efectivamente sufridos (art. 208).
- **Cesión.** El cesionario se subroga en la posición del contratista. Exige que las cualidades del cedente no hayan sido determinantes de la adjudicación, que no restrinja la competencia y que el cedente haya ejecutado al menos el 20 % del importe. Requiere autorización de la Administración y solvencia del cesionario (art. 214).
- **Subcontratación.** Es posible para la ejecución parcial, salvo prohibición del pliego. Se comunica a la Administración y el contratista principal sigue siendo el único responsable ante ella (arts. 215 a 217).

06 EL INCUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

6.1 Demora y cumplimiento defectuoso

Si el contratista incurre en demora por causas imputables, la Administración puede optar entre resolver el contrato o imponer **penalidades diarias de 0,60 euros por cada 1.000 euros del precio**, salvo que el pliego fije otras. Cada vez que alcanzan un múltiplo del 5 % del precio, puede optar de nuevo (arts. 193 a 195).

En el cumplimiento defectuoso, el pliego puede prever penalidades proporcionales a la gravedad, hasta el 10 % del precio cada una y el 50 % en total (art. 192). Son compatibles con la indemnización de daños.

6.2 La resolución del contrato

El incumplimiento grave conduce a la resolución. Causas generales (art. 211):

- Muerte o incapacidad del contratista individual o extinción de la persona jurídica.
- Concurso o insolvencia del contratista.
- Mutuo acuerdo.
- Demora del contratista en los plazos.
- Demora en el pago por la Administración por más de seis meses.
- Incumplimiento de la obligación principal o de las obligaciones esenciales calificadas como tales en los pliegos.
- Imposibilidad de ejecutar el contrato o necesidad de modificarlo por encima del 20 % del precio.
- Causas específicas de cada tipo contractual.

La acuerda el órgano de contratación, de oficio o a instancia del contratista, previa audiencia de este (art. 212). Si el incumplimiento es culpable del contratista, debe indemnizar a la Administración, primero sobre la garantía, que se incauta (art. 213), y puede incurrir en prohibición de contratar. Si incumple la Administración, el contratista puede resolver y ser indemnizado.

07 CONCLUSIÓN

El contrato administrativo no se basa en la igualdad entre las partes. La Administración goza de prerrogativas porque persigue el interés público, y el contratista recibe garantías como el pago puntual y el equilibrio económico. La LCSP ha reforzado transparencia, concurrencia e integridad y ha limitado estrictamente la revisión de precios y la modificación. El incumplimiento se sanciona con penalidades, incautación de la garantía y resolución.