



Secretaría de Jurisprudencia

Contrato administrativo
(Principios generales)

Junio 2024

Nota de Jurisprudencia

Contrato administrativo

(Principios generales)

1) Consideraciones generales	2
2) Aplicación de normas del derecho público	2
3) Buena fe	3
4) Autonomía de la voluntad	4
5) Intangibilidad del acuerdo	5
6) Forma.....	5

1) Consideraciones generales

La Corte ha dicho que la validez y eficacia de los contratos administrativos se supedita al cumplimiento de las formalidades exigidas por las disposiciones legales pertinentes en cuanto a la forma y procedimientos de contratación. (Fallos: 340:1570; 337:1346; 335:1385; 329:809; 327:84; 326:3206; 326:1280; 324:3019; 323:3924; 323:1515).

En ese sentido, explicó que los contratos de carácter administrativo deben ser juzgados con arreglo a los principios y reglas propios del derecho público, para lo cual indicó que debía acudirse a las normas sobre contrataciones que regían para las provincias demandadas (Fallos: 325:151; 324:3019; 323:1515; “Carl Chung Ching Kao” del 25 de septiembre de 2001) y/o contrataciones nacionales (Fallos: 340:1570; 329:809).

2) Aplicación de normas del derecho público

En línea con lo antedicho, el Tribunal ha expresado que cuando el Estado en ejercicio de funciones públicas que le competen y con el propósito de satisfacer necesidades del mismo carácter llega a un acuerdo de voluntades, sus consecuencias quedan regidas por el derecho público (Fallos: 337:1503; 330:178; 321:714) y, en consecuencia, los contratos de esa índole entre un particular y la Administración Pública deben realizarse mediante los mecanismos previstos en las normas pertinentes del derecho administrativo local (Fallos: 329:809). Este principio resultó aplicable en distintos casos; se enumeran algunos de ellos.

Por ejemplo, ha entendido que se perfecciona un acuerdo de voluntades regidas por el derecho público cuando el Estado, en ejercicio de la función pública, promueve la creación artística y la difusión pública de sus expresiones, y con esta finalidad convoca a una artista plástica y organiza una muestra de su obra (Fallos: 327:5991); para la licitación de suministros necesarios para la prestación del servicio público a cargo de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Fallos: 316:212); o para un contrato de asistencia médica, tramitado en sede

administrativa de la Subsecretaría de Salud Pública de la Provincia de La Pampa (Fallos: 324:3019).

Al respecto, en Fallos: 339:236 entendió que si una de las partes intervinientes en el contrato era una persona jurídica estatal y que su objeto estaba constituido por un fin público o propio de la Administración Pública resultaba imprescindible, ante la existencia de un contrato administrativo, que su naturaleza y ejecución se dilucidara a la luz de las normas de derecho público local. Por lo tanto, el hecho de que el pago se hubiese efectuado mediante certificados o que se haya estipulado un pago global, constituían circunstancias que en modo alguno eran suficientes, sin consideración de su expreso objeto, para justificar la conclusión de que el contrato celebrado era de locación de obra y que, por ello, no era necesario efectuar reserva alguna por el cobro de los intereses sino hasta la certificación final.

En otro precedente, donde se cuestionaba la competencia de un ente tripartito para dictar una resolución que determinó el incumplimiento de Aguas Argentinas de una obligación convenida en un contrato de concesión, la Corte entendió que las consecuencias de dicho convenio debían ser regidas por el derecho público. Por lo tanto, era en ese ámbito y con ese alcance que debía entenderse la determinación de esa resolución. Agregó que el ente tenía facultad para determinar el incumplimiento de las obligaciones contractuales, no sólo relacionadas con la prestación del servicio, sino también aquellas referidas, en general, a la ejecución del contrato de concesión. En ese sentido, confirmó la declaración de validez de dicha resolución, toda vez que no se advertía que había violado los límites de competencia, legalidad y razonabilidad (Fallos: .328:2004).

Por otro lado, se le ha negado el carácter de contrato administrativo, a un contrato de construcción, operación y mantenimiento suscripto entre la empresa dedicada a la generación y comercialización de energía eléctrica con la compañía de transporte de energía de alta tensión, donde la Administración

Pública no fue parte, ya que, sin perjuicio de estar sustancialmente regido por el derecho público, desde el momento en que no fue celebrado por una persona jurídica estatal, carece del elemento subjetivo esencial que caracteriza a tales contratos (Fallos: 330:2286).

3) Buena fe

Los contratos son ley para las partes, y deben celebrarse, interpretarse y ejecutarse de buena fe, de acuerdo a lo que las partes entendieron o pudieron entender obrando con cuidado y previsión (art. 1198 del código civil), principio aplicable, también en el ámbito del derecho administrativo. (Fallos: 339:236; 331:1186; 328:2004; 327:4723; S. 3. XXXVII “Sebastián Maronese e Hijos”, 16/11/2004; 326:3135; 326:2625, 326:2081; 324:4199; 323:1321; 321:1888; 319:469; 316:212; 315:1299; 315:890; 315:158; 314:491; 311:971; 305:1011), en tanto el principio cardinal de la buena fe informa y fundamenta todo nuestro ordenamiento jurídico, tanto público como privado, al enraizarlo en las más sólidas tradiciones éticas y sociales de nuestra cultura (Fallos: 345:608; 330:1649; 325:1787; 312:1725).

Agregó el Tribunal, que es exigible a los contratantes un comportamiento coherente, ajeno a los cambios de conducta perjudiciales, y debe desestimarse toda actuación que implique un obrar incompatible con la confianza que -merced a sus actos anteriores- se ha suscitado en la otra parte. (Fallos: 332:674; 327:5073; 325:1787; 311:971).

En ese sentido, se declaró arbitraria la sentencia que, si bien entendió que a la adjudicataria de una obra pública le asistía derecho para rescindir el contrato, declaró que lo debió requerir a la comuna contratante o judicialmente, no pudiendo hacerlo por sí. Ello así porque no puede aceptarse válidamente que la Administración Pública esté facultada, en razón de los fines superiores que informan sus actos, a mantener obligado *sine die* a un particular a cumplir con un compromiso que no pudo llevarse a cabo en el tiempo pactado, por

causas ajenas al mismo, ya que tal circunstancia importa desconocer en grado mínimo los principios conforme a los cuales deben celebrarse, interpretarse y ejecutarse los contratos (Fallos: 304:494).

También señaló que el principio cardinal de la buena fe hace exigible, por un lado, a la administración que no incurra en prácticas que impliquen comprometer los intereses superiores que ella está obligada a preservar, y como contrapartida, el contratista debe comportarse con diligencia, prudencia y buena fe, habida cuenta de su condición de colaborador de la administración en la realización de un fin público (Fallos: 325:1787).

Específicamente, el Tribunal ha dicho que la buena fe implica un deber de coherencia de comportamiento, que consiste en la necesidad de observar en el futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever; regla que gobierna tanto el ejercicio de los derechos como la celebración y ejecución de los contratos según los arts. 1071 y 1198 del código civil. Dicha regla es aplicable por igual en el campo del derecho privado como del derecho administrativo (Fallos: 325:2935; 323:3035 y 321:2530), por lo que es dable exigir un comportamiento ajeno a los cambios de conducta perjudiciales y desestimar toda actuación que implique un obrar incompatible con la confianza que, merced a los actos anteriores, se haya suscitado en la contraparte (Fallos: 326:1851).

Asimismo, el ejercicio legítimo de la potestad de que disponen los órganos administrativos para enmendar sus actos anteriores emitidos de manera irregular no puede comportar un proceder contrario al deber de buena fe exigible a la administración, sus entidades y empresas, en la interpretación y ejecución de los contratos, en tanto se funda en la obligación de preservar la legalidad de dichos actos (Fallos: 316:3157). En línea con ello, la potestad que tienen los órganos administrativos para enmendar sus actos anteriores, encuentra justificación en la necesidad de restablecer sin dilaciones el imperio de la juridicidad, comprometida por aquellos actos

administrativos irregulares, esto es, los que carecen de las condiciones esenciales de validez por hallarse afectados de vicios graves y ostensibles en su forma, competencia o contenido (Fallos: 327:5356).

Por último, la Corte resaltó que no sólo la buena fe, sino también la libertad de contratar de la Administración y hasta la misma seguridad jurídica quedarían gravemente resentidas si fuera admisible y pudiera lograr tutela judicial la conducta de quien primero concurre a consumir el contrato y luego procura ponerse en contradicción con sus propios actos, ejerciendo una conducta incompatible con la asumida anteriormente (Fallos: 330:1649; 329:3986, disidencia de los jueces Highton de Nolasco y Lorenzetti).

4) Autonomía de la voluntad

En materia de contratos públicos, así como en los demás ámbitos en que desarrolla su actividad, la Corte ha dicho que la Administración Pública se halla sujeta al principio de legalidad, cuya virtualidad propia es la de desplazar la plena vigencia de la regla de la autonomía de la voluntad de las partes y someterla a contenidos impuestos normativamente, de los cuales las personas públicas no se hallan habilitadas para disponer sin expresa autorización legal. En virtud de ese mismo principio no corresponde admitir que, por su condición de reglamentos, las previsiones de los pliegos de condiciones generales puedan prevalecer sobre lo dispuesto en normas de rango legal, ya que el sentido, validez e incluso la eficacia de las primeras quedan subordinadas a lo establecido en la legislación general aplicable al contrato que los pliegos tienen por finalidad reglamentar (Fallos: 333:1922; 316:3157; 329:5976 -voto de los jueces Maqueda y Zaffaroni-).

Al respecto, dado que los contratos públicos están sujetos a formalidades preestablecidas y contenidos impuestos por normas que prevalecen sobre lo dispuesto en los pliegos, lo cual desplaza la plena vigencia de la regla de la

autonomía de la voluntad de las partes, el ente licitante no puede insertar cláusulas que no respetan las disposiciones vigentes en materia de administración y disposición de bienes estatales (Fallos: 326:3700; 316:3157).

Del mismo modo, el principio de la autonomía de la voluntad de las partes se relativiza en el ámbito de los contratos administrativos, pues aquéllas están, de ordinario, subordinadas a una legalidad imperativa (Fallos: 323:262; 321:174).

5) Intangibilidad del acuerdo

En la relación contractual administrativa, la intangibilidad del acuerdo sobre la base de la propuesta seleccionada es la garantía insoslayable para que los proponentes no vean frustrado su derecho de participar en la licitación en igualdad de condiciones (Fallos: 330:1649; 327:3913).

Los contratos administrativos constituyen una ley para las partes, en ellos el principio es siempre el cumplimiento de lo pactado (*pacta sunt servanda*), y la modificación unilateral llevada a cabo por la administración con independencia de la voluntad del contratista, no puede ser justificada a la luz de lo expresamente dispuesto en el art. 1197 del código civil (Fallos: 327:5356).

Así, la modificación unilateral de lo convenido por las partes llevada a cabo por la Administración con independencia de la voluntad de la contratista no puede justificarse a la luz de lo expresamente dispuesto por el art. 1197 del código civil, sin que la posibilidad reconocida a la Administración Pública de poder alterar los términos del contrato en función de "*ius variandi*" pueda extenderse a supuestos en que no se ha alegado y menos aún ha sido materia de demostración, cual es el interés público que resultaría comprometido en caso de no accederse a la pretensión de la comitente de hacer prevalecer su voluntad por sobre la clara

manifestación en contrario puesta de manifiesto por la adjudicataria (Fallos: 312:84).

6) Forma

Tal como se comentó anteriormente, la Corte ha dicho que la validez y eficacia de los contratos administrativos se supedita al cumplimiento de las formalidades exigidas por las disposiciones legales pertinentes en cuanto a la forma y procedimientos de contratación. (Fallos: 340:1570; 329:809; 327:84; 326:3206; 326:1280; 324:3019; 323:3924; 323:1515).

Por lo tanto, la prueba de la existencia de un contrato administrativo se halla íntimamente vinculada a la forma en que dicho contrato queda legalmente perfeccionado. Cuando la legislación aplicable determina una forma específica para la conclusión de un contrato, dicha forma debe ser respetada pues se trata de un requisito esencial de su existencia (Fallos: 329:809; 327:84; 326:1280; 324:3019; 323:3924; 323:1515).

Finalmente, el Tribunal entendió que no era posible admitir la acción basada en obligaciones que derivarían de un supuesto contrato que, de haber sido celebrado, no lo habría sido con las formalidades establecidas por el derecho administrativo local para su formación (Fallos: 329:5615; 329:809; 326:1280; 323:3924).

Buenos Aires, junio de 2024

jurisprudencia@csjn.gov.ar