

JUAN CARLOS CASSAGNE

# EL CONTRATO ADMINISTRATIVO



**ABELEDOPERROT**  
BUENOS AIRES

## ÍNDICE GENERAL

Prólogo .....	7
---------------	---

### CAPÍTULO I

#### LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA FIGURA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO

1. Liminar .....	11
2. Hacia una concepción integral y finalista sobre los contratos administrativos .....	13
3. El contrato administrativo: concepto y diferencias con los contratos civiles .....	15
a) Criterios del sujeto, de la jurisdicción aplicable y de la forma del contrato .....	16
b) La voluntad de las partes y la calificación legislativa .....	16
c) El servicio público y la utilidad pública como criterios determinantes del contrato administrativo en razón de su objeto .....	17
d) Las cláusulas exorbitantes .....	18
e) Otros criterios: la doctrina nacional .....	20
f) La función administrativa y la causa fin del contrato .....	22
g) Continuación: efectos respecto de terceros .....	23
h) El contrato administrativo como acuerdo sobre una declaración de voluntad común .....	24
4. La causa fin como elemento diferenciador del contrato administrativo. La configuración de una zona común de la contratación administrativa .....	25
5. Clasificación de los contratos administrativos .....	26
a) Contratos de atribución y de colaboración .....	27
b) Según su tipicidad .....	28
c) Nominados e innominados .....	28
6. El contrato interadministrativo .....	29

7. Contratos de la administración regidos parcialmente por el derecho privado.....	30
8. Los contratos administrativos por extensión.....	31
9. Los contratos sobre actos y potestades administrativas.....	33
10. Algunas consecuencias que genera la distinción entre los contratos administrativos y los contratos privados.....	34
a) La interpretación del contrato administrativo.....	34
b) Un supuesto especial: la procedencia de la <i>exceptio non adimpleti contractus</i> y la rescisión o resolución del contrato administrativo ante el incumplimiento de la Administración.....	35
c) El poder modificatorio de la Administración en los contratos administrativos ..	36
11. El contrato administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema.....	38

## CAPÍTULO II

**LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DEL CONTRATISTA  
ESTATAL Y LA ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO**

1. Principios y valores en juego en la contratación administrativa.....	41
a) El principio de concurrencia.....	43
2. Sobre los procedimientos de contratación. Distintas clases de procedimientos.....	44
a) El procedimiento de contratación y el crédito legal previo.....	44
b) Distintas clases de procedimientos.....	45
1) La contratación directa.....	45
2) La licitación pública: el concurso-licitación.....	46
3) La licitación privada.....	47
4) El concurso público.....	47
5) Concurso de proyectos integrales.....	48
6) Remate público.....	48
7) Venta de acciones en bolsas y mercados.....	49
8) Suministro o relevamiento de precios.....	49
3. Etapas de formación de la voluntad administrativa en la licitación pública (u otras formas similares).....	49
a) El pliego de bases y condiciones. Su peculiar naturaleza jurídica. Modificabilidad.....	50
b) El llamado a licitación.....	52
c) La presentación de ofertas. Situación jurídica del oferente.....	53
1) Mantenimiento de las ofertas: garantía.....	55
2) Inmodificabilidad de las ofertas: su carácter relativo.....	56
3) Variantes u ofertas alternativas.....	56



## CAPÍTULO IV

## LA EXTINCIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

1. Consideraciones acerca de las prerrogativas estatales en materia de extinción y la figura del contrato administrativo.....	89
2. Diferentes supuestos de extinción contractual.....	91
3. El cumplimiento del contrato.....	91
a) Vencimiento del plazo.....	91
b) El cumplimiento del contrato.....	92
4. Resolución del contrato por causas voluntariamente pactadas: aplicación analógica del Código Civil.....	93
5. Lo atinente a la extinción del contrato administrativo por causas <i>ex lege</i> o reglamentarias.....	94
6. Extinción por razones de interés público: revocación y rescate.....	94
a) Revocación por razones de interés público.....	95
b) El rescate.....	98
7. Resolución o rescisión del contrato por causas no imputables al contratista.....	100
8. La renuncia como causal extintiva del contrato administrativo de atribución.....	101
9. Resolución por incumplimiento: la caducidad y la llamada rescisión unilateral del contrato administrativo.....	102
a) La declaración de caducidad del contrato administrativo.....	102
b) La llamada rescisión unilateral.....	103
10. La declaración de invalidez del contrato administrativo (revocación por ilegitimidad y anulación) y sus efectos.....	105

## CAPÍTULO V

CUESTIONES INHERENTES A LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA  
EN EL ÁMBITO DEL SERVICIO PÚBLICO

I. EL RESURGIMIENTO DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU ADAPTACIÓN EN LOS SISTEMAS DE ECONOMÍA DE MERCADO.....	107
1. El servicio público en el proceso de transformación del Estado.....	107
2. Ideología del servicio público.....	110
3. Hacia una nueva concepción del servicio público.....	112
4. El requisito de la <i>publicatio</i> .....	114

5. Tendencias y principios de interpretación.....	117
6. La política europea que excluye las ayudas a las empresas públicas prestatarias de servicios públicos marca el final de una época.....	118
7. La evolución del servicio público en la experiencia argentina y recapitulación sobre la concepción actual.....	120
<b>II. EL SERVICIO PÚBLICO Y LAS TÉCNICAS CONCESIONALES.....</b>	<b>122</b>
1. La concesión de servicios públicos a la luz del marco constitucional y principios de la Constitución de 1853/60.....	122
a) La interpretación doctrinaria y jurisprudencial.....	124
2. El proceso de reforma del Estado y la regulación económica.....	126
a) El artículo 10 de la ley 23.696. Desregulación y desmonopolización.....	128
b) Sentido de la regulación económica.....	129
3. Concesión y licencia.....	130
4. El régimen contractual y los caracteres jurídicos del servicio público.....	131
a) El principio de la continuidad del servicio público. Las huelgas en los servicios esenciales.....	132
b) La regularidad del servicio público.....	137
c) El principio de la igualdad.....	138
d) La obligatoriedad.....	138
5. Las pautas fundamentales que rigen la aplicación e interpretación de las concesiones y licencias.....	139
6. Naturaleza de las relaciones jurídicas entre los usuarios y las entidades prestatarias del servicio.....	140
7. La admisión de los particulares al servicio público.....	141
8. Retribución de los servicios públicos.....	142
9. Fijación de las tarifas: naturaleza jurídica del acto.....	143
10. Los principios de proporcionalidad e irretroactividad de las tarifas.....	144
a) La proporcionalidad tarifaria.....	144
b) La irretroactividad de las tarifas.....	145

## CAPÍTULO VI

**LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL CONTROL  
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

1. Principios constitucionales básicos .....	147
2. La ley como fuente del derecho de participación pública.....	149
3. El fundamento de la idea participativa. Ventajas y desventajas .....	150
4. Tipologías de la participación pública en los entes reguladores.....	151
a) Derechos individuales y colectivos. La participación de las asociaciones defensoras de los usuarios .....	152
b) El régimen de audiencias públicas en los entes reguladores .....	154
c) Las facultades reglamentarias de los entes reguladores y la delegación legislativa .....	156

## CAPÍTULO VII

**IMPUGNACIÓN ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL DE LOS ACTOS RELATIVOS  
A LA CELEBRACIÓN, EJECUCIÓN, MODIFICACIÓN Y EXTINCIÓN  
DE LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN**

1. El ámbito de los actos administrativos contractuales y su impugnación.....	163
2. La impugnación en sede judicial de los actos relativos a la etapa de selección del contratista: teoría de la incorporación y del acto separable .....	166
3. El acto coligado como proceso de encadenación de actos que se vinculan contractualmente .....	168
4. La nulidad del acto separable: efectos.....	169
5. El plazo de caducidad del artículo 25 de la L.N.P.A.: Su finalidad e interpretación. Objeciones que fundan la inconstitucionalidad de una interpretación rigurosa que cierra el acceso a la jurisdicción.....	171
a) Finalidad que persiguen los plazos de caducidad .....	171
b) Necesidad de una interpretación que armonice con el principio de legitimidad y el de tutela judicial efectiva .....	172
c) Objeciones a la constitucionalidad de una interpretación rigurosa sobre los plazos de caducidad .....	174
6. La acción contencioso-administrativa en el sistema de la L.N.P.A. y en la jurisprudencia federal.....	175
a) La acción impugnatoria.....	177
b) La cuestión del acto administrativo consentido frente a la presencia de vicios de orden público (nulidad absoluta).....	178

c) La defensa de ilegitimidad. Renunciabilidad e interdicción de la aplicación de oficio de los plazos de caducidad .....	179
1) La defensa de ilegitimidad .....	179
2) Renunciabilidad e interdicción de la aplicación de oficio de los plazos de caducidad .....	179
7. La acción ordinaria contencioso-administrativa .....	180
a) Independencia y relaciones de interdependencia entre ambas acciones: consecuencias .....	180
8. El artículo 25 de la L.N.P.A. y su aplicabilidad a los actos relativos a la celebración, ejecución, modificación y extinción de los actos administrativos .....	182
a) Alcance del artículo 7º <i>in fine</i> de la L.N.P.A. ....	182
b) Los actos administrativos dictados en el transcurso de los procesos licitatorios .....	183
c) Doctrina de la Corte en materia de actos vinculados a la celebración, ejecución y modificación de los contratos administrativos. El contrato administrativo como una operación compleja .....	183
d) Impugnación judicial de los actos de rescisión o extinción contractual: el caso "Gypobras" .....	184
e) La concepción de la Corte, en materia de acciones que tienen por objeto pretensiones indemnizatorias derivadas de contratos administrativos: el caso "Pensavalle". Otros supuestos en que no se aplica el plazo de caducidad .....	185

CAPÍTULO VIII

**EL RECHAZO DE LA FIGURA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO  
(a modo de epílogo)**

I. INTRODUCCIÓN .....	189
1. Consideraciones liminares sobre la doctrina que se propone .....	189
2. La prescindencia de una construcción dogmática .....	192
3. Axiomas del sistema administrativo que se contraponen a la formulación de la postura .....	194
II. ALCANCE DE LA TESIS A LA LUZ DE LA CRÍTICA QUE ATRIBUYE PELIGROSIDAD A LA CONCEPCIÓN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO .....	196
1. Sobre las cláusulas exorbitantes implícitas .....	198
2. La aplicación del principio <i>pacta sunt servanda</i> y la mutabilidad del contrato administrativo .....	200
3. La oponibilidad o inoponibilidad de la <i>exceptio non adimpleti contractus</i> .....	203

III. LA SUBSISTENCIA DE LA FIGURA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO .....	205
IV. LA ESPECIALIDAD DEL RÉGIMEN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DEMUESTRA LA UTILIDAD DE LA FIGURA EN EL DERECHO PÚBLICO ARGENTINO Y COMPARADO .....	210
1. Los efectos respecto de terceros .....	211
2. El equilibrio financiero del contrato .....	212
3. El contratista como "colaborador" de la administración .....	214
4. La existencia del fuero contencioso-administrativo .....	215
V. LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL DERECHO COMPARADO .....	216
VI. CONCLUSIONES .....	222

#### APÉNDICE JURISPRUDENCIAL

1. "Mevopal s.a. y otra c/Banco Hipotecario Nacional" .....	231
2. "Petraceca e hijos s.a. y otros c/Estado Nacional - Ente Autárquico Mundial '78" .	240
3. "Oks-hermanos y Cía. S. A. c/Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio" .....	253
4. "Pensavalle s.a. c/Estado nacional (Ministerio de Obras y Servicios Públicos, Servicio Nacional de Arquitectura) s/ordinario" .....	255
5. "Dulcamara s.a. c/Empresa Nacional de Telecomunicaciones s/cobro de pesos" .	259
6. "Cinplast I.A.P.S.A. c/ENTel s/ordinario" .....	272
7. "Tecnobra s.a. c/Comisión Nacional de Energía Atómica" .....	278
8. "Serra, Fernando H. y otro c/Municipalidad de Buenos Aires" .....	293
9. "Gypobras s.a. c/Estado nacional - Ministerio de Educación y Justicia" .....	299
Bibliografía .....	303