

## **INFORME 4/2000, DE 14 DE MARZO, SOBRE TRANSPORTE ESCOLAR.**

### **ANTECEDENTES**

1.- Por el Ilmo. Sr. Director General de Centros Docentes de la Consejería de Educación se dirige escrito a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del siguiente tenor literal:

*En virtud del Real Decreto 926/1999, de 28 de mayo (B.O.E. del 23 de junio), sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de enseñanza no universitaria, esta Consejería de Educación ha asumido las competencias correspondientes al transporte escolar.*

*La naturaleza jurídica de los contratos de transporte escolar viene planteando ciertas dudas a los distintos servicios jurídicos del Estado que han tenido que informar el contenido de los contratos y de los pliegos de cláusulas administrativas que los regulan.*

*En efecto, por un lado, para el Servicio Jurídico del Estado con destino en el Ministerio de Educación y Cultura que informó el Pliego Tipo de Cláusulas Administrativas Particulares, elaborado por las Direcciones Generales competentes de los entonces Ministerios de Educación y Cultura y de Transportes, Turismo y Comunicaciones, por los que habían de regirse los contratos de transporte escolar de aquel Ministerio, los calificó de administrativos especiales, al amparo de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas. En anexo número 1 se acompañan los antecedentes correspondientes sobre este extremo.*

*Las razones por la que se calificó el contrato de transporte escolar como administrativo especial fueron las siguientes:*

1.- *Por el importante volumen de legislación especial aplicable a los contratos de transporte escolar, contenida entre otras normas en:*

*< Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.*

*< Su Reglamento de desarrollo contenido en el Real Decreto 1.211/1990, de 28 de septiembre (B.O.E. del 8 de octubre), modificado por el Real Decreto*

927/1998, de 14 de mayo (B.O.E. del 26).

< El Real Decreto 2.296/1983, de 25 de agosto (B.O.E. del 27), sobre tráfico y circulación de vehículos escolares y de menores.

2.- Por entender que la naturaleza administrativa especial resultaba de la vinculación de este tipo de contratos al giro o tráfico específico de la Administración Educativa o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla, tal como se desprende de lo dispuesto en el artículo 65.2 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (L.O.G.S.E.).

3.- Por último, por dotar a la Administración Educativa contratante de las más amplias prerrogativas para la interpretación, modificación y resolución de este tipo de contratos, dado que los sujetos beneficiarios serían alumnos menores de edad, a los que la Administración Educativa traslada imperativamente desde sus localidades de residencia a otra distinta para lograr su escolarización durante la etapa obligatoria de la enseñanza.

Por otro lado, el mismo Servicio Jurídico del Estado con destino en la Delegación del Gobierno de la Comunidad de Madrid, al informar las variaciones introducidas al Pliego Tipo por el órgano de contratación de la dirección Provincial de Educación y Cultura de Madrid, califica este mismo contrato como administrativo de servicios, al amparo de lo dispuesto en el artículo 197.3 de la citada Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. En anexo número 2 se acompaña la documentación correspondiente sobre este extremo.

A la vista de la contradicción apuntada, y antes de iniciar la tramitación de la contratación de las rutas de transporte escolar para el próximo curso escolar 2000/2001, esta Consejería de Educación desea obtener dictamen de esa Junta Consultiva sobre las siguientes cuestiones:

Primera.- ¿Cuál es la naturaleza jurídica de un contrato de transporte escolar?.

Segunda.- ¿Debe exigirse clasificación para aquellos transportistas que obtengan un volumen de contratación superior a veinte millones de pesetas, incluso si se califica el contrato de administrativo especial?-

2.- Conforme se indica en el anterior escrito se acompañan al mismo un informe del

Servicio Jurídico del Estado con destino en el Ministerio de Educación y Ciencia, de fecha 25 de julio de 1995, favorable a un Pliego de cláusulas administrativas particulares, que también se acompaña, Pliego que tipifica el contrato del transporte escolar como administrativo especial y otro informe del Servicio Jurídico del Estado con destino en la Delegación de Gobierno de Madrid, de fecha 30 de abril de 1998, favorable a un Pliego de cláusulas administrativas particulares, que igualmente se adjunta, en el que se tipifica el contrato de transporte escolar como administrativo de servicios. De dichos informes no resultan los fundamentos jurídicos sobre la tipificación del contrato.

### **CONSIDERACIONES**

1.- Las cuestiones concretas que se plantean en el presente expediente, según figuran en el escrito de consulta son: sobre la naturaleza jurídica del contrato de transporte escolar y sobre la necesidad o no de exigir la clasificación a los transportistas en el supuesto de que obtengan un volumen de contratación superior a 20.000.000 pesetas, incluso si el contrato se califica como administrativo especial. Estas cuestiones deben ser reconducidas a los siguientes términos: primera cuestión, tipificación, en el marco de los contratos administrativos, del contrato de transporte escolar, pues la naturaleza jurídica del contrato se refiere a su carácter privado o administrativo y segunda cuestión, importe del presupuesto base de licitación, pues es éste, si es igual o superior a 20.000.000 pesetas y cuando se trate de contratos de obras y de servicios (este último con algunas excepciones) y no el volumen de contratación adjudicado, el que determina la exigencia de clasificación a las empresas licitadoras.

2.- La solución a la primera cuestión planteada debe buscarse en los artículos 5.2 a) y b) y 197 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP)<sup>1</sup>, en relación este último con los siguientes preceptos y normas: artículos 207 de la LCAP; Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 24 de noviembre de 1982, por la que se dictan normas para la clasificación de las empresas consultoras y de servicios, modificada por la Orden de 30 de enero de 1991; y Acuerdo de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado de 10 de mayo de 1991.

---

<sup>1</sup> Los artículos 5 y 197 de la LCAP han sido modificados por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, sin que su modificación afecte a los asuntos analizados en este informe.

El artículo 5.2 a) dispone que son contratos administrativos aquellos cuyo objeto directo, conjunta o separadamente, sea la ejecución de obras, la gestión de servicios públicos y la realización de suministros, los de consultoría y asistencia o de servicios y los que se celebren excepcionalmente con personas físicas para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales<sup>2</sup>; así, dicho artículo 5 en el apartado y letra citados se refiere a los contratos típicos o nominados. Posteriormente, el mismo artículo 5, en igual apartado y letra b), define los contratos administrativos especiales y lo hace desde un punto de vista negativo, cuando su objeto sea distinto al de los típicos, y desde un punto de vista positivo, que tengan naturaleza administrativa por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o indirecta una finalidad pública de la específica competencia de aquélla o por declararlo así una Ley.

---

<sup>2</sup> Los contratos de trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración quedan suprimidos por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre.

Debe, por consiguiente, examinarse si el transporte escolar es objeto de alguno de los contratos típicos o nominados. Descartado, por obvio, que no se trata de un contrato de obras ni de suministros, ni tampoco de asistencia y consultoría porque las prestaciones objeto de este contrato son de carácter intelectual, hay que centrar la atención en el contrato de gestión de servicios públicos y en el de servicios, y sólo en el supuesto de que el transporte escolar no estuviese comprendido en el objeto de este último habrá que ver si se encuentra incluido en el contrato de trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración<sup>3</sup>, pues este es residual, según resulta del artículo 197.4 de la LCAP<sup>4</sup>, de los contratos de consultoría y asistencia y de servicios. En cuanto a la consideración del transporte escolar como objeto del contrato de gestión de servicios públicos, esta Comisión Permanente entiende que no es posible por cuanto no está establecido el régimen jurídico básico que atribuya las competencias administrativas, determine el alcance de las prestaciones en favor de los administrados y declare expresamente que la actividad queda asumida por la Administración respectiva como propia de la misma, todo ello de acuerdo con el artículo 156.2 de la LCAP. Sin embargo, de la conjunción de los artículos 197.3 a) y 207.2 de la LCAP, del apartado 1 de la Orden Ministerial de 24 de noviembre de 1982, modificada por la de 30 de enero de 1991 y del apartado segundo, grupo III, 9 del Acuerdo de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 10 de marzo de 1991, resulta que el transporte en general es un contrato de servicios y en él puede integrarse el transporte escolar, sin que pueda desvirtuar esta tipificación la sujeción de la realización de este transporte específico a determinadas reglas y condiciones administrativas que resultan especialmente del Real Decreto 2.296/1983, de 25 de agosto, sobre tráfico y circulación de vehículos escolares y de menores, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes terrestres y en el Reglamento que la desarrolla, aprobado por Real Decreto 1.211/1990, de 28 de septiembre, modificado por Real Decreto 927/1998, de 14 de mayo, reglas y condiciones que se refieren a la autorización administrativa del transporte, requisitos y condiciones de los conductores y de los vehículos, modo de prestar el transporte (limitaciones a la velocidad, paradas, duración máxima del viaje, etc.), presencia de acompañantes, etc. y que afectan a los licitadores que participen en la licitación del contrato y al modo de ejecución de éste. En opinión de esta Comisión Permanente, de dichas reglas y condiciones debe dejarse constancia en los Pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el de prescripciones técnicas, según

---

<sup>3</sup> Véase la nota anterior.

<sup>4</sup> El apartado 4 del artículo 197 de la LCAP se suprime por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, pasando a figurar con número 4 el actual apartado 5. Esta modificación no afecta al contenido de este informe.

corresponda.

3.- La segunda cuestión planteada, si es precisa la exigencia de clasificación a los licitadores, cuando el importe del presupuesto base de licitación es superior a 20.000.000 pesetas, una vez que se ha llegado a la conclusión de que el transporte escolar es un contrato de servicios, debe resolverse en sentido positivo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la LCAP<sup>5</sup>.

4.- Como quiera que en el escrito de consulta se ha planteado la cuestión de la posible exigencia de la clasificación a los licitadores en el supuesto de que el contrato se pudiera tipificar como administrativo especial, y aunque de acuerdo con lo concluido en la consideración número 2 de este Informe dicho planteamiento no cabe en el supuesto de contratación del transporte escolar, esta Comisión Permanente debe informar que la clasificación sólo debe requerirse en los supuestos tasados por la Ley, es decir, en los previstos en el artículo 25 de la LCAP; en consecuencia no procede su exigencia en los contratos administrativos especiales.

## CONCLUSIONES

Por lo expuesto, la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende:

1.- Que el contrato para la prestación del transporte escolar es un contrato de servicios, siendo exigible a los licitadores la clasificación si el presupuesto base de licitación del contrato es igual o superior a 20.000.000 pesetas.

2.- Que no es exigible la clasificación en los contratos administrativos especiales.

---

<sup>5</sup> El artículo 25 de la LCAP ha sido modificado por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, en el siguiente sentido: la clasificación será exigible en los contratos de obras y servicios, salvo en estos últimos para los de las categorías 6 y 21 del artículo 207 y, de los comprendidos en la categoría 26 de dicho artículo, los contratos que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos, en ambos casos por presupuesto igual o superior a 20.000.000 de pesetas. Esta modificación no afecta al contenido de este informe.