

CONSULTA 051/2026 de 11 de septiembre de 2026. Contrato privado de seguro vs contrato administrativo: régimen jurídico y aplicación de modelos de PCAP.

CONSULTA (discurso directo)

1

“Estamos tramitando, contrato privado para un seguro de daños en todos los XXXXXX, adscritos a la XXXXX.

Hemos elaborado los Pliegos de Cláusulas administrativas particulares, siguiendo el modelo actualizado de la página de contratación de Castilla la Mancha, para un contrato de servicios por el procedimiento Abierto simplificado.

¿Sería correcto usar ese modelo de PCAP, o para este tipo de contrato Privado, habría que utilizar otro modelo?”

RESPUESTA

Para dar respuesta a la consulta planteada, resulta necesario partir de la regulación contenida en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), relativa a los contratos privados celebrados por las Administraciones Públicas.

En primer lugar, el artículo 25.1 LCSP establece qué contratos tienen la consideración de administrativos. En particular, su apartado 1 dispone:

“1. Tendrán carácter administrativo los contratos siguientes, siempre que se celebren por una Administración Pública:

a) Los contratos de obra, concesión de obra, concesión de servicios, suministro y servicios.

No obstante, tendrán carácter privado los siguientes contratos:

1.º Los contratos de servicios que tengan por objeto servicios financieros con número de referencia CPV de 66100000-1 a 66720000-3 (...).”

Los contratos de servicios de seguros se encuentran comprendidos dentro de dicho ámbito de clasificación, por lo que, pese a ser celebrados por una Administración Pública, tienen carácter privado.

Así lo ha señalado expresamente la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su Informe 7/2020, de 29 de julio de 2020, en el que señala que:

*“Sobre la naturaleza de los **contratos de seguro** en nuestro informe 30/19 ya destacamos que este tipo de contratos, incluso en caso de que se celebren por una Administración Pública (...) **son calificados como contratos privados** en todo caso porque la ley (artículo 25.1 a) 1º) considera como tales a los servicios financieros con número de referencia CPV de 66100000-1 a 66720000-3. En la medida en que los contratos de seguro abarcan en el Reglamento (CE) Nº 213/2008 de la Comisión de 28 de noviembre de 2007 desde el número 66500000-5 hasta el 66519310-7, es obvio que la norma comunitaria incluye a este tipo de servicios dentro de los que, conforme a la LCSP, están calificados como contratos privados (...).*

*Teniendo en cuenta lo anterior, parece claro que a estos efectos ha de resultar de aplicación el artículo 26 apartado 2 de la LCSP, conforme al cual estos contratos de seguros que celebren las Administraciones Públicas **se registrarán, además de por el Libro Primero de la Ley, por el Libro Segundo de la misma en cuanto a su preparación y adjudicación. En cuanto a sus efectos y extinción les serán aplicables las normas de derecho privado, salvo lo establecido en los artículos de esta Ley relativos a las condiciones especiales de ejecución, modificación, cesión, subcontratación y resolución de los contratos, que les serán de aplicación cuando el contrato esté sujeto a regulación armonizada**”.*

De este modo, la naturaleza privada del contrato de seguro no deriva de la condición del contratista ni de la concreta configuración que el órgano de contratación otorgue al contrato, sino directamente de la calificación efectuada por la LCSP en atención a su objeto.

Esta consideración ha sido reiterada posteriormente por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su Informe 40/2024, de 20 de diciembre de 2024, sobre diversas cuestiones relativas al contrato privado de seguros, en el que, al analizar un contrato de servicios de seguros que pretendía celebrar un Ayuntamiento, concluye expresamente:

*“Los **contratos privados de servicios de seguros** de un Ayuntamiento **se rigen por el Libro Primero de la LCSP y por el Libro Segundo de la misma en cuanto a su preparación y adjudicación**».*



En consecuencia, la calificación del contrato como privado no supone que su preparación y adjudicación queden al margen de la legislación de contratos del sector público. Por el contrario, debe atenderse al régimen jurídico establecido en el artículo 26.2 LCSP, cuyo tenor literal dispone:

3

***“2. Los contratos privados que celebren las Administraciones Públicas se regirán, en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, por las Secciones 1.ª y 2.ª del Capítulo I del Título I del Libro Segundo de la presente Ley con carácter general, y por sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo o, en su caso, las normas de derecho privado, según corresponda por razón del sujeto o entidad contratante. En lo que respecta a su efectos, modificación y extinción, estos contratos se regirán por el derecho privado.*”**

No obstante lo establecido en el párrafo anterior, a los contratos mencionados en los números 1.ª y 2.ª de la letra a) del apartado primero del artículo anterior, les resultarán de aplicación, además del Libro Primero de la presente Ley, el Libro Segundo de la misma en cuanto a su preparación y adjudicación. En cuanto a sus efectos y extinción les serán aplicables las normas de derecho privado, salvo lo establecido en los artículos de esta Ley relativos a las condiciones especiales de ejecución, modificación, cesión, subcontratación y resolución de los contratos, que les serán de aplicación cuando el contrato esté sujeto a regulación armonizada”.

De acuerdo con este precepto, debe diferenciarse, por tanto, el régimen jurídico aplicable a las distintas fases del contrato. Así, tratándose de un contrato privado de seguro celebrado por una Administración Pública, su preparación y adjudicación se someten a las previsiones de la LCSP que resulten aplicables, mientras que sus efectos, modificación y extinción se rigen, con carácter general, por el Derecho privado.

En el supuesto planteado, relativo a la contratación de un seguro de daños para los XXXXX adscritos XXXXXX, el contrato tendrá, por tanto, la consideración de contrato privado, y su preparación y adjudicación deberán tramitarse de conformidad con las previsiones de la LCSP que resulten aplicables.

Por otro lado, antes de abordar la cuestión relativa a si el modelo de Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) mencionado por la entidad consultante debe

utilizarse, conviene hacer referencia al sistema de contratación centralizada de la Junta de Comunidades de Castilla - La Mancha (en adelante, JCCM).

El Portal de Contratación de Castilla - La Mancha, dentro del apartado relativo a la Contratación Centralizada – Servicios Especializados, publica los procedimientos de contratación centralizada tramitados en esta materia y permite acceder a la documentación correspondiente, incluidos los pliegos que han regido las respectivas licitaciones. Actualmente figuran, entre otros, contratos centralizados relativos al seguro de responsabilidad civil y patrimonial de la JCCM, al seguro colectivo de responsabilidad civil para altos cargos y empleados públicos, y al seguro colectivo de accidentes no laborales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales del personal al servicio de la Administración de la JCCM y sus organismos autónomos.

Por ello, con carácter previo a la tramitación del contrato objeto de consulta, deberá comprobarse si el seguro de daños que se pretende contratar se encuentra comprendido en el ámbito de algún servicio especializado o procedimiento de contratación centralizada de la JCCM, así como el ámbito subjetivo y objetivo del correspondiente procedimiento. En caso de encontrarse incluido, deberán observarse las reglas de contratación centralizada que resulten de aplicación.

En todo caso, los expedientes de seguros publicados en el apartado de Servicios Especializados pueden resultar de utilidad como referencia práctica para la elaboración del expediente y, particularmente, para conocer la estructura y contenido de los PCAP utilizados por la propia Administración autonómica en este tipo de contratos.

Una vez determinada la naturaleza privada del contrato, procede analizar la posibilidad de utilizar el modelo de PCAP correspondiente a los contratos de servicios mediante procedimiento abierto simplificado publicado en el Portal de Contratación de Castilla-La Mancha.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que los modelos de PCAP aprobados en el ámbito de la JCCM son modelos normalizados destinados a los contratos comprendidos en su ámbito de aplicación. En particular, los modelos correspondientes a los contratos de obras, servicios y suministros tramitados mediante procedimiento abierto simplificado y abierto simplificado abreviado fueron aprobados por Resolución de 22 de diciembre de 2020, de la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital, siendo de aplicación general para la Administración de la JCCM, sus organismos autónomos y las entidades del sector público

regional que tengan la consideración de Administraciones Públicas. Además, cabe destacar que los modelos vigentes fueron objeto de modificación mediante Resolución de 7 de mayo de 2025.

El propio Portal de Contratación de Castilla-La Mancha señala que estos modelos son aprobados por la Consejería competente en materia de Hacienda, a propuesta de la Junta Central de Contratación, y que su utilización resulta obligatoria para los órganos de contratación del sector público regional que tengan la consideración de Administraciones Públicas. Ahora bien, dicha obligatoriedad debe entenderse referida a los contratos comprendidos en el ámbito objetivo de cada modelo.

En este sentido, el modelo de PCAP para contratos de servicios mediante procedimiento abierto simplificado contempla expresamente en su cláusula segunda, relativa al régimen jurídico, que:

*“Este contrato tiene **carácter administrativo** y se califica como contrato de servicios de conformidad con lo previsto en los artículos 17 y 25 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (...).*

El contrato se registrará por lo establecido en la LCSP, y en cuanto no se encuentre derogado por la citada Ley, por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante, RGLCAP). Subsidiariamente, se aplicarán la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y las restantes normas de Derecho Administrativo, y en su defecto las normas de Derecho Privado”.

De lo anterior se desprende que dicho modelo está configurado para contratos administrativos de servicios y no puede trasladarse sin más a un contrato privado de seguro. Por ello, aunque pueda constituir una referencia útil para la elaboración del PCAP de un contrato privado de seguro, no resulta procedente utilizarlo íntegramente, dado que contiene previsiones específicamente vinculadas al régimen jurídico de los contratos administrativos, y que no pueden trasladarse sin más a un contrato privado.

En particular, deberán revisarse y, en su caso, adaptarse aquellas cláusulas relativas al régimen jurídico del contrato, sus efectos, modificación y extinción, las prerrogativas del órgano de



contratación, el régimen de recursos y la jurisdicción competente, así como cualquier otra previsión que se encuentre vinculada a la naturaleza administrativa del contrato. Por el contrario, las previsiones relativas a la preparación y adjudicación podrán tomarse como referencia en la medida en que resulten compatibles con el régimen jurídico establecido por la LCSP para los contratos privados celebrados por las Administraciones Públicas.

En consecuencia, el modelo de PCAP de contratos administrativos de servicios publicado por la JCCM no puede utilizarse íntegramente para la contratación del seguro de daños objeto de consulta. No obstante, podrá utilizarse como base o referencia para la elaboración del correspondiente pliego, siempre que se realicen las modificaciones y adaptaciones oportunas para adecuarlo a la naturaleza privada del contrato y al régimen jurídico aplicable a sus distintas fases.

Por último, a efectos meramente orientativos, y con el fin de facilitar la redacción y tramitación del expediente, se adjunta en formato Word modelo de PCAP publicado en el Portal de Contratación de Castilla-La Mancha, correspondiente al seguro de responsabilidad civil y patrimonial de la JCCM, expediente 2025/005629, tramitado por el Servicio de Contratación de Servicios Especializados. Dicho modelo podrá servir de referencia para la elaboración del correspondiente pliego, sin perjuicio de la necesaria adaptación a las características concretas del seguro que se pretende contratar y a la normativa vigente en el momento de su tramitación.

Por último, en virtud de lo expuesto anteriormente, y respondiendo a la cuestión planteada, cabe concluir lo siguiente:

- El contrato de seguro objeto de la consulta tiene la consideración de contrato privado, de conformidad con el artículo 25.1.a).1.º LCSP, por tratarse de un servicio financiero incluido en los códigos CPV correspondientes a los servicios de seguros. En consecuencia, tratándose de un contrato celebrado por una Administración Pública, su preparación y adjudicación se rigen por la LCSP, mientras que sus efectos, modificación y extinción se someten al derecho privado, en los términos establecidos en el artículo 26.2 LCSP.
- Con carácter previo a la tramitación del expediente, deberá comprobarse si el objeto del contrato se encuentra comprendido en el ámbito de la contratación centralizada o de los servicios especializados en materia de seguros de la JCCM y, en su caso, deberán observarse las reglas y procedimientos establecidos para dicha contratación.



- El modelo de PCAP de contratos administrativos de servicios mediante procedimiento abierto simplificado aprobado en el ámbito de la JCCM no resulta aplicable íntegramente al contrato privado de seguro, al estar configurado para contratos administrativos de servicios. No obstante, sus previsiones relativas a la preparación y adjudicación podrán utilizarse como referencia, siempre que se realicen las adaptaciones necesarias para adecuarlo a la naturaleza privada del contrato y a su régimen jurídico.

7

Finalmente, indicar que la presente respuesta a la consulta planteada tiene carácter meramente informativo y, en ningún caso, resulta vinculante.

Es muy importante para el servicio InfocontrataCLM valorar la calidad de la atención que ofrecemos; para ello, ponemos a su disposición esta breve encuesta. Estaríamos encantados de recibir su opinión para poder seguir mejorando. ¡Muchas gracias por su colaboración!

[Califique la respuesta a esta consulta](#)

SERVICIO DE ASESORAMIENTO Y NORMALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN