

A controvertida caracterización do contrato administrativo especial

La controvertida caracterización del contrato administrativo especial

The contested concept of special administrative contract

54
Regap

ESTELA VÁZQUEZ LACUNZA

Técnica Superior de Apoyo. Cuerpo Superior Jurídico

Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Doctora en derecho por la UCLM

estelavlacunza@gmail.com

Recibido: 19/09/2017 | Aceptado: 21/12/2017

Regap



ESTUDIOS

Resumo: Os contornos non sempre claros do contrato administrativo especial dependeron no noso dereito do deslinde entre os contratos administrativos e os contratos privados. Pero o seu ámbito viuse reducido na medida en que se foron incorporando as tipoloxías dos contratos públicos do dereito europeo. Isto ocasionou que a súa utilización sexa cada vez máis restritiva e arbitraria, quedando como unha particularidade “especial” dentro do novo texto da lei de contratos que, en definitiva, os relega a representar un papel secundario, condenándoos á súa desaparición, xa que a súa aplicación práctica é cada vez máis limitada.

Palabras clave: Contratos públicos, contrato administrativo, contrato privado, contrato administrativo especial.

Resumen: Los contornos no siempre claros del contrato administrativo especial han dependido en nuestro derecho del deslinde entre los contratos administrativos y los contratos privados. Pero su ámbito se ha visto reducido en la medida que se han ido incorporando las tipologías de los contratos públicos del derecho europeo. Esto ha ocasionado que su utilización sea cada vez más restrictiva y arbitraria, quedando como una particularidad “especial” dentro del nuevo texto de la ley de contratos que, en definitiva, los relega a representar un papel secundario, condenándolos a su desaparición, ya que su aplicación práctica es cada vez más limitada.

Palabras clave: Contratos públicos, contrato administrativo, contrato privado, contrato administrativo especial.

Abstract: The contested notion of special administrative contract in the Spanish Law has depended on the limits between management contracts and private contracts. Nevertheless, the implementation of European Law has caused its reduction. Nowadays, its use is ever more restrictive and arbitrary. It just remains as a very specific “particular” regime within the new text of the contract law. It plays a minor role and its disappearance is to be expected, since its practical application is more and more restricted.

Keywords: Public contracts, administrative contract, private contract, special administrative contract.

Sumario: 1 Introducción. 2 La separación entre contratos administrativos y privados en la contratación de la Administración pública española. 2.1 Origen y extensión del contrato administrativo: el surgimiento del contrato administrativo especial. 2.2 Refuerzo de los contratos administrativos especiales y mejora en su deslinde de los contratos privados

que mantienen su carácter residual. 2.3 La transformación del contrato administrativo especial: el carácter supletorio otorgado por la Ley 30/2007. 3 Influencia del derecho europeo en la configuración del contrato administrativo especial. 4 Supuestos que en distintos momentos han sido calificados como contratos administrativos especiales. 4.1 Prestaciones de carácter patrimonial. 4.2 Prestaciones de servicios que no encajaban en los tipos nominados vigentes. 4.3 Contratos que en atención a su objeto han pasado a calificarse legalmente como privados. 4.4 La explotación de cafeterías, restaurantes, comedores o bares en dependencias públicas. 5 ¿Mantienen los contratos administrativos especiales su carácter supletorio en la nueva LCSP? 6 El régimen jurídico de los contratos administrativos especiales. 7 Recapitulación. 8 Bibliografía.

1 Introducción

Para los operadores jurídicos, ha resultado de gran dificultad tipificar algunas prestaciones, sobre todo cuando su delimitación ha ido variando con las distintas regulaciones aprobadas en materia de contratos públicos. Prueba de ello son las numerosas consultas sobre las que se han tenido que pronunciar las juntas consultivas de contratación administrativa relativas a la calificación de los contratos, y los conflictos que sobre el particular han tenido que resolver los tribunales de recursos contractuales.

Sin duda, dentro de los contratos que han generado mayor incertidumbre en su calificación están los contratos administrativos especiales, situación que se ha debido, por una parte, al paulatino incremento de prestaciones para las que la Administración ha recurrido a la contratación, que fueron inicialmente calificadas como contratos administrativos especiales porque su objeto en el momento de la licitación no tenía encaje en ninguno de los tipos administrativos nominados, pero que posteriormente fueron incorporados a estos por su habitualidad. Y, por otra parte, porque dichos contratos actuaron como frontera móvil con los contratos privados, pues su calificación como administrativos tenía lugar cuando cumplían los distintos presupuestos fijados legalmente, que les atribuían carácter especial.

En efecto, la delimitación de los tipos contractuales ha sido y es una constante fuente de polémica, a la que ha contribuido que nuestro derecho de la contratación pública desde mediados del siglo XX se haya asentado en la figura del contrato administrativo, que tiene su causa en el interés público y que precisa de la presencia de una Administración pública, así como en la proliferación de otros entes, organismos o entidades de derecho público que, por su personificación, se encuentran sometidos al derecho privado en su actividad contractual.

De esta forma, en España se ha producido una dualidad entre contratos administrativos y privados que es desconocida en otros países de nuestro entorno, y cuya dicotomía aún hoy genera dudas porque su deslinde ha ido variando en el tiempo en función de su determinación legal¹, sobre todo debido a que la categoría de contratos administrativos ha estado integrada tanto por contratos calificados como tales en función de que su objeto estuviera incluido en los tipos relacionados de forma explícita en la norma vigente como por aquellos otros considerados administrativos especiales por cumplir determinados criterios que los hacían merecedores de dicho calificativo porque su causa era una finalidad pública.

1 Ya advirtió ARIÑO ORTIZ que el contrato administrativo no posee una naturaleza fija e inmutable, sino que es una categorización dinámica. Su calificación jurídica variará en extensión y con el tiempo por estar vinculada al entorno ideológico y político de cada momento, que es el que determina qué contrato se calificará como administrativo por su especial importancia para el interés público. Por ello, su régimen especial se caracterizará por una mayor elasticidad y capacidad de decisión de una de las partes para la protección del fin público perseguido (“El enigma del contrato administrativo”, *Revista de Administración Pública*, n. 172, 2007, p. 95).

La confusión en la tipificación de las prestaciones se ha visto agravada por la necesidad de adaptar nuestro ordenamiento jurídico al derecho de la Unión Europea en materia de contratación pública, para el que resulta indiferente tanto la personalidad jurídica de la entidad contratante como la naturaleza que atribuyan los Estados miembros al negocio jurídico celebrado. Lo relevante es el aseguramiento de la libre competencia en los procedimientos de contratación para la consecución de un mercado único, propósito que ha motivado que las directivas que se han ido aprobando en la materia hayan incidido en la fijación común de los ámbitos subjetivo y objetivo de aplicación. Estos elementos han repercutido en la calificación de los contratos como administrativos o privados en el derecho contractual público español y, por ende, en los contratos administrativos especiales.

Sin embargo, el contrato administrativo subsiste en nuestro derecho interno², pese a que las sucesivas normas aprobadas para transponer las directivas europeas de contratación pública hayan ido adaptándose a las acepciones comunitarias, tanto en el concepto de poderes adjudicadores³ para delimitar los sujetos contratantes como en la noción de los tipos contractuales, que han ido ajustándose a las definiciones comunitarias, alterando algunos de nuestros conceptos tradicionales⁴.

La consecuencia ha sido que la conceptualización del contrato administrativo y, en particular, la del contrato administrativo especial se ha ido modulando a medida que la normativa europea de contratación pública se ha ido expandiendo.

Esta situación hace imprescindible que, para determinar cuándo un contrato debe ser calificado como administrativo especial, nos refiramos a la evolución que en la actividad contractual de la Administración pública ha tenido la dualidad, que aún persiste, entre contratos administrativos y contratos privados, ya que el cambio en su deslinde ha afectado a la definición de los contratos administrativos especiales, así como a examinar en qué medida la regulación de la tipología comunitaria de los contratos públicos ha ido influyendo en su extensión.

2 La separación entre contratos administrativos y privados en la contratación de la Administración pública española

A medida que el Estado se fue transformando, asumiendo nuevas funciones derivadas de la prestación de servicios a los ciudadanos, la modalidad de la actividad contractual experimentó un gran auge frente a las actuaciones sustentadas en actos unilaterales⁵. Los primeros contratos fueron los que tenían por objeto la ejecución de obras y la gestión de servicios públicos, a los que más tarde se sumaron los contratos de suministros. Después surgieron otras necesidades, derivadas en parte de la propia actividad interna de la Administración,

2 Cuestionan su pervivencia, entre otros, DÍAZ LEMA, J.M., "Contratos públicos versus contratos administrativos: ¿es conveniente mantener la duplicidad en la ley de contratos del sector público?", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 141, 2009, pp. 5-42.

3 En relación con este concepto, *vid.* GALLEGO CÓRCOLES, I., "El concepto de poder adjudicador en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", I y II, *Contratación Administrativa Práctica*, n. 77, 2008, pp. 44 y ss., y n. 78, pp. 76 y ss.

4 Tal es el caso de las prestaciones que hoy se agrupan en el contrato de servicios, cuya delimitación quedó equiparada al derecho europeo con la aprobación de la Ley de contratos del sector público del año 2007, o el contrato de gestión de servicios públicos, cuya sustitución por la concesión de servicios ya fue prevista en el anteproyecto de Ley de contratos del sector público de abril de 2015.

5 Sobre las circunstancias históricas que han motivado la elección entre acto o contrato, *vid.* MEILÁN GIL, J.L., "Para una reconstrucción dogmática de los contratos administrativos", *Anuario de la Facultad de Derecho de La Coruña*, n. 8, 2005, pp. 510-514.

como las prestaciones de servicios y asistencias técnicas, que pronto fueron también cubiertas mediante contratación.

Esta creciente actividad contractual fue desarrollando en España un régimen jurídico propio de los contratos de las administraciones públicas que fue separándose paulatinamente del derecho común. Sin embargo, inicialmente su régimen solo se diferenciaba de la contratación privada por la atribución del conocimiento de sus conflictos a la jurisdicción contencioso-administrativa⁶, por la existencia de prerrogativas a favor de la Administración, justificadas por la necesidad de asegurar el interés general, por el establecimiento de reglas comunes para la selección de los contratistas, así como por la fijación de controles financieros en su actividad⁷.

2.1 Origen y extensión del contrato administrativo: el surgimiento del contrato administrativo especial

El reconocimiento de la individualidad del contrato administrativo no tiene lugar hasta que se aprueba la Ley 198/1963, de 28 de diciembre, de bases de contratos del Estado⁸, que en el apartado I de su exposición de motivos sostiene que:

“La sumisión preferente al derecho administrativo es la característica normativa que otorga a los contratos del Estado regulados por la ley su perfil institucional, y los configura como una categoría independiente con alejadas raíces en el derecho privado de obligaciones que seguirá aportando, mañana como ayer, el valor secular del esquema jurídico: contrato y derecho administrativo se unen para dar vida a un ente original. Aceptado este axioma, no es difícil discernir el concepto de contrato administrativo de que parte la presente ley de bases; basta acudir al fundamento del derecho administrativo para descubrir la causa del negocio, para comprender la razón de sus peculiaridades normativas y para sentir la necesidad de unos procedimientos especiales de elaboración del contrato y de enjuiciamiento de la relación jurídica cuando el restablecimiento del derecho exige la intervención del poder jurisdiccional [...]”⁹.

Posteriormente, el Decreto 923/1965, de 8 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de contratos del Estado (en adelante, LCE), consagró la sustantividad de los contratos administrativos. Esta norma precisaba que los contratos que tuvieran por objeto directo la ejecución de obras, la gestión de servicios o la prestación de suministros estaban sujetos al derecho administrativo y peculiaridades de dicha ley, mientras que el resto de contratos con

6 Aunque en su origen la atribución de los contratos a la jurisdicción contencioso-administrativa se debía a una simple razón subjetiva. Todos los contratos que celebrase la Administración eran competencia de los tribunales contencioso-administrativos por puras razones prácticas, pues no existía distinción entre contratos administrativos y contratos privados, algo que era inconcebible, ya que todos los contratos se sujetaban al derecho civil. Así lo señaló GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “La figura del contrato administrativo”, *Revista de Administración Pública*, n. 41, 1963, pp. 101-103.

7 Sobre la evolución y regulación de la actividad contractual de la Administración pública en España, *vid.* SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General*, tomo II, 2.ª ed., Iustel, Madrid, 2009, pp. 165-172.

8 Esta norma se limitó a regular únicamente los contratos que tuvieran por objeto obras, gestión de los servicios públicos y suministros, aunque también es preciso apuntar que ya recoge en su base II que los contratos que realice el Estado con objeto diferente, como los de compra y venta de inmuebles, préstamo, depósito, arrendamiento, explotación patrimonial, laborales o cualquiera otros, se regirán por sus normas especiales, aplicándose supletoriamente las disposiciones de la ley para los referidos contratos.

9 CORRAL GARCÍA, E., “Evolución de la legislación de contratos de la administración”, *Contratación del Sector Público Local*, tomo I, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados (La Ley), Madrid, 2008, pp. 128 y 129.

objeto distinto debían regirse por sus normas privativas¹⁰. Dentro de los segundos, enumeraba los contratos de compraventa de inmuebles, muebles que no tengan la consideración de suministros, préstamo, depósito, transporte, arrendamiento, explotación patrimonial o cualquiera otros¹¹. No obstante, al disponer en los artículos 18 y 19 su régimen jurídico supletorio, hace una distinción en función de si dichos contratos tenían o no naturaleza administrativa.

En consecuencia, la regulación de la LCE se centra en establecer tanto normas generales como específicas, pero únicamente para los contratos declarados administrativos por su objeto. Para el resto se mantuvo el criterio tradicional de preferencia del derecho civil.

Por lo tanto, la LCE en su redacción inicial no incluía ninguna delimitación de los contratos administrativos de carácter especial. La primera conceptualización de dichos contratos, aunque de forma tenue, se produce con la modificación operada en la LCE con la aprobación de la Ley 5/1973, de 17 de marzo.

En su exposición de motivos desvela que uno de sus propósitos es fijar tanto el régimen jurídico de los contratos administrativos como el de los que no revisten tal condición. Así, en el texto de la norma, en el capítulo primero del título preliminar, se concretan las disposiciones generales a las que deberán ajustarse los contratos que formalice la Administración del Estado. En primer lugar, en el artículo 2 se relacionan los negocios jurídicos que quedan fuera del ámbito de la ley. Pero lo más relevante lo encontramos en el artículo 4, que establece una serie de reglas en relación con el régimen jurídico de los contratos, distinguiendo tres supuestos:

1) Los contratos que tengan por objeto directo obras, gestión de servicios públicos y suministros¹², que tienen carácter administrativo¹³.

2) Los contratos distintos de los anteriores, como los de contenido patrimonial, de préstamo, depósito, transporte, arrendamiento, sociedad o cualquiera otros, que tengan carácter administrativo, *“por declararlo así una ley, por su directa vinculación al desenvolvimiento regular de un servicio público o por revestir características intrínsecas que hagan precisa una especial tutela del interés público para el desarrollo del contrato”*¹⁴.

3) Los contratos distintos de los anteriores que no tengan carácter administrativo, al no estar incluidos entre los supuestos previstos.

10 Capítulos primero y segundo del título preliminar.

11 En defecto de normas privativas, debían observarse las siguientes reglas: si se trataba de contratos que por su naturaleza debían someterse al ordenamiento jurídico-administrativo, este debía actuar como derecho supletorio, siendo peculiarmente aplicables las contenidas con tal carácter en dicha ley; si la naturaleza del contrato excluía la aplicación del ordenamiento jurídico-administrativo, se observarían los principios sobre competencia y procedimiento.

12 Aunque no figuren en este precepto los contratos de servicios, se declaró subsistente la regulación del Decreto 916/1968, de 4 de abril, por el que se regula la contratación de estudios y servicios técnicos con sociedades y empresas consultoras por los departamentos ministeriales, que fue adaptada a las normas de la LCE mediante el Decreto 1005/1974, de 4 de abril, por el que se regulan los contratos de asistencia que realice la Administración del Estado y sus organismos autónomos con empresas consultoras o de servicios.

13 Estos contratos se rigen en su preparación, adjudicación, efectos y extinción por la LCE y disposiciones reglamentarias, supletoriamente por las restantes normas del derecho administrativo y, en su defecto, por las normas del derecho privado.

14 En su preparación, adjudicación, efectos y extinción, se regirán por sus normas administrativas especiales; en su defecto, por las normas relativas a los contratos anteriores; finalmente, por las demás normas del derecho administrativo y, en su defecto, por las normas del derecho privado.

De las reglas expuestas extraemos que se produce la primera separación entre los contratos administrativos y los privados. La categoría de contratos administrativos es la más amplia, ya que comprende los contratos que figuran en las dos primeras reglas. En la primera se encuentran los que revisten tal condición por su objeto: obras, gestión de servicios públicos y suministros. Y en la segunda, aquellos cuya pertenencia viene determinada por el cumplimiento de alguno de los supuestos previstos en la propia ley.

Para el Tribunal Supremo, esta importante innovación de la legislación contractual que permitió atribuir carácter administrativo no solo a los contratos por su objeto, sino a los que tuviesen tal carácter por declaración legal o por su directa vinculación al desenvolvimiento regular de un servicio público o por revestir características intrínsecas que hicieran precisa una especial tutela de interés público para su desarrollo tuvo un importante efecto al sustituir el tradicional criterio de supletoriedad (preferencia de lo civil) por el principio de autointegración del ordenamiento administrativo, como derecho objetivo autónomo establecido¹⁵.

Con esta delimitación se nos presentan dos tipos de contratos administrativos. Los contratos que la doctrina ha denominado "*típicos*", que son administrativos por su objeto y que han ido variando a lo largo del tiempo¹⁶. Y los que son considerados "*de naturaleza administrativa especial*" porque así lo haya dispuesto una ley o porque concorra alguno de los requisitos fijados en la norma.

Con posterioridad, al ser aprobado mediante el Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, el Reglamento general de contratación del Estado, tras clasificar en su artículo 7 los tres tipos de contratos: administrativos de obras, gestión de servicios públicos y suministros (nominados), administrativos especiales y privados, determina cuáles son los contratos administrativos especiales. Dentro de estos, distingue cuatro grupos. Un primer grupo, que son los de contenido patrimonial, de préstamo, depósito, transporte, arrendamiento, sociedad o cualquiera otros en los que concurren las circunstancias siguientes: que lo declare expresamente una ley, que esté directamente vinculado al desenvolvimiento regular de un servicio público o que revista características intrínsecas que hagan precisa una especial tutela del interés público para el desarrollo del contrato, requisitos que son los establecidos en la regla segunda de la LCE, en la redacción dada por la Ley 5/1973, de 17 de marzo (artículo 4.2). Y después se incluyen tres grupos más: los de asistencia con empresas consultoras o de servicios referidos en el Decreto 1005/1974, de 4 de abril; los forestales regulados por la legislación de montes con tal carácter; y los de transporte de correos, personal, material, artículos o efectos militares u otros bienes y valores del Estado.

Es importante destacar que entre los contratos que se relacionan de manera indicativa como los que podrán ser calificados como administrativos especiales, si se cumple la segunda regla de la ley, se encuentran los de contenido patrimonial o los arrendamientos. No obstante, debido a la dicción del precepto, está claro que no se trata de *numerus clausus*, sino que la lista queda abierta. De esta forma, cualquier otro contrato de derecho privado podría ser calificado de contrato administrativo especial cuando cumpliera cualquiera de los criterios

15 Así lo expresó en la Sentencia n. 583/2001, de 8 de junio (Sala de lo Civil), en la que recoge la alocución de la Sentencia de la misma sala de 7 de noviembre de 1983. Basándose en el cambio producido, el tribunal consideró administrativo el contrato de redacción de un proyecto de construcción de un edificio destinado a biblioteca porque el contrato revestía características que hacían precisa una especial tutela del interés público para su desarrollo (RJ 2001, 5540).

16 Pues la tipificación responde en gran medida del uso reiterado que hace la Administración pública de determinados contratos para el cumplimiento de sus atribuciones.

expuestos en la ley, aunque su interpretación debía efectuarse de forma estricta, pues únicamente si se daban las especiales características definidas por el legislador: declararlo una ley, vinculación directa al desenvolvimiento regular de un servicio público o que sus características intrínsecas requirieran que la tutela del interés público fuera especial, podían ser calificados como administrativos especiales.

Por último, de forma residual estarían los contratos privados, al establecer la LCE que en este grupo se encontraban los contratos que no tenían carácter administrativo por no estar incluidos dentro de los supuestos previstos en la segunda regla.

La principal consecuencia de esta nueva regulación fue el incremento en la calificación como contratos administrativos de los que con la legislación anterior hubieran sido calificados como contratos privados cuando respondían a un fin público, sobre todo en los de carácter patrimonial y en los enumerados a modo de ejemplo en la ley.

Esta expansión del carácter administrativo de los contratos, que atiende a la finalidad pública que persigue la Administración que realiza el contrato, está presente en el razonamiento empleado, entre otras, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, de 30 de octubre de 1983 (RJ 1983, 5846), en la que calificó de administrativo un contrato de compraventa de terrenos de pertenencia municipal que tenía como fin favorecer la creación de industrias y el consiguiente aumento de puestos de trabajo. En ella el tribunal subraya que:

“Al enfrentarse con el tema de la distinción entre los contratos privados y los administrativos, la doctrina científica y la jurisprudencial prescinden del tradicional criterio de las cláusulas exorbitantes o derogatorias del derecho común para atenerse primordialmente al objeto y finalidad del negocio, de tal suerte que la materia del contrato administrativo versará sobre un servicio público, entendida la expresión en el más amplio sentido para comprender las actividades de la Administración que tiendan a satisfacer un interés general propio de su competencia, y por consiguiente estará incluido en el concepto todo lo que no sea gestión mercantil o actuación relacionada con el dominio privado, lo que permite concluir que por lo general se estará ante un negocio de dicho carácter siempre que el órgano de la Administración intervenga en el campo específico de su cometido, lata acepción que asimismo se obtiene del art. 4.º de la Ley de contratos del Estado según la modificación de 17 de marzo de 1973, cuya regla segunda abarca la actividad típica que el órgano administrativo desarrolla en el ámbito de su concreta competencia funcional; razones por las cuales esta sala, que ya propugnó «el sentido amplio» en la interpretación de lo que ha de entenderse por servicio público –S. de 22 de noviembre de 1967–, niega carácter civil al contrato de enajenación de solar para la edificación de viviendas destinadas a satisfacer un interés general –S. de 16 de diciembre de 1970– y al celebrado por la Administración y un particular para la elaboración de un proyecto de construcción de un edificio público –S. de 11 de mayo de 1982– orientación también seguida por la Sala Cuarta, que atribuyó naturaleza administrativa al contrato por el cual un ayuntamiento enajenó bienes propios con la obligación de construir en determinado plazo, precisando el tipo y las particularidades del inmueble –S. de 2 de marzo de 1973–”.

Asimismo, se puede constatar que el carácter administrativo de un contrato derivado de esta visión finalista, dada la amplitud del concepto de servicios públicos, deberá sustentarse en la definición negativa o excluyente del servicio público, tal como se precisa en la Sentencia

Regap



ESTUDIOS

del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, de 30 de octubre de 1990 (RJ 1990, 8400), que sostiene que:

“Tienen carácter administrativo tanto los contratos cuyo objeto directo sea la ejecución de obras y la gestión de servicios públicos a cargo de las entidades locales como los distintos de las de obras y servicios, de contenido patrimonial (préstamos, depósitos, transportes, arrendamientos, compraventas, sociedades o cualquier otro) que por su vinculación directa al desenvolvimiento regular de un servicio público tienen carácter administrativo; señalando con claridad la Sentencia de la Sala 1.ª de este Tribunal de 30 de abril de 1986 que, dada la amplitud del concepto de servicios públicos, el concepto de contrato administrativo viene determinado doctrinalmente por la definición negativa o excluyente del servicio público, es decir, cuando el contrato no tiene por objeto la gestión del dominio privado, patrimonial o mercantil de la Administración, el contrato será administrativo”¹⁷.

Por lo tanto, es importante tener en cuenta que gran parte de la jurisprudencia que ha calificado contratos patrimoniales como contratos administrativos deriva de esta concepción teleológica, de manera que, basándose en esta visión finalista, los contratos privados ocupan en este momento un lugar residual.

2.2 Refuerzo de los contratos administrativos especiales y mejora en su deslinde de los contratos privados que mantienen su carácter residual

Con la aprobación de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las administraciones públicas (en adelante, LCAP), se promulga por primera vez una norma básica en materia de contratación pública para todas las administraciones públicas, lo que motiva el cambio de denominación. Su principal pretensión es someter a esta ley toda la actividad contractual de las administraciones públicas, salvo los negocios expresamente excluidos¹⁸, de forma que se establece tanto el régimen jurídico de los contratos administrativos como el de los contratos privados.

En el artículo 5 de la LCAP se delimita el carácter administrativo y privado de los contratos del siguiente modo:

“2. Son contratos administrativos:

a) 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.

b) Los de objeto distinto de los anteriormente expresados, pero que tengan naturaleza administrativa especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración

17 La aplicación de este concepto de servicio público es realizada por esta misma sala del TS, en su Sentencia de 13 de febrero de 1990 (RJ 1990, 1430), cuando califica de administrativo el arrendamiento de instalaciones de su propiedad destinadas a la proyección cinematográfica y realización de actos de naturaleza cultural y artística en general, debido a que dicha prestación del servicio público era competencia de la corporación cuando se formalizó el contrato y podía prestarla mediante gestión indirecta.

18 Entre los contratos que quedan fuera de la ley, ya hay una referencia a los contratos financieros, en la letra k) del artículo 3.1: *“Los contratos relacionados con la compraventa y transferencia de valores negociables o de otros instrumentos financieros y los servicios prestados por el Banco de España”.*

contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella o por declararlo así una ley.

3. Los restantes contratos celebrados por la Administración tendrán la consideración de contratos privados y, en particular, los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorpóreas y valores negociables”.

En esta delimitación de los contratos observamos que se han producido algunas variaciones. En primer lugar, se persigue consolidar la división de los contratos de la Administración en dos grandes grupos: administrativos y privados. Y, aunque los contratos privados siguen teniendo un carácter residual, algunos de los que se enumeraban a modo de ejemplo en la LCE, como los que podrían tener carácter administrativo especial por el cumplimiento de los criterios fijados, ahora figuran relacionados en el grupo de los contratos privados, lo que denota un cambio de tendencia.

En segundo lugar, dentro de los contratos administrativos están los que lo son por su tipología, y los que lo son por declararlo una ley o porque cumplen con los criterios descritos, que han variado respecto a la LCE. Recordemos que la LCE establecía como requisitos alternativos *“su directa vinculación al desenvolvimiento regular de un servicio público”* o *“revestir características intrínsecas que hagan precisa una especial tutela del interés público para el desarrollo del contrato”*.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado (en adelante, JCCAE), al comparar la nueva caracterización de los contratos administrativos especiales recogida en la LCAP, en relación con la regulación precedente, estimó que, de existir alguna diferencia, sería para *“ampliar el campo de los contratos administrativos especiales, pues la ‘vinculación’ al giro o tráfico de la Administración contratante, al tratarse de una mera vinculación y no de una pertenencia estricta, permite incluir en esta categoría aquellos contratos que afectan al concreto interés público perseguido por la Administración de que se trate”* (Informe 5/96, de 7 de marzo de 1996).

En cuanto al régimen jurídico de los contratos, además de establecer normas concretas para los contratos administrativos típicos, como hacía la LCE, se incorporan disposiciones generales para todos los contratos que formalicen las administraciones públicas y, junto a ellas, se incluyen normas específicas para los contratos de naturaleza administrativa especial. En esta mención expresa al régimen jurídico de los contratos administrativos especiales, se dispone que se regirán con carácter preferente por sus propias normas y que el orden jurisdiccional competente es el contencioso-administrativo (artículo 7). También se exige en el artículo 8 que en sus pliegos de cláusulas administrativas particulares se haga constar:

“a) Su carácter de contratos administrativos especiales.

b) Las garantías que el contratista debe prestar para asegurar el cumplimiento de su obligación.

c) Las prerrogativas de la Administración para interpretar el contrato, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlo por razones de interés público, acordar su resolución y determinar sus efectos.

Regap



ESTUDIOS

d) La competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo para conocer de las cuestiones que puedan suscitarse en relación con los mismos”.

Por lo que se refiere a los contratos privados, reiteramos que la ley incluye expresamente los de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorpóreas y valores negociables, y se dispone que se regirán por la legislación patrimonial de las administraciones públicas (artículo 9.1 LCAP), lo que, como ya hemos apuntado, no obsta para que, en el caso de que concurriera alguna de las circunstancias especiales especificadas en el artículo 5.2.b) de la LCAP, dichos contratos pudieran ser calificados como administrativos especiales, razón que nos lleva a mantener que los contratos privados siguen siendo la categoría subsidiaria.

Sin embargo, hemos de convenir con FUERTES LÓPEZ¹⁹ en que, con la nueva redacción en la calificación de los contratos patrimoniales, el legislador parece inclinarse por atribuirles carácter privado, por lo que consideramos que su pretensión ha sido clarificar la finalidad pública que debe ser exigida para que un contrato patrimonial pueda ser calificado como administrativo especial, pues por imperativo constitucional compete a la Administración la satisfacción del interés público. Por lo tanto, la fórmula seleccionada exige que dicha finalidad sea de la competencia específica de la Administración contratante y que esté vinculada a satisfacer de forma directa o inmediata dicha finalidad pública. Así, lo que impone es que exista una clara y esencial relación entre el contrato y la finalidad pública perseguida por la Administración pública.

Aunque, como veremos, no se puede negar que, al mismo tiempo que se va fijando el contenido de los contratos administrativos nominados, también se va produciendo para el resto de contratos una paulatina atracción hacia el derecho privado.

Una de las modificaciones más importantes de la LCAP fue la realizada por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, que, en relación con el tema que nos ocupa, suprime de entre los contratos típicos el de trabajos específicos y concretos no habituales²⁰. Asimismo, pretende clarificar el régimen jurídico de determinados contratos. Destaca en este sentido que la propia ley fija el carácter privado de algunos contratos y se incrementan las disposiciones específicas para los contratos de naturaleza administrativa especial (artículo 8).

En cuanto a la dicotomía entre contratos administrativos y privados, la redacción del artículo 5 es la siguiente:

1. Los contratos que celebre la Administración tendrán carácter administrativo o carácter privado.

“2. Son contratos administrativos:

a) 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

19 FUERTES LÓPEZ, M., “Los problemas de la delimitación entre los contratos administrativos y privados de las Administraciones Públicas”, *Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi*, n. 6, 2000.

20 Según su exposición de motivos, la supresión de esta figura se debe a las dudas y dificultades que su carácter residual y su definición negativa habían suscitado en la práctica. Además, se estima que su objeto puede atenderse perfectamente a través de los contratos de consultoría y asistencia.

de servicios, excepto los contratos comprendidos en la categoría 6 del artículo 206 referente a contratos de seguros y bancarios y de inversiones, de los comprendidos en la categoría 26 del mismo artículo, los contratos que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos.

b) Los de objeto distinto de los anteriormente expresados, pero que tengan naturaleza administrativa especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella o por declararlo así una ley.

3. Los restantes contratos celebrados por la Administración tendrán la consideración de contratos privados y, en particular, los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorpóreas y valores negociables, así como los contratos comprendidos en la categoría 6 del artículo 206 referente a contratos de seguros y bancarios y de inversiones y, de los comprendidos en la categoría 26 del mismo artículo, los contratos que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos".

Entre las disposiciones específicas que se incluyen para los contratos administrativos especiales, destaca el aumento de los aspectos que deben precisarse en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, de forma que a los exigidos en la redacción inicial de la LCAP, algunos de los cuales modifican su redacción, se añade que constará el alcance de las prórrogas, que no podrán producirse por consentimiento tácito, y las causas específicas de resolución del contrato que se establezcan expresamente.

Tras esta modificación, en el pliego de cláusulas administrativas particulares de los contratos administrativos especiales se hará constar, según el artículo 8.2:

"a) Su carácter de contratos administrativos especiales.

b) Las garantías provisionales y definitivas.

c) Las prerrogativas de la Administración a que se refiere el artículo 60.1.

d) El alcance de las prórrogas, sin que puedan producirse las mismas por mutuo consentimiento tácito.

e) Las causas específicas de resolución que se establezcan expresamente.

f) La competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo para conocer de las cuestiones que puedan suscitarse en relación con los mismos".

Asimismo, la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, establece causas específicas de resolución para los contratos administrativos especiales²¹.

21 En el artículo 8.3 se establece que "Serán causa de resolución, además de las establecidas en el artículo 112, las siguientes:

- a) La suspensión por causa imputable a la Administración de la iniciación del contrato por plazo superior a seis meses a partir de la fecha señalada en el mismo para su comienzo, salvo que en el pliego se señale otro menor.
- b) El desistimiento o la suspensión del contrato por plazo superior a un año acordada por la Administración, salvo que en el pliego se señale otro menor.
- c) Las modificaciones del contrato, aunque fueran sucesivas, que impliquen, aislada o conjuntamente, alteraciones del precio del contrato en cuantía superior, en más o en menos, al 20 por 100 del precio primitivo del contrato, Impuesto sobre el Valor Añadido excluido, o representen una alteración sustancial del mismo".

La consecuencia de la precisión realizada en cuanto al régimen jurídico de los contratos administrativos y privados que celebren las administraciones públicas es que tendrán la consideración de contratos privados, debido a que es la propia ley la que lo establece, los servicios referentes a contratos de seguros, bancarios y de inversiones (categoría 6 del artículo 206). También serán contratos privados los servicios que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos (categoría 26 del artículo 206).

Las sucesivas modificaciones realizadas en la LCAP motivaron la aprobación del Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas (en adelante, TRLCAP). En este persiste la dicotomía entre contratos administrativos y privados. Además, mantiene las disposiciones generales aplicables a todos los contratos de las administraciones públicas, las disposiciones precisas para los contratos administrativos típicos y las específicas para los contratos de naturaleza administrativa especial. En cuanto a los contratos típicos, hay que destacar la incorporación del contrato de concesión de obras públicas que se produce posteriormente, mediante la modificación realizada por la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública.

También hay que reseñar que el continuo interés por precisar el régimen jurídico de los contratos administrativos especiales motivó que el Reglamento general de la Ley de contratos de las administraciones públicas, aprobado por el Real decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante, RGLCAP), impusiera que el pliego de cláusulas administrativas particulares contuviera las especificaciones que por la naturaleza y objeto del contrato fueran necesarias para definir los pactos y condiciones de este, además de incluir aquellos datos establecidos en el artículo 8 de la ley y los exigidos con carácter general para todos los contratos en el artículo 67.2 del reglamento (artículo 3), al mismo tiempo que dispuso que dichos datos específicos deberían figurar en el documento de formalización del contrato (artículo 71.8).

Como se ha expuesto, la tendencia en la calificación del carácter administrativo especial de los contratos permite apreciar un abandono de las posiciones basadas en un concepto amplio de servicio público, para atender al ámbito específico de actuación de la Administración pública, exigiendo una relación más directa entre el objeto del contrato y la finalidad pública. Esta delimitación fue perfeccionándose hasta fijar mediante enumeración los contratos que debían ser calificados en todo caso como privados, al ser referenciados por su categoría y artículo para evitar cualquier género de duda. Como se ha indicado, este fue el caso de los contratos que tenían por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos²², así como los financieros.

2.3 La transformación del contrato administrativo especial: el carácter supletorio otorgado por la Ley 30/2007

En la regulación vigente, contenida en el texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por el Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP), que se ha mantenido en términos similares a la Ley 30/2007, de 30 de octubre,

22 Vid. la Sentencia n. 18/2007, de 24 de enero, del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1.ª), que calificó como privado un contrato de ejecución de interpretación artística, celebrado por un ayuntamiento con ocasión de las fiestas patronales, partiendo del examen de la evolución legislativa de la figura del contrato administrativo especial y atendiendo a la realidad social del tiempo en que debía ser aplicada (RJ 2007, 710).

de contratos del sector público [en adelante, LCSP (2007)]; para los contratos realizados por una Administración pública persiste la diferenciación de los contratos entre administrativos y privados. Sin embargo, hay que recordar que la LCSP (2007) pretende dar un nuevo enfoque a la legislación de los contratos públicos²³. Su planteamiento es sustituir nuestro tradicional modelo de regulación, sustentado en los contratos administrativos celebrados por las administraciones públicas, por una nueva norma cuyo ámbito sea más amplio, tanto en el aspecto subjetivo como objetivo en la incorporación de las prescripciones provenientes del derecho europeo²⁴.

Siguiendo esta orientación, la LCSP (2007) introdujo una nueva configuración de las categorías contractuales²⁵. A diferencia de lo que ocurría en el TRLCAP, los contratos típicos ya no tienen relación con los contratos administrativos, sino que se parte de una definición de estos contratos²⁶, para después determinar qué contratos tendrán carácter administrativo y cuáles carácter privado. Con la nueva regulación, los contratos administrativos se reservan para las administraciones públicas, que también pueden suscribir contratos privados en determinados casos, mientras que todos los contratos formalizados por los entes, organismos y entidades del sector público que no tengan la condición de Administración pública tendrán la consideración de contratos privados (artículo 20.1 TRLCSP).

La primera consecuencia de esta nueva regulación, que fue advertida por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón (en adelante, JCCAAr), es que prima la tipificación, al margen del régimen jurídico, lo que supone que el contrato administrativo especial tiene carácter residual²⁷.

Asimismo, en cuanto a la categoría de los contratos privados, hay que destacar que se precisa su definición y que esta se amplía.

Centrándonos en los contratos suscritos por las administraciones públicas, según dispone el artículo 19 del TRLCSP, tendrán carácter administrativo los contratos siguientes:

“a) Los contratos de obra, concesión de obra pública, gestión de servicios públicos, suministro, y servicios, así como los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado. No obstante, los contratos de servicios comprendidos en la categoría 6 del anexo II y los que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos comprendidos en la categoría 26 del mismo anexo no tendrán carácter administrativo”.

23 MORENO MOLINA, J.A., y PLEITE GUADAMILLAS, F., *La nueva Ley de Contratos del Sector Público*, La Ley, Madrid, 2008, pp. 101-103.

24 De modo que, dentro de la ley, se identifican los contratos que están sometidos a las disposiciones del derecho europeo, que se recogen bajo la denominación “*contratos sujetos a regulación armonizada*”. Para su delimitación se atiende a la entidad contratante, a la tipología del contrato y a su cuantía.

25 La necesidad de aclarar esta nueva configuración para evitar confusiones en la utilización de los regímenes jurídicos fue advertida por MORENO MOLINA, J.A., y PLEITE GUADAMILLAS, F., *La nueva Ley de Contratos del Sector Público*, cit., p. 185.

26 Como analizaremos en el apartado siguiente, la delimitación de los tipos contractuales responde a las definiciones contenidas en la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

27 Informe 19/2008, de 4 de septiembre, en el que manifiesta que “*de la actual regulación se desprende el carácter residual de la categoría del contrato administrativo especial, primando la tipificación, al margen del régimen jurídico, que contiene la Directiva 2004/18, de 31 de marzo, de contratos públicos*”. La afirmación del carácter residual de los contratos administrativos especiales respecto de los contratos típicos es también compartida por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Catalunya (Informe 13/2014, de 22 de julio).

Antes de examinar qué contratos administrativos tendrán naturaleza administrativa especial, conviene hacer un inciso sobre los contratos típicos. En primer lugar, hay que destacar la supresión de los contratos de consultoría y asistencia, cuya nota definitoria principal fue su carácter intelectual, aunque su delimitación con los contratos de servicios fue en determinados casos compleja²⁸.

También es conveniente precisar cómo la figura del contrato de servicios amplía su objeto, al ser definido por exclusión de los contratos de obras y suministros, lo que no deja lugar a dudas sobre su expansión y la atracción de las prestaciones que eran definidas en el TRLCAP como contratos de consultoría y asistencia. Además, en el anexo II de la ley se enumeran las actividades que pueden ser su objeto. Dicho anexo se divide en 27 categorías, de las cuales la última tiene carácter residual, pues incorpora el resto de servicios que se adapten a la definición de estos contratos, de modo que se puede concluir que incluyen prácticamente todas las prestaciones de servicios posibles²⁹, aunque habrá que tener en cuenta que algunos son expresamente calificados como contratos privados por la propia ley.

Según dispone el artículo 19 del TRLCSP, además de los contratos típicos, también tendrán carácter administrativo:

“b) Los contratos de objeto distinto a los anteriormente expresados, pero que tengan naturaleza administrativa especial por estar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella, siempre que no tengan expresamente atribuido el carácter de contratos privados conforme al párrafo segundo del artículo 20.1, o por declararlo así una ley”.

Con la redacción de este precepto, los contratos administrativos especiales quedan constreñidos. Tanto es así, que la JCCAva, en el antedicho Informe 9/2009, de 14 de diciembre, manifestó que su aplicación se había visto enormemente minimizada y posiblemente reducida a los casos en los que una ley así lo estableciera.

Esta situación deriva, en primer lugar, porque se impone que su objeto debe ser distinto del de los contratos típicos³⁰, que como ya hemos indicado han acrecentado su ámbito debido sobre todo a la nueva delimitación del contrato de servicios que lo convierte en cajón de sastre³¹. Para la JCCAAr, la amplitud de la configuración del contrato de servicios exige que muchos de los contratos que eran calificados basándose en la legislación anterior como administrativos especiales deban ser recalificados como contratos de servicios³².

28 Vid. Informe 36/98, de 16 de diciembre de 1998, de la JCCAE, en el que se examina la delimitación entre ambos contratos.

29 Informe 9/2009, de 14 de diciembre, de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat de Valencia (en adelante, JCCAva).

30 En este sentido, el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público afirmó que “la calificación de los contratos como «administrativos especiales» tiene carácter particularmente residual, dejándola reservada a contratos que claramente no encajen con ninguno de los tipos contractuales regulados en el TRLCSP” (Resolución 92/2014, de 27 de junio).

31 Como han señalado, entre otros, GIMENO FELIÚ, J.M., *Novedades de la Ley de Contratos del Sector Público, de 30 de octubre de 2007, en la regulación de la adjudicación de los contratos públicos*, Civitas, Madrid, 2010, y GALLEGU CÓRCOLAS, I., “Contratos administrativos especiales (I)”, *Contratación Administrativa Práctica*, n. 100, 2010, pp. 60-67.

32 Recomendación 1/2011, de 6 de abril.

Y, en segundo lugar, porque un contrato no podrá ser calificado como administrativo especial si la ley le atribuye expresamente el carácter de contrato privado, a diferencia de lo que ocurría en la regulación precedente, en la que era habitual que un contrato que en principio se definía como privado se calificase como administrativo especial cuando existía una vinculación del contrato al servicio público o al giro o tráfico específico de la Administración contratante.

La consecuencia es que, con la nueva regulación de los tipos contractuales, los contratos administrativos especiales pasan a ser la categoría residual, colocándose en el lugar que ocupaban los contratos privados en el TRLCAP³³.

En relación con la posibilidad de que una ley declare la naturaleza especial de un contrato, debemos mencionar que el propio TRLCSP, en su artículo 24, califica como tales los contratos para la ejecución de obras, fabricación de bienes muebles o prestación de servicios que se firmen con empresarios particulares y que se efectúen en colaboración con la Administración, siempre que concurren determinadas circunstancias y con los límites que se establecen para cada tipo.

Los colaboradores serán seleccionados mediante los procedimientos de adjudicación establecidos con carácter general en la ley, salvo en caso de emergencia. Se trata, por lo tanto, de supuestos que permiten, aunque con carácter excepcional y en ocasiones específicas, que la Administración realice la prestación contando con colaboradores externos calificando los contratos que celebren con ellos como administrativos especiales.

Se ha considerado que el establecimiento de contratos administrativos especiales mediante ley tendría que respetar necesariamente los criterios de calificación consagrados en el TRLCSP. Se utilizarían para evitar dudas en la práctica, para tratar contratos con nuevos objetos o para los de especial trascendencia³⁴.

No obstante, esto no parece haber ocurrido con la calificación de los contratos de aprovechamientos forestales bajo la figura del contrato administrativo especial, realizada por la Ley 21/2015, de 20 de julio, que modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, ya que esta norma ha generado dudas en cuanto a su extensión.

Tradicionalmente se había distinguido entre los concertados para el aprovechamiento forestal, que eran considerados administrativos especiales, y los relativos al mantenimiento y conservación de montes o de obras forestales, que se calificaban como contratos administrativos

33 BERNAL BLAY, M.A., "Contrato administrativo especial", Bermejo Vera, J. (dir.) *Diccionario de Contratación Pública*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 157-159. Este autor describe de forma muy clara cuáles eran los pasos a seguir a la hora de calificar un contrato, aplicando las reglas contenidas en el TRLCAP, y cómo cambiaron con la aprobación de la LCSP (2007). Cuando estaba en vigor el TRLCAP, si una Administración tenía que realizar un contrato, lo primero que hacía para calificarlo era examinar si su objeto encajaba dentro de los contratos típicos. En caso negativo, comprobaba si se daba alguno de los supuestos para calificarlo como contrato administrativo especial, empezando por comprobar si así lo declaraba alguna ley. Solo cuando no concurría ninguna de las circunstancias anteriores podía calificarse como contrato privado, en especial los negocios jurídicos sobre bienes inmuebles, contratos de seguros, bancario, de creación artística y literaria o los de espectáculos, aunque dichos contratos privados podían ser calificados como administrativos especiales si tenían encaje dentro del giro o tráfico de la Administración que los celebraba o si mediante su concertación esta actuaba en el ámbito de sus competencias. Precisamente, este era el método seguido por los tribunales para decidir sobre el carácter administrativo o privado de un contrato, como se puede comprobar en el fundamento segundo de la STS 781/2007, 25/06/2007 (Sala de lo Civil, Sección 2.ª). Mediante la regulación de los tipos realizada por la LCSP (2007), el proceso se invierte, pues si al contrato se le ha atribuido el carácter de privado no podrá calificarse de contrato administrativo especial, salvo que venga determinado por la ley.

34 BERNAL BLAY, M.A., "Contrato administrativo especial", cit., p. 157.

típicos. Sin embargo, la ley no deja claro si todas estas prestaciones deben ser calificadas como contratos administrativos especiales³⁵.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 20 del TRLCSP, los contratos celebrados por una Administración pública serán privados cuando tengan por objeto:

“Servicios comprendidos en la categoría 6 del anexo II, la creación e interpretación artística y literaria o espectáculos comprendidos en la categoría 26 del mismo anexo, y la suscripción a revistas, publicaciones periódicas y bases de datos, así como cualesquiera otros contratos distintos de los contemplados en el apartado 1 del artículo anterior”.

Como podemos comprobar, en la relación de contratos que serán considerados como privados destaca como novedad con respecto al TRLCAP la inclusión de la suscripción a revistas, publicaciones periódicas y bases de datos, que ya figuraban en la redacción original de la LCSP (2007).

Por último, también resulta necesario hacer una breve mención a algunos de los contratos que quedan exceptuados de la aplicación de la ley. Nos referimos a los de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, valores negociables y propiedades incorpóreas (salvo que recaigan sobre programas de ordenadores y deban calificarse como contratos de suministro o servicios). Estos contratos en el TRLCAP se recogían dentro de los contratos privados (artículo 5.3), mientras que ahora se incluyen dentro de los negocios jurídicos excluidos, aunque siguen teniendo carácter de contratos privados y estarán regulados por la legislación patrimonial [artículo 4.p) TRLCSP]³⁶, contratos que en algunos supuestos, basándose en su finalidad pública, fueron considerados por la jurisprudencia como administrativos en aplicación de la normativa anterior, y que deberán ser considerados en todo caso como privados³⁷.

En consecuencia, debemos concluir que la aprobación de la LCSP (2007) redujo los contratos que podían ser calificados como administrativos especiales. Por un lado, por la amplitud de la definición que establece de los contratos típicos, en especial los de servicios. Por otro lado, porque los contratos patrimoniales ya no pueden ser reconducidos a este tipo, porque han pasado a regularse por su legislación específica. Y, finalmente, a causa de que ya no podrían calificarse como administrativos especiales los que tuvieran expresamente atribuido el carácter de privados en la propia ley.

35 Vid. SANMARTÍN MORA, M.A., “Novedades en materia de contratos de aprovechamientos forestales”, <http://obcp.es>, 14 de septiembre de 2015 (último acceso: 21/05/2017).

36 Estos contratos se regirán por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las administraciones públicas, aunque hay que tener en cuenta las constantes remisiones de esta norma a la legislación de contratos, que rebaja su vinculación al derecho privado. En dichos contratos no podrán incluirse prestaciones que sean objeto de los contratos típicos si su valor es superior al 50 por 100 del importe del negocio jurídico o si no tienen con la prestación del contrato patrimonial el vínculo y complementariedad exigida a los contratos mixtos. En ambos supuestos, dichas prestaciones deberán contratarse de forma independiente conforme a las disposiciones del TRLCSP.

37 Vid., a este respecto, el pronunciamiento de la JCCAAR contenido en el ya citado Informe 25/2008, de 3 de noviembre.

3 Influencia del derecho europeo en la configuración del contrato administrativo especial

Aunque la transformación que se ha producido en la regulación de la contratación pública en el ordenamiento jurídico español resulta obvia, no deja de ser relevante analizar sus motivos, pues estos han incidido en la constitución del contrato administrativo especial.

Parte de este cambio trae su origen del incremento de entes y organismos que sin ser Administración pública se han convertido en sujetos contratantes³⁸, así como de la variedad de prestaciones que por su uso recurrente se han ido constituyendo en tipos nominados. Pero, de entre todas las causas, destaca la obligación de adaptar nuestro derecho al de la Unión Europea, que, en su empeño por lograr un mercado interior único, ha ido ampliando su marco regulatorio en el ámbito de la contratación pública para aproximar los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros que la integran.

Así, el derecho europeo ha pasado de establecer un régimen común para la contratación pública, iniciado con la delimitación de los sujetos y la tipificación de los contratos de obras, servicios y suministros, y que se centraba en los aspectos que afectaban a la adjudicación, a extender su objeto regulatorio a la fase relativa a la ejecución de los contratos. Este marco jurídico, con la aprobación del nuevo paquete legislativo europeo, se ha extendido también a las concesiones de servicios, mediante la Directiva 2014/23/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión³⁹.

En este sentido, hay que resaltar los esfuerzos realizados por el legislador español en la última década para superar la inadecuada trasposición de las directivas sobre contratación pública. Principalmente destaca la aproximación de los dos ámbitos fundamentales para la calificación en nuestro derecho de un contrato como administrativo, sea nominado o de naturaleza administrativa especial, el subjetivo y el objetivo.

Recordemos brevemente cómo la aprobación de la LCSP (2007) supuso una aproximación al contenido de las normas comunitarias en esta materia. Se construyó una ley reguladora de la contratación pública en sentido amplio, pues frente al enfoque tradicional en nuestro ordenamiento jurídico, que se limitaba a la contratación de las administraciones públicas, la nueva norma se extendió a todas las entidades que conforman el sector público, aunque distinguiendo los regímenes jurídicos de aplicación, atendiendo a cuál fuera el poder adjudicador.

También supuso un avance en la delimitación de los tipos contractuales, ya que se produjo un acercamiento a los fijados por el derecho europeo. Desaparecieron los contratos de consultoría y asistencia, que quedaron integrados en los contratos de servicios, y se incorporaron los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado. Sin embargo, se mantuvo el contrato de gestión de servicios públicos, dividido, como es sabido, en las modalidades de concesión, gestión interesada, concierto y sociedad de economía mixta.

38 Sobre la problemática en el derecho administrativo español en relación con determinadas entidades de derecho privado que, realizando funciones administrativas, no se sujetaban al sistema contractual público, *vid.* GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo IV, 2.ª ed., Civitas, Cizur Menor, 2012, pp. 80-82.

39 Después de varios intentos y a pesar de valoraciones críticas de otras instituciones comunitarias y de las posiciones contrarias de algunos Estados miembros, en especial Francia, se ha impuesto el criterio de la Comisión Europea de regular el mercado concesional. Sobre el debate suscitado acerca de la necesidad de llevar a cabo esta regulación y los objetivos que persigue, *vid.* LAZO VITORIA, X., "El futuro del mercado concesional en Europa", *Revista CEFLEGAL*, n. 154, 2013, pp. 146-151.

No obstante, recordemos que el régimen aplicable a los contratos del sector público se configura en función del poder adjudicador. Para los contratos celebrados por las administraciones públicas, persiste la tradicional categorización de los contratos en administrativos y privados, según se aplique el derecho administrativo o el derecho privado, diferenciación ajena al derecho europeo⁴⁰, mientras que para el resto de entes que conforman el sector público que no tengan la consideración de Administración pública los contratos suscritos serán siempre contratos privados.

En esta misma línea avanza la nueva 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/UE⁴¹, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP). Se mantiene el planteamiento del ámbito subjetivo, sustentado en el concepto comunitario de poder adjudicador. Y, en la delimitación de los tipos contractuales, se apuesta decididamente por la tipología comunitaria, suprimiendo el contrato de gestión de servicios públicos, que es desplazado por la figura de la concesión de servicios. Asimismo, se mantiene la distinción entre contratos administrativos y privados, reservando los primeros solo para las administraciones públicas en determinados supuestos. Los contratos que firmen el resto de entidades públicas serán siempre privados.

La adopción en nuestro derecho de la definición de los tipos contractuales conforme al derecho europeo ha tenido gran relevancia en la calificación de los contratos administrativos especiales, pues, como ya se ha apuntado a lo largo de este trabajo, actualmente su existencia depende de que su objeto no se encuentre incluido en ninguno de los contratos típicos. Por lo tanto, examinaremos brevemente cuáles han sido estos cambios y su repercusión sobre ellos.

Previamente, también por su incidencia en la extensión de los contratos de naturaleza administrativa especial, señalaremos que la exclusión de los contratos patrimoniales recogida en el TRLCSP proviene de la exigencia establecida en la Directiva 2004/18/CE, que dispone que esta no será aplicable, debido a sus características especiales, a los contratos relativos a los contratos de servicios de adquisición o arrendamiento de terrenos, edificios u otros bienes inmuebles, o relativos a derechos sobre dichos bienes (considerando 24 y artículo 16)⁴², exclusión que la Directiva 2014/24/UE mantiene en los mismos términos [artículo 10.a)].

La delimitación de los contratos típicos de servicios y de gestión de servicios públicos, conforme a las definiciones de las directivas comunitarias, es la que mayor repercusión ha tenido y va a tener en los contratos de naturaleza administrativa especial, pues su expansión reduce el margen de pervivencia de estos contratos.

La configuración del actual contrato de servicios se debe a que la LCSP (2007) adoptó el concepto de servicios de la Directiva 2004/18/CE, definiéndolo como el que tiene por objeto prestaciones de hacer que se delimitan por exclusión de otros contratos y por referencia al

40 Como es sabido, al derecho europeo le resulta indiferente la naturaleza jurídica que los ordenamientos de los Estados miembros atribuyan a los contratos públicos, siempre que se respeten los principios de la contratación pública.

41 Directiva sobre contratación pública, por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

42 Hay que reseñar que esta exclusión no es nueva, pues ya figuraba entre los contratos que debían ser excluidos de la Directiva 92/50/CEE del Consejo, de 18 de junio, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios [artículo 1.a) iii)].

listado que se recoge en el anexo II de la ley⁴³. Ya hemos señalado que esta definición convierte a este contrato en residual respecto al resto de contratos típicos, lo que, unido a que se ha suprimido de su definición la exigencia de que la prestación tenga como destinatario directo a la entidad contratante, deja un estrecho margen para apreciar que los contratos tengan naturaleza administrativa especial, pues esta falta era uno de los elementos que determinaban su calificación⁴⁴.

También es preciso destacar la importancia que ha tenido el recurso a la nomenclatura CPV⁴⁵ para la identificación de las prestaciones y, en consecuencia, para su correcta calificación⁴⁶. Precisamente, la definición eminentemente negativa del contrato de servicios, que consiste en una obligación de hacer vinculada a que el objeto sea el desarrollo de alguna de las actividades del anexo II del TRLCSP, en referencia a los códigos CPV, ha motivado que el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC) haya considerado como contratos de servicios prestaciones que habían sido calificadas como contratos administrativos especiales por el órgano de contratación. A juicio de este tribunal, la calificación como administrativo especial únicamente debe emplearse para los contratos que no encajen en ninguna de las categorías del citado anexo. Así lo entendió, por ejemplo, al examinar un contrato que tenía por objeto la ejecución de campañas de publicidad y comunicación institucional en prensa escrita que había sido calificado como contrato administrativo especial. Para el tribunal, la prestación encajaba dentro de la categoría 13 del anexo II, "Servicios de publicidad", por lo que estimó que se trataba de un contrato de servicios⁴⁷.

En consideración a ambas precisiones, el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (en adelante, OARC) estimó que un contrato de servicio de ayuda a domicilio, que había sido tipificado como administrativo especial, era un contrato de servicios. Fue la concurrencia de prestaciones que en su totalidad podían "*incardinarse sin dificultad en la amplísima y residual definición de este tipo*", cuya delimitación provenía de las directivas europeas en materia de contratación pública, y que el anexo II del TRLCSP recogía como categoría 25 "Servicios sociales y salud", lo que le llevó a determinar que se trataba de un contrato de servicios⁴⁸.

El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid tampoco mantuvo la calificación como contrato administrativo especial atribuida a una prestación

43 Su definición se encuentra actualmente en el artículo 10 del TRLCSP, que establece que "*son contratos de servicios aquellos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro. A efectos de aplicación de esta ley, los contratos de servicios se dividen en las categorías enumeradas en el anexo II*".

44 Sobre los criterios utilizados para distinguir los contratos administrativos especiales, *vid.* BATET JIMÉNEZ, P., "Diferenciación entre los contratos de servicios, los contratos de gestión de servicios públicos y los contratos administrativos especiales", *Contratación Administrativa Práctica*, n. 82, 2009, pp. 64-70.

45 El Vocabulario común de contratos públicos (CPV) fue aprobado por el Reglamento (CE) 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002 (DOCE n. L340, de 16-12-02), modificado por el Reglamento (CE) 213/2008, de la Comisión, de 28 de noviembre de 2007 (DOUE n. L74, de 15-03-08).

46 Al mismo tiempo que ha favorecido la concurrencia en los procedimientos de contratación, ya que los contratistas pueden identificar de forma clara las prestaciones y así seleccionar los procesos a los que les interesa concurrir. También permite conocer los datos relevantes de los distintos contratos a efectos estadísticos, lo que será de gran ayuda tanto a los licitadores como a los poderes adjudicadores. A estos beneficios se refiere, entre otros, el trabajo de RUIZ DE CASTAÑEDA DE LA LLAVE, A., "La nomenclatura CPV en la contratación", *Contratación Administrativa Práctica*, n. 109, 2011, pp. 30-33.

47 Resolución 237/2013, de 20 de junio (Recurso 267/2013).

48 Resolución 32/2014, de 19 de marzo de 2014.

de servicios de atención domiciliaria, porque entendió que encajaba dentro de la misma categoría 25 del anexo II del TRLCSP⁴⁹.

Por lo tanto, debe quedar atrás el razonamiento de que las prestaciones de servicios que no tuvieran como destinatario directo a la propia Administración, sino a los ciudadanos, usuarios o terceros, no puedan ser calificadas como contratos de servicios⁵⁰, pues, como ya señaló BLANCO LÓPEZ, seguir este criterio incrementaba artificiosamente la categoría del contrato administrativo especial, incluyendo dentro de ella prestaciones que no reunían las características establecidas en la ley⁵¹.

Asimismo, dada la extensión y variedad de las actividades incluidas en los contratos de servicios, referenciadas por los códigos CPV, tampoco cabe calificar como contratos administrativos especiales los categorizados en consideración al carácter heterogéneo del contenido de sus prestaciones⁵². Como señaló el TACRC en relación con un contrato de asistencia técnica y colaboración en la gestión recaudadora municipal, gestión administrativa y de recaudación de multas de tráfico, y gestión de otras notificaciones municipales, la circunstancia de que el contrato contenga una pluralidad de prestaciones no otorga a un contrato la calificación de administrativo especial, sino la de contrato mixto⁵³.

En consecuencia, se debe concluir que muchos de los contratos calificados como administrativos especiales han sido absorbidos por el contrato de servicios⁵⁴, a lo que ha contribuido en gran medida la supresión de los contratos de consultoría y asistencia, cuyo deslinde con el contrato de servicios era complejo y generaba muchas dudas. Y, como examinaremos a continuación, por la incorporación de la concepción comunitaria de contratos de servicios por contraposición a la concesión de servicios, que incluye algunas prestaciones que nuestro derecho interno calificaba como contrato de gestión de servicios públicos.

Tradicionalmente, en el ordenamiento jurídico español la nota distintiva y esencial del contrato de gestión de servicios públicos ha sido que la prestación objeto del contrato fuera un servicio público que se prestaba a los ciudadanos⁵⁵. Precisamente la falta de consideración de la actividad como servicio público motivó que algunos contratos fuesen calificados como administrativos especiales. Por el contrario, para el derecho europeo resulta irrelevante que la actividad que sea objeto de la concesión de servicios tenga la consideración o no de servicio público.

49 Resolución 197/2015, de 26 de noviembre (Recurso 193/2015).

50 Este criterio fue uno de los utilizados por la JCCAE en su informe 47/01, de 30 de enero de 2002. En este sentido, estimó que las actividades deportivas que iban a ser prestadas (senderismo, patinaje, gimnasia, baloncesto, etc.), que tenían como destinatarios a los alumnos de centros públicos docentes, adultos y vecinos del municipio, no podían ser calificadas como contratos de servicios porque las actividades no se prestaban a la Administración. Tampoco se consideraron subsumibles en el contrato de gestión de servicios públicos debido a que dichas prestaciones no estaban incluidas entre los servicios mínimos de competencia municipal.

51 BLANCO LÓPEZ, F., "Contratos de consultoría y asistencia y contratos de servicios", *Contratación Administrativa Práctica*, n. 26, 2003, p. 46.

52 Este criterio fue utilizado por la JCCAE en su Informe 47/99, de 21 de diciembre de 1999, en relación con un contrato que tenía por objeto la organización y desarrollo de cursos de idiomas en el extranjero para becarios, en el que con vino que debía configurarse como contrato administrativo especial porque legalmente no tenía limitado su objeto.

53 Resolución 777/2014, de 15 de octubre (Recurso 713/2014).

54 GIMENO FELIÚ, J.M., *Novedades de la Ley de Contratos del Sector Público, de 30 de octubre de 2007, en la regulación de la adjudicación de los contratos públicos*, cit., pp. 139 y 140.

55 Numerosos informes de la JCCAE recogen ambos rasgos caracterizadores; por ejemplo, el Informe 37/95, de 24 de octubre de 1995, que calificó como contrato de gestión de servicios públicos los celebrados por el Instituto Nacional de la Salud para prestaciones sanitarias a los beneficiarios de la Seguridad Social.

No obstante, a medida que se ha ido construyendo la noción comunitaria de concesión de servicios, en el contrato de gestión de servicios públicos se ha ido produciendo paulatinamente una depuración en su tipología para acercarlo a dicha noción. En sus inicios fue el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) el que fue extrayendo las características que diferenciaban las concesiones del resto de contratos⁵⁶, hasta fijar como elemento esencial la traslación del riesgo operacional al contratista⁵⁷. Por lo tanto, el concepto de concesión de servicios del derecho europeo recogido en las directivas comunitarias se ha conformado a través de la jurisprudencia del TJUE.

La Directiva 2004/18/CE es la primera que incluye una definición de la concesión de servicios, positivizando el concepto emanado del TJUE, aunque esta figura estuviera excluida de su ámbito de aplicación. Según su definición, presenta las mismas características que el contrato público de servicios, con la salvedad de que la contrapartida de la prestación consiste o bien únicamente en el derecho a explotar el servicio o bien en este derecho acompañado de un precio.

En España, la concepción de la concesión de servicios del derecho europeo fue asumida a través de la doctrina de las juntas consultivas de contratación administrativa y de los tribunales de recursos contractuales⁵⁸. Esta aceptación tuvo como consecuencia que las consultas o conflictos surgidos en relación con prestaciones de servicios se examinasen a la luz de los elementos distintivos de los contratos públicos y concesiones de servicios configurados por la jurisprudencia del TJUE⁵⁹. De este modo, se puso de manifiesto que la delimitación de los contratos de servicios y las concesiones de servicios conforme a la noción comunitaria limitaba la existencia de los contratos administrativos especiales.

Así, por ejemplo, el TACRC, en su Resolución 203/2011, de 7 de septiembre (Recurso 172/2011), calificó como concesión de servicios un contrato que tenía por objeto la prestación de actividades juveniles para un centro deportivo y sociocultural militar del Ejército de Tierra que había sido calificado como contrato administrativo especial. Su justificación fue que del examen de las actividades que eran su objeto y su configuración implicaba la asunción del riesgo por parte del contratista. En esta resolución se recoge la delimitación comunitaria entre contratos públicos de servicios y concesiones de servicios cuando expresa que:

“El contrato de gestión de servicios públicos, especialmente en su modalidad concesional (...) se vincula también a la prestación de servicios, sin más diferencia, inicial, con el contrato de servicios que la forma de establecer la contrapartida para el contratista. Así, mientras en la concesión de servicios el concesionario asume el riesgo de explotación del mismo, de

56 Para un examen de los principales criterios delimitadores recogidos por la jurisprudencia del TJUE, *vid.* VÁZQUEZ LACUNZA, E. “El impacto del concepto europeo de concesión en el derecho español”, Almeida Cerrada, M., y Martín Delgado, I. (dirs.), *La nueva contratación pública* (Actas del I Congreso de la Red Internacional de Derecho Europeo), Campus na nube, Santiago de Compostela, 2015, pp. 293-296.

57 Jurisprudencia que se recoge tanto en sentencias previas a la aprobación de la Directiva 2004/18/CE como posteriores. Entre otras, por ejemplo, la STJUE de 27 de octubre de 2005, *Conste y otros*, asunto C-234/03; la STJUE de 10 de septiembre de 2009, *Eurawasser*, asunto C-206/08; o la STJUE de 10 de marzo de 2011, *Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler*, asunto C-274/09.

58 En aplicación de la jurisprudencia comunitaria que establece que la calificación jurídica de los contratos compete al derecho de la Unión Europea, siendo indiferente la calificación que le atribuya el derecho interno de los Estados miembros (STJUE de 18 de enero de 2007, *Jean Aurox y otros contra Commune de Roanne*, asunto C-220/05, apartado 40; y STJUE de 18 de julio de 2007, *Comisión/Italia*, C-382/05, apartado 30; entre otras).

59 En particular, hay que destacar que los tribunales de recursos contractuales, para comprobar su competencia, valoraban la calificación del contrato efectuada por el órgano de contratación, a la que no estaban vinculados, ya que los contratos administrativos especiales no estaban incluidos entre los que eran objeto de recurso especial en materia de contratación.

tal forma que su mayor o menor retribución dependerá en todo caso del mayor o menor uso que del servicio hagan los destinatarios, en el contrato de servicios la retribución del empresario se fija en el contrato y no depende de ninguna circunstancia vinculada a la utilización del servicio”.

También el OARC en su Resolución 76/2014, de 31 de julio, estimó que no era correcta la calificación como administrativo especial de un contrato que tenía por objeto los servicios de limpieza viaria, recogida y transporte de residuos sólidos urbanos, renovación y explotación del complejo medioambiental municipal y otros servicios afines. Para determinar cuál era su calificación correcta analiza la transferencia del riesgo de explotación. Basándose en la falta de dicha transferencia, se descarta que se trate de un contrato de gestión de servicios públicos, y concluye que concurren las notas propias del contrato de servicios, pues, a juicio del tribunal, en el contrato de servicios según su *“definición caben sin ningún problema conceptual los contratos en los que la Administración solicita a un tercero prestaciones de hacer para gestionar directamente (es decir, sin transferencia del riesgo de explotación) un servicio de su propia competencia”.*

Sin embargo, la Directiva 2014/23/UE, además de establecer por primera vez una regulación específica y común para todas las concesiones⁶⁰, ya no define las concesiones de servicios por referencia a los contratos de servicios, sino que utiliza una definición residual, esta vez con respecto a las concesiones de obras⁶¹, aunque su caracterización sigue siendo la misma, ya que, como contraprestación a la gestión de los servicios que se encomienden, el concesionario tendrá derecho a la explotación de los servicios que son su objeto, pudiendo además adicionarse un pago. Asimismo, requiere que se transfiera al concesionario el riesgo operacional, abarcando el riesgo de demanda o el de suministro, o ambos⁶².

Pero lo más importante es que, como ya ocurría en la anterior definición de las concesiones, las prestaciones que pueden ser su objeto no precisan tener la consideración de servicios públicos, lo que supone que subsiste el choque con nuestra tradicional concepción de los contratos de gestión de servicios públicos, cuyo elemento básico era precisamente que la actividad fuera un servicio público. Esta concepción del derecho europeo implica que cualquier servicio susceptible de explotación puede calificarse como concesión de servicios, con lo que se mantiene la limitación del marco de los contratos administrativos especiales, ya que algunas contrataciones relativas a prestaciones de servicios que no se consideraban servicios públicos eran tipificadas como contratos administrativos especiales.

60 Hay que recordar que unifica la regulación de las concesiones tanto de servicios como de obras cuando estas últimas estuvieron incluidas en la Directiva 2004/18/CE, que dedicaba a su regulación el título III. Esta posición denota la voluntad del legislador comunitario de diferenciar las concesiones de los contratos públicos, tanto conceptual como procedimentalmente, aunque su marco jurídico no logre la extensión alcanzada por el de los contratos públicos, sino que se trate de una regulación de mínimos, *vid.* HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L., “La nueva Directiva de concesiones. Un largo viaje con final esperado”, *Las nuevas Directivas de Contratación Pública (Ponencias sectoriales X Congreso Asociación Española Profesores de Derecho Administrativo)*, Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 170-178.

61 Concretamente, el artículo 5.1.b) define la concesión de servicios como *“un contrato a título oneroso celebrado por escrito, en virtud del cual uno o más poderes o entidades adjudicadores confían la prestación y la gestión de servicios distintos de la ejecución de las obras contempladas en la letra a) a uno o más operadores económicos, cuya contrapartida es bien el derecho a explotar los servicios objeto del contrato únicamente, o este mismo derecho en conjunción con un pago”.*

62 Tal como prosigue el citado artículo 5.1: *“La adjudicación de las concesiones de obras o servicios implicará la transferencia al concesionario de un riesgo operacional en la explotación de dichas obras o servicios abarcando el riesgo de demanda o el de suministro, o ambos. Se considerará que el concesionario asume un riesgo operacional cuando no esté garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes que haya contraído para explotar las obras o los servicios que sean objeto de la concesión. La parte de los riesgos transferidos al concesionario supondrá una exposición real a las incertidumbres del mercado que implique que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario no es meramente nominal o desdénable”.*

4 Supuestos que en distintos momentos han sido calificados como contratos administrativos especiales

Si examinamos tanto la doctrina como la jurisprudencia, podemos constatar que las prestaciones que han provocado mayor confusión en cuanto a su posible calificación como contratos administrativos especiales han sido las de carácter patrimonial y las que tenían por objeto prestaciones de servicios. Estas últimas bien porque sus actividades debían estar comprendidas dentro de los distintos tipos que actualmente se integran en el contrato de servicios, bien porque no podían incluirse dentro de los contratos de gestión de servicios públicos⁶³. Sin embargo, las causas que han motivado la dificultad en su tipificación no han sido las mismas.

4.1 Prestaciones de carácter patrimonial

El problema de calificación de los contratos de carácter patrimonial se ha debido a que, cuando en su evolución atravesaron fases en las que pudieron ser considerados administrativos, dicha apreciación no se basó en su objeto, sino en su finalidad, por lo que siempre estuvo latente su concepción como contrato privado. Recordemos que, al hacer su aparición expresa en la LCE y ser identificados por su objeto, figuraban asociados al derecho privado. Fue cuando se incorporó como criterio identificador del carácter administrativo de un contrato la satisfacción de una finalidad pública, integrada como causa del contrato, cuando en atención a su cumplimiento se produjo la calificación de algunos de ellos como administrativos⁶⁴.

Han sido numerosos los pronunciamientos de los tribunales en los que los contratos que tenían por objeto prestaciones de carácter patrimonial fueron considerados como administrativos especiales. Y siempre lo han sido en atención a la aplicación de un criterio finalista o teleológico soportado en la finalidad de interés público perseguida por el contrato, según la normativa que fuese aplicable, bien por su relación directa con el desenvolvimiento regular de un servicio público o revestir características intrínsecas que hicieran precisa la tutela del interés público para su desarrollo, bien, con posterioridad, por su vinculación al giro o tráfico específico de la Administración o satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de su competencia.

Como ejemplo, citaremos la ya referenciada Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil), de 13 de febrero de 1990 (RJ 1990, 1430), en la que precisamente, en atención a la finalidad pública perseguida por un contrato de arrendamiento de un centro cultural, el tribunal estimó que pertenecía a la esfera del derecho público. No obstante, los contratos de carácter patrimonial han sido considerados civiles cuando los tribunales han entendido que no existía ninguna finalidad pública en el contrato suscrito. Por ejemplo, el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, en su Sentencia de 19 de octubre de 1981 (RJ 1981, 4484),

63 Sobre la confusión que se ha generado entre los contratos de gestión de servicios públicos, los contratos de servicios y los contratos administrativos especiales, y las diferencias existentes entre ellos, *vid.* PÉREZ LÓPEZ, R.M.³, y GARCÍA RESCALVO, M., "Caracterización conceptual del contrato de gestión de servicios públicos, de servicios, administrativo especial y su adecuación a la realidad social. Contrato administrativo especial versus concesión de dominio público", *Contratación Administrativa Práctica*, n. 92, 2009, pp. 33-41.

64 Para examinar algunas de las controversias surgidas en la calificación de los contratos inmobiliarios y su evolución, *vid.* CONTRERAS ORTIZ, M.M.³, "La distinción entre los contratos administrativos especiales y los contratos privados de la Administración en la Ley de contratos del sector público. El caso de los contratos inmobiliarios", *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 10, 2008, pp. 21-32.

consideró que la naturaleza de un contrato era privada debido a que tenía por objeto la venta en subasta pública de un edificio de un ayuntamiento con fines privados⁶⁵.

Ahora bien, como ya se ha precisado, con la aprobación de la LCSP (2007) los contratos de carácter patrimonial son en todo caso contratos privados y han quedado excluidos de esta. Tal como precisó la JCCAAr: *“no es posible afirmar ya, como venía haciendo nuestra jurisprudencia, el ámbito expansivo de la categoría de los contratos administrativos, y menos de contratos como los de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, que, conforme al art. 4.1 p) LCSP, tienen siempre el carácter de privados y se rigen por la legislación patrimonial”* (Informe 25/2008, de 3 de noviembre).

Por ello, en la actualidad los contratos de carácter patrimonial no pueden ser calificados como contratos administrativos especiales. Desaparece así la polémica suscitada en la calificación de estos contratos, que en aplicación de la normativa anterior fueron objeto de numerosos litigios. Tales contratos serán en todo caso contratos privados.

4.2 Prestaciones de servicios que no encajaban en los tipos nominados vigentes

En relación con los contratos que tenían por objeto la realización de servicios, la problemática principal se suscitó con motivo de la dificultad de encuadrar las prestaciones en los distintos tipos existentes. Recordemos que en la LCAP estos contratos comprendían los de consultoría y asistencia, los trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración y los denominados propiamente servicios. La duda derivaba de que para la definición de los dos últimos tipos se recurría a la técnica descriptiva y al uso de ejemplos, mientras que para los primeros se empleaba la exclusión⁶⁶, aunque con carácter general se llegó a la conclusión de que en los contratos de consultoría y asistencia predominaban las actividades de carácter intelectual, mientras que los contratos de servicios comprendían, además de los no incluidos en los anteriores, los de servicios complementarios para el funcionamiento de la Administración⁶⁷. En cuanto a los contratos para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración, su definición residual y negativa llevó a que la JCCAE afirmase que uno de los supuestos o quizá el único que podía incluirse dentro de dicho tipo eran las actividades docentes o relacionadas con la docencia⁶⁸.

Esta delimitación producía que, si alguna de las actividades a realizar no encajaba en la configuración de dichos tipos, pero mediante su realización se satisfacía una finalidad pública, algunos de ellos acabaran calificándose como contratos administrativos especiales⁶⁹.

65 Puede consultarse un amplio repertorio de jurisprudencia en el trabajo de FUERTES LÓPEZ, M., “Los problemas de la delimitación entre los contratos administrativos y privados de las Administraciones Públicas”, cit., que comprende pronunciamientos en ambos sentidos. También pueden consultarse algunas sentencias que califican como contratos administrativos especiales contratos de carácter patrimonial en BALLESTEROS ARRIBAS, S., “Contratos administrativos especiales”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 22, 2005, pp. 3661-3666.

66 Sobre la delimitación de estos contratos, vid. MORENO MOLINA, J.A., “Los contratos de consultoría, asistencia y servicios”, Gómez-Ferrer Morant, R. (dir.), *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 2004, pp. 1063-1067.

67 Vid., en este sentido, la delimitación entre los contratos de servicios y los contratos de consultoría y asistencia que realiza la JCCAE, en su Informe 36/98, de 16 de diciembre de 1998.

68 Informe 68/96, de 18 de diciembre de 1996.

69 Este es el razonamiento seguido por la JCCAE, en el Informe 47/99, de 21 de diciembre de 1999, ya citado, al examinar cuál era la naturaleza jurídica de un contrato que tenía por objeto la organización y realización de cursos de idiomas en el extranjero para alumnos becarios del Ministerio de Educación y Cultura.

El argumento principal que ha sido empleado para rechazar la calificación del contrato como servicios ha sido que se consideraba que era necesario que el destinatario directo de la prestación fuera el órgano contratante y no un particular o un grupo de particulares. Esta fue la apreciación de la JCCAE, en su Informe 57/07, de 24 de enero de 2008, en el que calificó como contrato administrativo especial un contrato que tenía por objeto la organización de mercadillos temáticos en la vía pública⁷⁰.

Asimismo, cuando el contenido de las prestaciones tenía un carácter heterogéneo se acudía al contrato administrativo especial debido a que se estimaba que este, a diferencia de lo que ocurría con los contratos de servicios, no tenía limitado su objeto⁷¹. Así lo manifestó la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, en su Informe 6/2003, de 21 de octubre, en el que calificó como contrato administrativo especial la gestión integral de un centro de innovación del sector turístico por la diversidad de prestaciones que constituían su objeto.

La unificación de todos los tipos en el contrato de servicios realizada con la aprobación de la LCSP (2007) acabó también con estos problemas. Aunque muy demandada⁷², su escueta definición, realizada por exclusión con otros contratos y por referencia a la enumeración del anexo II de la ley, ha sido también objeto de crítica⁷³.

Por otra parte, como ya se ha apuntado, las prestaciones de servicios pudieran ser también calificadas como contratos de gestión de servicios públicos. Pero para ello resultaba imprescindible que la prestación hubiera sido calificada como servicio público de titularidad de la Administración, que fuera susceptible de explotación por los particulares⁷⁴ y que se hubiera establecido con carácter previo su régimen jurídico básico, así como que la prestación se efectuase a los ciudadanos y no a la Administración⁷⁵, añadiendo además que no podían suponer ejercicio de autoridad.

La falta de cualquiera de los elementos especificados, en particular que la prestación no fuera calificada como servicio público (o, si lo fuera, no se trasladase al contratista la explotación) o que este no tuviera como destinatarios directos a los ciudadanos⁷⁶, hizo que algunos contratos fuesen calificados como contratos administrativos especiales.

70 El mismo razonamiento empleó la JCCAvA, en el ya citado Informe 9/2009, de 14 de diciembre. Al ser preguntada sobre la aplicación de los contratos administrativos especiales tras la aprobación de la LCSP (2007), manifestó que, en atención a la nueva regulación dada al contrato de servicios, ya no podía subsistir como elemento caracterizador de dichos contratos que el destino de la prestación fueran terceros ajenos a la Administración, como era el caso de los servicios sociales.

71 Ambos criterios fueron precisamente los utilizados por la JCCAE, en el Informe 47/99, de 21 de diciembre de 1999, citado *up supra*.

72 Se habían pronunciado sobre su pertinencia, entre otros, BLANCO LÓPEZ, F., "Contratos de consultoría y asistencia y contratos de servicios", cit., p. 50.

73 Tal es el caso, entre otros, de MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M.³, *Los contratos de servicios del Sector Público. Prestaciones intelectuales, asistenciales y consultorías*, Aranzadi, Cizur Menor, 2009, pp. 113-116.

74 Hasta que fue aprobada la LCSP de 2007, la exigencia era que la prestación tuviera un contenido económico que la hiciera susceptible de explotación por empresarios particulares (artículo 155.1 TRLCAP).

75 Se consideró que eran contratos administrativos especiales el contrato de un minitrén turístico, porque no existía norma que atribuyese al ayuntamiento una prestación de servicio público que tuviese tal objeto UCCAE, Informe 28/07, de 5 de julio de 2007).

76 La JCCAE estimó que, tanto en la LCAP como en la legislación precedente, el contrato de gestión de servicios públicos se diferenciaba nitidamente de los contratos de servicios porque en los primeros un servicio público titularidad de la Administración se trasladaba al contratista para que lo gestionara para su utilización por los particulares. Por el contrario, en el contrato de servicios el contratista prestaba el servicio a la Administración y no a los particulares (Informe 41/95, de 21 de diciembre de 1995).

Sin embargo, como ya hemos analizado en el epígrafe precedente, por aplicación del derecho europeo, lo relevante para calificar la prestación de servicios como concesión es la asunción del riesgo de explotación por parte del contratista. Por lo tanto, cualquier contrato que pueda encuadrarse como contrato de servicios o concesión de servicios desde la perspectiva del derecho europeo no puede ser calificado como contrato administrativo especial, salvo que así lo dispusiera expresamente una ley.

4.3 Contratos que en atención a su objeto han pasado a calificarse legalmente como privados

Del mismo modo que existen contratos que por su objeto han sido calificados como contratos administrativos típicos, también otros contratos han sido calificados legalmente como privados, atendiendo a su objeto.

Hemos examinado cómo las distintas reformas de la legislación de contratación pública han variado la calificación de los contratos, por lo que nos centraremos en cuáles son los contratos que tienen carácter privado por haberlo establecido expresamente la ley reguladora de la contratación pública. Algunos de ellos también atravesaron momentos de incertidumbre, ya que previamente fueron considerados tanto contratos privados como administrativos.

Además de los contratos patrimoniales, que, como hemos indicado, han quedado expresamente excluidos del TRLCSP (artículo 4.1.p)⁷⁷, también son contratos privados los que tengan por objeto servicios comprendidos en la categoría 6 del anexo II [servicios financieros: a) servicios de seguros, b) servicios bancarios y de inversión], los de creación e interpretación artística y literaria o espectáculos, comprendidos en la categoría 26 del mismo anexo; y la suscripción a revistas, publicaciones periódicas y bases de datos.

La calificación como contratos privados de los contratos financieros y los de creación artística y literaria deriva de la modificación efectuada en la LCAP por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre.

En cuanto a los contratos de suscripción a revistas, publicaciones periódicas y bases de datos, su incorporación como contratos privados es una novedad introducida por la LCSP (2007).

Sin embargo, algunos contratos, como el de patrocinio, que han sido calificados indistintamente como contratos privados y como contratos administrativos especiales, no han sido incorporados de forma nominal como contratos privados, por lo que pudiera mantenerse la controversia⁷⁸, de ahí que hayan surgido voces que reclamen una regulación específica de este contrato⁷⁹, si bien su calificación mayoritaria en los últimos tiempos ha sido la de contrato privado⁸⁰.

77 Este precepto incluye “los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, valores negociables y propiedades incorporales, a no ser que recaigan sobre programas de ordenador y deban ser calificados como contratos de suministro o servicios, que tendrán siempre el carácter de contratos privados y se regirán por la legislación patrimonial (...)”.

78 En relación con la diversa calificación de estos contratos, *vid.* GALLEGO CÓRCOLES, I., “Contratos administrativos especiales (III)”, *Contratación Administrativa Práctica*, n. 101, 2010, pp. 52-61.

79 Entre otros, BAUZÁ MARTORELL, F. J., “La necesaria regulación del contrato de patrocinio institucional”, <http://www.obcp.es>, 31 de julio de 2017 (último acceso: 17/08/2017), que considera que se ha perdido una magnífica oportunidad al no incluirlo en el proyecto de LCSP.

80 *Vid.*, por ejemplo, el Informe 13/2012, de 11 de julio, de la JCCAAR, sobre los pliegos tipo relativos a estos contratos.

4.4 La explotación de cafeterías, restaurantes, comedores o bares en dependencias públicas

No existe duda de que el contrato para la explotación de cafeterías, comedores o establecimientos similares ha sido el contrato administrativo especial por antonomasia.

La doctrina reiterada de la JCCAЕ ha mantenido que, cuando la prestación de los servicios de restauración se realizaba a la propia Administración con la contraprestación por parte de esta del pago de un precio, el contrato debía ser calificado como contrato de servicios. Pero cuando la prestación de estos servicios se realizaba a usuarios distintos de la Administración, como por ejemplo a favor de estudiantes, funcionarios o público en general, al no poder ser calificados como gestión de servicios públicos, por no tratarse de prestaciones que pudieran ser consideradas servicios públicos, los contratos debían ser tipificados como contratos administrativos especiales.

Este fue el criterio de la JCCAЕ cuando tuvo que calificar la explotación de servicios de cafetería y restauración de una universidad (Informe 5/96, de 7 de marzo de 1996), los de cafetería y comedor para el personal y el público en general de hospitales de la Seguridad Social (Informe 67/99, de 6 de julio de 2000), de bares y cafeterías situados en los acuartelamientos de la Guardia Civil (Informe 3/00, de 11 de abril de 2000), o la explotación de un bar situado en un edificio destinado a personas mayores (Informe 28/07, de 5 de julio de 2007).

Sin embargo, también hubo algunos pronunciamientos en que dichas prestaciones fueron calificadas como contratos privados, probablemente porque la redacción inicial de la LCE no contemplaba la categoría de contrato administrativo especial⁸¹.

La calificación de dichos contratos como administrativos especiales también ha sido sostenida por el Tribunal Supremo. Citaremos como ejemplo la Sentencia de 16 de septiembre de 2004⁸², de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, en la que confirmó el criterio del tribunal *a quo*⁸³, que consideró que el contrato de explotación de cafeterías del personal y público en un hospital universitario, gestionado por el Instituto Nacional de Salud, debió calificarse como un contrato administrativo especial y no como un contrato de gestión de servicio público, por no serlo la actividad de mantenimiento de cafeterías.

Sin embargo, como ya se ha indicado, para la JCCAAr, con la aprobación de la LCSP (2007), la categoría del contrato administrativo especial tiene carácter residual y, basándose en el nuevo concepto de los contratos de servicios, que se ajusta a la normativa comunitaria, y cuyas categorías se enumeran en el anexo II de la ley, las prestaciones de servicios de bar, cafetería y comedor debieran ser calificadas como contratos de servicios, incluidos en la categoría 17 “Servicios de hostelería y restaurante”⁸⁴.

81 Por ejemplo, en el Informe 79/64, de 25 de septiembre de 1964, la JCCAЕ califica un contrato de explotación de cafetería instalado en el edificio de un ministerio como contrato privado, si bien ya sostiene que el servicio de cafetería no tiene la consideración de servicio público, por lo que no puede hablarse de un contrato de gestión de servicio público.

82 Recurso de casación 6721/2001.

83 La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, que dictó la Sentencia de 23 de junio de 2001, contra la que va dirigido el recurso de casación.

84 Informe 19/2008, de 4 de septiembre.

Por el contrario, la JCCAE siguió considerando que la explotación de los servicios de bar, cafetería y comedor debía ser calificada como contratos administrativos especiales por estar vinculados al giro o tráfico de la Administración contratante. Así lo sostuvo, por ejemplo, en su Informe 25/12, de 20 de diciembre de 2012, en el que afirma que, según los principales aspectos de sus informes precedentes sobre el particular, los servicios de cafetería y comedor no pueden calificarse como servicios públicos, por lo que no les resultan de aplicación las reglas del contrato de gestión de servicios públicos.

Esta doctrina de la JCCAE ha sido acogida de manera generalizada por el resto de juntas consultivas de contratación de las comunidades autónomas⁸⁵ y por los tribunales de recursos contractuales; por ejemplo, por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en su Informe 3/2000, de 4 de febrero, en el que estimó que los contratos de explotación de bares, cafeterías y restauración de los centros de enseñanza secundaria tenían adecuado encaje en la figura de los contratos administrativos especiales. Si analizamos algunos de los pronunciamientos realizados por el TACRC relativos a prestaciones de servicios de cafeterías y comedores, resulta que dichas prestaciones son calificadas o bien como contratos de servicios⁸⁶ o bien como contratos administrativos especiales⁸⁷.

Sin embargo, para el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, los contratos de explotación de bares y cafeterías deben ser calificados como contratos de servicios de la categoría 17 del anexo II del TRLCSP (servicios de cafetería)⁸⁸.

El razonamiento que sigue el TACRC para distinguir entre contratos de servicios y administrativos especiales es similar al realizado por la JCCAE. Cuando las prestaciones son abonadas por la Administración, las califica como contratos de servicios, mientras que cuando son abonadas por los usuarios aduce que se trata de servicios que no deben ser prestados necesariamente por la Administración contratante (como proporcionar servicios de desayunos o comidas a sus empleados), aunque estima que, al tratarse de un servicio vinculado al giro o tráfico de dicha Administración, complementario o auxiliar para la consecución de sus fines, deberán ser calificados como contratos administrativos especiales⁸⁹.

85 Tanto es así, que la Comisión Consultiva de Contratación Pública de la Junta de Andalucía, al ser consultada sobre la posibilidad de calificar las prestaciones de cafetería, bar o comedor en instalaciones de la Administración pública como contratos de servicios por la amplitud de su objeto en la LCSP (2007), como habían sido considerados por la JCCAr, en su Informe 19/2008, no lo estima argumento suficiente para apartarse del criterio consolidado de la JCCAE (Informe 10/2010, de 15 de octubre).

86 Por ejemplo, servicios de comedor para escuelas infantiles municipales (Resolución 498/2015, de 29 de mayo; Recurso 418/2015), prestación del servicio de cafetería y comedor en las dependencias del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (Resolución 308/2012, de 28 de diciembre; Recurso 281/2012).

87 Entre otros, servicio de cafetería y restaurante de trabajadores del centro y familiares de internos de un centro penitenciario (Resolución 239/2015, de 13 de marzo; Recurso 183/2015); el servicio de restauración del Palacio de Congresos de Madrid (Resolución 18/2013, de 17 de enero; Recurso 320/2012) o los servicios de cafetería y restauración del personal y público en general de un hospital (Resolución 200/2014, de 7 de marzo; Recurso 111/2014).

88 Así lo sostuvo, por ejemplo, en su Acuerdo 34/2014, de 20 de junio, en relación con la explotación del bar y cafetería del Palacio de Congresos de Zaragoza. Para el Tribunal no se trataría de un contrato de gestión de servicio público por la asunción de la organización del servicio y del riesgo derivado de este, ni de un contrato administrativo especial por ser una categoría residual que solo procede cuando no pueda derivarse a otro tipo contractual. *Vid.* también el Acuerdo 59/2016, de 14 de junio, de este mismo tribunal, que consideró que la tipificación como administrativo especial de un contrato de gestión del bar y piscinas municipales no era correcto por ser este tipo residual, por lo que lo calificó como contrato de servicios.

89 Resolución 29/2014, de 17 de enero (Recurso 705 y 1003/2013), en la que declara que el ejemplo prototipo de contrato administrativo especial sería la explotación de un servicio de cafetería y comedor en un edificio administrativo.

Dicho argumento lo encontramos, por ejemplo, en la Resolución 336/2016, de 29 de abril (Recurso 262/2016), relativo a la contratación de servicios de comedor escolar. En este rechaza que la prestación pueda ser calificada como contratos de servicios, al no implicar pago o contraprestación económica alguna con cargo a los presupuestos, sino que los servicios son abonados por los usuarios⁹⁰.

Sin embargo, estimamos que, atendiendo a la delimitación de los tipos contractuales según las directivas comunitarias, cuando la explotación de las cafeterías o comedores conlleve la traslación del riesgo al contratista, la prestación debiera calificarse como concesión de servicios y, en caso contrario, como contrato de servicios. Este razonamiento coincide con la manifestación realizada por la JCCAE para justificar que la forma de contraprestación de un contrato administrativo especial pueda ser la explotación del servicio por el contratista, que se encuentra en el ya citado Informe 25/12, de 20 de diciembre de 2012. La junta afirma que:

“Esta modalidad contractual encajaría en lo que el derecho de la UE califica como concesiones de servicios en sentido amplio, previstos en las directivas de contratación pública, pero excluidos de su ámbito de aplicación. El elemento diferenciador respecto de los contratos de servicios es precisamente este peculiar sistema de retribución, consistente en el derecho a explotar el servicio o en dicho derecho acompañado de un pago, unido a la asunción por el contratista del riesgo en la explotación”.

Dicha declaración, puesta en relación con la jurisprudencia del TJUE, que no precisa que el objeto de las concesiones sean servicios públicos, nos lleva a reafirmarnos sobre la calificación de los contratos de explotación de cafeterías, restaurantes o bares en dependencias públicas como concesiones de servicios si se traslada el riesgo al contratista⁹¹, debiendo determinar el valor estimado de dichos contratos según el previsible volumen de negocio durante el plazo total de ejecución⁹².

90 Y lo hace por referencia a la Resolución 203/2011, de 7 de septiembre (Recurso 172/2011) en la que el Tribunal señala que *“debe considerarse que habrá contrato de servicios allí donde exista una relación jurídica de carácter oneroso en la que intervenga una Administración pública y que tenga por objeto alguna de las actividades enumeradas en el anexo II de la Ley de contratos del sector público”.*

91 Precisamente, la opción de la Directiva 2014/23/UE por un concepto amplio de contrato de concesión de servicios, que no se vincula a la naturaleza pública del servicio, lleva al TACRC a revisar la calificación de estos contratos como administrativos especiales. Así, en su Resolución 411/2017, de 5 de mayo, en un contrato de arrendamiento de locales de negocio para actividades de restauración en el aeropuerto de El Prat de Barcelona, sostiene que, si bien la restauración a favor de los viajeros y del público en general no es en puridad un servicio público que la Administración esté obligada a prestar, sino un servicio opcional, de carácter complementario o auxiliar a los servicios aeroportuarios que le competen, encaja en la concepción de concesión de servicios de la nueva directiva si se transfiere el riesgo operacional en la explotación de dichos servicios (Recurso 251/2017). También el OARC, en su Resolución 102/2017, de 20 de septiembre, en aplicación de los tipos contractuales de las nuevas directivas, califica un contrato de explotación de cafetería y máquinas expendedoras para un hospital como una concesión de servicios. Sustenta su decisión en que lo relevante para el poder adjudicador, según los pliegos, es asegurar el servicio de cafetería para el personal del hospital y el público en general, estableciendo una serie de condiciones para su prestación, por lo que no puede considerarse un contrato de contenido patrimonial. La prestación debe calificarse como concesión de servicios por concurrir sus notas características, pues la remuneración íntegra del contratista la percibe de los usuarios del servicio, sin que se le asegure en los pliegos ni un beneficio mínimo ni la recuperación del gasto en que hubiera podido incurrir.

92 *Vid.* el Informe 13/2014, de 7 de mayo, de la JCCAAr, sobre el valor estimado de los servicios de gestión de bares, restaurantes, barras de fiestas o similares. Acuerdo 34/2014, de 20 de junio.

5 ¿Mantienen los contratos administrativos especiales su carácter supletorio en la nueva LCSP?

En la LCSP siguen figurando entre los negocios y contratos excluidos de su ámbito⁹³ tanto los de carácter patrimonial (artículo 9), cuyo contenido es similar al del TRLCSP⁹⁴, como los servicios financieros (artículo 10), clarificando en estos últimos el alcance de los que son excluidos.

Los tipos contractuales que podrán celebrar las entidades pertenecientes al sector público, según establece el artículo 12.1, son los siguientes:

“Los contratos de obras, concesión de obras, concesión de servicios, suministro y servicios”.

En relación con esta delimitación, que se encuentra en la sección 1.ª del capítulo II del título preliminar, la principal novedad que resulta relevante en relación con la delimitación del contrato administrativo especial que nos ocupa es que desaparece el contrato de gestión de servicios públicos⁹⁵, surgiendo en su lugar la concesión de servicios, que responde a la necesidad de transponer la Directiva 2014/23/UE. Respecto a la definición de los contratos de servicios, hay que destacar que desaparece el anexo II de categorización de actividades que establecía el TRLCSP. Solo se identifican en el anexo IV los contratos que tienen por objeto servicios sociales y otros servicios específicos.

Por otra parte, la nueva configuración de los contratos de servicios y de las concesiones de servicios reafirma que ya no se pueden mantener como elementos de diferenciación entre ambos tipos cuál sea el destinatario de la prestación o que se trate de un servicio público. Para los contratos de servicios, que se habían caracterizado porque la prestación se realizaba a favor de la Administración, expresamente se especifica que algunos conllevan prestaciones directas a favor de la ciudadanía, estableciendo para tales contratos que deberán cumplir determinadas prescripciones (artículo 312 LCSP)⁹⁶. En cuanto a las concesiones de servicios, no están limitadas a la prestación de servicios públicos, como ocurría en los contratos de gestión de servicios públicos, ya que en su delimitación se establecen una serie de exigencias y características para los casos en los que las concesiones se refieran a servicios públicos (artículos 284.2, 285.1 y 287.2 LCSP).

La nueva norma continúa con la regulación integral de toda la actividad contractual del sector público, manteniendo el cambio de planteamiento realizado con la LCSP (2007), que distingue los regímenes jurídicos de los contratos públicos, en función de las entidades contratantes y tipos contractuales, aunque la parte troncal sigue siendo la regulación de los contratos de las administraciones públicas.

93 Se encuentran en la sección 2.ª del capítulo I del título preliminar, cuya redacción resulta más clara que la que figuraba en la regulación precedente, al haberse agrupado por conceptos.

94 Para que en estos contratos puedan incluirse prestaciones propias de los contratos típicos, se impone el cumplimiento de dos requisitos, que en el TRLCSP tenían carácter alternativo. Así, se dispone que solo podrán incluirse prestaciones propias de los contratos típicos cuando su valor no sea superior al 50 por 100 del valor del negocio y, a su vez, mantengan con la prestación característica del contrato patrimonial relaciones de vinculación y complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional.

95 También se suprime el contrato de colaboración público-privada.

96 Si bien en estos casos se impone que los contratos cumplan una serie de prescripciones.

En relación con la determinación del régimen jurídico de los contratos de las administraciones públicas, se sigue la regulación del TRLCSP. Estas podrán formalizar contratos sometidos al derecho administrativo o al derecho privado.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25, tendrán carácter administrativo, siempre que los realice una Administración pública, los siguientes contratos:

"1.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 y los que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos con número de referencia CPV de 79995000-5 a 79995200-7, y de 92000000-1 a 92700000-8, excepto 92230000-2, 92231000-9 y 92232000-6.

2.º Aquellos cuyo objeto sea la suscripción a revistas, publicaciones periódicas y bases de datos.

b) Los contratos declarados así expresamente por una ley, y aquellos otros de objeto distinto a los expresados en la letra anterior, pero que tengan naturaleza administrativa especial por estar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella".

En relación con los contratos que eran calificados expresamente como administrativos especiales por el TRLCSP, que eran los celebrados con empresarios particulares que actuaban como colaboradores en la ejecución de obras, fabricación de bienes muebles o realización de servicios, cuya ejecución estaba a cargo de la Administración pública, se ha producido un importante cambio. Mientras en el TRLCSP se establecía que estos contratos que se efectuaban con los empresarios particulares tenían carácter administrativo especial, *"sin constituir contratos de obras, suministros y servicios, por estar la ejecución de los mismos a cargo del órgano gestor de la Administración"* (artículo 24.4), en la LCSP dichos contratos dejan de tener carácter especial.

Para estas colaboraciones, el artículo 30.3 de la LCSP establece que las prestaciones de servicios debe realizarlas normalmente la propia Administración con sus propios medios y que, en caso de carecer de medios suficientes, y previa justificación en el expediente de contratación, podrán contratarse de acuerdo con la tipificación de los contratos de las administraciones públicas establecida en la propia ley⁹⁷. Asimismo, respecto a la ejecución de las obras o a la fabricación de bienes muebles que se efectúen en colaboración con empresarios particulares, se dispone que el régimen jurídico aplicable a los contratos que se formalicen con estos será el previsto para los contratos de obras o de suministro en la ley (artículo 30.4).

En cuanto a los contratos privados, para determinar qué contratos de la Administración merecen tal calificación, habrá que atender al artículo 26.1.a) de la LCSP, que establece que tendrán tal consideración:

97 Según lo establecido en el capítulo V del título II del libro II.

“Los que celebren las administraciones públicas cuyo objeto sea distinto de los referidos en las letras a) y b) del apartado primero del artículo anterior”.

En el precepto que regula los contratos administrativos se siguen distinguiendo los contratos típicos de los administrativos especiales. Los criterios empleados por el TRLCSP para determinar la naturaleza administrativa especial persisten, aunque se introduce algún matiz y se altera su orden. En primer lugar, podrán serlo los declarados expresamente por una ley, aunque, como hemos advertido, la LCSP ya no tipifica como contrato administrativo especial el negocio jurídico celebrado con empresarios particulares que colaboran en prestaciones ejecutadas por la Administración pública. En segundo lugar, los de objeto distinto de los que figuran en la letra a), por estar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la competencia específica de aquella. Y, en tercer y último lugar, se ha suprimido el inciso *“siempre que no tengan expresamente atribuido el carácter de contratos privados conforme al párrafo segundo del artículo 20.1”*.

De esta nueva redacción se desprende que una ley podrá calificar expresamente un contrato como administrativo especial, cualquiera que sea su objeto. Sin embargo, cuando los requisitos que lo determinen sean alternativamente estar vinculado al giro o tráfico específico de la Administración contratante o satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella, se impone que tengan un objeto distinto del de los contratos nominados y del de los contratos privados, a los que expresamente se les reconoce tal carácter en la letra a). Debido a la supresión del inciso que se refería a la totalidad de contratos privados que efectuasen las administraciones públicas y a que en la LCSP se definen los contratos privados por exclusión, el contrato administrativo especial deja de ser la categoría residual, posición que vuelve a ser ocupada por los contratos privados.

Sin embargo, a pesar de esta alteración, la categoría de los contratos administrativos especiales sigue siendo muy limitada, como ya hemos expuesto, principalmente por la amplitud de los contratos típicos que conllevan prestaciones de servicios, bien sean contratos o concesiones de servicios. No obstante, reaparece la posibilidad de que prestaciones no calificadas expresamente por la ley como contratos privados, de acreditarse su conexión con la satisfacción de un interés público perseguido por la Administración contratante, puedan ser calificadas como contratos administrativos especiales.

En consecuencia, la categoría de los contratos privados se restringe. Lo serán, porque así lo establece expresamente la ley, los servicios financieros y de creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos, que están referenciados por su código CPV, y los de suscripción a revistas, publicaciones periódicas y bases de datos. También serán contratos privados los relativos a los ámbitos del dominio público, del patrimonial y financiero, que siguen siendo contratos excluidos (artículo 9 LCSP). Sin embargo, para que el resto de contratos puedan ser calificados como privados, será preciso que carezcan de vinculación al giro o tráfico específico de la Administración contratante o que no satisfagan de forma directa o inmediata una finalidad pública de su competencia.

6 El régimen jurídico de los contratos administrativos especiales

El régimen jurídico de los contratos administrativos especiales sigue las previsiones del régimen anterior. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25.2 de la LCSP, los contratos administrativos que tengan naturaleza administrativa especial se regirán, en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos, modificación y extinción, en primer término, por sus normas específicas, aplicándose asimismo las disposiciones de la LCSP y sus disposiciones de desarrollo. Supletoriamente, le serán de aplicación las normas de derecho administrativo, y, en su defecto, las normas de derecho privado.

Igualmente, se mantiene que parte de las normas que determinan su régimen jurídico se establecerán en el pliego de cláusulas administrativas particulares. Según dispone el artículo 3.1 del RGLCAP, en los contratos administrativos especiales dicho pliego, además de incluir los datos que con carácter general se establecen para todos los contratos en el artículo 67.2 del RGLCAP, contendrá las especificaciones que por la naturaleza y objeto del contrato sean necesarias para definir los pactos y condiciones de este. Tales datos deberán figurar en el documento de formalización del contrato (artículo 71.8 RGLCAP).

La competencia para conocer las controversias que se susciten en los contratos administrativos especiales corresponde al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, pues todas las cuestiones relativas a la preparación, adjudicación, efectos, modificación y extinción de los contratos administrativos le han sido atribuidas por el artículo 27.1.a) de la LCSP.

En cuanto a la posibilidad de incluir los contratos menores en la categoría de los contratos administrativos especiales, hay que señalar que el artículo 118 de la LCSP dispone que se consideran contratos menores los de valor estimado inferior a 40.000 euros cuando se trate de obras, o a 15.000 euros cuando se trate de suministro o de servicios. En consecuencia, debido a que los contratos menores vienen calificados por su objeto y cuantía, se debe considerar que, como ya entendió en el pasado la JCCA⁹⁸, al no haber sido incluidos expresamente, la figura de los contratos menores no resulta aplicable a los contratos administrativos especiales.

Por último, hay que reseñar que los contratos administrativos especiales han sido incluidos expresamente en la relación de contratos que son susceptibles de recurso especial en materia de contratación. Dichos contratos serán recurribles cuando por sus características no sea posible fijar su precio de licitación o cuando su valor estimado sea superior a lo establecido para los contratos de servicios (artículo 44.1 LCSP⁹⁹).

7 Recapitulación

Del examen realizado de las normas aprobadas en materia de contratación pública, así como de la jurisprudencia y doctrina analizadas, se deduce que la delimitación del contrato administrativo especial ha ido variando. En todo caso, su caracterización ha estado vinculada

98 Vid. Informe 38/05, de 26 de octubre de 2005. "Posibilidad de utilización de la figura y régimen jurídico de los contratos menores en los contratos administrativos especiales".

99 En el texto vigente, los contratos de servicios son susceptibles de recurso especial en materia de contratación cuando tengan un valor estimado superior a cien mil euros [letra a) del apartado 1 del artículo 44 LCSP].

a la existencia en nuestro derecho de la contratación pública de la figura del contrato administrativo, que precisa de la presencia de una Administración pública. Asimismo, en su delimitación ha incidido la configuración de los contratos administrativos típicos y de los contratos calificados como privados, pues con frecuencia han actuado como frontera entre ellos.

Inicialmente, la configuración del contrato administrativo fue construyéndose en nuestro derecho sobre la necesidad de la Administración pública de tutelar el interés público. Para su consecución, el ordenamiento jurídico le otorgó una serie de prerrogativas y atribuyó el conocimiento de sus controversias a la jurisdicción contencioso-administrativa.

A medida que la actividad contractual de la Administración se fue ampliando, los contratos que se reiteraban fueron tipificados en atención a su objeto como contratos administrativos. No obstante, hubo una serie de contratos que mantuvieron el influjo del derecho privado, cuya calificación ha ido oscilando en las diversas regulaciones. Ante la presencia de una finalidad pública, incorporada a la causa de dichos contratos, fueron calificados como contratos administrativos especiales para la protección del interés público. Asimismo, se consideraron contratos administrativos especiales los que no encajaban en los contratos nominados. Este doble régimen jurídico, generador de confusión por la falta de claridad en su deslinde, fue potenciado por el incremento de entidades integrantes del sector público sujetas en sus actividades contractuales al derecho privado.

La dificultad en la delimitación de los contratos administrativos especiales se ha visto agravada con la adaptación de nuestra legislación de contratación pública al derecho de la Unión Europea. Por un lado, porque ha motivado un progresivo acercamiento a los tipos contractuales fijados en las directivas comunitarias de contratación pública que no responden en algunos casos a nuestras concepciones tradicionales. Y, por otro lado, porque para el derecho europeo resulta indiferente que el régimen jurídico de los contratos sea de derecho público o privado, y porque no ha asumido la noción de servicio público.

Ahora bien, incorporadas a nuestro derecho interno las previsiones del derecho europeo de la contratación pública sobre los contratos excluidos de su ámbito, así como los tipos contractuales, y establecida su extensión, la delimitación del contrato administrativo especial debe ajustarse a dichas previsiones. Hemos examinado la trascendencia que tuvo en la LCSP de 2007 el papel relevante otorgado a nivel europeo a los contratos de servicios, y cómo su delimitación, ampliando su extensión, afectó a los contratos administrativos especiales. También la exclusión de algunos contratos de carácter patrimonial que dejó zanjada la posibilidad de que estos contratos fueren atraídos al derecho administrativo mediante su calificación como contratos administrativos especiales.

Nos encontramos en proceso de incorporación de las concesiones de servicios como contratos típicos, desde la concepción del derecho europeo, que, como hemos examinado, se ha resuelto en la LCSP con una nueva extensión de los contratos de servicios y la supresión de los contratos de gestión de servicios públicos, lo que a nuestro entender va a suponer una nueva restricción del contrato administrativo especial.

Ante la nueva tipificación de ambos tipos contractuales, no parece posible mantener la calificación de contrato administrativo especial para algunas prestaciones de servicios. Por ejemplo, contratos como los de cafetería, comedor y, en general, los de restauración, o la instalación de televisiones en hospitales públicos, que entrarían dentro de los contratos típicos de servicios o

de concesión de servicios, atendiendo a cómo hayan sido configurados. Además, su calificación como contratos administrativos especiales no tiene en sí misma ninguna trascendencia, ya que su régimen jurídico sería similar al establecido para los contratos típicos, pues, al igual que estos, dichos contratos se encuadran dentro de los contratos administrativos. La única salvedad es que, de existir normas específicas que los regulasen, serían aplicables en primer lugar, aunque en general su especialidad deriva en la práctica de las estipulaciones contenidas en los pliegos de cláusulas administrativas particulares. Lo relevante es que en todo caso se garantiza su especial protección mediante las prerrogativas atribuidas a la Administración y su control a través de la jurisdicción contencioso-administrativa.

8 Bibliografía

- ARIÑO ORTIZ, G., "El enigma del contrato administrativo", *Revista de Administración Pública*, n. 172, 2007.
- BALLESTEROS ARRIBAS, S., "Contratos administrativos especiales", *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 22, 2005.
- BATET JIMÉNEZ, P., "Diferenciación entre los contratos de servicios, los contratos de gestión de servicios públicos y los contratos administrativos especiales", *Contratación Administrativa Práctica*, n. 82, 2009.
- BAUZÁ MARTORELL, F.J., "La necesaria regulación del contrato de patrocinio institucional", <http://www.obcp.es>, 31 de julio de 2017 (último acceso: 17/08/2017).
- BERNAL BLAY, M.A., "Contrato administrativo especial", Bermejo Vera, J. (dir.) *Diccionario de Contratación Pública*, Iustel, Madrid, 2009.
- BLANCO LÓPEZ, F., "Contratos de consultoría y asistencia y contratos de servicios", *Contratación Administrativa Práctica*, n. 26, 2003.
- CONTRERAS ORTIZ, M. M.^a, "La distinción entre los contratos administrativos especiales y los contratos privados de la Administración en la Ley de Contratos del Sector Público. El caso de los contratos inmobiliarios", *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 10, 2008.
- CORRAL GARCÍA, E., "Evolución de la legislación de contratos de la administración", *Contratación del Sector Público Local*, tomo I, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados (La Ley), Madrid, 2008.
- DÍAZ LEMA, J.M., "Contratos públicos versus contratos administrativos: ¿es conveniente mantener la duplicidad en la ley de contratos del sector público?", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 141, 2009.
- FUERTES LÓPEZ, M., "Los problemas de la delimitación entre los contratos administrativos y privados de las Administraciones Públicas", *Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi*, n. 6, 2000.
- GALLEGO CÓRCOLES, I., "El concepto de poder adjudicador en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (I)", *Contratación Administrativa Práctica*, n. 77, 2008.

Regap



ESTUDIOS

- GALLEGO CÓRCOLES, I., "El concepto de poder adjudicador en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (II)", *Contratación Administrativa Práctica*, n. 78, 2008.
- GALLEGO CÓRCOLES, I., "Contratos administrativos especiales (I)", *Contratación Administrativa Práctica*, n. 100, 2010.
- GALLEGO CÓRCOLES, I., "Contratos administrativos especiales (II)", *Contratación Administrativa Práctica*, n. 101, 2010,
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "La figura del contrato administrativo", *Revista de Administración Pública*, n. 41, 1963.
- GIMENO FELIÚ, J. M., *Novedades de la Ley de Contratos del Sector Público, de 30 de octubre de 2007, en la regulación de la adjudicación de los contratos públicos*, Civitas, Madrid, 2010.
- GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, S., *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo IV, 2.ª ed., Civitas, Cizur Menor, 2012.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. L., "La nueva Directiva de concesiones. Un largo viaje con final esperado", *Las nuevas Directivas de Contratación Pública (Ponencias sectoriales X Congreso Asociación Española Profesores de Derecho Administrativo)*, Aranzadi, Cizur Menor, 2015.
- LAZO VITORIA, X., "El futuro del mercado concesional en Europa", *Revista CEFLEGAL*, n. 154, 2013.
- MEILÁN GIL, J. L., "Para una reconstrucción dogmática de los contratos administrativos", *Anuario de la Facultad de Derecho de La Coruña*, n. 8, 2005.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M.^a, *Los contratos de servicios del Sector Público. Prestaciones intelectuales, asistenciales y consultorías*, Aranzadi, Cizur Menor, 2009.
- MORENO MOLINA, J. A., "Los contratos de consultoría, asistencia y servicios", Gómez-Ferrer Morant, R. (dir.), *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 2004.
- MORENO MOLINA, J. A., y PLEITE GUADAMILLAS, F., *La nueva Ley de Contratos del Sector Público*, La Ley, Madrid, 2008.
- PÉREZ LÓPEZ, R. M.^a, y GARCÍA RESCALVO, M., "Caracterización conceptual del contrato de gestión de servicios públicos, de servicios, administrativo especial y su adecuación a la realidad social. Contrato administrativo especial versus concesión de dominio público", *Contratación Administrativa Práctica*, n. 92, 2009.
- RUIZ DE CASTAÑEDA DE LA LLAVE, A., "La nomenclatura CPV en la contratación", *Contratación Administrativa Práctica*, n. 109, 2011.
- SANMARTÍN MORA, M. A., "Novedades en materia de contratos de aprovechamientos forestales", <http://obcp.es>, 14 de septiembre de 2015 (último acceso: 21/05/2017).

SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo General*, tomo II, 2.ª ed., Iustel, Madrid, 2009.

VÁZQUEZ LACUNZA, E. "El impacto del concepto europeo de concesión en el derecho español", Almeida Cerredá, M., y Martín Delgado, I. (dirs.), *La nueva contratación pública* (Actas del I Congreso de la Red Internacional de Derecho Europeo), Campus na nube, Santiago de Compostela, 2015.

Regap



ESTUDIOS