

**INFORME 8/2001, DE 27 DE DICIEMBRE, SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONTRATOS QUE TIENEN POR OBJETO LAS PRESTACIONES DERIVADAS DE LOS PROGRAMAS DE RUTAS CULTURALES DESTINADOS A PERSONAS MAYORES.**

**ANTECEDENTES**

El Secretario General Técnico de la Consejería de Servicios Sociales solicita informe a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid en los siguientes términos:

*La Dirección General del Mayor, dependiente de esta Consejería, ha planteado la tramitación de un contrato para la realización de un programa de rutas culturales destinadas a personas mayores, en los siguientes términos:*

*1.- Las rutas culturales consisten en realizar una serie de viajes para aquellos mayores que previamente haya designado la Dirección General del Mayor, incluyendo alojamiento en régimen de pensión completa, más las comidas correspondientes desde el inicio del viaje en el punto de origen hasta la llegada al hotel y desde la salida del hotel hasta la finalización del viaje, guía-acompañante por cada grupo de 50 personas o autocar; programa de animación socio-cultural a realizar bien en los hoteles o en otras instituciones que colaboren en el desarrollo del programa y la impartición de conferencias y realización de actividades culturales, como visitas a museos, monumentos, etc.*

*2.- Las condiciones en que han de prestarse los servicios antedichos serían las siguientes:*

*2.1.-Desplazamiento de los usuarios.*

*2.1.1.- Los desplazamientos se realizarán en autocar, a excepción de la ruta Italia Clásica, en la que el viaje de ida o el de vuelta deberá realizarse en avión.*

*2.1.2.- Los desplazamientos de los usuarios, cuyo comienzo será siempre antes de las 14:00 horas, se efectuarán desde los puntos de salida que se señalen por la Consejería de Servicios Sociales hasta los establecimientos hoteleros. Los de retorno, desde dichos*

*establecimientos a los puntos de salida mencionados anteriormente.*

*2.1.3.- Los autocares utilizados en los desplazamientos efectuados por este medio, deberán tener una capacidad máxima de 55 plazas y disponer de megafonía, video, radiocasete, calefacción y asientos tapizados en paño. La antigüedad de estos vehículos será inferior a 5 años.*

*2.1.4.- Cuando los transportes se realicen en autocar, serán utilizados los tramos de autopista coincidentes con los trayectos. En el supuesto de que sea necesario realizar un transbordo durante el desarrollo de un itinerario, la Agencia de Viajes gestora del Programa garantizará que el mismo se efectúe en puntos donde se cuente con instalaciones amplias y confortables para la espera de los usuarios. Igualmente dispondrá, en dichos puntos de transbordo, del personal preciso para el traslado de equipajes.*

*2.1.5.- En aquellos trayectos que se efectúen en las horas habituales de desayuno, comida y cena, serán ofrecidos estos servicios en restaurantes de dos tenedores como mínimo. Los menús se compondrán de dos platos y postre. Cuando estos trayectos sean nacionales incluirán, también, vino de mesa de calidad media y agua embotellada. Asimismo, si las llegadas al establecimiento hotelero o al punto de destino en la Comunidad de Madrid, se efectuaren con posterioridad a las 15 horas o 21 horas, se deberá garantizar en las mismas condiciones fijadas en el párrafo anterior, los servicios de almuerzo o cena, respectivamente.*

*2.1.6.- En aquellos viajes cuya duración, en carretera sin contar paradas, sea superior a las ocho horas, deberá pernoctarse en ruta.*

*2.1.7.- En los desplazamientos efectuados en autocar, los usuarios estarán asistidos, desde 30 minutos antes del inicio del trayecto y a lo largo del mismo, por un acompañante por cada autocar, que representará a la Agencia de Viajes y que hará las veces de guía-acompañante, responsabilizándose de facilitar información a los usuarios y resolver cuantas contingencias se produzcan.*

2.1.8.- *Los viajes en autocar no podrán efectuarse entre las 20:00 y las 8:00 horas del día siguiente, y los que se realicen en avión no podrán efectuarse entre las 18:00 y las 10:00 horas del día siguiente, salvo en casos excepcionales que se deberán someter a la autorización de la Consejería de Servicios Sociales.*

2.1.9.- *Las Agencias de Viajes que opten a la gestión del Programa deberán presentar un plan de viajes con los medios de transporte oportunos por cada una de las rutas, en el que se indicará asimismo la relación de los establecimientos cuyos servicios sea preciso utilizar durante los viajes.*

2.1.10.- *La Agencia de Viajes gestora del Programa asume la responsabilidad de proporcionar al usuario la información correcta sobre el viaje, el medio de transporte de ida y de regreso, así como una información básica por escrito de los puntos de mayor interés cultural de los lugares a visitar.*

2.1.11.- *Podrán suspenderse por la Consejería de Servicios Sociales, con una antelación de 15 días antes de la salida, aquellos turnos y rutas en los que no se cubra al menos el 60 % de las plazas previstas. Por el contrario, será obligatorio realizar el viaje por la Agencia de Viajes en caso de superarse dicho porcentaje, manteniendo las condiciones establecidas por usuario.*

## 2.2.- *Alojamiento y régimen de estancias.*

2.2.1.- *Los hoteles o apartamentos en los que se preste el alojamiento deberán tener reconocida, por la Administración competente, como mínimo, la categoría de dos estrellas o llaves.*

2.2.2.- *Los alojamientos deberán disponer de los siguientes servicios mínimos:*

- *Habitaciones dobles con instalación de baño completo o ducha, agua caliente, calefacción y teléfono.*
- *Comedor con capacidad suficiente para poder realizar los*

*servicios en un turno.*

*- Sala de televisión.*

*- Salones sociales suficientes para la realización de las actividades culturales.*

*2.2.3.- El alojamiento se prestará en régimen de estancia en pensión completa. Las comidas serán siempre servidas bien en el hotel en el que se alojan los usuarios o bien en restaurante si coincide con una excursión o desplazamiento. No se admitirán servicios de “pic-nic”, salvo situaciones muy excepcionales, en cuyo caso, deberá constar la autorización de la Consejería de Servicios Sociales.*

*2.2.4.- Los menús se elaborarán teniendo en cuenta las especiales características de los usuarios y estarán preparados en condiciones de calidad, abundancia y calorías apropiadas.*

*2.2.5.- Las comidas podrán efectuarse en régimen de “buffet”. El primer plato será variado e incluirá opciones de platos fríos y calientes. El segundo plato y postre ofrecerán, al menos, dos modalidades diferentes. El menú de la comida y de la cena incluirá, en todos los destinos nacionales, vino de mesa de calidad media y agua embotellada.*

*2.2.6.- A tal efecto se facilitará, en la oferta que presenten las empresas que opten a la gestión del Programa, una rueda de menús para cada turno completo.*

*2.2.7.- Las personas que lo requieran por sus condiciones de salud, y previo justificante médico, dispondrán de un menú especial.*

*2.2.8.- Se realizará el aseo diario de habitaciones. El servicio de toallas se mudará todos los días. La ropa de cama se cambiará, al menos, dos veces por semana.*

*2.3.-Actividades culturales.*

2.3.1.- *Las empresas que opten a la gestión del Programa presentarán en su oferta un programa detallado y completo de animación socio-cultural.*

2.3.2.- *El programa de animación deberá contemplar, preferentemente, las siguientes actividades:*

- *Actividades culturales.*
- *Actividades de participación.*
- *Actividades recreativas.*

2.3.3.- *No se realizarán actividades que tengan carácter comercial, de promoción y venta de productos u otras análogas.*

2.3.4.- *La empresa gestora del Programa se compromete a prestar la máxima colaboración en el desarrollo de actividades de carácter cultural o recreativo, ofertadas por otras Entidades públicas o privadas particularmente, en su caso, de las Universidades de Mayores.*

2.4.- *Asistencia sanitaria.*

2.4.1.- *La Agencia de Viajes gestora del Programa vendrá obligada a procurar, cuando sea necesario, la asistencia sanitaria en cada establecimiento hotelero.*

2.4.2.- *Cuando el caso requiera internamiento hospitalario y la persona que lo necesite no sea beneficiaria de la Seguridad Social, todos los gastos derivados de ello, lo serán por cuenta de la Agencia de Viajes. En ningún caso podrá cobrar, por este concepto, cantidad alguna a los usuarios del Programa.*

3.- *Los participantes en el Programa, que serán seleccionados por la Consejería de Servicios Sociales, tras una convocatoria pública que se llevará a cabo mediante Orden de dicha Consejería, deberán reunir los siguientes requisitos:*

- *Residir en la Comunidad de Madrid.*

- *Tener cumplidos sesenta años y tener reconocida la condición de pensionista. Estarán exentos de reunir este requisito quien acudan en calidad de cónyuges.*

- *Valerse por sí mismo y no padecer trastornos mentales que puedan alterar la normal convivencia.*

4.- *El coste de este contrato para la Administración será cero pesetas, pues aquellos usuarios que deseen participar en el Programa deberán pagar directamente a la empresa adjudicataria (Agencia de Viajes) el importe que se haya fijado por la Dirección General del Mayor para la ruta en que participe, de acuerdo con el siguiente régimen económico:*

- *Los usuarios abonarán a la empresa gestora del Programa el precio fijado para la ruta de que se trate. Este precio será el importe único a abonar por los usuarios por su participación en el Programa, sin que se admita ninguna clase de complementos para el pago de servicios exigidos como obligatorios en el mismo.*

- *El pago del precio fijado a los usuarios se abonará en los lugares que se indiquen hasta quince días antes del comienzo del viaje.*

- *En el supuesto de renunciar al viaje, la empresa gestora efectuará las devoluciones al solicitante conforme a lo dispuesto en la normativa en vigor para las Agencias de Viajes.*

5.- *Las obligaciones de la Agencia de Viajes que resulte adjudicataria serán las siguientes:*

5.1.-*Presentar en la Consejería de Servicios Sociales, en el plazo de 15 días contados a partir de la recepción de la notificación de su elección como gestora del Programa, la documentación referida a la reserva de plazas hoteleras en firme y la relación de matrículas de los autocares que se vayan a utilizar para realizar los desplazamientos.*

5.2.-*Suscribir, a su cargo, una póliza de seguros colectiva que cubra las siguientes contingencias:*

a) En caso de fallecimiento del usuario:

- Todos los gastos de transporte del fallecido desde el lugar del óbito hasta el de su inhumación.
- Todos los gastos de transporte de un familiar desde su domicilio hasta el lugar del óbito y los de regreso. Se facilitarán, asimismo, tres dietas para gastos de alojamiento y manutención, en cuantía, como mínimo, de 8.900 ptas./día.
- Si el usuario fallecido hubiera viajado con su cónyuge u otra persona a la que estuviera unida maritalmente, comprenderá, asimismo, los gastos de regreso de dicha persona, si no puede efectuarlo con el resto del grupo.
- Los gastos reales de tratamiento postmortem, acondicionamiento para el traslado y los de sepelio (incluyendo gastos de ataúd habitual y especial para el transporte, embalsamamiento o inhumación, etc.) desde un mínimo de 150.000 pesetas.

b) En caso de enfermedad o accidente grave que exija internamiento del usuario en un centro hospitalario:

- Los gastos de su traslado, incluso bajo vigilancia médica si procede, hasta su ingreso en un centro hospitalario.
- Los gastos de traslado desde el hospital hasta la residencia habitual del beneficiario, cuando no haya podido utilizar el servicio de regreso programado para el turno.
- En caso no de haber podido disfrutar del turno completo por fallecimiento o enfermedad que haya exigido hospitalización del usuario, su cónyuge, padre, madre e hijo o hermanos: el reembolso de la parte proporcional correspondiente a los días no disfrutados.

5.3.-A suscribir un seguro de responsabilidad civil, en el que los usuarios de los viajes incluidos los responsables de la Administración autonómica tendrán también la consideración de terceros.

5.4.-A suscribir un seguro de equipajes.

5.5.-Informar inmediatamente a la Consejería de Servicios Sociales de las incidencias que se produzcan en el desarrollo del Programa y de aquellas otras relacionadas con todos los supuestos contemplados en la póliza de seguros suscrita, especialmente en caso de fallecimiento de beneficiarios, comunicando los datos identificativos básicos como apellidos, nombre y domicilio completo de los afectados en el incidente, lugar y causa del fallecimiento, nombre del familiar que se ha hecho cargo del fallecido, en su caso, y de cualquier otro dato o información relevante en relación con la incidencia producida.

5.6.-Cumplir las condiciones establecidas para la gestión del Programa y a no introducir modificación alguna sobre las condiciones ofertadas por ella misma, salvo causas de fuerza mayor, en cuyo caso siempre será necesaria la autorización previa de la Consejería de Servicios Sociales.

5.7.-Facilitar información suficiente a los interesados sobre las características del Programa y de las rutas que lo componen, de los derechos de los usuarios, de los hoteles y su ubicación y cualquier otra información que demanden.

5.8.-Solicitar autorización, con carácter previo, a la Consejería de Servicios Sociales para realizar cualquier tipo de publicidad relacionada con el Programa. En cualquier caso, cualquiera que sea el medio y contenido publicitario utilizado, se hará referencia a que se trata de un Programa promovido por la Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

## 6.- Control y supervisión del Programa.

6.1.-La Consejería de Servicios Sociales llevará a cabo la supervisión, control y seguimiento de las condiciones en que se desarrolla el Programa, adoptando las medidas necesarias, en su caso, para que se lleve a cabo de acuerdo con lo previsto en los Pliegos. La Agencia de Viajes gestora del Programa deberá dar cumplimiento a las observaciones y recomendaciones que reciba de la Consejería de Servicios Sociales en la realización del Programa.

6.2.-La Agencia de Viajes gestora del Programa se compromete a facilitar a la Consejería de Servicios Sociales el ejercicio de las funciones de

supervisión, control y seguimiento del desarrollo del Programa. A tal efecto, cuando la Consejería considere necesario la comprobación del desarrollo del Programa en sus lugares de ejecución, la Agencia de Viajes facilitará, a su cargo, el alojamiento y traslado de las personas designadas para llevar a cabo tal comprobación.

6.3.-La Agencia de Viajes gestora del Programa asumirá cualquier tipo de responsabilidad por los daños que pudieran ocasionarse con motivo de la realización del mismo.

6.4.-Si en el ejercicio de sus funciones de control y seguimiento la Consejería de Servicios Sociales constatará que alguno o algunos de los establecimientos hoteleros utilizados en la ejecución del Programa no alcanza los niveles de calidad necesarios podrá exigir su exclusión para el resto de los turnos.

A la hora de preparar este contrato se han planteado las siguientes dudas:

1ª. Si existe materia objeto de contrato, es decir, si la Consejería de Servicios contrata algo, pues se limita a designar a los usuarios (tras una convocatoria pública) y a ser intermediaria entre la Agencia de Viajes y los mayores, siendo estos quienes al pagar directamente a aquélla el precio fijado están asumiendo la totalidad del coste del turno en que participen, lo que supone una relación contractual entre la Agencia de Viajes y el usuario.

2ª. De existir contrato entre la Consejería de Servicios Sociales y la Agencia o Agencias de Viajes seleccionadas, existen dudas de cómo ha de calificarse, si de un contrato de servicios o un contrato administrativo especial. Por un lado, para considerarlo como un contrato de servicios debería poderse encuadrar en el artículo 196.3 a) del TRLCAP, interpretando la expresión "... o cualquier otro de naturaleza análoga..." en sentido amplio. Por otro lado, cabría la calificación como contrato administrativo especial si puede aplicársele el artículo 5.2 b) del TRLCAP según la expresión "... por satisfacer de forma directa e inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella...". Debe significarse a este respecto que en la exposición de motivos de la Ley 11/1984, de 6 de junio, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, se señala como una responsabilidad de los poderes públicos "... la promoción del bienestar de los ciudadanos durante la tercera edad mediante un sistema de servicios sociales que atenderá sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio", y que uno de los objetivos de la política de la Consejería de Servicios Sociales en materia de

atención a Personas Mayores, establecido en el Plan de Mayores de la Comunidad de Madrid es “ampliar el abanico de actividades de formación y cultura para las personas mayores de la Comunidad”.

3ª. Si al ser cero para la Administración el presupuesto del contrato, cabe aplicar el procedimiento negociado en caso de calificarse el contrato como administrativo especial.

De conformidad con el artículo 2, apartado d) en relación con el artículo 11 del Decreto 4/1996, de 18 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Orgánico y Funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, se solicita la emisión de informe sobre las cuestiones y dudas señaladas.

### **CONSIDERACIONES**

1.- La Dirección General del Mayor plantea las cuestiones siguientes:

1ª) Si existe materia objeto de contrato al limitarse la Consejería a designar los usuarios tras una convocatoria pública y a ser intermediaria entre la agencia de viajes y los mayores.

2ª) En el caso de existir una relación contractual entre la Consejería y la agencia o agencias de viajes, si ha de calificarse como un contrato de servicios o como un contrato administrativo especial.

3ª) Si cabe aplicar el procedimiento negociado en el caso de ser calificado el contrato como administrativo especial al no suponer gasto para la Administración.

2.- En relación con la primera cuestión planteada, y con carácter previo al examen de la misma, se considera necesario precisar que si bien la legislación de contratación administrativa no define el concepto de contrato, éste se encuentra recogido en el artículo 1.254 del Código civil (C.C.) en los términos siguientes: “El contrato existe desde que una o varias personas consienten en obligarse, respecto de otra u otras, a dar alguna cosa o prestar algún servicio”. Por tanto, para la existencia de una relación contractual, deben concurrir tres requisitos esenciales para su validez previstos en el artículo 1.261 del C.C.: consentimiento de los contratantes, objeto cierto que sea materia de contrato y causa de la obligación que se establezca.

El consentimiento se manifiesta por el concurso de la oferta y la aceptación sobre la cosa y la causa.

En cuanto al objeto del contrato lo son todas las cosas que no estén fuera del comercio de los hombres, aún las futuras y todos los servicios que no sean contrarios a las leyes y las buenas costumbres, con excepción de las cosas o servicios imposibles. En este sentido el artículo 4 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP) establece la libertad de pactos para la Administración siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración. El objeto debe ser determinado en su especie, no obstante, la indeterminación en la cantidad no será obstáculo para la existencia del contrato siempre que sea posible determinarla sin necesidad de nuevo convenio entre las partes.

En cuanto a la causa, la doctrina considera que su definición es confusa y compleja no resultando fácil diferenciarla del objeto del contrato y no quedando claro si se refiere a las obligaciones o al contrato, a elementos objetivos o subjetivos. En todo caso el C.C. establece que se entiende por causa en los contratos onerosos para cada parte la prestación o promesa de una cosa o servicio por la otra parte; en los remuneratorios, el servicio o beneficio que se remunera y en los de pura beneficencia la mera liberalidad.

En los programas de rutas culturales se dan los requisitos generales de los contratos que hemos analizado, así como los específicos para la celebración de contratos por las Administraciones Públicas previstos en el artículo 11 del TRLCAP, entre la Consejería de Servicios Sociales y las empresas que, en su caso, resulten adjudicatarias, estableciéndose por tanto una relación de carácter contractual.

El hecho de que el abono del precio se efectúe por los usuarios de los programas, que son los mayores, no es óbice para que exista una relación contractual de la Administración, dado que si bien la fijación del precio es requisito del contrato, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11 y 14 del TRLCAP, éste se abonará al contratista en función de la prestación realmente efectuada y de acuerdo con lo convenido. En este sentido el TRLCAP admite diferentes formas de abono de la prestación económica, como el pago en especie previsto en los artículos 172 c) y 187 del TRLCAP, o el derecho de explotación que se establece en los artículos 130.1 y 161.1 del mencionado texto en los que la retribución efectuada directamente por los usuarios, se valora como contraprestación de la Administración. Asimismo, haciendo referencia a un supuesto concreto cabe citar los contratos de cafetería y comedor, en los que la Administración, sin pagar precio por los mismos contrata la prestación de estos servicios en favor de usuarios distintos de la propia Administración, calificados como contratos administrativos especiales por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado.

Por lo expuesto y analizado el contenido de las condiciones que establece la Dirección General del Mayor esta Comisión Permanente considera que existe una relación de carácter contractual entre la Administración y los adjudicatarios de los contratos .

3.- La naturaleza jurídica de esta relación se encuentra determinada por la intervención de una Administración Pública que actúa en el ámbito de sus competencias, establece las condiciones de prestación y de pago, regula los derechos y obligaciones de las partes, determina los requisitos de los usuarios, ejerce las funciones de control, supervisión, seguimiento, modificación y resolución , en su caso, del contrato, que se identifican con las prerrogativas de que goza la Administración en la contratación administrativa.

Siguiendo el criterio que la Doctrina y Jurisprudencia mantienen, en cuanto a calificar el contrato como administrativo cuando tenga por finalidad cualquier actividad que la Administración desarrolla como necesaria para satisfacer un interés general atribuido a la esfera específica de su competencia y que no tiene un fin eminentemente lucrativo, permite concluir que la naturaleza de la relación contractual que se establecería en este caso es de carácter administrativo.

4.- Admitida la existencia de una relación contractual de naturaleza administrativa es necesario precisar, en relación con la segunda cuestión planteada en la consulta, si ha de calificarse como contrato de servicios o como contrato administrativo especial.

Aun cuando la consulta formulada se ciñe a la posibilidad de que el contrato pueda calificarse como de servicios o como contrato administrativo especial, conviene analizar previamente si es posible calificarlo como contrato de gestión de servicios públicos.

En este caso el objeto del contrato, por una parte, no coincide con la noción estricta de servicios públicos de titularidad de la Administración cuya gestión se encomienda a una persona natural o jurídica para su utilización por los particulares, ya que comprende actividades heterogéneas y tan distintas como: el transporte de los mayores , su alojamiento en régimen hotelero o en apartamentos, la organización de actividades culturales, asistencia sanitaria y suscripción de seguros, entre otras, que no pueden identificarse con el concepto de un servicio público y, por otra parte, las mencionadas prestaciones comprendidas en el programa de rutas culturales en favor de las personas mayores no están asumidas como competencias propias de la Dirección

General del Mayor en relación con el ocio y cultura de los mayores, en los términos exigidos en el artículo 155.2 del TRLCAP.

5.- Descartada la calificación del contrato como de gestión de servicios públicos procede analizar la posibilidad de calificarlo como contrato de servicios o como contrato administrativo especial.

Los contratos de servicios son aquellos que tienen por objeto en su realización prestaciones de carácter técnico, económico, industrial o comercial o de naturaleza análoga o complementario para el funcionamiento de la Administración, contenido que no coincide con las prestaciones del contrato sobre el que se formula la consulta, ni tampoco se puede considerar incluido en los restantes supuestos del art 196.3 del TRLCAP para ser calificado en esta categoría de contratos. Asimismo, tampoco presenta la característica de estos contratos en cuanto a que los servicios que constituyen su objeto se realicen directamente para la Administración, ya que en este caso se prestan directamente a las personas mayores seleccionadas por la Consejería de Servicios Sociales.

Además la diversidad de las actividades que se obligan a realizar las agencias de viajes hace que su objeto no coincida con el específico de un contrato administrativo típico.

Los contratos administrativos especiales, definidos en el artículo 5.2 b) del TRLCAP, son aquellos cuyo objeto es distinto al de los contratos administrativos expresados en el apartado a) del citado artículo (ejecución de obras, gestión de servicios públicos, realización de suministros, consultoría y asistencia o servicios), pero que tienen 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 aquélla o por declararlo así una Ley”.

En este caso las actividades que constituyen su objeto se encuentran vinculadas al giro o tráfico específico de la Consejería de Servicios Sociales que mediante este contrato satisface una finalidad pública comprendida en el ámbito de actuación de la Dirección General del Mayor, por constituir uno de los objetivos del Plan de Mayores de la Comunidad “ampliar el abanico de actividades de formación y cultura para las personas mayores de la Comunidad de Madrid”, en cuyo ejercicio puede incluirse el objeto del contrato a que se refiere este informe y por ser responsabilidad de los poderes públicos, según la exposición de motivos de la Ley 11/1984, de 6 de junio, de Servicios Sociales “la promoción del bienestar de los ciudadanos durante la tercera edad mediante

un sistema de servicios sociales que atenderá sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”.

La diversidad de los servicios que constituyen el objeto del contrato, que comprende entre otros, como hemos mencionado, el desplazamiento, alojamiento, actividades culturales, asistencia sanitaria y seguros de los mayores, permite identificarlo con el contrato administrativo especial cuyo objeto no se encuentra legalmente limitado, que se contempla en un sentido amplio en su regulación por el artículo 5.2 b) del TRLCAP, y que por su carácter especial permitiría establecer el sistema de abono del precio en la modalidad prevista en este contrato.

Asimismo, los contratos de asistencia social se califican como administrativos especiales de forma genérica, en el acuerdo adoptado por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, de 17 de marzo de 1999, por el que se sientan criterios para la inclusión en subgrupos de las actividades de empresas consultoras y de servicios.

6.- En cuanto al régimen jurídico aplicable a la preparación, adjudicación, efectos y extinción, estos contratos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7.1 del TRLCAP, deben regirse con carácter preferente por sus propias normas y en su defecto por lo dispuesto en el citado texto y sus disposiciones de desarrollo, supletoriamente por las restantes normas de derecho administrativo y en su defecto por las normas de derecho privado. En este caso, al no existir normas específicas se regirán íntegramente por lo dispuesto en las normas de carácter general del Libro I y, por analogía, por el Título IV del Libro II del citado texto legal, con las particularidades a que se refiere el artículo 8 del mismo, que se harán constar en el Pliego de cláusulas administrativas particulares y entre las que se deben incluir las relativas al precio y demás condiciones especiales que concurren en el mismo. El orden jurisdiccional contencioso-administrativo será el competente para resolver las controversias que surjan entre las partes.

7.- La adjudicación de este contrato, por lo expuesto en la consideración anterior, debe realizarse de conformidad con lo dispuesto en el TRLCAP, que establece como formas normales de adjudicación la subasta y el concurso. La utilización del procedimiento negociado sólo procede en los casos determinados en la Ley para cada clase de contrato y en los términos previstos en los artículos 73 y 75 de la misma, debiéndose justificar debidamente en el expediente. El artículo 208 del TRLCAP establece como procedimientos de adjudicación el abierto, restringido o negociado, procediendo la aplicación de este último únicamente en los supuestos señalados en los artículos 209 y 210 del citado texto, siendo el concurso la forma normal de adjudicación

de estos contratos.

Por lo anterior y dadas las condiciones especiales establecidas en la ejecución de este contrato y, en concreto, la forma de determinación y abono del precio, esta Comisión Permanente considera que la adjudicación del mismo deberá realizarse mediante concurso y por procedimiento abierto.

### **CONCLUSIONES**

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

- 1.- Que en la realización de los programas culturales para las personas mayores de la Comunidad de Madrid, organizados por la Dirección General del Mayor de la Consejería de Servicios Sociales bajo su dirección, supervisión y control, se produce una relación contractual con las empresas adjudicatarias.
- 2.- La naturaleza jurídica de esta relación contractual es de carácter administrativo por intervenir una Administración Pública contratante que actúa en el ámbito específico de su competencia.
- 3.- La calificación jurídica del contrato es la de administrativo especial definido en el artículo 5.2 b) del TRLCAP y cuya tramitación debe realizarse de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del citado texto legal, dada la diversidad de las prestaciones que constituyen su objeto, que son contratos de asistencia social y que se prestan directamente a las personas mayores seleccionadas.
- 4.- En virtud de lo dispuesto en los artículos 7.1, 73, 74, 75, 208, 209 y 210 del TRLCAP y atendiendo a las condiciones del contrato se considera aplicable el procedimiento abierto por concurso.