

**INFORME 6/2003, DE 21 DE OCTUBRE, SOBRE CALIFICACIÓN DEL CONTRATO “GESTIÓN INTEGRAL DEL CENTRO DE INNOVACIÓN DEL SECTOR TURÍSTICO DE LA SIERRA NORTE VILLA SAN ROQUE” DENTRO DE LA TIPOLOGÍA DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES.**

**ANTECEDENTES**

El Gerente del Patronato Madrileño de Áreas de Montaña solicita la emisión de informe relativo a la posibilidad de calificar el contrato “Gestión integral del Centro de Innovación del Sector Turístico de la Sierra Norte Villa San Roque” dentro de la tipología de servicios administrativos especiales en los siguientes términos:

*El Patronato Madrileño de Áreas de Montaña, organismo autónomo adscrito a la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas, viene convocando anualmente mediante concurso el servicio “Gestión integral del Centro de Innovación del Sector Turístico de la Sierra Norte Villa San Roque”.*

*Las actuaciones a realizar que se recogen en el Pliego de Prescripciones Técnicas incluyen diversas actividades como son la información y atención al público, toma de datos, edición de material publicitario, asistencia a ferias, organización de seminarios, reuniones y encuentros con empresarios y el asesoramiento a empresas y Ayuntamientos, entre otras.*

*Con la entrada en vigor del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, el número de clasificaciones que sería necesario exigir a las empresas contratistas de las recogidas entre los grupos y subgrupos establecidos en el artículo 37 para la clasificación de empresas contratistas de servicios superaría lo establecido en el artículo 46 del citado Real Decreto.*

*Por ello se remite el pliego de prescripciones técnicas del contrato “Gestión Integral del Centro de Innovación del Sector Turístico de la Sierra Norte Villa San Roque” con carácter previo a la convocatoria mediante tramitación anticipada del concurso de adjudicación de dicho servicio por este organismo, y se solicita a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa la emisión de informe relativo a la posibilidad de calificar el contrato dentro de la tipología de servicios administrativos especiales.*

Asimismo se adjunta el pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato “Gestión Integral del Centro de Innovación del Sector Turístico de la Sierra Norte Villa San Roque”.

## **CONSIDERACIONES**

1.- La consulta se centra en la posibilidad de calificar el contrato como administrativo especial. Para determinar la naturaleza jurídica del contrato, debemos partir en primer lugar del análisis del objeto y contenido de las prestaciones de las partes. A estos efectos cabe citar que la cláusula primera del pliego de cláusulas administrativas particulares determina como objeto del contrato de “Gestión integral del Centro de Innovación del Sector Turístico de la Sierra Norte Villa San Roque” (año 2004) la realización de las prestaciones descritas y definidas en el pliego de prescripciones técnicas particulares.

La cláusula cuarta del citado pliego de prescripciones técnicas particulares determina que el adjudicatario deberá ofrecer un completo servicio de promoción y divulgación de los recursos turísticos de la zona de forma gratuita para los usuarios, realizando para ello diferentes actividades de información y atención al público, toma de datos, edición de material publicitario, asistencia a ferias, organización de exposiciones, coloquios y conferencias, así como el mantenimiento, conservación, limpieza y mejora del inmueble y equipamientos del centro.

2.- El objeto del contrato en principio encaja con la definición que la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (LCAP), efectúa en su artículo 5.2 b) al decir que son contratos administrativos, además de los típicos relacionados en el apartado 2 a), “los de objeto distinto a 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 aquélla o por declararlo así una ley”.

En el caso que se analiza no existe una Ley que lo declare contrato administrativo especial, aunque sí cumple con el requisito de encontrarse vinculado al giro o tráfico de la Administración contratante y viene a satisfacer de forma directa una necesidad de finalidad pública de la específica competencia de la misma, ya que según dispone la Ley 9/1986, de 20 de noviembre, creadora del Patronato Madrileño de Áreas de Montaña (PAMAM), éste tiene como objetivo favorecer el desarrollo integral de los Municipios incluidos en la Comarca de Acción Especial Sierra Norte de Madrid, que constituyen su

ámbito de actuación y a cuya consecución se dirige el contrato.

Por otra parte, puede considerarse doctrina consolidada de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, según sus informes 5/1996, de 7 de marzo de 1996, 67/1999, de 6 de julio de 2000 y 47/2001, de 30 de enero de 2001, sobre todo a partir de la ampliación efectuada por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas del concepto de contratos administrativos especiales, que la calificación de mera vinculación, permite incluir en esta categoría aquellos contratos que afecten al concreto interés perseguido por la Administración de que se trate.

3.- Ahora bien, al caracterizarse los contratos administrativos especiales por tener un objeto distinto de los denominados contratos administrativos típicos como son los de ejecución de obras, gestión de servicios públicos, suministros, consultoría y asistencia y de servicios, se considera conveniente analizar que el objeto del contrato de referencia no responde a ninguno de los citados, antes de concluir que nos encontramos ante un contrato administrativo especial.

Profundizando en el objeto del contrato “Gestión Integral del Centro de Innovación del Sector Turístico de la Sierra Norte Villa San Roque”, no se juzga preciso considerar su posible calificación, entre los contratos administrativos típicos relacionados en el apartado a) del artículo 5 del LCAP, como contrato de obras, suministros, ni como contrato de consultoría y asistencia, dado que su objeto claramente no se enmarca en la categoría de ninguno de ellos.

Respecto del contrato de gestión de servicios públicos, no se aprecian en este supuesto las características que para su posible calificación en este tipo de contratos establece el artículo 155 de la LCAP, en cuanto a que los servicios tengan un contenido económico que los haga susceptibles de explotación por empresarios particulares, ya que las prestaciones efectuadas a los usuarios son de carácter gratuito, y tampoco está fijado su régimen jurídico básico, que determine el alcance de las prestaciones en favor de los administrados. Además las diversas actividades que constituyen su objeto de promoción turística de la Sierra Norte madrileña no constituyen servicio público.

En último lugar procede profundizar en el contenido de las prestaciones del contrato para apreciar si admite la calificación de contrato de servicios, definido en el artículo 196.3 de la LCAP como aquéllos en los que la realización de su objeto sea de carácter técnico, económico, industrial, comercial o de naturaleza análoga, que no estén comprendidos en los restantes contratos administrativos; los complementarios para el

funcionamiento de la Administración; los de mantenimiento, conservación, limpieza, reparación de bienes, equipos e instalaciones; los programas de ordenador desarrollados a medida para la Administración; la realización de encuestas; y los de gestión de sistemas de información que comprenda el mantenimiento, conservación, reparación y actualización de equipos físicos y lógicos.

La cláusula 4ª del pliego de prescripciones técnicas relaciona las actividades que debe realizar el contratista, cuyo carácter es heterogéneo al comprender entre otras las de información y atención al público, toma de datos, edición de material publicitario, asistencia a ferias, organización de seminarios, reuniones y encuentros con empresarios y el asesoramiento a empresas y Ayuntamientos. Estas prestaciones tan diversas no coinciden con el objeto específico de un contrato de servicios, no encajando en ninguna de las categorías previstas en el artículo 206 de la LCAP, además de que gran parte de los servicios y actividades no se prestan a la Administración, lo que permite concluir que debe descartarse su calificación como tal.

La presencia de las características citadas en la consideración 2 y descartado que pudiese tratarse de un contrato administrativo de servicios, única categoría de contrato administrativo típico en la que podría haber encajado el que es objeto de consulta, permiten calificarlo como contrato administrativo especial respecto de los que, ni la LCAP ni el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1.098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP), establecen limitaciones en cuanto a la diversidad de las prestaciones que constituyen su objeto.

4.- En cuanto al régimen jurídico aplicable será el de los contratos administrativos especiales según disponen los artículos 7.1 y 8 de la LCAP. La preparación, adjudicación, efectos y extinción se regirán por sus propias normas con carácter preferente; en su defecto por lo dispuesto en el mencionado Texto y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente por las restantes normas de Derecho Administrativo y en su defecto por las normas de Derecho Privado.

Se adjudicarán por tanto de conformidad con lo dispuesto en el Libro I de la LCAP, debiendo incluirse en los pliegos de cláusulas administrativas particulares los extremos que señalan los artículos 8.2 de la LCAP y 67.2 del RGLCAP, debiendo además contener las especificaciones que por su naturaleza y objeto sean necesarias para definir los pactos y condiciones del contrato y en todo aquello que no haya sido establecido en los citados pliegos será de aplicación, por analogía, el título IV del Libro II de la LCAP.

5.- Por último, en los contratos administrativos especiales a tenor de lo dispuesto en el artículo 25 de la LCAP, no es exigible el requisito de clasificación

### **CONCLUSIONES**

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

1.- El contrato de “Gestión integral del centro de innovación del sector turístico de la Sierra Norte Villa San Roque” debe calificarse como contrato administrativo especial definido en el artículo 5.2 b) de la LCAP por comprender su objeto una diversidad de prestaciones que impiden enmarcarlo en la categoría de contrato administrativo típico y estar dirigido a favorecer el desarrollo integral de los Municipios incluidos en la Comarca de Acción Especial Sierra Norte de Madrid, de la competencia específica del Patronato Madrileño del Área de Montaña (PAMAM).

2.- El régimen jurídico aplicable a estos contratos se encuentra establecido en los artículos 7.1 y 8 de la LCAP y 3.1 y 67.2 del RGLCAP, encontrándose exentos del requisito de clasificación según prevé el artículo 25 de la LCAP.