LA NATURALEZA JURÍDICA DEL CONTRATO DE DERECHO DE SUPERFICIE SOBRE BIENES PATRIMONIALES MUNICIPALES: EL CRITERIO FINALISTA COMO CLAVE DE BÓVEDA DEL SISTEMA DE CLASIFICACIÓN CONTRACTUAL (A PROPÓSITO DE LA STS 5961/2025, DE 18 DE DICIEMBRE)

PEDRO LUIS OLIVAS MORILLO
Universidad de Granada

Cómo citar/Citation
Olivas Morillo, Pedro Luis (2026).
La naturaleza jurídica del contrato de derecho de superficie sobre bienes patrimoniales municipales: el criterio finalista como clave de bóveda del sistema de clasificación contractual (a propósito de la STS 5961/2025, de 18 de diciembre).
Revista de Administración Pública, 230, 195-223.
doi:https://doi.org/10.18042/cepc/rap.230.07

Resumen

La STS 5961/2025, de 18 de diciembre, aborda la naturaleza jurídica del contrato de constitución de derecho de superficie sobre bienes patrimoniales municipales destinados a vivienda social y formula una doctrina jurisprudencial con alcance sistemático en materia de clasificación contractual del sector público. La sentencia introduce una lectura finalista del inciso «demás negocios jurídicos análogos» previsto en la legislación de contratos públicos, distinguiendo entre los supuestos en que la Administración actúa con una finalidad puramente patrimonial o económica —en cuyo caso el negocio queda excluido del ámbito contractual público— y aquellos en que el derecho de superficie se configura como instrumento directo de una política pública propia de la competencia administrativa, supuesto en el que procede su calificación como contrato administrativo especial.

El presente trabajo sostiene que la aportación central de la sentencia no radica únicamente en la calificación del negocio examinado, sino en la reconstrucción funcional del criterio de analogía como elemento delimitador del ámbito de las exclusiones legales, lo que conduce a una auténtica dualidad de regímenes para los derechos de superficie sobre bienes patrimoniales públicos. A partir del análisis de la *ratio decidendi*, el estudio examina las consecuencias jurisdiccionales, procedimentales y dogmáticas de esta doctrina y valora críticamente su impacto sobre el sistema español de contratación pública.

Palabras clave

Derecho de superficie; contrato administrativo especial; bienes patrimoniales; criterio finalista; vivienda social.

Abstract

Supreme Court Judgment 5961/2025 (18 December) addresses the legal nature of contracts establishing surface rights over municipal patrimonial property intended for social housing and develops a doctrinally significant approach to the classification of public sector contracts. The judgment adopts a purposive interpretation of the expression «other analogous legal transactions" contained in Spanish public procurement legislation, distinguishing between situations in which the Administration pursues a merely patrimonial or economic objective —thus excluding the transaction from public procurement law— and those in which the surface right operates as a direct instrument for implementing a public policy within the specific competences of the contracting authority, in which case the contract must be classified as a special administrative contract.

This article argues that the main contribution of the judgment lies not only in the qualification of the specific transaction at issue but in the functional reconstruction of analogy as a criterion delimiting the scope of statutory exclusions, leading to a dual-regime model for surface rights over public patrimonial assets. On this basis, the study analyses the jurisdictional, procedural and doctrinal implications of the ruling and offers a critical assessment of its impact on the Spanish system of public contracting.

Keywords

Surface right; special administrative contract; patrimonial property; finalistic criterion; social housing.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL DERECHO DE SUPERFICIE: CONFIGURACIÓN JURÍDICA Y EVOLUCIÓN NORMATIVA: 1. Antecedentes históricos y escasa regulación civil. 2. El protagonismo del derecho urbanístico. 3. La unificación operada por las leyes de suelo de 2008 y 2015. 4. El derecho de superficie como instrumento de política de vivienda. III. EL SISTEMA DE CLASIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO: 1. La *summa divisio*: contratos administrativos y contratos privados. 2. Los contratos administrativos típicos y los contratos administrativos especiales. 3. Los negocios jurídicos excluidos: el art. 4.1.p) LCSP 2007. 4. La legislación patrimonial como régimen de remisión. IV. LA DOCTRINA DE LA STS 5961/2025: ANÁLISIS DE LA *RATIO DECIDENDI*: 1. Los hechos y el *iter* procesal. 2. La cuestión de interés casacional. 3. La distinción entre criterio principal y criterio secundario. 4. La dualidad de regímenes del derecho de superficie sobre bienes patrimoniales. 5. El concepto de «analogía» con los negocios patrimoniales excluidos. 6. La «modulación del contrato por la Administración»: convergencia con la doctrina civilista. V. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA CALIFICACIÓN CONTRACTUAL: 1. Consecuencias jurisdiccionales. 2. Consecuencias procedimentales: las garantías del procedimiento administrativo. 3. La aplicación de las prerrogativas de la Administración contratante. VI. PROYECCIONES DOGMÁTICAS Y VALORACIÓN CRÍTICA: 1. El alcance estructural del criterio finalista: de criterio de calificación a criterio de delimitación de la exclusión. 2. Riesgos de indeterminación: la «finalidad más relevante" como canon de ponderación. VII. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La delimitación de la frontera entre los contratos administrativos y los contratos privados de la Administración constituye una de las cuestiones más debatidas —y no siempre pacíficas— del derecho administrativo español. La determinación de la naturaleza jurídica del vínculo contractual no es una cuestión meramente dogmática o académica, sino que arrastra consecuencias prácticas de primer orden: el régimen jurídico aplicable a la ejecución del contrato, las prerro-

gativas exorbitantes de la Administración, las garantías procedimentales exigibles y, de forma particularmente relevante, la jurisdicción competente para conocer de las controversias que puedan suscitarse.

La Sentencia del Tribunal Supremo 5961/2025, de 18 de diciembre, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo[1], ofrece una respuesta de notable interés a esta problemática en un ámbito hasta ahora poco explorado por la jurisprudencia: el del contrato de constitución de derecho de superficie sobre bienes patrimoniales municipales destinados a la dotación de vivienda social para colectivos vulnerables. El pronunciamiento, que resuelve un recurso de casación admitido por presentar interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, establece una doctrina que trasciende el caso concreto y que está llamada a proyectarse sobre la entera configuración del sistema de clasificación contractual.

El eje de la sentencia puede formularse en términos esquemáticos: no todo contrato de derecho de superficie sobre bienes patrimoniales es, por el mero hecho de constituir un derecho real de naturaleza civil sobre bienes del patrimonio de la Administración, un contrato privado excluido del ámbito de la legislación de contratación pública. La sala establece que la determinación de la naturaleza administrativa o privada del contrato exige atender a la finalidad perseguida por la Administración, de suerte que cuando esa finalidad consista en la satisfacción de un interés público propio de la competencia específica del ente contratante, el contrato no puede calificarse como un mero «negocio jurídico análogo» a los patrimoniales expresamente excluidos por la ley y ha de reconducirse a la categoría de contrato administrativo especial[2].

El presente trabajo pretende ofrecer un análisis exhaustivo de la sentencia y de la doctrina que establece, situándola en el marco del sistema de clasificación de los contratos del sector público y del régimen jurídico del derecho de superficie. Para ello, se examinarán sucesivamente la configuración jurídica del derecho de superficie y su evolución normativa (II); el sistema de clasificación contractual vigente (III); la *ratio decidendi* de la STS 5961/2025, con particular atención a los criterios de calificación que propone y a la construcción de la dualidad de regímenes (IV); las consecuencias jurídicas que derivan de la calificación como contrato administrativo (V); y las proyecciones dogmáticas y la valoración crítica que merece el pronunciamiento (VI). Se cierran estas páginas con unas conclusiones que aspiran a sistematizar las principales aportaciones de la sentencia (VII).

---

1 Véase Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández (2024), *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, 21ª ed., Cizur Menor: Civitas Thomson Reuters (págs. 683 y ss.).

2 STS 5961/2025, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, de 18 de diciembre de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:5961), recurso de casación núm. 7577/2022, ponente, Excmo. Sr. D. José Luis Gil Ibáñez.[i] ATS de 22 de noviembre de 2023, Sección de Admisión, por el que se admite el recurso de casación y se identifica la cuestión de interés casacional objetivo.

Debe advertirse, con carácter previo, que la cuestión resuelta por la sentencia no tiene un alcance meramente local o circunscrito al ámbito municipal. El derecho de superficie sobre bienes patrimoniales públicos es utilizado por Administraciones de todos los niveles territoriales —local, autonómico y estatal— como instrumento de política de vivienda, de promoción económica y de ordenación urbanística. La doctrina establecida por la STS 5961/2025 es, por tanto, susceptible de proyección general a todos estos ámbitos, en la medida en que el criterio finalista que consagra opera con independencia de la Administración titular de los bienes y de la concreta competencia a cuyo servicio se instrumentalice el derecho de superficie. Asimismo, la cuestión conecta con preocupaciones transversales del derecho administrativo contemporáneo: la delimitación entre el derecho público y el derecho privado en la actuación administrativa, la prevención frente a la «huida del Derecho Administrativo» y la garantía de los derechos del contratista frente al ejercicio de potestades unilaterales.

II. EL DERECHO DE SUPERFICIE: CONFIGURACIÓN JURÍDICA Y EVOLUCIÓN NORMATIVA

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y ESCASA REGULACIÓN CIVIL

El derecho real de superficie hunde sus raíces en el derecho romano, donde se configuró originariamente como un mecanismo de aprovechamiento del suelo ajeno. Sin embargo, a pesar de esta dilatada tradición, su regulación en el ordenamiento civil español ha sido notablemente parca. El Código Civil apenas contiene una referencia marginal en su art. 1.611, y las menciones en la legislación hipotecaria se limitan a dar por supuesta la existencia del derecho para permitir su hipoteca y regular su inscripción registral. Esta insuficiencia de la regulación civil contrasta vivamente con la trascendencia económica y social que el derecho de superficie puede desempeñar como instrumento de política de suelo y vivienda.

La característica más señalada del derecho de superficie es la disociación que opera entre la propiedad del suelo y la propiedad de lo edificado sobre él, de modo que se produce una quiebra temporal del principio romano *superficies solo cedit*[3]. Esta separación permite al propietario del suelo ceder su uso constructivo sin desprenderse del dominio, y al superficiario adquirir la propiedad temporal de lo edificado durante la vigencia del derecho, con la consiguiente reversión al propietario al término del plazo.

[3] El derecho de superficie tiene antecedentes remotos en la *Lex Thoria Agraria* (año 624 a. de C.) y la *Lex Icilia* de Aventino (año 298 de la fundación de Roma); art. 1.611 del Código Civil; art. 107.5º de la Ley Hipotecaria; art. 16 del Reglamento de la Ley Hipotecaria.

2. EL PROTAGONISMO DEL DERECHO URBANÍSTICO

Ha sido en el ámbito del derecho urbanístico donde el derecho de superficie ha alcanzado su mayor desarrollo normativo. Ya la primera Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 lo contemplaba como instrumento urbanístico. Fue, no obstante, la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, la que confirió al derecho de superficie una decidida orientación como instrumento de política de suelo y vivienda. Su exposición de motivos, particularmente expresiva, describía el derecho de superficie como una «fórmula de disociación de la propiedad y uso del suelo» que estaba «mereciendo creciente atención en todos los países como instrumento de política del suelo».

La Ley 19/1975 subrayaba, además, la funcionalidad del derecho de superficie desde la perspectiva de los patrimonios públicos de suelo, afirmando que debía constituir un instrumento mediante el que «el derecho de propiedad sobre el suelo urbano, una vez que entre en la esfera patrimonial de la Administración, no salga de la titularidad pública», de modo que «el incremento no sólo en el espacio, sino en el tiempo, de los patrimonios de suelo, debe seguir siendo pieza clave de la política urbanística». Esta orientación legislativa revela una concepción del derecho de superficie que trasciende la mera gestión patrimonial para adentrarse en el terreno de las políticas públicas activas de vivienda y urbanismo[4].

3. LA UNIFICACIÓN OPERADA POR LAS LEYES DEL SUELO DE 2008 Y 2015

Los textos refundidos de las leyes del suelo de 2008 y 2015 han continuado esta línea de desarrollo, ofreciendo una regulación del derecho de superficie notablemente más completa que la que existía en la legislación civil. El vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU), aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, define el derecho real de superficie como aquel que «atribuye al superficiario la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el vuelo y el subsuelo de una finca ajena, manteniendo la propiedad temporal de las construcciones o edificaciones realizadas». La norma regula con cierto detalle el contenido, la constitución, el régimen, la transmisión, el gravamen y la extinción de este derecho.

Un hito especialmente relevante fue la unificación del régimen jurídico del derecho de superficie llevada a cabo por el Texto Refundido de 2008. Hasta entonces coexistían dos regímenes diferenciados: el derecho de superficie común, constituido por particulares sobre suelo privado y regido por las escasas normas

[4] Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que ya regulaba el derecho de superficie como instrumento urbanístico; exposición de motivos de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, apartado VIII.

civiles, y el derecho de superficie especial, utilizado por la Administración sobre suelo público y regulado por las normas urbanísticas. La Ley de 2008 autorizó la constitución del derecho por el propietario del suelo «sea público o privado»[5], eliminando así la dualidad de regímenes en cuanto a su constitución.

El régimen de fuentes se articula de forma escalonada: el derecho de superficie se rige, en primer lugar, por las disposiciones del propio TRLSRU; en segundo lugar, por la legislación civil en lo no previsto; y, finalmente, por el título constitutivo del derecho[6]. Cabe añadir que no cabe constituir derecho de superficie sobre bienes demaniales, como ha establecido recientemente la propia Sala Tercera del Tribunal Supremo, lo que refuerza la idea de que nos movemos necesariamente en el ámbito de los bienes patrimoniales cuando se analiza la constitución de este derecho por parte de la Administración.

4. EL DERECHO DE SUPERFICIE COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA DE VIVIENDA[7]

La Constitución española reconoce en su art. 47 el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, imponiendo a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho. En el ámbito local, el art. 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), atribuye a los municipios competencia propia en materia de «Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera». El derecho de superficie sobre bienes patrimoniales municipales se ha revelado como un instrumento especialmente idóneo para el ejercicio de esta competencia, en la medida en que permite a la Administración local ceder temporalmente el uso constructivo de suelo de su titularidad sin perder la propiedad del mismo, articulando así la edificación de viviendas sociales destinadas a colectivos vulnerables.

---

5 Arts. 53 y 54 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLSRU). La regulación es sustancialmente idéntica a la de los arts. 40 y 41 del anterior Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

6 Art. 53.2 TRLSRU: «El derecho de superficie sólo puede ser constituido por el propietario del suelo, sea público o privado». La unificación de regímenes fue operada por el Texto Refundido de 2008, cuya exposición de motivos alude expresamente a la necesidad de «superar la deficiente situación normativa actual de este derecho y favorecer su operatividad para facilitar el acceso de los ciudadanos a la vivienda».

7 Art. 53.4 TRLSRU: «El derecho de superficie se rige por las disposiciones de este Capítulo, por la legislación civil en lo no previsto por él y por el título constitutivo del derecho»; STS de 30 de octubre de 2025, Sala de lo Contencioso-Administrativo, recurso de casación 7927/2021, que establece que no cabe constituir derecho de superficie sobre bienes demaniales.

El derecho de superficie se ha consolidado así como un mecanismo privilegiado para articular las políticas públicas de vivienda social sin que la Administración se desprenda de la titularidad de su patrimonio inmobiliario. Frente a la enajenación directa del suelo —que supone la pérdida irreversible de un activo patrimonial—, la constitución de un derecho de superficie permite que la Administración recupere el pleno dominio al término del plazo, con la consiguiente reversión de lo edificado. Esta característica es especialmente valorable en un contexto de escasez de suelo público y de creciente demanda de vivienda asequible[8].

Asimismo, la utilización del derecho de superficie permite a la Administración establecer condiciones y obligaciones específicas para el superficiario —plazos de edificación, destino de las construcciones, estándares de calidad, criterios de acceso de los beneficiarios—, lo que confiere al contrato constitutivo una dimensión regulatoria que trasciende la mera transmisión de un derecho real. La Administración no se limita a ceder el uso del suelo, sino que configura activamente las condiciones en que dicho uso debe desarrollarse, en atención a los fines públicos que justifican la operación. Esta dimensión regulatoria del contrato es, precisamente, uno de los elementos que la STS 5961/2025 valora para calificarlo como administrativo.

No puede desconocerse, por otra parte, que la Administración Local ha recurrido con frecuencia creciente al derecho de superficie como instrumento para la promoción de vivienda protegida. La práctica municipal, especialmente en grandes y medianos municipios, ha evidenciado la versatilidad de esta figura para articular programas de vivienda transitoria para jóvenes, residencias para mayores, alojamientos dotacionales y otras modalidades de vivienda social que responden a necesidades específicas de colectivos vulnerables. El caso del Ayuntamiento de Parla, resuelto por la STS 5961/2025, es representativo de esta tendencia, al referirse a un programa municipal de «promoción de residencias transitorias para jóvenes y mayores en parcelas de equipamiento para dar respuesta pública a una necesidad social», como reconocía expresamente el propio arquitecto municipal.

Esta funcionalidad del derecho de superficie como instrumento al servicio de las políticas públicas de vivienda tiene una relevancia directa para la calificación de la naturaleza jurídica del contrato que lo constituye, como la STS 5961/2025 ha venido a confirmar de forma inequívoca.

[8] Art. 47 CE: «Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho [...]»; art. 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: «Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera».

III. EL SISTEMA DE CLASIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

1. *LA SUMMA DIVISIO:* CONTRATOS ADMINISTRATIVOS Y CONTRATOS PRIVADOS

La legislación española de contratación pública ha mantenido tradicionalmente la distinción entre contratos administrativos y contratos privados de la Administración. La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP 2007), aplicable *ratione temporis* al supuesto enjuiciado en la STS 5961/2025, establece con carácter general que «los contratos del sector público pueden tener carácter administrativo o carácter privado». Esta *summa divisio* se mantiene inalterada en la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP 2017), cuyo art. 24 reproduce la misma formulación.

La calificación de un contrato como administrativo o privado no constituye una mera etiqueta formal: tiene trascendentes consecuencias sobre el régimen jurídico aplicable a su ejecución y extinción, sobre las prerrogativas de que dispone la Administración contratante, sobre las garantías procedimentales exigibles y sobre el orden jurisdiccional competente para resolver las controversias[9]. Es, en suma, una decisión previa que condiciona todo el devenir de la relación contractual[10].

La importancia práctica de esta distinción se percibe con particular intensidad en el ámbito de la extinción contractual. Si el contrato es administrativo, su resolución se sujeta a un procedimiento específico que incluye trámites de audiencia, informes técnicos y jurídicos, y, en caso de oposición del contratista, el dictamen preceptivo del órgano consultivo correspondiente. Si, por el contrario, el contrato es privado, su extinción se rige por las normas del derecho civil, la Administración carece de potestades exorbitantes y la jurisdicción civil es la competente para resolver las controversias. La diferencia entre uno y otro régimen es, pues, sustancial, y la elección incorrecta de la calificación puede generar graves consecuencias en forma de nulidad de actuaciones, incompetencia jurisdiccional y vulneración de derechos del contratista, como evidencia el caso resuelto por la STS 5961/2025[11].

---

9 Véase Luciano Parejo Alfonso (2024), *Lecciones de Derecho Administrativo*, 13ª ed., Valencia: Tirant lo Blanch (págs. 441 y ss.), sobre el régimen de los bienes patrimoniales de las entidades locales.

10 Art. 18 LCSP 2007 (actual art. 24 LCSP 2017): «Los contratos del sector público pueden tener carácter administrativo o carácter privado».

11 Véase Gaspar Ariño Ortiz (2007), «El enigma del contrato administrativo», *Revista de Administración Pública*, 172, págs. 79-102.

2. LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS TÍPICOS Y LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES

Dentro de la categoría de los contratos administrativos, la LCSP 2007 distinguía, a su vez, dos subcategorías: los contratos administrativos típicos —obras, concesión de obras públicas, gestión de servicios públicos, suministro, servicios y colaboración entre el sector público y el sector privado— y los contratos administrativos especiales. Los primeros son administrativos por expresa disposición legal; los segundos adquieren tal carácter «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 aquélla». El esquema se reproduce esencialmente en la LCSP 2017.

La categoría de los contratos administrativos especiales desempeña, así, una función de cierre del sistema: permite extender el régimen administrativo a contratos que, sin encajar en ninguno de los tipos contractuales expresamente enumerados, presentan una vinculación cualificada con el interés público[12]. Es jurisprudencia reiterada que la calificación que las partes otorguen al contrato carece de virtualidad para alterar su verdadera naturaleza jurídica, lo que constituye un principio de orden público que opera como límite frente a posibles estrategias de «huida del Derecho Administrativo» mediante la configuración formal del contrato como negocio privado.

3. LOS NEGOCIOS JURÍDICOS EXCLUIDOS: EL ART. 4.1.P) LCSP 2007

El ámbito objetivo de la LCSP 2007 se delimita, entre otros mecanismos, mediante la enunciación de una serie de negocios y contratos excluidos de su ámbito de aplicación. Entre ellos figuran, en el art. 4.1.p), «los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles», que «tendrán siempre el carácter de contratos privados y se regirán por la legislación patrimonial». La misma exclusión se recoge en el art. 9.2 de la LCSP 2017[13].

---

[12] Art. 19.1 LCSP 2007, que distingue entre contratos administrativos típicos [letra a)] y contratos administrativos especiales [letra b)]; art. 19.1.b) LCSP 2007 [actual art. 25.1.b) LCSP 2017]: «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 aquélla».

[13] Véase José María Gimeno Feliú (dir.) (2018), *Estudio Sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, en particular el capítulo dedicado al régimen jurídico de los contratos del sector público (arts. 24, 25, 26 y 27 LCSP 2017).

Conviene advertir que esta exclusión expresa no figuraba en la legislación anterior. La Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, no contenía una enumeración equivalente en su art. 3, si bien su art. 5 sí establecía criterios de atribución del carácter administrativo o privado[14]. La introducción de esta exclusión por la LCSP 2007 y su mantenimiento en la LCSP 2017 responde a la voluntad del legislador de someter los denominados «contratos patrimoniales» a su legislación específica, con expresa remisión a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).

La cuestión capital que subyace a la exclusión del art. 4.1.p) radica en la interpretación del inciso «demás negocios jurídicos análogos». El legislador no ha definido qué debe entenderse por «analogía» a estos efectos, lo que genera una zona de incertidumbre en la que se sitúa, precisamente, el contrato de constitución de derecho de superficie sobre bienes patrimoniales: ¿es materialmente análogo a una compraventa o a un arrendamiento? ¿O, por el contrario, cuando persigue finalidades públicas específicas, escapa de la exclusión y queda sujeto a la legislación contractual?[15].

Desde una perspectiva metodológica, la noción de analogía empleada por el legislador plantea un problema clásico de técnica jurídica: determinar si el juicio analógico debe realizarse atendiendo primordialmente a la estructura formal del negocio o a su función económico-jurídica. La primera aproximación —de carácter estructural— conduciría a incluir dentro de la exclusión cualquier negocio que implique la constitución, transmisión o gravamen de derechos reales sobre bienes inmuebles, con independencia de la finalidad perseguida por la Administración. La segunda —de carácter funcional— exige valorar si el negocio reproduce la lógica propia de los contratos patrimoniales típicos enumerados por la norma, esto es, operaciones orientadas esencialmente a la circulación o explotación económica del patrimonio público.

La ambigüedad del precepto radica precisamente en que el legislador no explicita cuál de estos planos debe prevalecer, lo que explica la divergencia doctrinal y jurisprudencial existente hasta la STS 5961/2025. La relevancia de dicha

[14] Art. 4.1.p) de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP 2007): «Están excluidos del ámbito de la presente Ley [...] p) Los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles [...]»; art. 9.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP 2017), que reproduce esencialmente la misma exclusión que el art. 4.1.p) de la Ley 30/2007.

[15] La exclusión no figuraba en textos anteriores, como la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (art. 3), si bien su art. 5 contenía una enunciación similar para atribuir carácter administrativo o privado a los contratos celebrados por la Administración. Así lo recuerda el FJ 3º.2 de la STS 5961/2025; art. 110 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), que establece el régimen jurídico de los negocios patrimoniales.

sentencia no reside únicamente en la solución ofrecida al caso concreto, sino en haber optado implícitamente por una concepción funcional de la analogía, desplazando el centro del análisis desde la forma jurídica del negocio hacia su finalidad material dentro de la actuación administrativa.

La doctrina administrativista no ha alcanzado una posición unánime sobre el alcance de la cláusula de analogía. Para un sector, la expresión «demás negocios jurídicos análogos» comprende todos los negocios que, como la compraventa, la donación, la permuta y el arrendamiento, tienen por objeto la disposición, la cesión o el gravamen de bienes inmuebles, con independencia de la finalidad perseguida. Desde esta perspectiva, el derecho de superficie sería siempre un negocio patrimonial análogo y, en consecuencia, quedaría excluido de la LCSP. Para otro sector, la analogía debe apreciarse no solo en la estructura del negocio, sino también en su función material, de modo que un contrato que, aunque recaiga sobre bienes inmuebles, persiga finalidades públicas cualificadas no sería «análogo» a los negocios puramente patrimoniales expresamente enumerados. Esta segunda posición es la que acoge la STS 5961/2025, zanjando la controversia con autoridad de jurisprudencia.

La opción interpretativa de la sala es coherente con los principios generales del derecho de la contratación pública. La exclusión del art. 4.1.p) tiene una razón de ser clara: sustraer del régimen de la contratación pública aquellos negocios que, por su naturaleza puramente patrimonial, no presentan la vinculación con el interés público que justifica la aplicación de las reglas y garantías de la LCSP. Cuando esa vinculación existe y es determinante, no hay razón para aplicar la exclusión, pues hacerlo supondría privar al contratista de las garantías previstas para la contratación pública y a la Administración de sus prerrogativas, con el consiguiente perjuicio para ambas partes y para el interés general al que sirve el contrato[16].

4. LA LEGISLACIÓN PATRIMONIAL COMO RÉGIMEN DE REMISIÓN[17]

Los contratos excluidos por el art. 4.1.p) se remiten a la «legislación patrimonial», cuyo núcleo está constituido por la LPAP. Su art. 110 establece el régimen jurídico de los «negocios patrimoniales», refiriéndose a los contratos, convenios y demás negocios jurídicos sobre bienes y derechos patrimoniales. Sin embargo, como la propia STS 5961/2025 subraya, la prevención contenida en

16 Véase José María Gimeno Feliú (2002), *Contratos públicos: ámbito de aplicación y procedimientos de adjudicación. La incidencia de las directivas comunitarias en el Ordenamient jurídico español*, Madrid: Civitas, sobre la delimitación del ámbito objetivo de la legislación contractual pública.

17 Véase Belén Noguera de la Muela (2018), «El ámbito subjetivo de amplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector public", en José María Gimeno Feliú (dir.), *Estudio sistemático de la ley de contratos del sector público*, Thomson Reuters Aranzadi.

este precepto debe ser matizada: en él no se incluirían los negocios celebrados por las Administraciones públicas en el ejercicio de las competencias atribuidas para la consecución de fines públicos, que, en rigor, no serían propiamente «negocios patrimoniales». Esta matización es esencial para comprender la construcción doctrinal de la sentencia comentada.

La remisión a la legislación patrimonial comporta diferencias sustantivas respecto del régimen de la LCSP. En el ámbito patrimonial, los negocios sobre bienes inmuebles se sujetan a los principios de publicidad, concurrencia y transparencia propios de la gestión patrimonial, pero no a las rigurosas exigencias procedimentales de la legislación contractual en cuanto a la resolución del contrato —dictámenes preceptivos del órgano consultivo, audiencia formalizada, determinación de efectos—. Tampoco se reconocen al ente público las prerrogativas exorbitantes propias de la contratación administrativa, tales como la interpretación unilateral, la modificación por razones de interés público o la resolución administrativa con ejecutividad inmediata. La diferencia de regímenes no es, pues, meramente nominal, sino que tiene consecuencias prácticas directas sobre la posición jurídica de las partes y sobre las garantías del contratista[18].

En este contexto, la determinación de si un concreto contrato de constitución de derecho de superficie sobre bienes patrimoniales queda comprendido en la exclusión del art. 4.1.p) o, por el contrario, debe calificarse como contrato administrativo especial, deviene una cuestión de extraordinaria relevancia práctica. La STS 5961/2025 ofrece los criterios para resolver esta cuestión.

IV. LA DOCTRINA DE LA STS 5961/2025: ANÁLISIS DE LA *RATIO DECIDENDI*

1. LOS HECHOS Y EL ITER PROCESAL

El supuesto de hecho se refiere a un contrato de derecho de superficie constituido en 2011 sobre varias parcelas patrimoniales del Ayuntamiento de Parla (Madrid) —parcelas B1D, D-3-1 y K2A del sector 4bis «Residencial Este»— a favor de una cooperativa y otras entidades. El objeto del contrato era la construcción y explotación de unidades de alojamiento temporal para jóvenes y mayores, un edificio de equipamiento multifuncional con dos auditorios, salas de exposiciones, aulas y biblioteca municipal. El propio arquitecto municipal reconocía que «el interés social de la constitución del derecho de superficie se centra en la promoción de residencias transitorias para jóvenes y mayores en parcelas de equipamiento para dar respuesta pública a una necesidad social».

[18] Véase José María de Solas Rafecas (1990), *Contratos administrativos y contratos privados de la administración*, Madrid: Tecnos.

Por resolución de 23 de febrero de 2017, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento acordó la resolución del contrato por incumplimiento, la incautación de la garantía definitiva y la apertura de un procedimiento de fijación de daños y perjuicios. La cooperativa impugnó esta resolución ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Tanto el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 8 de Madrid como la Sección Segunda de la Sala del TSJ de Madrid calificaron el contrato como privado y rechazaron la aplicación de las garantías procedimentales de la LCSP 2007, si bien —con una notable incongruencia, como después señalaría el Tribunal Supremo— la sentencia de instancia entró a conocer del fondo del asunto y confirmó la resolución municipal.

La sentencia de apelación merece una consideración particular. La Sala del TSJ de Madrid, tras examinar la regulación del derecho de superficie en las normas urbanísticas y en la legislación de contratos, concluyó que se trataba de un contrato privado «análogo a un contrato de compraventa o arrendamiento» en los términos del art. 4.1.p) de la LCSP 2007. Consideró, además, que la calificación otorgada por las partes como contrato privado era «certera». No obstante, la Sala de apelación detectó parcialmente la incongruencia de la sentencia de instancia, reconociendo que la jurisdicción contencioso-administrativa no debía pronunciarse sobre la extinción de un contrato privado, por corresponder a la jurisdicción civil. Sin embargo, en lugar de extraer las consecuencias lógicas de esta constatación —declarar la inadmisibilidad del recurso en lo relativo al fondo—, desestimó el recurso de apelación, dejando firme un pronunciamiento sustantivo dictado sin competencia para ello.

Es especialmente significativa la observación del Tribunal Supremo sobre el escrito de oposición al recurso de casación presentado por el Ayuntamiento de Parla, que la sala califica como redactado «en una forma que esta Sala no alcanza a comprender bien», al confundir las posiciones procesales y llegar a afirmar paradójicamente que la parte recurrida «no puede oponerse» a lo razonado por la entidad recurrente. Esta circunstancia procesal, aunque anecdótica, revela la confusión conceptual que la incorrecta calificación del contrato había generado en todas las instancias del litigio.

2. LA CUESTIÓN DE INTERÉS CASACIONAL

El auto de admisión del recurso de casación identificó como cuestión de interés casacional objetivo «si el contrato de constitución de derecho de superficie sobre terrenos de propiedad municipal destinados directamente al servicio público de dotación de vivienda social a colectivos vulnerables (jóvenes y personas de la tercera edad) es un contrato administrativo especial o un contrato privado, a los efectos de poder determinar el orden jurisdiccional competente». La formulación de la cuestión casacional ya apuntaba la dirección de la res-

puesta, al vincular expresamente la naturaleza del contrato con su finalidad de servicio público.

3. LA DISTINCIÓN ENTRE CRITERIO PRINCIPAL Y CRITERIO SECUNDARIO

La aportación más relevante de la STS 5961/2025 al sistema de clasificación contractual reside en la construcción dogmática que efectúa sobre los criterios de calificación de los contratos. La sala identifica dos criterios diferenciados: un criterio principal y un criterio secundario. El criterio principal «viene constituido por la propia calificación que se hace en la ley de unos contratos que son privados porque así se dispone en la misma, del mismo modo que otros son administrativos por venir específicamente calificados como tales en la ley». El criterio secundario «es el determinado por la vinculación con el giro o tráfico administrativo y sirve para la calificación como contrato administrativo especial».

La relación entre ambos criterios es de subsidiariedad jerárquica: la aplicación del criterio secundario —el finalista— no procede si el contrato, en virtud del criterio principal, está excluido del ámbito de aplicación de la ley de contratos. En otras palabras, si un contrato es «patrimonial» en el sentido del art. 4.1.p), no cabe acudir al criterio de la vinculación con el interés público para recalificarlo como administrativo especial. La regla opera como una suerte de prohibición de «reclasificación» de los contratos expresamente excluidos por el legislador[19].

Ahora bien —y aquí reside la clave de la sentencia—, esta regla presupone que el contrato en cuestión sea efectivamente subsumible en la exclusión del art. 4.1.p). Y es precisamente en el juicio de subsunción donde la sala introduce la modulación finalista que constituye el *punctum saliens* de su doctrina.

4. LA DUALIDAD DE REGÍMENES DEL DERECHO DE SUPERFICIE SOBRE BIENES PATRIMONIALES

La sala establece que existen dos modalidades diferenciadas en el contrato de constitución del derecho de superficie sobre bienes patrimoniales de la Administración.

[19] FJ 3º.2 de la STS 5961/2025: «[D]e la lectura de los preceptos que regulan el ámbito de aplicación de la Ley de Contratos de 2007 y delimitan los tipos contractuales se pueden inferir que, para determinar si se está ante un contrato administrativo o ante un contrato privado, el legislador ha establecido un criterio principal y otro secundario»; *ibid.*: «[E]l criterio principal viene constituido por la propia calificación que se hace en la ley de unos contratos que son privados porque así se dispone en la misma, del mismo modo que otros son administrativos por venir específicamente calificados como tales en la ley»; *ibid.*: «[E]l criterio secundario es el determinado por la vinculación con el giro o tráfico administrativo y sirve para la calificación como contrato administrativo especial».

La diferencia entre una y otra modalidad estriba en la finalidad perseguida por la Administración al celebrar el contrato, de suerte que una relación jurídica concreta ofrece naturaleza administrativa cuando en su causa se advierte la presencia de un fin público como elemento esencial, no actuando como cualquier entidad privada, pues si así lo hace, el negocio tendrá carácter privado.

La primera modalidad comprende los derechos de superficie constituidos sobre bienes patrimoniales en los que el propósito de la Administración es puramente privado, como sucede con aquellos en que «el interés público se sustituye por un mero interés económico o mercantil ajeno al desenvolvimiento regular de un servicio público o a la satisfacción de una necesidad pública de su competencia». Estos contratos quedan dentro de la exclusión del art. 4.1.p) y son, en consecuencia, contratos privados[20].

La segunda modalidad engloba los derechos de superficie constituidos sobre bienes patrimoniales «para conseguir alguno o algunos de los fines en los que tiene una competencia específica la Administración contratante, de tal modo que el interés público concurrente no justifica que la Administración se despoje de sus prerrogativas ni que se prescinda de las garantías del procedimiento administrativo». Estos contratos no son subsumibles en la exclusión, porque su finalidad los diferencia materialmente de los negocios patrimoniales expresamente enumerados en el precepto, y deben calificarse como contratos administrativos especiales.

5. EL CONCEPTO DE «ANALOGÍA» CON LOS NEGOCIOS PATRIMONIALES EXCLUIDOS[21]

Un aspecto particularmente sugestivo de la construcción de la sala es la interpretación restrictiva que realiza del concepto de «analogía» contenido en el art. 4.1.p). La exclusión se refiere a los contratos de «compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos». La sala sostiene que los contratos de superficie destinados a la satisfacción de finalidades públicas «no pueden reputarse negocios jurídicos análogos» a los expresamente menciona-

[20] FJ 3º.3 de la STS 5961/2025. La sala establece que hay que «diferenciar dos modalidades en el contrato de constitución del derecho de superficie sobre bienes patrimoniales de la Administración».

[21] FJ 3º.3, *in fine*: «[S]olo los primeros contratos constitutivos de derechos de superficie entrarían en la exclusión prevista en el artículo 4.1.p) de la Ley de 2007, no así los segundos, que no serían contratos patrimoniales en los términos previstos en dicho precepto, ya que, dada su finalidad, no pueden reputarse negocios jurídicos análogos a los expresamente en él mencionados: compraventa, donación, permuta y arrendamiento»; STS de 23 de mayo de 1988, Sala de lo Contencioso-Administrativo, que establece el criterio finalista para discernir la naturaleza de los contratos: la vinculación del contrato con el interés público debe alcanzar una entidad tal que dicho interés no tolere que la Administración se despoje de sus prerrogativas exorbitantes.

dos, porque en estos últimos «la transferencia del bien inmueble obedece a otras motivaciones ajenas a las finalidades públicas a las que debe orientarse la actuación de las distintas Administraciones Públicas». En otras palabras, la «analogía» no se predica de la estructura jurídico-formal del negocio —ambos constituyen derechos reales sobre bienes inmuebles—, sino de su funcionalidad material: la exclusión solo alcanza a negocios que comparten con la compraventa, la donación, la permuta y el arrendamiento una lógica predominantemente patrimonial o económica.

Esta interpretación tiene una relevancia dogmática considerable, pues desplaza el juicio de analogía desde el plano de la tipología negocial al plano de la finalidad perseguida por la Administración, introduciendo un elemento teleológico en la determinación del ámbito de la exclusión. La analogía, así entendida, no es meramente formal o estructural, sino funcional y finalista.

6. LA «MODULACIÓN DEL CONTRATO POR LA ADMINISTRACIÓN»: CONVERGENCIA CON LA DOCTRINA CIVILISTA[22]

La sala refuerza su construcción invocando un criterio tradicional de la jurisdicción civil: la denominada «modulación del contrato por la Administración», según la cual la naturaleza iusprivatística o administrativa de un negocio jurídico viene determinada por «la intensidad de la actuación de la Administración», debiendo atenderse a si la finalidad del contrato afecta directa e inmediatamente al interés privado o al público, así como a si la Administración actúa en un campo específico de su cometido conforme con lo dispuesto por la ley. Esta doctrina, elaborada por la Sala Primera del Tribunal Supremo, converge con la construcción de la Sala Tercera en la medida en que ambas atribuyen relevancia determinante a la finalidad del contrato y al grado de implicación de las competencias públicas en su celebración.

La convergencia entre la doctrina de la Sala Primera y la de la Sala Tercera es significativa: ambas jurisdicciones coinciden en que no basta la forma jurídica del negocio para determinar su naturaleza, sino que es preciso atender a la sustancia material de la relación, expresada a través de la finalidad perseguida y del grado de compromiso del interés público[23]. Esta convergencia refuerza la solidez de la doctrina establecida por la STS 5961/2025 y revela que la cuestión de la naturaleza de los contratos de la Administración no es un problema circunscrito a la jurisdicción contencioso-administrativa, sino una cuestión transversal del

[22] Véase José Luis Meilán Gil (2008), *La estructura de los contratos públicos. Norma, acto y contrato*, Madrid: Iustel (págs. 13-53), sobre la relevancia del interés general como elemento constitutivo del contrato público.

[23] SSTS de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 1982 y de 11 de julio de 1984, citadas en el FJ 3º.3 de la STS 5961/2025, sobre el criterio de la «modulación del contrato por la Administración».

ordenamiento jurídico cuya resolución exige atender a criterios materiales y no meramente formales.

En el caso concreto, la aplicación de estos criterios conducía de forma inequívoca a la calificación como contrato administrativo especial. Las parcelas municipales se destinaban a la construcción de residencias transitorias para jóvenes y mayores, un edificio multifuncional con auditorios, biblioteca municipal y salas de exposiciones. Las obligaciones del superficiario se centraban en la construcción de estos complejos, en su explotación y en destinar las construcciones a dichas finalidades hasta la extinción del derecho. Estas finalidades encontraban «pleno acomodo» —en expresión de la sala— en las competencias propias del municipio enunciadas en el art. 25 de la LBRL, singularmente en la de promoción y gestión de vivienda de protección pública[24]. La Administración no actuaba como cualquier propietario privado que cede el uso constructivo de un terreno para obtener un rendimiento económico, sino como titular de una competencia pública que instrumentalizaba el derecho de superficie al servicio de una política social específica.

Merece destacarse, además, la coherencia interna de la sentencia en cuanto al tratamiento del problema de las finalidades mixtas. La sala advierte que puede ocurrir que la constitución de un contrato de derecho de superficie persiga «distintos objetivos, públicos y privados», supuesto en el que «el encuadramiento en una o en otra modalidad requerirá estar a la finalidad más relevante». Esta prevención introduce un criterio de ponderación que permite resolver los casos intermedios sin recurrir a categorías rígidas. El criterio de la «finalidad más relevante» funciona como una regla de prevalencia que evita que la mera concurrencia de un elemento económico o patrimonial en el contrato baste para desplazarlo automáticamente al ámbito de la exclusión. Solo cuando la finalidad patrimonial o económica sea la predominante —la «más relevante»— operará la exclusión; en caso contrario, si la finalidad pública prevalece, el contrato se calificará como administrativo.

Cabe señalar, finalmente, que la sala no se limita a ofrecer criterios abstractos, sino que efectúa una aplicación detallada al caso concreto, verificando la concurrencia de todos los elementos que conducen a la calificación administrativa. Toma en consideración la finalidad expresamente declarada del contrato, las obligaciones impuestas al superficiario, la vinculación con las competencias municipales, la configuración del pliego de cláusulas administrativas —que reconocía prerrogativas exorbitantes al Ayuntamiento—, y la posición que el propio programa municipal otorgaba a la operación dentro de la política de vivienda social de la corporación. Este análisis pormenorizado confiere a la doctrina establecida una base fáctica sólida que trasciende la mera formulación teórica.

[24] Véase José Luis Meilán Gil (1982), «La actuación contractual de la Administración Pública. Una perspectiva histórica», *Revista de Administración Pública*, 99.

V. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA CALIFICACIÓN CONTRACTUAL

1. CONSECUENCIAS JURISDICCIONALES

La primera y más inmediata consecuencia de la calificación del contrato como administrativo es la determinación del orden jurisdiccional competente. El art. 21 de la LCSP 2007 —actual art. 27 de la LCSP 2017— establece que el orden contencioso-administrativo es competente para resolver las cuestiones litigiosas relativas a la preparación, adjudicación, efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos, mientras que el orden civil es competente para las controversias relativas a los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos privados. Esta distribución competencial se completa con las previsiones de los arts. 9.2 y 9.4 de la LOPJ y de los arts. 2.b) y 3.a) de la LJCA.

En el caso resuelto por la STS 5961/2025, la calificación del contrato como privado había conducido a una situación de notable inseguridad jurídica. La sentencia de instancia, tras calificar el contrato como privado, había entrado no obstante a conocer del fondo del asunto —la procedencia de la resolución contractual—, validando la actuación del ayuntamiento. La sentencia de apelación detectó parcialmente esta incongruencia, reconociendo que la jurisdicción contencioso-administrativa no debía pronunciarse sobre la extinción de un contrato privado, pero desestimó el recurso de apelación de forma **difícilmente conciliable con la lógica procesal previamente afirmada**[25]**,** dejando incólume un pronunciamiento de fondo dictado sin competencia jurisdiccional para ello.

La STS 5961/2025 corrige esta anomalía al calificar el contrato como administrativo especial, lo que atrae la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa sobre todos los aspectos de la relación contractual, incluidos los relativos a su resolución[26]. La sentencia resuelve ella misma la controversia al amparo del art. 93.1 de la LJCA, anulando la resolución municipal.

La solución adoptada por la sala es particularmente ilustrativa del alcance de la calificación contractual sobre la posición procesal de las partes. Si el contrato

[25] Art. 21 LCSP 2007 (actual art. 27 LCSP 2017): distribución de competencias jurisdiccionales según la naturaleza del contrato. El orden contencioso-administrativo conoce de la preparación, adjudicación, efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos; el orden civil conoce de los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos privados; arts. 9.2 y 9.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ); arts. 2.b) y 3.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA).

[26] FJ 5º, *in fine*, de la STS 5961/2025: «[S]i el contrato se calificara de privado [...] la jurisdicción contencioso-administrativa no sería la competente para analizar la procedencia o no de su resolución, sin que, en un proceso contencioso-administrativo dirigido indebidamente contra la decisión municipal de resolver el contrato, sea admisible declarar la conformidad a Derecho de esta decisión, por corresponder a la Jurisdicción civil».

hubiera sido efectivamente privado, como sostenían las sentencias de instancia, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo habría debido declarar su falta de jurisdicción para conocer de la resolución contractual, limitándose en su caso a fiscalizar los actos de preparación y adjudicación. Al calificarlo como administrativo, la jurisdicción contencioso-administrativa recupera la plenitud de su competencia, pudiendo entrar a examinar tanto la conformidad a derecho de la resolución adoptada como el cumplimiento de las garantías procedimentales exigibles. El Tribunal Supremo no se limita, por tanto, a casar la sentencia recurrida por defecto en la calificación contractual, sino que resuelve el fondo de la controversia, declarando la nulidad de pleno derecho de la resolución municipal por haberse prescindido del procedimiento legalmente establecido[27].

La no imposición de costas en ninguna de las instancias, acordada por la sala «dadas las dudas de Derecho concurrentes», refleja la complejidad de la cuestión debatida y la ausencia de jurisprudencia previa que la abordara de forma específica. Esta decisión revela que la sala es consciente de la novedad de su doctrina y de las razonables dudas que hasta ahora podían existir sobre la calificación de estos contratos. El reconocimiento de las «dudas de Derecho» opera aquí como una suerte de validación implícita de la dificultad del problema jurídico resuelto, lo que confiere mayor trascendencia a la doctrina jurisprudencial que la sentencia establece.

2. CONSECUENCIAS PROCEDIMENTALES: LAS GARANTÍAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO[28]

La segunda consecuencia de la calificación como contrato administrativo radica en las garantías procedimentales que resultan exigibles para su resolución. La LCSP 2007 establece un procedimiento específico para la resolución de los contratos administrativos que incluye, entre otros trámites, el informe preceptivo del órgano consultivo correspondiente cuando el contratista se oponga a la resolución. La omisión de este trámite esencial no constituye un mero defecto formal intrascendente, sino que determina la nulidad de pleno derecho del acto de resolución, al concurrir la causa prevista en el art. 47.1.e) de la Ley 39/2015: haberse «dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido».

En el caso analizado, la resolución del contrato por el Ayuntamiento de Parla se había limitado a evacuar algunos informes municipales internos y a otor-

[27] Art. 69.a) LJCA: «La sentencia declarará la inadmisibilidad del recurso [...] a) Que el Juzgado o Tribunal Contencioso-administrativo carezca de jurisdicción»; art. 93.1 LJCA, invocado por el Tribunal Supremo como fundamento para resolver la controversia planteada tras casar la sentencia recurrida.

[28] FJ 6º de la STS 5961/2025: no se hace expresa imposición de costas en ninguna de las instancias, «dadas las dudas de Derecho concurrentes».

gar audiencia al superficiario, prescindiendo del dictamen preceptivo del órgano consultivo. La STS 5961/2025 declara la nulidad de pleno derecho de la resolución municipal por este motivo[29]. La sentencia pone así de manifiesto que la calificación contractual no es inocua: determina las garantías mínimas que la Administración debe observar y cuya omisión invalida su actuación.

3. LA APLICACIÓN DE LAS PRERROGATIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN CONTRATANTE[30]

La calificación como contrato administrativo implica, además, la aplicación de las prerrogativas exorbitantes de la Administración contratante: las potestades de interpretación, modificación y resolución del contrato en atención al interés público. Es significativo que, en el caso enjuiciado, el propio pliego de cláusulas administrativas particulares reconocía expresamente al ayuntamiento estas prerrogativas, lo que constituye, como apunta la sala, un indicio adicional de la naturaleza administrativa del contrato, coherente con la calificación que la sentencia confirma.

En efecto, el reconocimiento contractual de prerrogativas administrativas exorbitantes —facultad de interpretación unilateral, potestad de modificación por razones de interés público, ejecutividad inmediata de los acuerdos— es difícilmente compatible con la naturaleza privada del contrato[31]. Si el contrato fuera verdaderamente privado, estas cláusulas carecerían de fundamento legal y serían

---

[29] Arts. 194 y 195 LCSP 2007 [actuales arts. 190 y 191 LCSP 2017], sobre el procedimiento de resolución de los contratos administrativos, que exige, entre otros trámites, el informe preceptivo del órgano consultivo correspondiente cuando el contratista se oponga a la resolución [art. 195.3.a) LCSP 2007]; art. 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas [anterior art. 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre]: son nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones públicas «dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido».

[30] FJ 5º de la STS 5961/2025: el Tribunal casa la sentencia recurrida y estima el recurso contencioso-administrativo, anulando la resolución municipal de 23 de febrero de 2017.

[31] Art. 19.2 LCSP 2007 (actual art. 25.2 LCSP 2017): «Los contratos administrativos se regirán, en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción, por esta Ley y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado. No obstante, a los contratos administrativos especiales a que se refiere la letra b) del apartado anterior les serán de aplicación, en primer término, sus normas específicas»; cláusula 13ª del pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato de referencia, citada en el FJ 3º.4 de la STS 5961/2025, que atribuía al ayuntamiento «la prerrogativa de interpretar el contrato y resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento», así como la potestad de «modificar el contrato por razones de interés público, acordar su resolución y determinar los efectos de ésta».

inoponibles al contratista, que podría impugnarlas ante la jurisdicción civil. La presencia de estas cláusulas en el pliego revela que las partes —al menos la Administración— concibieron materialmente la relación como administrativa, con independencia de la calificación formal que le otorgaron.

Conviene subrayar que la aplicación de las prerrogativas administrativas tiene también una dimensión de garantía para el contratista. Si el contrato es administrativo, la Administración debe ejercer sus potestades con sujeción a las normas que regulan la contratación pública, lo que incluye límites sustantivos —proporcionalidad, motivación, respeto al equilibrio económico del contrato— y procedimentales —audiencia, informes preceptivos, notificación—. En cambio, si el contrato se califica como privado, la Administración podría adoptar decisiones unilaterales sin sujeción a tales límites, situando al contratista en una posición de desprotección difícilmente justificable cuando la relación contractual presenta un marcado componente de interés público[32].

La STS 5961/2025 pone así de relieve una paradoja que no debe pasar inadvertida: la calificación como contrato privado, lejos de beneficiar al contratista, puede perjudicarle al privarlo de las garantías procedimentales que la legislación de contratos públicos le reconoce. En el caso concreto, el Ayuntamiento de Parla resolvió el contrato sin solicitar el preceptivo dictamen del órgano consultivo, lo que no habría podido hacer si hubiera respetado la naturaleza administrativa del vínculo. La calificación errónea como contrato privado no solo situó la controversia en una jurisdicción incompetente, sino que permitió a la Administración prescindir de garantías esenciales diseñadas precisamente para proteger los derechos del contratista frente al ejercicio unilateral de la potestad resolutoria.

VI. PROYECCIONES DOGMÁTICAS Y VALORACIÓN CRÍTICA

La doctrina establecida por la STS 5961/2025 invita a una reflexión de mayor alcance sobre el sistema de clasificación de los contratos del sector público y sobre la funcionalidad del criterio finalista como instrumento de delimitación.

En primer lugar, la sentencia consolida una tendencia jurisprudencial que podríamos denominar «funcionalismo contractual»: la naturaleza del contrato no se determina por su forma jurídica ni por la etiqueta que le atribuyan las partes, sino por la función que desempeña en el marco de la actividad administrativa. Esta orientación conecta con la mejor doctrina sobre la contratación pública, que ha venido insistiendo en la necesidad de superar las clasificaciones formalistas para atender a la sustancia material de la relación contractual.

[32] Véase Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández (2024), *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, 21ª ed., Cizur Menor: Civitas Thomson Reuters, sobre la distinción entre contratos administrativos y contratos privados de la Administración.

En segundo lugar, la construcción de la «dualidad de regímenes» para el derecho de superficie sobre bienes patrimoniales ofrece un esquema analítico susceptible de proyección a otros negocios jurídicos que, versando sobre bienes patrimoniales, persigan finalidades públicas cualificadas. Piénsese, por ejemplo, en la cesión gratuita de bienes patrimoniales para la instalación de equipamientos públicos, en los convenios de colaboración que impliquen la disposición de bienes inmuebles al servicio de políticas sectoriales o en la constitución de derechos de uso sobre parcelas municipales para la prestación de servicios sociales. En todos estos casos, la doctrina de la STS 5961/2025 proporcionaría un marco de análisis para determinar si el negocio queda o no comprendido en la exclusión del art. 4.1.p) —actual 9.2—[33].

En tercer lugar, la sentencia suscita la cuestión de la coherencia con el derecho de la Unión Europea. La Directiva 2014/24/UE excluye de su ámbito de aplicación la «adquisición o el alquiler, cualesquiera que sean sus modalidades financieras, de terrenos, edificios ya existentes u otros bienes inmuebles o de derechos sobre tales bienes». La exclusión comunitaria tiene un alcance potencialmente más amplio que la interna, al no introducir una modulación finalista equivalente a la que propone la STS 5961/2025. No obstante, debe advertirse que la exclusión del derecho comunitario opera en el ámbito de la normativa de contratación armonizada, mientras que la calificación interna como contrato administrativo especial se proyecta sobre aspectos —prerrogativas, jurisdicción, procedimiento— que son propios del derecho nacional y respecto de los cuales los Estados miembros conservan un amplio margen de configuración.

En una dirección convergente, la Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, excluye igualmente los contratos sobre bienes inmuebles de su ámbito de aplicación[34]. Sin embargo, es preciso recordar que las exclusiones comunitarias tienen por objeto delimitar el ámbito de aplicación de las normas de armonización en materia de procedimientos de adjudicación y publicidad, sin prejuzgar la calificación que el derecho interno otorgue al contrato en cuanto a su naturaleza administrativa o privada. En otras palabras, un contrato puede estar excluido del ámbito de las directivas comunitarias y,

[33] Véanse José María Gimeno Feliú (2024), *Hacia una buena administración desde la contratación pública. De la cultura de la burocracia y el precio a la de la estrategia y el valor de los resultados*, Madrid: Marcial Pons; José Luis Meilán Gil (2015), «Un meeting point de los ordenamientos jurídicos sobre contratación pública», *Revista de Administración Pública*, 198, págs. 43-73.

[34] Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública. El art. 10.a) excluye de su ámbito de aplicación la «adquisición o el alquiler, cualesquiera que sean sus modalidades financieras, de terrenos, edificios ya existentes u otros bienes inmuebles o de derechos sobre tales bienes»; véase José María Gimeno Feliú (2006), *La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación española. La necesaria adopción de una nueva ley de contratos públicos y propuestas de reforma*, Madrid: Civitas.

sin embargo, ser calificado como administrativo por el derecho nacional, con las consecuencias que ello comporta en cuanto a régimen jurídico, garantías procedimentales y jurisdicción competente. La STS 5961/2025 se mueve precisamente en este espacio de autonomía del derecho nacional.

Desde esta perspectiva, la doctrina de la STS 5961/2025 puede interpretarse como una manifestación del margen de autonomía organizativa y procedimental que el derecho de la Unión reconoce a los Estados miembros en materia de configuración interna de sus categorías contractuales. En efecto, las directivas de contratación pública persiguen fundamentalmente garantizar la apertura del mercado y la competencia efectiva mediante reglas de adjudicación y publicidad, pero no imponen una tipología cerrada sobre la naturaleza administrativa o privada de los contratos en los ordenamientos nacionales. Esto permite que un negocio jurídico excluido del ámbito de aplicación de las directivas pueda, sin contradicción con el derecho de la Unión, quedar sometido en el plano interno a un régimen administrativo cuando así lo justifique la intensidad del interés público comprometido.

No obstante, esta solución exige una aplicación prudente del criterio finalista, pues una expansión excesivamente amplia del concepto de contrato administrativo podría suscitar tensiones indirectas con los principios europeos de seguridad jurídica y previsibilidad normativa, especialmente cuando operadores económicos transfronterizos deban anticipar el régimen jurídico aplicable a operaciones sobre bienes públicos inmobiliarios.

En cuarto lugar, la sentencia obliga a reconsiderar la posición de los órganos consultivos que en el pasado habían sostenido la naturaleza privada de los contratos de superficie sobre bienes patrimoniales sin atender a la finalidad material del contrato. La propia sentencia de apelación recurrida en casación se apoyaba en pronunciamientos de órganos consultivos para sostener la naturaleza privada del contrato. Tras la STS 5961/2025, tales pronunciamientos deberán ser revisados a la luz del criterio finalista establecido por la jurisprudencia, lo que puede suponer un cambio significativo en la práctica administrativa de numerosas entidades locales[35].

1. EL ALCANCE ESTRUCTURAL DEL CRITERIO FINALISTA: DE CRITERIO DE CALIFICACIÓN A CRITERIO DE DELIMITACIÓN DE LA EXCLUSIÓN

La sentencia afirma que el criterio finalista opera como criterio «secundario" de calificación —propio del contrato administrativo especial— y que, por tanto, no puede emplearse para «recalificar" como administrativo un negocio expresamente excluido. Sin embargo, el modo en que la sala construye la solución

[35] Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, cuyo art. 10.8.a) excluye igualmente los contratos sobre bienes inmuebles.

revela algo distinto: el criterio finalista no actúa únicamente *ex post* como regla de calificación, sino *ex ante* como regla de delimitación del propio ámbito de la exclusión. Dicho de otro modo, la finalidad pública no sirve aquí para recalificar lo ya excluido, sino para negar la subsunción inicial en el inciso «demás negocios jurídicos análogos" del art. 4.1.p) LCSP 2007 (actual art. 9.2 LCSP 2017).

Esta operación hermenéutica es dogmáticamente relevante, porque desplaza el centro de gravedad desde la tipología negocial hacia la función económico-jurídica del negocio en el marco de la actividad administrativa. Si la analogía exigida por la ley fuese estrictamente estructural —esto es, atendida la mecánica jurídica del negocio y su objeto inmobiliario—, el derecho de superficie quedaría ordinariamente absorbido por la cláusula de cierre («demás negocios jurídicos análogos"), con independencia del fin perseguido. La sentencia, en cambio, reconstruye la analogía en términos funcionales, de manera que solo quedarán excluidos aquellos negocios que reproduzcan la lógica típica de los contratos patrimoniales enumerados: circulación, rendimiento o explotación del inmueble conforme a una racionalidad predominantemente dominical o económica.

La ganancia de esta lectura es evidente: evita que la Administración pueda sustraer del derecho público —y de sus garantías— operaciones que, aun formalizadas mediante derechos reales sobre inmuebles, se insertan materialmente en políticas públicas sectoriales (vivienda social, equipamientos, acción social) y despliegan un contenido regulatorio intenso. Pero el precio de esta opción interpretativa no es menor: introduce un elemento teleológico en una cláusula legal de exclusión que, por su propia naturaleza, pretende ofrecer un criterio relativamente cierto de delimitación del ámbito de la contratación pública. De ahí que el núcleo problemático de la doctrina no resida en su finalidad garantista, sino en el grado de seguridad jurídica que proporciona cuando el contrato presenta finalidades mixtas o cuando la competencia pública aparece solo mediata o instrumental.

2. RIESGOS DE INDETERMINACIÓN: LA «FINALIDAD MÁS RELEVANTE" COMO CANON DE PONDERACIÓN

La sentencia afronta con prudencia la hipótesis de finalidades concurrentes —públicas y privadas— y propone un criterio de prevalencia («la finalidad más relevante"). Ahora bien, esa regla, aun necesaria, plantea un desafío metodológico: ¿cómo se identifica, con estándares controlables, cuál es la finalidad «más relevante"? En la práctica, la Administración puede formular objetivos públicos como «marco" o «contexto" de una operación cuya racionalidad principal sea económica; y, en sentido inverso, pueden concurrir cánones de sostenibilidad financiera o de retorno patrimonial en operaciones genuinamente orientadas a fines sociales.

Para minimizar esa indeterminación, parece razonable entender que el juicio de prevalencia no puede agotarse en la declaración programática del expediente (memorias justificativas o exposiciones de motivos), sino que debe apoyarse en

indicadores objetivos: i) el diseño del pliego y el sistema de obligaciones del superficiario (especialmente las prestaciones de hacer y los estándares de destino); ii) el grado de control público sobre la explotación y el acceso de los beneficiarios; iii) la estructura económica del contrato (canon, gratuidad, reversión, equilibrio económico, riesgos); y iv) la intensidad de las potestades públicas reservadas (interpretación, modificación, resolución) y su justificación en clave de interés general. Solo si estos elementos muestran que la operación se estructura primariamente como instrumento de política pública —y no como puesta en valor del patrimonio— la exclusión patrimonial debería decaer.

Las consideraciones anteriores permiten situar con mayor precisión el alcance sistemático de la doctrina jurisprudencial analizada. En efecto, si bien la solución adoptada por el Tribunal Supremo refuerza una lectura material y garantista del sistema de contratación pública, también obliga a afrontar determinados problemas interpretativos derivados de la centralidad que adquiere el elemento finalista como criterio delimitador. Es precisamente en este plano donde emergen algunas dificultades que merecen una consideración crítica más detenida.

Desde una perspectiva crítica, la doctrina de la sentencia presenta alguna dificultad interpretativa. La principal reside en la determinación de cuándo la finalidad del contrato es «puramente privada» y cuándo es «pública». La sala ofrece como ejemplo de finalidad puramente privada aquella en que «el interés público se sustituye por un mero interés económico o mercantil ajeno al desenvolvimiento regular de un servicio público o a la satisfacción de una necesidad pública de su competencia». Sin embargo, en la práctica, la distinción puede resultar compleja cuando concurran finalidades mixtas —públicas y privadas—, supuesto que la propia sentencia contempla al señalar que «el encuadramiento en una o en otra modalidad requerirá estar a la finalidad más relevante». El criterio de la «finalidad más relevante» introduce un elemento de ponderación que si bien proporciona flexibilidad, también puede generar cierta incertidumbre en su aplicación práctica.

Finalmente, la sentencia refuerza la importancia de un diseño contractual riguroso por parte de las Administraciones públicas. Cuando una Administración constituye un derecho de superficie sobre bienes patrimoniales para la consecución de finalidades públicas, debe ser consciente de que el contrato resultante será, conforme a la doctrina establecida, un contrato administrativo especial, con todas las consecuencias que ello comporta[36]. La claridad en la configuración del objeto y la finalidad del contrato, lejos de ser un ejercicio meramente formal, tiene efec-

[36] FJ 4º de la STS 5961/2025 (doctrina jurisprudencial): «La apreciación de que un contrato de derecho de superficie constituido sobre bienes inmuebles patrimoniales de un Ayuntamiento es un negocio jurídico que, conforme al artículo 4.1.p) de la Ley 30/2007 [...], está excluido del ámbito objetivo de aplicación de dicha Ley, requiere tener en cuenta todos los elementos concurrentes y, en especial, la finalidad perseguida con el contrato».

tos jurídicos sustantivos sobre el régimen aplicable, las garantías procedimentales y la jurisdicción competente.

A esta última consideración debe añadirse que la doctrina de la STS 5961/2025 tiene también implicaciones para los órganos consultivos de la Administración. En la medida en que la calificación como contrato administrativo exige el dictamen preceptivo del órgano consultivo correspondiente para la resolución del contrato, los consejos consultivos —o los órganos equivalentes en cada comunidad autónoma— habrán de pronunciarse sobre la procedencia de la resolución contractual con arreglo a los criterios sustantivos de la legislación de contratos públicos. Esto supone una ampliación del ámbito de control previo que puede contribuir a una mayor garantía de los derechos del contratista y a una menor discrecionalidad en el ejercicio de la potestad resolutoria por parte de la Administración[37].

En definitiva, la STS 5961/2025 constituye un pronunciamiento de referencia que enriquece considerablemente la doctrina sobre la clasificación de los contratos del sector público. La construcción de la dualidad de regímenes para el derecho de superficie sobre bienes patrimoniales, la interpretación restrictiva del concepto de «analogía» del art. 4.1.p) y la consagración del criterio finalista como instrumento de delimitación del ámbito de las exclusiones representan aportaciones dogmáticas de primer orden que están llamadas a proyectarse sobre la práctica administrativa y la jurisprudencia futura.

VII. CONCLUSIONES

El análisis de la STS 5961/2025 permite formular las siguientes conclusiones:

Primera. La sentencia establece como doctrina jurisprudencial que la apreciación de que un contrato de derecho de superficie sobre bienes patrimoniales municipales constituye un negocio jurídico excluido del ámbito de la legislación contractual pública requiere atender a la finalidad perseguida por la Administración: si dicha finalidad consiste en satisfacer un interés público de la específica competencia del ente contratante, el contrato no puede reputarse análogo a los expresamente excluidos y debe calificarse como contrato administrativo especial.

Segunda. La sala construye un sistema de calificación basado en dos criterios: un criterio principal —la calificación legal expresa— y un criterio secundario —el criterio finalista—. El criterio secundario no opera como instrumento de recalificación de contratos expresamente excluidos, sino como criterio de delimitación del propio ámbito de la exclusión: un contrato de superficie destinado a finalidades públicas no es subsumible en la categoría de «negocios jurídicos análogos» a la compraventa, donación, permuta o arrendamiento.

[37] Véase Santiago González-Varas Ibáñez (2003), *El contrato administrativo*, Madrid: Civitas.

Tercera. La doctrina de la dualidad de regímenes diferencia los derechos de superficie con propósito puramente privado o económico —sujetos a la legislación patrimonial como contratos privados— de los constituidos para la satisfacción de finalidades públicas de la competencia del ente contratante —calificados como contratos administrativos especiales—. Cuando concurran finalidades mixtas, prevalecerá la «más relevante».

Cuarta. La calificación como contrato administrativo arrastra consecuencias de primer orden: la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa sobre la totalidad de la relación contractual, la exigibilidad de las garantías procedimentales previstas en la LCSP —en particular, el dictamen preceptivo del órgano consultivo en caso de resolución contestada—, y la aplicación de las prerrogativas administrativas de interpretación, modificación y resolución.

Quinta. La sentencia refuerza el principio de indisponibilidad de la naturaleza del contrato: la calificación como privado por las partes no altera su verdadera naturaleza, que viene determinada por elementos objetivos —finalidad, vinculación competencial, intensidad de la actuación administrativa—. Ello constituye un límite frente a posibles estrategias de huida del derecho administrativo mediante la configuración formal del negocio.

Sexta. La doctrina de la STS 5961/2025 es susceptible de proyección más allá del concreto supuesto del derecho de superficie: ofrece un esquema analítico aplicable a toda una gama de negocios jurídicos sobre bienes patrimoniales que persigan finalidades públicas cualificadas, invitando a revisar la interpretación del inciso «demás negocios jurídicos análogos» contenido en los arts. 4.1.p) de la LCSP 2007 y 9.2 de la LCSP 2017.

Séptima. Desde un punto de vista práctico, la sentencia obliga a las Administraciones públicas a diseñar con rigor la configuración contractual de los derechos de superficie sobre sus bienes patrimoniales, teniendo presente que la finalidad material del contrato determinará su régimen jurídico, con independencia de la forma jurídica adoptada.

Octava. La sentencia viene a colmar una laguna jurisprudencial significativa. Hasta la STS 5961/2025, no existía un pronunciamiento del Tribunal Supremo que abordara de forma directa y completa la naturaleza jurídica del contrato de constitución de derecho de superficie sobre bienes patrimoniales de la Administración. La doctrina establecida proporciona seguridad jurídica tanto a las Administraciones como a los contratistas, al ofrecer criterios claros y manejables para la calificación del contrato y, con ello, para la determinación del régimen jurídico aplicable, las garantías procedimentales exigibles y la jurisdicción competente.

Novena. En último término, la STS 5961/2025 refleja una concepción del derecho administrativo de los contratos orientada a la tutela efectiva del interés general y de los derechos del contratista. Al vincular la calificación contractual con la finalidad material del negocio, la sentencia evita que la utilización de formas jurídico-privadas sirva como instrumento de elusión de las garantías del dere-

cho público, consolidando así una doctrina que fortalece el Estado de derecho en el ámbito de la contratación pública.

En este sentido, la doctrina sentada por la STS 5961/2025 no solo resuelve un problema clasificatorio concreto, sino que contribuye a redefinir los criterios materiales de delimitación entre derecho público y derecho privado en la actividad contractual de la Administración contemporánea.