
“DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS A LAS CONCESIONES DE SERVICIOS. TÉCNICAS CONTRACTUALES INTERCAMBIABLES: DIFERENCIAS PRÁCTICAS Y DE RÉGIMEN JURÍDICO (II)

Jaime Pintos Santiago

Cuerpo Superior Jurídico de la Administración de Castilla-La Mancha

Fecha finalización del trabajo: 25-07-2015

ÍNDICE

- 1. LA FALTA DE REGULACIÓN EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA DE LOS CONTRATOS DE GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS Y LA REGULACIÓN DE LAS CONCESIONES DE SERVICIOS EN LA NUEVA DIRECTIVA RELATIVA A LA ADJUDICACIÓN DE CONTRATOS DE CONCESIÓN**
- 2. ANTECEDENTES Y DIFERENCIAS DE RÉGIMEN JURÍDICO**
- 3. CRITERIOS DIFERENCIADORES DE CARÁCTER PRÁCTICO**
 - 3.1. La superación de los tradicionales elementos diferenciadores referidos al concepto de servicio público y a los destinatarios del servicio**
 - 3.2 Otros criterios irrelevantes**
 - a) La existencia de retribuciones adicionales a las realizadas por el poder adjudicador**

- b) La duración del contrato y la circunstancia de que su ejecución vaya acompañada de importantes inversiones iniciales
- c) La autonomía del adjudicatario en la ejecución del contrato
- d) La realización de obras accesorias
- e) Que la propia entidad adjudicadora actúe como prestadora de servicios y que, a la vez, se subcontrate una parte de la actividad

3.3 La organización del servicio y el riesgo y ventura. La cuestión del riesgo operacional en la nueva Directiva de adjudicación de contratos de concesión

3.4 La retribución del servicio

4. CONCLUSIONES

5. PRINCIPALES SENTENCIAS, RESOLUCIONES E INFORMES ESTUDIADOS

5.1. Jurisprudencia de la Unión Europea

5.2. Jurisprudencia nacional

5.3. Resoluciones y Acuerdos de los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales

5.4. Informes de las Juntas Consultivas de Contratación Administrativa

6. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

La aprobación del TRLCSP y más recientemente de la nueva generación de Directivas de la Unión Europea en materia de contratación pública obliga a los juristas y profesionales de la contratación pública a ampliar y actualizar sus conocimientos en esta materia, resultando trascendental, en este sentido, saber diferenciar correctamente los contratos de servicios de los de gestión de servicios públicos y, más concretamente, los contratos de servicios de los de concesión de

servicios, porque la errónea tipificación contractual del negocio jurídico en cuestión, tiene como consecuencia la no legitimación del régimen jurídico que se haya aplicado al contrato y, por tanto, la invalidez de este, algo de una enorme trascendencia práctica. Es por ello, que en este trabajo partiendo de una primera parte iniciática, que analiza la regulación anterior y actual de los contratos de concesión de servicios en el marco de la Unión Europea, así como las características propias de los contratos de servicios y de gestión de servicios públicos y que concluye en las diferencias teóricas entre el contrato de servicios y el contrato de gestión de servicios públicos, se llega al objetivo postrero, en una segunda parte, de encontrar la diferencias de carácter práctico entre los contratos de servicios y los de concesión de servicios, analizando tanto los elementos decisivos de esta diferenciación como aquéllos otros que carecen de relevancia, con el fin último de delimitar ceñidamente las fronteras que diferencian a estos dos tipos de contratos. En resumen, podemos decir que el presente estudio, en su conjunto, nos proporciona las características diferenciadoras teóricas entre las figuras de los contratos de servicios y los contratos de gestión de servicios públicos, permitiendo, en última instancia, diferenciar con transparencia, no sólo el contrato administrativo de servicios del contrato administrativo de gestión de servicios públicos, sino y sobre todo, dentro de estos últimos, del de concesión de servicios, tanto en su vertiente teórica como, especialmente, práctica.

3. Criterios diferenciadores de carácter práctico

3.1. La superación de los tradicionales elementos diferenciadores referidos al concepto de servicio público y a los destinatarios del servicio

Desde un punto de vista tradicional la diferenciación entre los dos tipos contractuales, contratos de servicios y contratos de concesión de servicios, dependía de la existencia o no de un servicio público¹, siendo que si se daba esa circunstancia nos encontrábamos ante un contrato de gestión. Así por ejemplo los informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado

¹ GALLEGO CÓRCOLES, I., “Distinción entre el contrato de concesión de servicios y el contrato de servicios (I)”... Op. Cit., Pág. 2 del documento obtenido de la Web de la Revista.

27/2002, de 23 de octubre o 28/2007, de 5 de julio. Este último se limitaba a afirmar que “el contrato de recogida y transporte para la eliminación de los residuos sólidos urbanos, el contrato para la limpieza de las redes municipales de aguas pluviales y aguas residuales, el contrato de limpieza de vías públicas y el contrato de limpieza de playas son contratos administrativos de gestión de servicios públicos, actividades a las que se refieren los artículos 25 y 26 de la Ley Reguladora de las bases de régimen local, en los que se especifica que los municipios ejercerán, en todo caso, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas y en relación, entre otras, con las siguientes materias: recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria”; o el citado Informe 10/2007, de 26 de marzo, en el que la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado se limita llanamente a establecer que en cuanto a los contratos de gestión del “tanatorio, guardería infantil municipal, abastecimiento de agua potable y limpieza viaria y museo municipal pueden ser configurados como contratos de gestión de servicios públicos, siempre que, como se ha indicado, el Ayuntamiento haya determinado con carácter previo el régimen jurídico básico propio del respectivo servicio y, este le venga impuesto con carácter de mínimo o haya sido asumido como tal servicio por el Ayuntamiento, de conformidad con el artículo 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local”.

En la misma línea la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalidad de Cataluña, en su Informe 5/2003, dice que *“la diferencia entre los dos tipos de contratos administrativos viene dada por, en un caso, la definición y noción de servicio público, su encargo a un particular y, en el otro, por la existencia de servicios que no merecen el calificativo de público (en su sentido más estricto) y que un particular presta de acuerdo con las indicaciones de la Administración contratante”*².

² GARCÍA VEGA, J.E., “Diferencias prácticas entre el contrato de servicios y el de gestión de servicios públicos...”, *Op. Cit.*: En el mismo sentido el Informe 5/1998, de 30 de octubre, de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalidad de Cataluña, intitulado *“Elementos definidores de los contratos de gestión de servicios públicos y de servicios. Criterios de clasificación de las empresas contratistas de servicios”* y el Informe 1/2005, de 5 de mayo, de la misma Junta Consultiva, Pág. 4 del documento obtenido de la Web de la Revista.

Pues bien, hoy en día hay que entender superada esta tradicional visión de este elemento diferenciador como único criterio distintivo entre los contratos de servicios y las concesiones de servicios, de modo que son también otros los elementos a valorar. Así lo anunciaba ya la STJUE de 18 de noviembre de 2004, que tras considerar irrelevante que un contrato sirva para cumplir una función de interés general (servicio público) calificó como contrato de servicios a un contrato de transporte de residuos, de este modo estableció que “según la jurisprudencia, el artículo 1, letra a), de la Directiva 92/50 no distingue entre los contratos celebrados por una entidad adjudicadora para cumplir su función de satisfacer necesidades de interés general y los contratos que no guardan relación con dicha función [véase por analogía, en relación con la Directiva 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras (DO L 199, p. 54), la sentencia de 15 de enero de 1998 Mannesmann Anlagenbau Austria y otros (C-44/96, Rec. p. I-73), apartado 32]”.

También la STJUE de 18 de julio de 2007, Comisión/Italia, en el asunto C-382/05 referido a la calificación de contratos de tratamiento de residuos y de protección de las aguas en Sicilia como contratos públicos de servicios sujetos a la Directiva 92/50/CEE, abogó posteriormente por esta postura al ratificar en su apartado 43 “lo mismo sucede con el hecho de que el tratamiento de residuos sea de interés general”.

Otro criterio tradicionalmente distintivo entre ambos tipos de contratos y que también hay que entender ya superado, ha sido el que el servicio en cuestión se preste en beneficio de los ciudadanos o de la propia Administración, de forma que el criterio utilizado era que en el contrato de servicios es el contratista el que presta el servicio a la Administración y no a los particulares, a diferencia de los contratos de concesión de servicios donde el contratista gestiona el servicio para su utilización por los particulares. Así, véanse las sentencias del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 1990, de 27 de enero de 1992, de 27 de enero de 1997 y de 17 de diciembre de 1997 o los Informes de la Junta Consultiva de Contratación

Administrativa del Estado 37/1995, de 24 de octubre (este se pronunciaba también en el sentido del concepto de servicio público); 41/1995, de 21 de diciembre; 4/1996, de 7 de marzo; y 47/2001, de 30 de enero (que también se pronunciaba a favor del concepto de servicio público).

En el mismo sentido también encontramos un pronunciamiento de la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa de Andalucía que afirma en el punto cuarto del Informe 4/1996, de 23 de julio que “Este último apartado coincide plenamente con la opinión tradicional de la doctrina que establece un criterio distintivo, desde el punto de vista de los destinatarios directos del contrato, entre el contrato de gestión de servicios públicos y el contrato de servicios, ante su frecuente confusión terminológica, afirmando que lo que caracteriza al contrato de gestión de servicios públicos es que los destinatarios del servicio que presta el contratista son los administrados y no directamente la Administración. Por el contrario, en el contrato de servicios el destinatario directo e inmediato del servicio constitutivo del objeto del contrato es donde establece igualmente como criterio distintivo, que califica como opinión tradicional de la doctrina, los destinatarios directos del contrato, en un supuesto los administrados y no directamente la Administración (gestión de servicios públicos) y en otro supuesto el destinatario directo e inmediato será la Administración contratante (servicios)”.

No obstante estos dos criterios distintivos que se han venido utilizando tradicionalmente, concepto de servicio público y destinatarios del servicio, hay que entenderlos hoy por hoy y por influencia sobre todo del Derecho y la jurisprudencia comunitaria superados (véanse por ejemplo SSTJUE de 24 de septiembre de 1998, en el asunto Walter Tögel (C-76/97) y de 10 de noviembre de 1998, en el asunto BFI Holding (C-360/96)), de forma que resulta preciso acudir a comprobar otros factores que veremos ahora y que serán los determinantes de una correcta tipificación contractual. Ahora bien como paso previo también es oportuno reseñar otros criterios que resultan irrelevantes para una correcta diferenciación de ambos tipos contractuales.

3.2. Otros criterios irrelevantes

a) La existencia de retribuciones adicionales a las realizadas por el poder adjudicador³

Así lo dispone la ya citada STJUE de 18 de julio de 2007, Comisión/Italia, en el asunto C-382/05 que establece literalmente:

“39. En primer lugar, por lo que se refiere a la circunstancia de que, además de percibir el canon convenido, los operadores se hallen en condiciones de disfrutar de ingresos financieros ocasionados por la reventa de la electricidad producida con motivo del tratamiento de los residuos, debe recordarse que el artículo 1, letra a), de la Directiva 92/50, el cual define el concepto de contrato público, alude a un «contrato a título oneroso» y que el carácter oneroso de un contrato se refiere a la contraprestación ofrecida al contratista por la prestación de servicios prevista por la entidad adjudicadora (véase, en este sentido, la sentencia Aurox y otros, antes citada, apartado 45).

40. En el caso de autos, es patente que la contraprestación obtenida por el operador por la prestación de servicios prevista por el Comisario delegado, a saber, el tratamiento de residuos transferidos con recuperación de energía, consiste, esencialmente, en el pago del importe del canon por el Comisario delegado.

41. Aun suponiendo que el producto de la venta de electricidad pueda reputarse asimismo una contrapartida de los servicios previstos por el Comisario delegado en razón, principalmente, del hecho de que este último se comprometa, en los convenios controvertidos, a facilitar esta venta a terceros, la mera circunstancia de que, además de la retribución percibida con carácter oneroso del citado Comisario delegado, el operador se halle así en condiciones de obtener de terceras personas determinados ingresos accesorios como contrapartida de su prestación de servicios no puede bastar para privar a los convenios controvertidos

³ Véase también GALLEGO CÓRCOLES, I., “Distinción entre el contrato de concesión de servicios y el contrato de servicios (II)”, Revista Contratación Administrativa Práctica, núm. 112, Editorial La Ley, octubre, 2011, Pág. 10 del documento obtenido de la Web de la Revista

de su calificación de contrato público (véase, por analogía, la sentencia Auroux y otros, antes citada, apartado 45)”.

Lo que quiere decir, en suma, para el TJUE que se trata de un contrato de servicios, porque recordemos que la figura de la concesión de servicios no era contemplada como contrato público por la normativa comunitario de ahí la expresión “no puede bastar para privar a los convenios controvertidos de su calificación de contrato público [de servicios quiere decir]”.

b) La duración del contrato y la circunstancia de que su ejecución vaya acompañada de importantes inversiones iniciales

Asimismo, esta importante STJUE de 18 de julio de 2007, Comisión/Italia, en el asunto C-382/05 establece en su apartado 42 que “Además, la larga duración de los convenios controvertidos y la circunstancia de que su ejecución vaya acompañada de importantes inversiones iniciales a cargo del operador tampoco resultan determinantes para la calificación de tales convenios, ya que dichas características pueden hallarse tanto en contratos públicos como en concesiones de servicios”. Si bien en este caso hay que decir que, aunque no resulte determinante, las fuertes inversiones iniciales, a priori, son más comunes en los contratos de gestión de servicios públicos.

En este punto es oportuno hacer una mínima precisión respecto del concepto de “gastos de primer establecimiento” al que se refieren tanto el artículo 40.1 c) del TRLCSP al fijar el ámbito objetivo del recurso especial en materia de contratación para los contratos de gestión de servicios públicos y el artículo 172.c) del TRLCSP para acudir al procedimiento negociado a fin de adjudicar contratos de gestión de servicios públicos. Ambos preceptos lo supeditan, en cada una de las cuestiones que regulan, a dos conceptos: por un lado, la duración superior a cinco años a la que ahora nos referiremos y, por otro, los gastos de primer establecimiento cuyo presupuesto ha de ser superior a 500.000 euros, excluido el Impuesto sobre el Valor Añadido.

Se trata éste último, el de gastos de primer establecimiento, de un concepto ajeno a las Directivas sobre contratos públicos, por lo que su concepto no se ha fijado

utilizando parámetros comunitarios sino nacionales, pero que tampoco encuentra una definición en la normativa interna de contratos públicos. Pues bien, es este concepto de “gastos de primer establecimiento” el que requiere en primer lugar de una precisión, dado que no puede ser identificado con el importe de la gestión del servicio o precio a pagar por la Administración por la gestión del servicio. Precisión que la encontramos en la nota interpretativa del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, de fecha 6 de junio de 2013⁴, en la que se propone en conclusión que la expresión “gastos de primer establecimiento” debe ser interpretada como los “costes para la puesta en marcha de un servicio [inversiones más gastos (IVA excluido)] que el adjudicatario deba asumir, excluyendo las inversiones y gastos futuros y los de explotación”.

En cuanto a la duración superior a cinco años es necesario tener presente la línea seguida por el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, en su Resolución 28/2012, de 7 de marzo de 2012, así como la Resolución 80/2012, de 31 de julio de 2012, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, en las que estos Tribunales Administrativos consideran que ese plazo de duración inferior a cinco años al que se refieren los artículos 40.1 c) y 172 b) del TRLCSP debe ser computado teniendo en cuenta la duración inicial del respectivo contrato y sus posibles prórrogas, a diferencia de lo opinado en el caso concreto del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón en el Acuerdo 22/2011, de 22 septiembre de 2011, en el que se interpreta que esa duración está referida exclusivamente a la duración prevista inicialmente para el contrato, al margen de las posibles prórrogas.

c) La autonomía del adjudicatario en la ejecución del contrato

⁴ El texto íntegro de la nota interpretativa se puede consultar en el sitio Web: http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Publicaciones_FA&cid=1354219434877&idConsejeria=1109266187242&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1142625383087&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&sm=1109266101003 [fecha última consulta: 15-junio-2014].

Otra vez la STJUE de 18 de julio de 2007, Comisión/Italia, en el asunto C-382/05 establece, en el apartado 44, que “para terminar, tampoco resulta determinante, en orden a calificar un contrato como contrato público o como concesión de servicios, la circunstancia de que, llegado el caso, las prestaciones ofrecidas por el operador puedan requerir de éste una total autonomía de ejecución”. Si bien, por regla general, en la concesión de servicios el contratista tiene más autonomía en la gestión del servicio mientras que en el contrato de servicios es el poder adjudicador el que dirige claramente la prestación del servicio, aunque como hemos indicado, esto no resulta determinante a la hora de la calificación contractual de un servicio.

d) La realización de obras accesorias⁵

A su vez la citada STJUE de 15 de octubre de 2009, Acoset, en el asunto C-196/08 confirma que la realización de obras de carácter accesorio no sirve para calificar un contrato como de servicios o concesión de servicios⁶: “consta que la ejecución de las obras conexas a la gestión en exclusiva del servicio integrado de aguas del que se trata en el litigio principal tiene carácter accesorio respecto del objeto principal de la concesión en cuestión, que es la prestación de dicho servicio, por lo

⁵ GALLEGO CÓRCOLES, I., “Distinción entre el contrato de concesión de servicios y el contrato de servicios (II)... *Op. Cit.*, Pág. 10 del documento obtenido de la Web de la Revista. En este trabajo la autora se refiere en el intitulado de su epígrafe octavo a “*Algunos criterios irrelevantes: la duración del contrato, la posibilidad de percibir retribuciones adicionales a las realizadas por el poder adjudicador y la realización de obras accesorias*”.

⁶ El artículo 43.1 de la Directiva 2014/23/UE dispone en cuanto a las obras adicionales que las concesiones podrán modificarse sin necesidad de iniciar un nuevo procedimiento de concesión en los casos de “*obras o servicios adicionales, a cargo del concesionario original, que resulten necesarios y que no estuviesen incluidos en la concesión original, cuando un cambio de concesionario:*

- i) no sea factible por razones económicas o técnicas tales como requisitos de intercambiabilidad o interoperatividad con el equipo existente, servicios o instalaciones adquiridos en el marco de la concesión inicial, así como*
- ii) genere inconvenientes significativos o un aumento sustancial de costes para el poder o entidad adjudicador”.*

que dicha concesión no puede calificarse de "concesión de obras públicas" [véanse en este sentido, en particular, la sentencia de 19 de abril de 1994, Gestión Hotelera Internacional, C-331/92, Rec. p. I-1329, apartados 26 a 28, y el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2004/17].

e) Que la propia entidad adjudicadora actúe como prestadora de servicios y que, a la vez, se subcontrate una parte de la actividad

A la vez que la STJUE de 18 de noviembre de 2004 consideraba superado el tradicional elemento diferenciador referido al concepto de servicios público, al considerar irrelevante que un contrato sirva o no para cumplir una función de interés general (servicio público), añadía otras cuestiones para la correcta diferenciación de los contratos de servicios y los de concesión de servicios con el siguiente tenor literal: "de la misma forma, carece de importancia que la propia entidad adjudicadora pretenda actuar como prestador de servicios y que el contrato de que se trata prevea, en este contexto, que se subcontrate una parte de las actividades a un tercero".

3.3. La organización del servicio y el riesgo y ventura. La cuestión del riesgo operacional en la nueva Directiva de adjudicación de contratos de concesión

En el informe 4/2008, de 28 de julio, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado concluye que "los tres contratos sometidos al dictamen de esta Junta Consultiva no tienen la naturaleza jurídica de contratos de gestión de servicios públicos ni, en consecuencia, revisten la modalidad de concesiones toda vez que el riesgo de la ejecución de los mismos no es asumido directamente por el contratista". Por lo tanto, ya en el año 2008 para la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado pasan a ser determinantes en la correcta calificación de estos contratos la asunción de la organización del servicio y del riesgo y ventura derivados del mismo o, dicho en otros términos, la prestación del servicio y la explotación del mismo asumiendo el riesgo, criterio que viene a ser confirmado por el informe 65/2008, de 11 de marzo, de la misma Junta Consultiva: "resulta así que la gestión indirecta de un servicio público puede configurarse tanto siguiendo las líneas que configura la concesión administrativa, cuando existe riesgo en la gestión y ésta sea asumida por el empresario, o como

un contrato de prestación de servicios en el que el contratista por así decirlo actúa como mero auxiliar de la Administración titular del servicio en la prestación del mismo. De esta forma queda suficientemente configurada la concesión porque en ella el concesionario actúa sustituyendo a la Administración concedente, actuando por ella, mientras que en el contrato de servicios el contratista se limita a realizar una serie de prestaciones que sirven a la Administración contratante como instrumento auxiliar en la prestación del servicio”.

También, para el Alto Tribunal Europeo si no hay una traslación del riesgo y ventura al contratista no estaremos ante una concesión de servicios, sino ante un contrato de servicios. Lo anterior debe ser entendido en el sentido estricto no de que exista riesgo en el ejercicio de la actividad, sino en que si ese riesgo existe debe ser un riesgo que asuma por completo el contratista⁷. No en vano el artículo 215 del TRLCSP, recogiendo lo dispuesto por las Directivas de la Unión Europea en la materia, establece que “la ejecución del contrato se realizará a riesgo y ventura del contratista”, sin perjuicio de lo establecido para los casos de fuerza mayor en el contrato de obras y de lo pactado en las cláusulas de reparto de riesgo que se incluyan en los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado.

Pero aquí nos hemos topado con el concepto de “riesgo” que requiere de una interpretación y definición para su correcta aplicación. Ello nos lleva a la STJUE de 10 de marzo de 2011, asunto C-274/09, *Privater Rettungsdienst*, apartados 37 y 38, que lo define indicando que:

“a este respecto, procede señalar que el riesgo de explotación económica del servicio debe entenderse como el riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado (véase, en este sentido, la sentencia *Eurawasser*, apartados 66 y 67), que puede traducirse en el riesgo de enfrentarse a la competencia de otros operadores, el riesgo de un desajuste entre la oferta y la demanda de los servicios, el riesgo de insolvencia de los deudores de los precios por los servicios prestados, el riesgo de que los ingresos no cubran íntegramente los gastos de

⁷ Véase la STJUE de 10 de septiembre de 2009, *WAZV Gotha*, en el asunto C-206/08, apartados 72 y siguientes.

explotación o incluso el riesgo de responsabilidad por un perjuicio causado por una irregularidad en la prestación del servicio [véanse, en este sentido, las sentencias de 27 de octubre de 2005, Contse y otros, C-234/03, Rec. p. I-9315, apartado 22, y Hans & Christophorus Oymanns, apartado 74]. En cambio, riesgos como los vinculados a una mala gestión o a errores de apreciación del operador económico no son determinantes a efectos de calificar un contrato como contrato público o como concesión de servicios, puesto que tales riesgos, en efecto, son inherentes a cualquier contrato, ya se trate de un contrato público de servicios o de una concesión de servicios”⁸.

Acudiendo entonces a la STJUE de 10 de septiembre de 2009, Asunto C-206/08, ésta afirma que: “De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, cuando la modalidad de retribución convenida consiste en el derecho del prestador a explotar su propia prestación, esta modalidad de retribución implica que el prestador asume el riesgo de explotación de los servicios (véanse, en este sentido las sentencias Parking Brixen, apartado 40; de 18 de julio de 2007, Comisión/Italia, apartado 34, y de 13 de noviembre de 2008, Comisión/Italia, apartado 29, antes citadas). A este respecto procede señalar que el riesgo es inherente a la explotación económica del servicio”.

En similares términos se expresa la STJUE de 10 de noviembre de 2011, asunto C-348/10, Norma-A SIA, apartados 48 y 49, que resuelve una petición de decisión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional de Letonia en relación con la interpretación en el marco de un litigio sobre la atribución a una empresa de la concesión de servicios de transporte colectivo de autobús en una ciudad y en una comarca, cuando el Alto Tribunal indica que “el riesgo de explotación del servicio debe entenderse como el riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado; sin que sean determinantes a efectos de la distinción riesgos como los vinculados a una mala gestión o a errores de apreciación del operador económico, pues tales

⁸ RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., “La distinción entre contrato de servicios y concesión de servicios en la reciente jurisprudencia comunitaria y su incidencia en el ámbito interno”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 3/2012, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2012. En este trabajo se recoge un exhaustivo estudio de esta sentencia del TJUE, Págs. 4 y ss. del documento obtenido de la Web de la Revista.

riesgos son inherentes a cualquier contrato, ya se trate de un contrato público de servicios o de una concesión de servicios”⁹.

Así, por ejemplo, en la STJUE de 27 de octubre de 2005, asunto C-234/03, son calificados como contratos de servicios varios contratos de gestión de servicios públicos convocados por el INSALUD para la prestación de servicios sanitarios de terapias respiratorias domiciliarias y otras técnicas de ventilación asistida¹⁰ dado que “la Administración española sigue siendo responsable de cualquier perjuicio causado por una eventual irregularidad en la prestación del servicio. Esta circunstancia, que implica la inexistencia de transmisión de los riesgos relacionados con la prestación del servicio de que se trata, y el hecho de que sea la Administración sanitaria española quien retribuye el servicio respaldan la citada conclusión”, ya que cuando la explotación del servicio constituye la forma de retribución del adjudicatario, es evidente que éste asume el riesgo de explotación, tal y como veremos a continuación.

En definitiva y como dice la Resolución de 17 de febrero de 2014, núm. 32/2014, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Madrid: “El concepto de riesgo de explotación económica del servicio se concreta como aquel riesgo que asume el contratista que excede del que como consecuencia del principio de riesgo y ventura en los contratos administrativos, que establece el artículo 215 del TRLCSP, debe soportar el contratista. Por el contrario el riesgo de explotación es el que tiene lugar por estar sometido el contrato a las incertidumbres del mercado por nuevas tendencias de éste o el riesgo de demanda que se produzca por un desajuste entre la oferta y la demanda de los servicios por variaciones que puedan producirse o que los ingresos no cubran íntegramente los gastos de explotación”. Que es lo que, como veremos a

⁹ RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., “La distinción entre contrato de servicios y concesión de servicios en la reciente jurisprudencia comunitaria y su incidencia...”, *Op. Cit.*, Pág. 7 del documento obtenido de la Web de la Revista.

¹⁰ SÁIZ RAMOS, M., “Reflexiones prácticas sobre las diferencias entre los contratos de servicios y de gestión de servicios públicos”, *Revista Contratación Administrativa Práctica*, núm. 118, Editorial La Ley, abril, 2012, Pág. 40.

continuación, la nueva Directiva de adjudicación de contratos de concesión ha dado en definir por concepto de “riesgo operacional”.

Como ya se apuntaba anteriormente, las dificultades relacionadas con la interpretación¹¹ de los conceptos de concesión y de contrato público de servicio han dado lugar a numerosas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Por ello, la Directiva 2014/23/UE vincula directamente la concesión al concepto de riesgo operacional. Esto es, la característica principal de una concesión, el derecho de explotar las obras o los servicios, implica siempre la transferencia al concesionario de un riesgo operacional de carácter económico que supone la posibilidad de que no recupere las inversiones realizadas ni cubra los costes que haya sufragado para explotar las obras o los servicios adjudicados en condiciones normales de funcionamiento.

De este modo, indica la nueva Directiva en sus Considerandos 18 a 20 que la reglamentación de la adjudicación de concesiones mediante normas específicas no estaría justificada si el poder adjudicador aliviase al operador económico de cualquier posible pérdida garantizando unos ingresos mínimos que sean iguales o superiores a las inversiones y los costes que el operador económico deba asumir en relación con la ejecución del contrato, teniendo en cuenta que pueden considerarse concesiones aquellos casos en que la remuneración del operador económico procede exclusivamente del poder adjudicador, siempre que la

¹¹ De conformidad con la citada Resolución de 17 de febrero de 2014, núm. 32/2014, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Madrid: “Igualmente a efectos interpretativos debe considerarse la Decisión de Eurostat sobre el tratamiento Contable en Contabilidad Nacional de los contratos realizados por unidades de la Administración Pública en el marco de asociaciones con unidades privadas, de 11 de febrero de 2004, incorporada al SEC 95, actualizado en 2010 y a efecto de procedimiento de déficit excesivo en las Asociaciones público privadas distingue tres tipos de riesgo. En junio de 2012, la Comisión (Eurostat) creó un grupo de trabajo sobre las consecuencias de la Directiva 2011/85/UE para la recopilación y difusión de datos presupuestarios y el Reglamento (UE) 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas, en su considerando 20 sobre la labor del grupo de trabajo constituido, dice que “contribuiría al correcto análisis de las relaciones económicas subyacentes a los contratos de APP, como los riesgos de construcción, disponibilidad y demanda según proceda (...)”.

recuperación de las inversiones y costes que hubiera satisfecho el operador para la prestación de los servicios dependa de la demanda o del suministro efectivos de esos bienes o servicios, lo que viene a ratificar lo explicado posteriormente y contemplado por nuestro artículo 281 del TRLSCP. Así, cuando la reglamentación específica del sector o servicio elimina el riesgo estableciendo una garantía en beneficio del concesionario en virtud de la cual se compensen las inversiones y costes sufragados para la ejecución del contrato, este último no debería considerarse en ningún caso concesión a efectos de la nueva Directiva.

Además y a efectos de qué entender por riesgo operacional, éste debe derivarse de factores que escapan al control de las partes. Los riesgos vinculados, por ejemplo, a la mala gestión, a los incumplimientos de contrato por parte del operador económico o a situaciones de fuerza mayor, no son determinantes a efectos de la clasificación como concesión, ya que tales riesgos son inherentes a cualquier tipo de contrato. Un riesgo operacional debe entenderse como el riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado, que puede consistir en un riesgo de demanda o en un riesgo de suministro, o bien en un riesgo de demanda y suministro.

3.4.La retribución del servicio

Desde los inicios de la cuestión que nos ocupa el TJUE ha vinculado la existencia de un contrato de concesión de servicios al hecho de que los pagos al prestador del servicio provinieran de los beneficiarios y usuarios de la prestación del servicio. Así, en la STJUE de 13 de octubre de 2005, asunto C-458/03, Parking Brixen, que trata sobre la adjudicación de un aparcamiento público de pago en el cual el contratista recibe como retribución las cantidades abonadas por los usuarios para el uso de dicho aparcamiento, el Tribunal indica que:

“39. Tal y como resulta de su octavo considerando, la Directiva 92/50 se aplica a los "contratos públicos de servicios", que se definen en el artículo 1, letra a), de dicha Directiva como "los contratos a título oneroso celebrados por escrito entre un prestador de servicios y una entidad adjudicadora". De esta definición se deduce que un contrato público de servicios, en el sentido de la Directiva,

requiere una contrapartida pagada directamente por la entidad adjudicadora al prestador de servicios.

40. En cambio, en la situación a que se refiere la primera cuestión, la retribución del prestador de servicios no procede de la autoridad pública, sino de las cantidades abonadas por terceros para el uso del aparcamiento. Esta modalidad de retribución implica que el prestador asume el riesgo de explotación de los servicios, lo cual es una característica de la concesión de servicios públicos. Por consiguiente, la situación descrita en el litigio principal no se trata de un contrato público de servicios, sino de una concesión de servicios públicos”.

El TJUE se ha pronunciado en el mismo sentido en otras ocasiones como pueden ser el caso de las sentencias ANAV y Acoset, antes citadas, o de la sentencia de 13 de noviembre de 2008, Coditel, asunto C-324/07, referida esta última a una red de teledistribución. Esta forma de retribución supone lógicamente que el adjudicatario asume por completo el riesgo y ventura de la explotación del servicio, lo cual es una característica de la concesión de servicios, por lo que de esta idea se deduce también que un contrato de servicios requiere un precio pagado directamente por el poder adjudicador al prestador de los servicios.

Sentado ya que el pago por los usuarios conlleva la asunción del riesgo por el contratista, es necesario profundizar algo más en la casuística y pensar qué ocurriría si la contraprestación no fuera abonada directamente por el usuario. En este sentido, el Informe 22/09, de 25 de septiembre de 2009 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, en sus conclusiones primera y segunda dispone que: “1. La retribución económica del concesionario puede provenir directamente de la Administración que le hubiese otorgado la concesión, siempre que su importe esté vinculado directamente con el rendimiento obtenido de la explotación del servicio”, supuesto éste más que habitual, y “2. Sólo pueden ser objeto de gestión indirecta los servicios que pueden reportar un beneficio (o correlativamente pérdidas) para el empresario o la entidad que los gestiona”, lo que como ya sabemos determina la asunción del riesgo.

Respecto a esta cuestión la jurisprudencia del Alto Tribunal Europeo, en la STJUE de 10 de marzo de 2011, asunto C 274/09, Privater Rettungsdienst, admite el

pago por terceros distintos a los usuarios¹². Así dispone que “el hecho de que el nivel de los precios de utilización no quede unilateralmente determinado por el prestador de los servicios de socorro, sino mediante acuerdo con los organismos de seguridad social que tienen la condición de entidad adjudicadora [véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2009, Hans & Christophorus Oymanns, C-300/07, Rec. p. I-4779, apartados 40 a 59], y que tales precios no sean pagados directamente por los usuarios de estos servicios al prestador elegido, sino por una oficina liquidadora central encargada de recaudar y abonar esos importes en forma de pagos a cuenta periódicos, no afecta a esta apreciación”.

En todo caso, el artículo 281 del TRLCSP establece que en la ejecución del contrato de gestión de servicios públicos el contratista tiene derecho a las contraprestaciones económicas previstas en el contrato, entre las que se incluirá, para hacer efectivo su derecho a la explotación del servicio, una retribución fijada en función de su utilización, que se percibirá directamente de los usuarios o de la propia Administración, pudiendo ser estas contraprestaciones económicas revisadas en la forma establecida en el contrato, siendo por consiguiente admisible que el precio sea abonado por un tercero, incluido el poder adjudicador contratante, siempre que esa retribución esté íntimamente vinculada a la explotación del servicio y al riesgo inherente a la misma, es decir, que consista en “una retribución fijada en función de su utilización”, tal y como dice nuestro TRLCSP, para que así sí se cumpla con lo exigido por el Acervo Comunitario.

4. Conclusiones

En definitiva, sabemos que ha existido una considerable inseguridad jurídica sobre hasta qué punto los contratos celebrados por los poderes adjudicadores deben estar reglamentados por las normas sobre concesiones. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha sido interpretada de forma diferente por los Estados miembros e incluso por los propios poderes adjudicadores, de forma que ha hecho falta precisar en qué casos los contratos celebrados dentro

¹² RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., “La distinción entre contrato de servicios y concesión de servicios en la reciente jurisprudencia comunitaria y su incidencia...”, *Op. Cit.*

del sector público se corresponden con contratos de servicios o de concesión de servicios. Esta precisión debe guiarse por los principios establecidos en la jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que no son otros que los que hasta ahora hemos estudiado y que a modo de conclusiones se exponen acto seguido.

De lo visto hasta aquí se puede afirmar sin temor a equivocarse que los contratos de servicios y las concesiones de servicios constituyen técnicas contractuales intercambiables. Así lo afirma la antes aludida STJUE Acoset o el también reseñado Informe 22/09, de 25 de septiembre de 2009, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado.

Se pone de manifiesto, por ende una vez más, la delgada línea que delimita la frontera de ambos tipos de contratos, por lo que será el buen hacer y entender del gestor público el que ubique correctamente un contrato como de servicios o de concesión de servicios, atendiendo en cada caso concreto a las características específicas del servicio en cuestión, empleando en el desempeño de su encargo, como estatuye para el caso del gestor oficioso el artículo 1889 de nuestro Código Civil “toda la diligencia de un buen padre de familia”¹³.

Por consiguiente, del popurrí de pronunciamientos y regulación estudiada podemos obtener unas conclusiones definitivas al objeto de poder incardinar un contrato como de servicios o de concesión de servicios. De esta forma, del análisis de los artículos del TRLCSP podemos inferir los elementos característicos y exigibles en las gestiones de servicio público, a saber¹⁴ :

- 1.La titularidad del servicio corresponde a una Administración o poder adjudicador por ser de su competencia (art. 275 TRLCSP).
- 2.Debe tratarse de un servicio público (entre otros, arts. 277, 278, 285 TRLCSP), que según la jurisprudencia ha de ser entendido en sentido amplio.

¹³ Valga la expresión por ser la que utiliza al respecto nuestro actual ordenamiento jurídico.

¹⁴ En términos parecidos, pero con diferencias, GARCÍA VEGA, J.E., “Diferencias prácticas entre el contrato de servicios y el de gestión de servicios públicos...”, Op. Cit., Pág. 4 del documento obtenido de la Web de la Revista.

3. Debe ser susceptible de explotación por los particulares (arts. 8 y 275 TRLCSP).
4. No puede suponer el ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos (art. 275 TRLCSP).
5. Y debe existir normativa que establezca su régimen jurídico (art. 132 TRLCSP).

Cuando esas características se dan¹⁵, para saber si nos encontramos ante un contrato que pueda ser de concesión de servicios y no de servicios, habrá que añadir a las mismas como elemento determinante el derecho del particular a la explotación y organización del servicio a su riesgo y ventura (ello siempre sin perjuicio de las facultades de control y policía del poder adjudicador), siendo que en todo caso la remuneración debe vincularse con el derecho de explotación del servicio en cuestión y el riesgo inherente al mismo.

En consecuencia podremos preguntarnos a la hora de calificar un contrato como de servicio o de concesión de servicios, quiénes son los destinatarios del servicio; si existen o no obras accesorias; si existen o no importantes inversiones iniciales, etc. Pero será realmente la pregunta que nos dé la respuesta a si nos encontramos ante una concesión de servicios, una vez que hayamos testado que se cumplen los requisitos antes enumerados y exigidos por la normativa para las gestiones de servicios públicos, la de quién asume directamente la organización y explotación del servicio a su riesgo y ventura. Siendo que lo trascendental no es que existan grandes riesgos sino que los que existan sean transmitidos al concesionario. En palabras del TJUE consiste, concluyentemente, en que el operador económico soporte el riesgo preponderante vinculado a la explotación de las actividades de que se trata, elemento que es el que caracteriza a una concesión de servicios o, en definitiva, y como lo denomina ahora la Directiva 2014/23/UE, que el contrato de concesiones esté vinculado al riesgo operacional del servicio.

¹⁵ También en sentido similar MORENO MOLINA, J.A. y PLEITE GUADAMILLAS, F., *Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Estudio Sistemático*, La Ley, Madrid, 2012: la calificación de un contrato de gestión de servicios públicos lleva a examinar, en cada contrato, los extremos siguientes:

Extremadamente clarificador es en este sentido el Informe 12/2010, de 23 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado cuando afirma que “de las circunstancias anteriores debe considerarse que la asunción del riesgo de explotación por el concesionario resulta indispensable para atribuir a la relación jurídica que examinemos la condición de concesión de servicios. Las restantes condiciones, el hecho de que la prestación vaya destinada de forma directa a su utilización por los particulares y que la organización del servicio se encomiende en mayor o menor grado al concesionario son consecuencias, bien del mismo concepto de servicio público que tiene el objeto de la concesión, bien de la propia exigencia de asunción del riesgo derivado de la explotación del servicio. De lo anterior se desprende que cuando un negocio jurídico, aunque reúna algunas características de la concesión, como es el caso de que se encomiende la organización del servicio al contratista, pero no contemple la asunción del riesgo de explotación tantas veces mencionado, no podrá considerarse a los efectos de la legislación de contratos del sector público como una concesión de servicios”. En estos casos, podrá tratarse de un contrato de servicios si se adecua al régimen jurídico propio de estos contratos, o de otro tipo de contrato administrativo (contratos administrativos especiales o contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado), incluso de otra figura jurídica distinta a los contratos públicos, pero nunca de una concesión de servicios.

En resumen, se puede concluir del estudio efectuado que lo que caracteriza a las concesiones de servicios es que el contratista asume el riesgo y ventura de la explotación de los servicios percibiendo como contrapartida una retribución por el uso del servicio abonada ya sea por los usuarios, por terceros o incluso por la propia Administración contratante; pero eso sí, una retribución vinculada estrechamente al propio riesgo y ventura en la explotación del servicio por el contratista o lo que es lo mismo “una retribución fijada en función de su utilización”, que dice el artículo 281 de nuestra actual Ley de Contratos, o a sensu contrario en palabras del TJUE, sentencia *Privater Rettungsdienst*, antes citada, “si bien el modo de remuneración es, por tanto, uno de los elementos determinantes para la calificación de una concesión de servicios, de la jurisprudencia se desprende además que la concesión de servicios implica que el concesionario asuma el riesgo de explotación de los servicios de que se trate y que la

inexistencia de transmisión al prestador del riesgo relacionado con la prestación de los servicios indica que la operación en cuestión constituye un contrato público de servicios y no una concesión de servicios”. Quedándonos finalmente también, como conclusión valorativa o pregunta abierta si se prefiere, la duda sobre qué hará nuevamente a la hora de transponer nuestro legislador nacional con el resto de modalidades de los contratos de gestión de servicios públicos que, diferentes a la concesión, no han estado reguladas antes en el Derecho de la Unión Europea y no lo están ahora en esta cuarta generación de Directivas sobre contratación pública.

5. Principales Sentencias, Resoluciones e Informes estudiados

5.1 Jurisprudencia de la Unión Europea (por orden cronológico)

1. STJUE de 5 de febrero de 1963, asunto 26/62, Van Gend and Loos
2. STJUE de 15 de julio de 1964, asunto 6/64, Costa contra Enel
3. STJUE de 17 de diciembre de 1980, asunto 149/79, Comisión contra Bélgica
4. STJUE de 3 de junio de 1986, asunto 307/84, Comisión contra Francia
5. STJUE de 21 de septiembre de 1988, asunto C-31/87, Gebroeders Beentjes
6. STJUE de 22 de junio de 1992, asunto C-243/89, Storebaelt
7. STJUE de 22 de junio de 1993, asunto C-243/89
8. STJUE de 17 de noviembre de 1993
9. STJUE de 5 de octubre de 1994, Van Munster
10. STJUE de 28 de marzo de 1995, asuntos C-324/93, Evans Medical y Macfarlan Smith
11. STJUE de 25 de abril de 1996, asunto 87/94, Bus Wallons
12. STJUE de 5 de marzo de 1998, asunto C-347/96, Solred
13. STJUE de 24 de septiembre de 1998, asunto C-76/97, Walter Tögel
14. STJUE de 10 de noviembre de 1998, asunto C360/96, BFI Holding
15. STJUE de 18 de noviembre de 1999, asunto C-275/1998, Unitron Scandinavia A/S
16. STJUE de 26 de septiembre de 2000, asunto C-225/98, Comisión/Francia Nord-Pas-de-Calais

-
17. STJUE de 26 de septiembre de 2000, Engelbrecht
 18. STJUE de 7 de diciembre de 2000, asunto C-324/98, Teleausria y Teelfonadress
 19. STJUE de 18 de octubre de 2001, asunto C-19/00, SIAC Construction
 20. STJUE de 17 de septiembre de 2002, asunto C-513/99, Concordia Bus Finland
 21. STJUE de 4 de diciembre de 2003, asunto C-448/01, EVN AG y Wienstrom GmbH contra República de Austria
 22. STJUE de 18 de noviembre de 2004
 23. STJUE de 13 de enero de 2005
 24. STJUE de 13 de octubre de 2005, asunto C-458/03, Parking Brixen
 25. STJUE de 27 de octubre de 2005, asunto C-234/03
 26. STJUE de 6 de abril de 2006, asunto C-410/04, ANAV
 27. STJUE de 18 de julio de 2007, asunto C-382/05, Comisión/Italia
 28. STJUE de 13 de noviembre de 2008, asunto C-324/07, Coditel
 29. STJUE de 10 de septiembre de 2009, asunto C-206/08, WAZV Gotha
 30. STJUE de 15 de octubre de 2009, asunto C-196/08, Acoset
 31. STJUE de 10 de marzo de 2011, asunto C-274/09, Privater Rettungsdienst
 32. STJUE de 10 de noviembre de 2011, asunto C-348/10, Norma-A SIA

5.2 Jurisprudencia nacional (por orden cronológico)

1. STS de 24 de octubre de 1989
2. STS de 13 de febrero de 1990
3. STS de 27 de enero de 1992
4. STS de 22 de septiembre de 1994
5. STS de 27 de enero de 1997
6. STS de 23 de mayo de 1997
7. STS de 17 de diciembre de 1997
8. STS de 17 de octubre de 2000 (Sala 3ª)
9. STS 1506/2007, de 5 de marzo de 2007 (Sala 3ª)
10. STS 3478/2010, de 18 de junio de 2010 (Sala 3ª)

5.3 Resoluciones y Acuerdos de los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales (por orden cronológico)

1. Acuerdo 22/2011, de 22 septiembre de 2011, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón
2. Resolución 28/2012, de 7 de marzo de 2012, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid
3. Resolución 80/2012, de 31 de julio de 2012, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía
4. Nota interpretativa, de 6 de junio de 2013, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Madrid
5. Resolución de 17 de febrero de 2014, núm. 32/2014, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Madrid

5.4 Informes de las Juntas Consultivas de Contratación Administrativa (por orden cronológico)

1. Informe 37/1995, de 24 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado
2. Informe 41/1995, de 21 de diciembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado
3. Informe 4/1996, de 7 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado
4. Informe 4/1996, de 23 de julio, de la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa de Andalucía
5. Informe 55/1996, de 18 de octubre de 1996, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado
6. Informe 5/1998, de 30 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalidad de Cataluña
7. Informe 47/2001, de 30 de enero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado
8. Informe 27/2002, de 23 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado
9. Informe 5/2003, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalidad de Cataluña
10. Informe 1/2005, de 5 de mayo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalidad de Cataluña

-
11. Informe 2/2006, de 24 de marzo de 2006, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado
 12. Informe 10/2007, de 26 de marzo de 2007, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado
 13. Informe 28/2007, de 5 de julio de 2007, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado
 14. Informe 4/2008, de 28 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado
 15. Informe 65/2008, de 11 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado
 16. Informe 22/2009, de 25 de septiembre de 2009, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado
 17. Informe 12/2010, de 23 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado

6. Bibliografía

—AA.VV., (Coord. PUNZÓN MORALED A, J.), *Administraciones Públicas y nuevas tecnologías*, Lex Nova, Madrid, 2005.

—ESPINAR MAAT, F., “A la espera de un nuevo régimen de clasificación empresarial”, publicado el 7 de julio de 2014 en el sitio Web del Observatorio de la Contratación Pública [fecha última consulta: 16-julio-2014] <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.161/re/menu.3/c/hk.c2ece0d0d0c2cea4909192d5caf4c656>

—GALLEGO CÓRCOLES, I., “Distinción entre el contrato de concesión de servicios y el contrato de servicios (I)”, *Revista Contratación Administrativa Práctica*, núm. 111, Editorial La Ley, septiembre, 2011.

—GALLEGO CÓRCOLES, I., “Distinción entre el contrato de concesión de servicios y el contrato de servicios (II)”, *Revista Contratación Administrativa Práctica*, núm. 112, Editorial La Ley, octubre, 2011.

-
- GARCÍA VEGA, J.E., “Diferencias prácticas entre el contrato de servicios y el de gestión de servicios públicos”, Revista Contratación Administrativa Práctica, núm. 87, Editorial La Ley, junio 2009.
- GIMENO FELIU, J. M., “La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación española”, Editorial Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2005.
- GIMENO FELIU, J. M., “Novedades de la Ley de Contratos del Sector Público de 30 de octubre de 2007 en la regulación de la adjudicación de los contratos del sector público”, Thomson Reuters Civitas y Diputación de Huesca, Cizur Menor (Navarra), 2010.
- GIMENO FELIU, J.M., “Delimitación conceptual entre el contrato de gestión de servicios públicos, contratos de servicios y el CPP”, Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 156, oct-dic, 2012.
- GIMENO FELIÚ, J.M., “Novedades introducidas en el anteproyecto de Ley de contratos del Sector Público”, Observatorio de Contratación Pública (ObCP). Disponible en:
<http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.196/relcategoria.208/relmenu.3/chk.0191071d304547b70e9318413213c254> [fecha última consulta: 17-julio-2015].
- LAZO VITORIA, X., “Contratos de concesión de obras y de servicios: las líneas fundamentales de la propuesta de nueva directiva comunitaria”, Revista Contratación Administrativa Práctica, Editorial La Ley, núm. 129, ene-feb, 2014.
- LÓPEZ GUERRA, Luis, “Pluralismo y técnica normativa”, Cuadernos de Derecho Público, núm. 29, septiembre-diciembre 2006.
- MIGUEZ MACHO, L., “Las formas de colaboración público-privada en el Derecho español”, RAP, núm. 175, 2008.

—MORENO MOLINA, J.A., Los principios generales de la contratación de las Administraciones Públicas, Editorial Bomarzo, Albacete, 2006.

—MORENO MOLINA, J.A., “Cláusulas sociales en la contratación administrativa”, Revista Contratación Administrativa Práctica, núm. 60, 2007.

—MORENO MOLINA, J.A., “El Anteproyecto de nueva Ley de Contratos del Sector Público y su imprescindible aprobación”, Observatorio de Contratación Pública (ObCP), 20-abril-2015
<http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.197/relicategoria.208/reلمenu.3/chk.758640b719acd6127a53331dcedc12db> [fecha última consulta: 25-julio-2015].

—MORENO MOLINA, J.A. y PINTOS SANTIAGO, J., “La incidencia de la ley de emprendedores en el Derecho administrativo, en especial en materia de contratación pública”, Revista Jurídica de Castilla-La Mancha, núm. 55, julio-2014.

—MORENO MOLINA, J.A. y PLEITE GUADAMILLAS, F., Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Estudio Sistemático, La Ley, Madrid, 2012

—PINTOS SANTIAGO, J., “Génesis, regulación y calendario obligatorio de la contratación pública electrónica”, Revista Contratación Administrativa Práctica, Editorial La Ley, núm. 137, mayo-junio 2015.

—PUNZÓN MORALEDA, J. y SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, F., La utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, La Ley, Madrid, 2009.

—RAMOS PÉREZ-OLIVARES, A., La regulación de las cláusulas sociales en los contratos del sector público tras el Real Decreto Legislativo 3/2011, Editorial La Ley, 2012.

—RAMOS PÉREZ-OLIVARES, A., “Las cláusulas sociales en la regulación de los contratos del sector público tras el Real Decreto Legislativo 3/2011”, Revista Contratación Administrativa Práctica, Editorial La Ley, núm. 119, mayo-2012.

—RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., *Contratos Públicos y Derecho comunitario*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1996.

—RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., “La distinción entre contrato de servicios y concesión de servicios en la reciente jurisprudencia comunitaria y su incidencia en el ámbito interno”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 3/2012, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2012.

—ROSADO SANTURINO, A.G., “Discordancias con el Derecho comunitario de la noción española del contrato de servicios y del contrato de gestión de servicios públicos”, *Revista Contratación Administrativa Práctica*, núm. 96, Editorial La Ley, abril, 2010.

—SÁIZ RAMOS, M., “Reflexiones prácticas sobre las diferencias entre los contratos de servicios y de gestión de servicios públicos”, *Revista Contratación Administrativa Práctica*, núm. 118, Editorial La Ley, abril, 2012.