

# Servicios públicos

Pedro Luis Martínez Pallarés

## I LEGISLACION

### **Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón.**

Al objeto de dar cumplimiento al Estatuto de Autonomía de Aragón para desarrollar un Sistema Público de Servicios Sociales se ha procedido a la aprobación de la Ley 5/2009, de 30 de junio de Servicios Sociales de Aragón. La nueva Ley viene a sustituir a la Ley de Ordenación de la Acción Social de 1987, con la vocación de ordenar y reforzar la acción de las Administraciones Públicas aragonesas en materia de atención social, y configurar el derecho de acceso a los servicios sociales como un derecho subjetivo de los ciudadanos. Entre los objetivos que se persiguen destacan:

- a) En primer lugar, se pretende garantizar el derecho universal de acceso a los servicios sociales como derecho de ciudadanía, configurado como derecho subjetivo en los términos establecidos por la Ley.
- b) En segundo lugar, y al objeto de hacer posible el disfrute de tal derecho, es objeto de la Ley ordenar, organizar y desarrollar un Sistema Público de Servicios Sociales, y establecer mecanismos de coordinación entre las diferentes Administraciones públicas integradas en el Sistema así como con el resto de las áreas de la política social.
- c) En tercer lugar, es objeto de la Ley regular el marco normativo básico al que ha de sujetarse la actividad de la iniciativa privada en materia de servicios sociales y fijar las condiciones de participación de dicha iniciativa en la provisión de prestaciones sociales públicas.

El objeto principal de la Ley es la configuración del Sistema Público de Servicios Sociales, con el enunciado de sus principios rectores –destacando los de responsabilidad pública y universalidad– y la definición de su estructura funcional –con la distinción entre servicios generales y especializados–, territorial –tomando como referencia la delimitación comarcal– y orgánica.

Respecto de la estructura funcional el sistema público se estructura en dos niveles –servicios sociales generales y servicios sociales especializados–. El primer nivel, correspondiente a los servicios sociales generales, dotado de un carácter polivalente y comunitario, está destinado a atender al conjunto de la población, y su estructura administrativa y técnica se concreta en el Centro de Servicios Sociales, que puede ser municipal o comarcal, regulándose tales Centros de una forma pormenorizada, en los artículos 13 y 14 del texto. Junto a ellos, como segundo nivel de atención, están los servicios sociales especializados, organizados conforme a la tipología de las necesidades a atender y caracterizados por su especialización técnica o complejidad de la intervención requerida

La estructura territorial sobre la que se asientan ambos niveles funcionales ha de ajustarse a los principios que señala el art. 17 del texto –descentralización, desconcentración, proximidad al ciudadano, eficacia, accesibilidad y coordinación– y la demarcación territorial concreta que corresponda a cada uno de los ámbitos funcionales en que se estructura el sistema público habrá de fijarse por el Mapa de Servicios Sociales que ha de aprobar el Gobierno de Aragón, instrumento de ordenación que se regula en el Título dedicado a la planificación.

El texto establece las áreas básicas de servicios sociales como ámbito propio de los servicios sociales generales, haciendo coincidir dichas áreas básicas con las delimitaciones comarcales y señalando que en cada área básica deberá existir un Centro de Servicios Sociales. Ahora bien, los municipios superiores a veinte mil habitantes podrán constituir, a su vez, una o más áreas básicas, de acuerdo a su población y necesidades, aunque tal decisión corresponda, finalmente, al Gobierno de Aragón, en el momento de la aprobación del Mapa de Servicios Sociales. El Centro de Servicios Sociales es un equipamiento comunitario –se pretende que sea el elemento identificador y de referencia del Sistema Público de Servicios Sociales–, dotado de un equipo multidisciplinar e interdisciplinar, dentro del cual se integren los servicios sociales de base (SSB), siendo éstos la vía ordinaria de entrada al Sistema Público y los que ejerzan, con carácter general, la función de profesional de referencia, figura que se perfila en el art. 67 de la Ley, dentro del Título dedicado a la calidad.

La Ley delimita las competencias de las diferentes administraciones, que dada la incidencia que posee sobre las entidades locales aragonesas pasamos a exponer con especial detalle. Así define, en su Título V, las competencias que en la materia corresponden a los diferentes niveles territoriales sobre los que se estructura el Sistema Público de Servicios Sociales: Comunidad Autónoma y entidades locales aragonesas.

El modelo competencial de la Ley viene a actualizar el actual sistema de atribución de competencias en dichos ámbitos, pues se ajusta a las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma a través de su Estatuto de Autonomía y ejercidas en el marco de la legislación sectorial vigente, incluyendo las responsabilidades que a la Comunidad Autónoma corresponden dentro del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), creado por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre. Distingue las competencias del ámbito autonómico (artículos 45 y 46), comarcal (art. 47), municipal (art. 48) y provincial (art. 49).

#### *A. Nivel autonómico*

La delimitación de las competencias de la Comunidad Autónoma, en lo que afecta a las funciones reglamentarias, ejecutivas y de gestión, se distribuyen entre el Gobierno de Aragón y el Departamento competente en la materia, dejando la distribución entre los distintos órganos de éste o entre el Departamento y los respectivos organismos públicos a las normas apropiadas para tal fin, como son el Decreto de estructura orgánica del Departamento, en el primer caso, y las leyes de creación de cada organismo autónomo, en el segundo de los casos.

Corresponde al Gobierno de Aragón el ejercicio de las facultades de carácter normativo –el ejercicio de la iniciativa legislativa en materia de servicios sociales y de ordenación del Sistema Público de Servicios Sociales y el ejercicio de la potestad reglamentaria en la materia, dentro de la cual cabe encuadrar la aprobación de elementos del Sistema tan relevantes como el Catálogo de Servicios Sociales, el Plan Estratégico de Servicios Sociales y el Mapa de Servicios Sociales– y de dirección política y coordinación –como son el establecimiento de directrices y prioridades de la política general de servicios sociales y asegurar la coordinación entre los diferentes Departamentos del Gobierno de Aragón–, así como de control sobre el cumplimiento de las obligaciones que incumben a las entidades locales.

A continuación, se enuncian las competencias que corresponden al Departamento competente en materia de servicios sociales –hoy, Departamento de Servicios Sociales y Familia–, entre las que figuran las de ordenación de los

recursos del Sistema Público, la elaboración normativa de los reglamentos que corresponde aprobar al Gobierno de Aragón, la labor de planificación, la autorización administrativa de la iniciativa privada, la gestión del Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma, el establecimiento de la estrategia de calidad, la función inspectora, el ejercicio de la potestad sancionadora y el aseguramiento de la coordinación con las demás áreas de la política social, con las entidades locales y con la iniciativa social.

Nada se dice sobre las competencias concretas de los organismos públicos adscritos al Departamento. La Ley, en su art. 46.2, se remite a lo que establezcan “sus respectivas normas de creación”.

### *B. Nivel comarcal*

El proceso de comarcalización impulsado en la Comunidad Autónoma de Aragón constituye un importante fenómeno de descentralización administrativa con vocación de ordenación del territorio de la Comunidad y de articular el amplio número de municipios existente, buena parte de ellos con escasa población y dificultades para la gestión de sus competencias. Las dos normas vigentes que enmarcan al actual papel de las comarcas en la gestión pública, incluida la acción social, son la Ley de Comarcalización de Aragón, cuyo texto refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, y el Decreto 4/2005, de 11 de enero, por el que se modifican los Decretos del Gobierno de Aragón de transferencia de funciones y traspaso de servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a las Comarcas.

En cuanto al ejercicio de las competencias atribuidas a las comarcas hay que tener en cuenta lo que establece la Disposición adicional cuarta de la Ley, en cuyo apartado segundo, se señala: “Las competencias asignadas a las comarcas por la presente Ley se ejercerán conforme a lo establecido en los decretos del Gobierno de Aragón vigentes en materia de transferencia de funciones y traspaso de servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a las comarcas, sin perjuicio de las previsiones que realicen leyes específicas en la materia”.

Como competencia relevante de las Comarcas figura la gestión de los “servicios sociales generales” –primer nivel de atención del Sistema Público– y la creación, mantenimiento y gestión del Centro Comarcal de Servicios Sociales del área básica correspondiente.

### *C. Nivel municipal*

El ordenamiento jurídico, a través de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), asegura también un ámbito de intervención en la mate-

ria a los municipios, como es la “prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social” (art. 25.2), si bien las competencias concretas que les correspondan ejercer las habrá de definir la legislación sectorial aprobada en cada materia por la Comunidad Autónoma o por el Estado, en su caso.

Sólo la Ley puede determinar las competencias municipales en las materias enunciadas en el art. 25 LBRL. Por lo tanto, el contenido concreto de las competencias municipales en materia de servicios sociales lo ha de establecer la legislación sectorial, estatal o autonómica, que regule la materia de servicios sociales. Coherentemente con tal idea, las competencias de los municipios aragoneses en tal materia fueron establecidas por la Ley aragonesa 4/1987, de Ordenación de la Acción Social (LOAS).

Las competencias de los municipios se definen en el art. 48 de la Ley, destacando el hecho de que aquellos municipios de más de 20.000 habitantes que, conforme al Mapa de Servicios Sociales, se configuren como área básica de servicios sociales, asumirán como propias las competencias previstas para las Comarcas. Es decir, en el esquema diseñado por la Ley, domina la estructura funcional y territorial del Sistema sobre la estrictamente administrativa o institucional. Un municipio que cuente con área básica de servicios sociales quedará equiparado en competencias con una comarca. Ello pone de manifiesto la centralidad que se ha otorgado dentro del Sistema Público, y en el ámbito de los servicios sociales generales, al Centro de Servicios Sociales, cuya naturaleza municipal o comarcal no modifica las competencias asignadas al mismo.

#### *D. Nivel provincial*

Finalmente, para agotar el análisis del nivel local, la Ley alude en su art. 49 a las Diputaciones Provinciales, a las que se reconoce, en esta materia, su tradicional papel de cooperación y ayuda técnica y económica a los municipios para el ejercicio de sus competencias, así como la posibilidad de que, a nivel provincial, puedan prestarse determinados servicios de índole supracomarcal.

Las Diputaciones Provinciales deberán cooperar en la realización de los equipamientos de carácter supramunicipal previstos por los instrumentos de planificación autonómica.

Asimismo, en sus diferentes títulos, la Ley regula los elementos básicos del Sistema Público: las prestaciones sociales públicas, cuya definición corresponde al Catálogo de Servicios Sociales; la planificación; los mecanismos de cooperación y coordinación interadministrativa; los cauces de participación ciudadana (Consejo Aragonés de Servicios Sociales); los criterios de calidad y profesionalización de entidades y servicios; los criterios de financiación; el régimen de autorización de la iniciativa privada y de fomen-

to de la iniciativa social y la labor de inspección y control y ejercicio de la potestad sancionadora.

El carácter fuertemente descentralizado del Sistema –con gran protagonismo como hemos observado de las entidades locales– requiere instrumentos eficaces de coordinación, tanto orgánica como funcional. Corresponde al Gobierno de Aragón garantizar en todo el territorio de la Comunidad Autónoma las prestaciones sociales esenciales, configuradas como derecho subjetivo por la ley autonómica o por el catálogo de servicios sociales, así como colaborar con las entidades locales para que éstas puedan prestar en la forma debida las prestaciones sociales que correspondan a su ámbito territorial. De ahí que la definición de las competencias o responsabilidades propias de cada ámbito se acompañe de la previsión de mecanismos u órganos llamados a asegurar la colaboración y la coordinación entre las diferentes administraciones públicas que intervienen en la política de servicios sociales y en el Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón.

En particular se prevé la creación del Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales, que el art. 51.2 configura como “órgano permanente de coordinación administrativa entre la Administración de la Comunidad Autónoma y las entidades locales de Aragón”. A dicho Consejo Interadministrativo se dedica en exclusiva el art. 52 de la Ley. Se señala que estará presidido por la persona titular del departamento competente en materia de servicios sociales y formado por igual número de representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma y de las entidades locales de Aragón. A dicho Consejo –cuya composición, régimen de funcionamiento y funciones han de ser objeto de desarrollo por Decreto del Gobierno de Aragón– le corresponde informar el Catálogo de Servicios Sociales y el Plan Estratégico de Servicios Sociales, así como los planes sectoriales que lo desarrollen.

A la vista de esas funciones, la Ley no sólo crea una fórmula orgánica de coordinación, sino que hace que dicho órgano intervenga en el aseguramiento de la coordinación funcional del Sistema, es decir, en la aprobación de sus planes y programas y principales instrumentos de ordenación, como es el Catálogo de Servicios Sociales.

Por otra parte, la Ley contempla la imprescindible colaboración de la iniciativa privada –social y mercantil– en la atención de las necesidades sociales y en la provisión de las prestaciones públicas del Sistema. Para ello se prevé la aplicación de las diferentes modalidades de colaboración que regula la legislación básica estatal de contratación del sector público, contenida en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, primándose el concierto como fórmula de gestión indirecta de servicios públicos.

## II. JURISPRUDENCIA

### Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón número 303/2009, de 8 de mayo (JUR/2009/426658).

Dictada con motivo de la interposición de un recurso contencioso-administrativo contra un acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Monzón por el que se desestimaba el recurso de reposición presentado contra un acuerdo plenario por el que se derogaba la Ordenanza Municipal de prestación de servicios funerarios. En ella se aborda, como tendremos ocasión de observar, la naturaleza de actividad o servicio liberalizado de los servicios funerarios, y la no imperatividad de autorización municipal específica para proceder a su prestación.

Los motivos de impugnación hacían referencia tanto a aspectos formales como sustantivos.

En relación con los primeros se impugnaba el acuerdo por considerar que el procedimiento de derogación debe ser el mismo que el de aprobación. A juicio del recurrente no se había producido una derogación provisional de la Ordenanza, puesto que solo se había procedido a aprobar iniciar un expediente para la derogación de aquella, ni se había procedido a la correspondiente información pública mediante publicación en el BOA o en el BOE.

En relación con los segundos consideraba el recurrente que los servicios funerarios tenían la consideración de servicio público ineludible y que sin una Ordenanza que procediese a su regulación no se garantizaba su adecuada prestación.

La Sala de lo contencioso administrativo del TSJ de Aragón desestimó el recurso en base a las siguientes consideraciones:

En relación con los defectos de forma aducidos recordó la consolidada doctrina jurisprudencial por la que dichos defectos solo determinan la anulabilidad si el acto carece de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin. A su juicio resulta indiferente si el acuerdo inicialmente adoptado inicia el procedimiento para la derogación o que proceda a la derogación provisional de la Ordenanza.

En relación con el fondo del asunto recordó que el artículo 22 del RDL 7/1996, de 7 de junio, de medidas urgentes de carácter fiscal y fomento y liberalización de actividades económicas procedió a la liberalización de los servicios funerarios, determinación ratificada por el artículo 25 de la Ley 24/2005, que tuvo su inevitable incidencia en el artículo 86.3 de la LRBR que supuso la supresión de los servicios mortuorios del elenco de servicios o actividades reservados a favor de las entidades locales.

En consecuencia resalta el carácter de servicios liberalizados de los servicios mortuorios, y que el someter su prestación a autorización municipal es una mera posibilidad que ofrece nuestro ordenamiento. El Ayuntamiento de Monzón había utilizado la misma en un primer momento procediendo a decidir posteriormente prescindir de ella, sin que pueda aducirse que la derogación de la Ordenanza municipal suponga la inexistencia de regulación dada la numerosa normativa de carácter estatal y autonómico existente sobre la materia. En consecuencia, desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto.

### **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón número 132/2009, de 4 de mayo (JUR/2009/275402).**

Sentencia dictada con motivo del recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Biescas (Huesca) contra Sentencia del Juzgado de lo contencioso administrativo de Huesca por la que se estimaba un recurso contencioso administrativo interpuesto contra decretos de la Alcaldía de dicha localidad que concedía licencia de obras y actividad y licencia de apertura y funcionamiento, respectivamente, de tanatorio. Si bien la cuestión central planteada versaba sobre la adecuación a derecho de las mencionadas licencias, como tendremos ocasión de observar, el Tribunal aborda la calificación jurídica de la actividad de tanatorio como servicio liberalizado, en cuanto que servicio funerario, y la indiferencia de dicha consideración respecto de la necesaria inclusión de las previsiones sobre su ubicación en las normas urbanísticas.

La Sentencia recurrida procedía a la nulidad de las referidas licencias por considerar que el lugar de emplazamiento de la actividad de tanatorio debe estar previsto en el PGOU al ser una actividad compleja relacionada con la salud, el bienestar y los usos religiosos. Los apelantes consideraban que tras la ley 24/2005 de reforma para el impulso de la productividad los servicios funerarios no pueden ser considerados servicios públicos esenciales reservados a las entidades locales, desapareciendo con ello la obligatoriedad de aprobar regulaciones específicas para tanatorios o velatorios incluidas en los planes generales de Ordenación Urbana, debiendo ser considerada como cualquier otra actividad mercantil sin que sea necesaria por ello su específica previsión, no existiendo trabas para su ubicación en suelo urbano.

La Sala del TSJ de Aragón tras resaltar la liberalización de los servicios funerarios efectuada por el RD Ley 7/1996 y la Ley 24/2005 y recordar la STS de 30.10.2006 que establece que en estos supuestos las normas que puedan aprobarse reguladoras de los requisitos de las autorizaciones para la prestación de los servicios no podrán establecer exigencias que desvirtúen la liberaliza-



ción del sector, considera que esto no significa que la actividad o servicio no deba someterse a una serie de condiciones en relación con la idoneidad del emplazamiento del tanatorio. En este sentido afirma literalmente que “la actividad de tanatorio que no se regula en el Plan General de Ordenación Urbana de Biescas, sin embargo para evitar que por sus propias características pueda resultar molesta o insalubre para los habitantes del núcleo urbano, requiere una ubicación suficientemente alejadas de las viviendas...”

En consecuencia desestima el recurso de apelación y confirma la sentencia de instancia.

### III. DOCUMENTACION

Dictámenes del Consejo Consultivo de Aragón:

**Dictamen 4/2009, de 18 de febrero. Resolución del contrato de prestación del servicio para la gestión del vertedero de residuos sólidos procedentes de la construcción y demolición de la ciudad suscrito por el Ayuntamiento de Teruel.**

El Ayuntamiento de la ciudad de Teruel formula propuesta de resolución del contrato de prestación del servicio para la gestión del vertedero de residuos sólidos procedentes de la construcción y demolición de la ciudad, en atención a diversas causas de incumplimiento por parte del adjudicatario. Entre estas enumera la falta de aportación de la maquinaria necesaria, falta de realización de las mejoras ofertadas por la empresa, aumento de los escombros no retirados en el entorno del vertedero, falta de aportación de la maquinaria comprometida en la oferta, incumplimiento del horario propuesto, en concreto el carácter diario con el que debía proceder al vertido, extendido y compactación, el vallado de zonas de acceso y la limpieza de los alrededores de la escombrera.

La Comisión considera que ha existido un incumplimiento contractual imputable al contratista, incardinable en los incumplimientos contractuales a que se refiere el artículo 111 apartado g) del TRLCAP, sin que de las actuaciones incorporadas al expediente se derive la existencia de una conducta de la Administración a la que pudiera anudarse, por vía de imputación, la responsabilidad de la situación originada.

Por otra parte, la resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista implica, por mandato del artículo 113.4 TRLCAP, la incautación de la garantía, aparte del deber indemnizatorio de los daños y perjuicios ocasio-

nados a la Administración, en lo que excedan del importe de la garantía incautada. Finalmente, y en todo caso, ha de tenerse presente que el artículo 215.1 TRLCAP dispone que la resolución del contrato dará derecho al contratista a percibir el precio de los estudios, informes, proyectos, trabajos o servicios que efectivamente hubiese realizado con arreglo al contrato y que hubiesen sido recibidos por la Administración, debiendo por ello procederse a su cumplimiento.

**Dictamen 158/2009, de 14 de julio. Resolución del contrato de asistencia técnica para la redacción de documentación varia relacionada con la gestión de instalaciones deportivas suscrito por el Ayuntamiento de Jaca. Modificación de la forma de gestión de un servicio público local.**

El Ayuntamiento de la ciudad de Jaca pretende la resolución del contrato administrativo suscrito para la redacción de los pliegos de prescripciones técnicas, pliegos de cláusulas administrativas particulares y proyectos de estatutos de la sociedad a constituir en relación con el cambio de sistema de gestión del nuevo Pabellón de Hielo y del nuevo Complejo de piscinas, por incumplimiento de las condiciones esenciales del contrato. Los motivos de incumplimiento consistían en que la forma de gestión configurada por los contratistas no coincidían con la elegida por el Ayuntamiento, los pliegos de condiciones técnicas presentados no podían ser considerados como tales, no se procedía a la valoración de cual sea el modelo societario más adecuado, produciéndose con ello un incumplimiento del resultado contratado.

La Comisión considera que el contratista no se ha ajustado estrictamente al objeto del contrato, siendo facultad de la Administración determinar si la prestación realizada se ajusta a las prescripciones establecidas para su ejecución, a tenor del artículo 213 TRLCAP. A la vista de los antecedentes considera que existe causa suficiente para la resolución del contrato restando desarrollar una referencia a los efectos de la resolución del contrato, puesto que no se pronuncia respecto de la incautación de la fianza y de la indemnización por daños y perjuicios.

El Dictamen analizado si bien hace referencia a la propuesta de un contrato administrativo de asistencia técnica, tiene relevancia desde la perspectiva del presente trabajo en la medida en que el objeto del mismo consistía en la elaboración de la documentación técnica y administrativa necesaria para proceder a la modificación de las formas de gestión de un servicio municipal, mediante la constitución de una sociedad mercantil, debiendo determinarse, entre otras circunstancias, la modalidad societaria más adecuada.

Asimismo, por encontrarse directamente relacionada con la problemática suscitada con motivo del cambio de forma de gestión de los servicios públicos, debemos hacer referencia a la STC 183/2009, de 7 de septiembre. En la misma se rechaza que un sindicato tenga interés legítimo para impugnar la adjudicación de un contrato de la Administración Pública por el que se externalizan o privatizan los servicios desempeñados por empleados públicos, como consecuencia de su gestión directa por la Administración. En otros fallos anteriores el Tribunal Constitucional reconocía interés legítimo para que un sindicato impugnase la convocatoria o licitación para la contratación de la gestión de los servicios por empresas privadas, pero en este caso el matiz viene determinado porque considera que si el sindicato no impugnó la licitación previa, ningún interés ostenta para discutir que el adjudicatario sea una u otra empresa.

Dictámenes de otros órganos consultivos. Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado:

**Informe 65/08 de 31 de marzo de 1989; Informe 07/2009, de 29 de septiembre; Calificación y régimen jurídico de los contratos de servicios públicos y de los contratos de servicios.**

Dada la importancia que en los actuales momentos, de profunda innovación normativa comunitaria y estatal, tiene la adecuada delimitación del ámbito objetivo de los contratos de gestión de los servicios públicos y su diferenciación con los contratos de servicios, consideramos de interés proceder a una breve reseña del contenido de los informes enunciados. En ambos se abordan cuestiones relativas a la calificación y régimen jurídico de los contratos de servicios públicos y de los contratos de servicios. El primero de ellos se emite en relación con la calificación jurídica de un contrato administrativo para el mantenimiento de las zonas verdes de un municipio, y el segundo en relación con la naturaleza jurídica de un contrato para determinar si una concreta operación está o no sujeta a IVA.

En esencia la doctrina emitida afirma que la calificación jurídica de un objeto contractual, según la clasificación de tipos contractuales que efectúa la LCSP, es una expresión del principio de legalidad al que se encuentran sometidas las Administraciones Públicas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 103.3 CE. No nos encontramos por ello ante una cuestión de oportunidad siendo necesario analizar detalladamente el objeto del contrato. Como consecuencia de ello, la naturaleza del contrato no puede determinarse atendiendo exclusivamente a la denominación que le hayan dado las partes, sino que habrá que estar a lo que resulte de su verdadera naturaleza de acuerdo con su objeto y finalidad.

Desde un punto de vista legal la diferenciación entre los dos tipos de contratos administrativos, viene dada por la definición y noción de servicio público y su encomienda a un particular, y por la existencia de servicios que no merecen el calificativo de “públicos” que se prestan de acuerdo con las indicaciones de la Administración contratante. Las diferencias entre ambas tipologías contractuales radican esencialmente en que en el contrato de gestión de servicios públicos el objeto contractual que llevará a cabo el empresario será una actividad prestacional al ciudadano, competencia de la Administración, delimitada jurídicamente como tal por una norma jurídica específica. Se trataría, por ello, de una actividad que debe prestar la Administración Pública a los ciudadanos, y que por razones de eficiencia o economía, se encarga se preste de forma indirecta por empresa privada, reservándose la Administración los poderes de inspección y control suficientes para asegurar la correcta prestación de la actividad.