Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 18 de junio de 2020*

«Procedimiento prejudicial — Contratación pública — Directiva 2004/18/CE — Artículo 1, apartado 2, letra a) — Contratación pública en el ámbito de los servicios de transporte — Convenio de colaboración intermunicipal relativo a la organización y a la prestación de servicios sociales y sanitarios basado en el modelo denominado del "municipio responsable" con arreglo al Derecho finlandés — Transferencia de la responsabilidad de la organización de los servicios a uno de los municipios en el área de colaboración en cuestión — Contrato "in house" — Adjudicación sin licitación de servicios de transporte a una sociedad que pertenece íntegramente al municipio responsable»

En el asunto C-328/19,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Finlandia), mediante resolución de 15 de abril de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 19 de abril de 2019, en el procedimiento iniciado por

**Porin kaupunki**

con intervención de:

**Porin Linjat Oy,**

**Lyttylän Liikenne Oy,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. M. Vilaras, Presidente de Sala, y los Sres. S. Rodin y D. Šváby (Ponente), la Sra. K. Jürimäe y el Sr. N. Piçarra, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretaria: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de Porin kaupunki, por los Sres. A. Kuusniemi-Laine y J. Lähde, asianajajat;

– en nombre del Gobierno finlandés, por el Sr. J. Heliskoski y la Sra. M. Pere, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. M. Fruhmann, en calidad de agente;

* Lengua de procedimiento: finés.

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. M. Huttunen y P. Ondrůšek y la Sra. L. Haasbeek, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

## Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DO 2004, L 134, p. 114).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio iniciado por Porin kaupunki (ciudad de Pori, Finlandia), en relación con la adjudicación por esa ciudad de servicios de transporte público a Porin Linjat Oy.

### Marco jurídico

#### *Derecho de la Unión*

*Directiva 2004/18*

3 Titulado «Definiciones», el artículo 1 de la Directiva 2004/18 dispone:

«1. A efectos de la presente Directiva, serán de aplicación las definiciones que figuran en los apartados 2 a 15.

2. a) Son “contratos públicos” los contratos onerosos y celebrados por escrito entre uno o varios operadores económicos y uno o varios poderes adjudicadores, cuyo objeto sea la ejecución de obras, el suministro de productos o la prestación de servicios en el sentido de la presente Directiva.

[…]

d) Son “contratos públicos de servicios” los contratos públicos distintos de los contratos públicos de obras o de suministro cuyo objeto sea la prestación de los servicios a los que se refiere el anexo II.

[…]»

*Reglamento (CEE) n.º 1370/2007*

4 Bajo el epígrafe «Definiciones», el artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo (DO 2007, L 315, p. 1), establece:

«A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[…]

b) "autoridad competente": todo poder público o agrupación de poderes públicos de uno o más de un Estado miembro que esté habilitado para intervenir en el transporte público de viajeros en un área geográfica determinada, o todo órgano que reúna esas facultades;

c) "autoridad local competente": toda autoridad competente cuyo ámbito geográfico de competencia no sea el nacional;

[…]

j) "operador interno": una entidad jurídicamente independiente sobre la que una autoridad local competente, o en caso de una agrupación de autoridades, al menos una autoridad local competente, ejerce un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios;

[…]».

5 Bajo la rúbrica «Adjudicación de contratos de servicio público», el artículo 5 de este Reglamento dispone:

«1. Los contratos de servicio público se adjudicarán de acuerdo con las normas establecidas en el presente Reglamento. Sin embargo, los contratos de servicios o los contratos de servicio público, tal que definidos en las Directivas 2004/17/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales (DO 2004, L 134, p. 1)] y [2004/18], respecto de los servicios públicos de transporte de viajeros en autobús o tranvía, se adjudicarán con arreglo a los procedimientos establecidos en dichas Directivas cuando dichos contratos no adopten la forma de contratos de concesión de servicios en la acepción de esas Directivas. No se aplicarán las disposiciones de los apartados 2 a 6 del presente artículo a los contratos que hayan de adjudicarse con arreglo a las Directivas [2004/17] o [2004/18].

2. Salvo que lo prohíba el Derecho nacional, cualquier autoridad local competente (independientemente de que sea una autoridad individual o una agrupación de autoridades que presten servicios públicos integrados de transporte de viajeros) podrá optar por prestar ella misma servicios públicos de transporte de viajeros o por adjudicar directamente contratos de servicio público a una entidad jurídicamente independiente sobre la cual la autoridad local competente (o, en el caso de una agrupación de autoridades, al menos una autoridad local competente) ejerza un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios. Cuando una autoridad local competente adopte tal decisión se aplicará lo siguiente:

[…]

b) la condición para aplicar el presente apartado será que el operador interno y cualquier entidad sobre la cual este operador ejerza una influencia, por mínima que sea, realicen sus actividades de transporte público de viajeros dentro del territorio de la autoridad local competente, no obstante

las líneas salientes u otros elementos auxiliares de dicha actividad que entren en el territorio de autoridades locales competentes vecinas, y no participen en licitaciones relativas a la prestación de servicios públicos de transporte de viajeros organizadas fuera del territorio de la autoridad local competente;

[…]».

### *Derecho finlandés*

#### *Ley de contratación pública*

6 El artículo 10 de la laki julkisista hankinnoista (348/2007) [Ley de contratación pública (348/2007)], de 30 de marzo de 2007 (en lo sucesivo, «Ley de contratación pública»), que transpone la Directiva 2004/18, establece que esta ley no se aplicará a los contratos que el poder adjudicador adjudique a una entidad distinta de él desde el punto de vista formal, e independiente de él desde el punto de vista de la toma de decisiones, cuando ejerza sobre ella, solo o junto con otros poderes adjudicadores, un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios y cuando esa entidad realice la parte esencial de su actividad con los poderes adjudicadores que la controlan.

#### *Ley de régimen local de 1995*

7 Con arreglo al artículo 76, apartado 1, de la kuntalaki (365/1995) [Ley de régimen local (365/1995)], de 17 de marzo de 1995 (en lo sucesivo, «Ley de régimen local de 1995»), los municipios pueden desempeñar sus funciones de forma conjunta mediante convenio. El artículo 76, apartado 2, de dicha ley autoriza a los municipios a acordar que un municipio se encargue de una función por cuenta de otro u otros municipios.

8 Según el artículo 77, apartado 1, de la citada ley, cuando, mediante convenio, un municipio desempeñe una función por cuenta de otro u otros municipios, podrá acordarse que estos otros municipios elijan a parte de los miembros del órgano que en el primer municipio se ocupe de desempeñar dicha función.

#### *Ley de régimen local de 2015*

9 La Ley de régimen local de 1995 fue derogada por la kuntalaki (410/2015) [Ley de régimen local (410/2015)], de 10 de abril de 2015 (en lo sucesivo, «Ley de régimen local de 2015»), que entró en vigor el 1 de mayo de 2015.

10 Con arreglo al artículo 8 de esta ley, un municipio puede ejecutar por sí mismo las funciones atribuidas por la ley o puede acordar la cesión de la responsabilidad de su ejecución a otro municipio o a una mancomunidad de municipios. El municipio o mancomunidad de municipios responsables de la organización del cumplimiento de dichas funciones deberán garantizar, en particular, el acceso a los servicios de que se trate en condiciones de igualdad, la definición de las necesidades, el volumen y la calidad de los servicios, la forma y supervisión de la prestación de esos servicios y el ejercicio de la competencia atribuida a la autoridad en cuestión. Además, el municipio seguirá siendo responsable de la financiación de sus funciones aun cuando la responsabilidad de su ejecución sea transferida a otro municipio o a una mancomunidad de municipios.

11 De conformidad con el artículo 49 de la Ley de régimen local de 2015, los municipios y mancomunidades de municipios pueden desempeñar sus funciones de forma conjunta mediante convenio, colaboración que puede revestir la forma de un organismo común. El artículo 50, apartado 2, de esta ley dispone que la Ley de contratación pública no se aplicará a la colaboración

entre municipios cuando esta consista en la adjudicación de un contrato por parte de un municipio o de una mancomunidad de municipios a una entidad vinculada, en el sentido del artículo 10 de dicha Ley, o cuando la mencionada ley no sea aplicable por otro motivo a la colaboración.

12 El artículo 50, apartado 1, de la Ley de régimen local de 2015 establece que, cuando un municipio acuerda la transferencia a otro municipio o a una mancomunidad de municipios de la responsabilidad de la organización de una función que le incumbe, dicha transferencia no se somete a la Ley de contratación pública.

13 Según el artículo 51, apartado 1, de la Ley de régimen local de 2015, un municipio, calificado de «municipio responsable», puede realizar una función por cuenta de otro u otros municipios de modo que los municipios dispongan de un organismo común que asuma la responsabilidad de la realización de la función. Los municipios pueden acordar que los demás municipios designen algunos de los miembros del organismo común.

14 El artículo 52, apartado 1, de esta ley dispone que el convenio de constitución del organismo común mencionado en el apartado 11 de la presente sentencia deberá concretar las funciones de dicho organismo y, en caso necesario, la transferencia de la responsabilidad de organización a que se refiere el artículo 8 de dicha ley, la composición del citado organismo y el derecho de los demás municipios a nombrar miembros del mismo, los principios del cálculo de los costes y de su reparto, así como la duración y las condiciones de rescisión de dicho convenio.

*Ley del transporte público de personas*

15 Con arreglo al artículo 12, apartado 3, de la joukkoliikennelaki (869/2009) [Ley del transporte público de personas (869/2009)], de 13 de noviembre de 2009, en su versión modificada por la laki joukkoliikennelain muuttamisesta (1219/2011) [Ley de modificación de la Ley del transporte público de personas (1219/2011)], de 9 de diciembre de 2011 (en lo sucesivo, «Ley del transporte público de personas»), la autoridad municipal regional únicamente autorizará la explotación de líneas regulares en el territorio en el que sea competente.

16 En virtud del artículo 4 de la Ley del transporte público de personas, las autoridades competentes en materia de transporte por carretera con arreglo al Reglamento n.º 1370/2007 están obligadas a establecer el nivel de servicio aplicable al transporte público en sus respectivos ámbitos de competencia. Esta disposición obliga a dichas autoridades a colaborar, en la medida necesaria, entre sí y con las mancomunidades de municipios y provincias, en el establecimiento del nivel de servicio.

17 Del artículo 5, apartado 2, de la citada ley resulta que las autoridades competentes para los transportes gestionados con arreglo al Reglamento n.º 1370/2007 son responsables de la definición de los servicios. No obstante, la responsabilidad de la planificación de líneas y horarios puede recaer en los operadores de transporte o en las autoridades, o bien se puede repartir entre ambos.

18 En virtud del artículo 6 de la Ley del transporte público de personas, las autoridades competentes deben planificar los servicios de transporte público, preferentemente, como sistemas de carácter regional o territorial, a fin de diseñar una red de transporte público eficiente. En la planificación del transporte público, dichas autoridades deben colaborar entre sí y con los municipios.

19 Con arreglo al artículo 14, apartado 4, de esta ley, a dichas autoridades les corresponde decidir la organización de los servicios de transporte público en sus respectivos ámbitos de competencia, o en de parte de ellos, con arreglo al Reglamento n.º 1370/2007.

*Ley de servicios y de medidas de apoyo a las personas con discapacidad*

20 El artículo 3 de la laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) [Ley de servicios y de medidas de apoyo a las personas con discapacidad (380/1987)], de 3 de abril de 1987, atribuye a los municipios la responsabilidad en materia de organización de los servicios de transporte de personas con discapacidad.

## Litigio principal y cuestiones prejudiciales

21 Mediante un convenio de colaboración que entró en vigor el 1 de julio de 2012 (en lo sucesivo, «convenio de colaboración en materia de transporte público»), las ciudades de Pori, Harjavalta, Kokemäki y Ulvila y el municipio de Nakkila (Finlandia) decidieron confiar algunas funciones de transporte a la ciudad de Pori, en su condición de autoridad local competente. Estas funciones las gestionan los municipios parte en el convenio de conformidad con lo previsto en los artículos 76 y 77 de la Ley de régimen local de 1995, constituyendo, a este respecto, la ciudad de Pori un organismo común.

22 La comisión de transporte público de la región de Pori (en lo sucesivo, «comisión de transporte público»), integrada por cinco miembros designados por la ciudad de Pori y por un miembro designado por cada uno de los demás municipios parte en el convenio de colaboración en materia de transporte público, actúa como autoridad competente en materia de transporte local en la ciudad de Pori únicamente en cuanto a los transportes gestionados en el área constituida por las partes en dicho convenio. El funcionamiento de la comisión de transporte público se rige por un estatuto que aprueba el Pleno municipal de la ciudad de Pori y por la normativa de gestión aprobada por dicha comisión.

23 El coste de los transportes adjudicados de conformidad con el Reglamento n.º 1370/2007 se distribuye entre los municipios parte en el mencionado convenio según las condiciones expresamente determinadas por la comisión de transporte público. En el momento de elaborar el presupuesto y el plan financiero, los municipios parte en el convenio de colaboración en materia de transporte público deben poder formular propuestas sobre los objetivos y la financiación de la colaboración.

24 El estatuto de la comisión de transporte público establece que esta actúa, como autoridad regional común competente en materia de transportes en el área que cubre el territorio de las partes en dicho convenio, bajo la autoridad del Pleno municipal y de la Junta ejecutiva municipal de la ciudad de Pori. Dicha comisión es responsable, para toda el área sometida al citado convenio, de las funciones que el Reglamento n.º 1370/2007 y la Ley del transporte público de personas atribuyen a la autoridad competente en materia de transporte público. En virtud de ello, decide las normas de organización y adjudicación del transporte público, en el sentido del citado Reglamento, explotado únicamente en su ámbito de competencia. También aprueba los contratos que se han de celebrar y decide las tarifas y precios públicos.

25 Al mismo tiempo, las ciudades de Pori y Ulvila y el municipio de Merikarvia (Finlandia), mediante un convenio de colaboración relativo a la organización y prestación de servicios sociales y sanitarios celebrado el 18 de diciembre de 2012 (en lo sucesivo, «convenio de colaboración en materia de servicios sanitarios»), sobre la base de los artículos 76 y 77 de la laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007) [Ley de reestructuración de municipios y servicios (169/2007)], de 9 de febrero de 2007, acordaron transferir a la ciudad de Pori la responsabilidad de la organización de los servicios sociales y sanitarios para todo su territorio.

26 Ese convenio se basa en el modelo denominado del «municipio responsable» establecido por las Leyes de régimen local de 1995 y de 2015. En este modelo, uno de los municipios, calificado de «municipio responsable», asume, en el contexto de un convenio celebrado entre distintos municipios, y por cuenta de estos, una función que les corresponde.

27 El convenio de colaboración en materia de servicios sanitarios designa a la ciudad de Pori como la «ciudad [o municipio] responsable» o la «ciudad anfitriona», mientras que la ciudad de Ulvila y el municipio de Merikarvia son calificados de «municipios parte».

28 Este convenio establece que el dispositivo de servicios sociales y sanitarios constituye un todo coherente, desarrollado conjuntamente por el municipio responsable y los municipios parte en el mismo. El municipio responsable evalúa y define las necesidades de los residentes en materia de servicios sociales y sanitarios, decide la amplitud y la calidad de los servicios sociales y sanitarios prestados a los residentes, vela por que estos dispongan de los servicios necesarios y decide asimismo cómo se prestan dichos servicios. Es además responsable de la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios sociales y sanitarios y de su control y seguimiento.

29 En la práctica, la responsabilidad de la organización de los servicios sociales y sanitarios comprendidos en el área de colaboración incumbe a la comisión de garantía de los derechos sociales fundamentales de la ciudad de Pori, que es una comisión mixta, compuesta por dieciocho miembros: tres son nombrados por la ciudad de Ulvila, dos por el municipio de Merikarvia y los trece restantes por la ciudad de Pori. Además, el convenio de colaboración en materia de servicios sanitarios establece que el Pleno municipal de la ciudad de Pori aprueba el estatuto de esta comisión y determina su ámbito de actuación y sus funciones. Esta asume la plena responsabilidad de los servicios sociales y sanitarios, de sus medios y del presupuesto necesario. En su ámbito de actuación, aprueba, en particular, los convenios que hayan de celebrarse y decide los precios públicos debidos por los servicios y demás prestaciones en cuestión, de conformidad con los criterios generales establecidos por el Pleno municipal de la ciudad de Pori. Por otra parte, la comisión de garantía de los derechos sociales fundamentales de la ciudad de Pori elabora anualmente un plan de servicios que define el contenido específico de estos, plan cuyo proyecto se somete previamente, para dictamen, a los municipios parte en el convenio de colaboración en materia de servicios sanitarios. Por último, este convenio establece que la gestión económica de los servicios sociales y sanitarios se basa en un presupuesto, un plan financiero y un plan de servicios sociales y sanitarios elaborados conjuntamente, así como en un seguimiento de los gastos y de la utilización de dichos servicios. Los costes se distribuyen en función de la utilización de los servicios sociales y sanitarios, de modo que cada municipio abona el coste real de los servicios utilizados por su propia población y por los residentes de los que es responsable.

30 Mediante decisión de 4 de mayo de 2015, la comisión de garantía de los derechos sociales fundamentales de la ciudad de Pori decidió que el transporte de personas con discapacidad a las unidades de trabajo y de actividades de día en autobuses de suelo bajo los realizase, para toda el área sometida al convenio de colaboración en materia de servicios sanitarios, la ciudad de Pori como función propia, a través de Porin Linjat Oy, sociedad anónima que pertenece íntegramente a la ciudad de Pori. En consecuencia, para ese contrato de transporte de personas con discapacidad, la ciudad de Pori no recurrió a una licitación, sino que lo adjudicó directamente a Porin Linjat, con arreglo al régimen del contrato «in house», que el Derecho finlandés califica de «adjudicación a una entidad vinculada».

31 No obstante, la ciudad de Pori indica que anteriormente había celebrado otros dos contratos con Porin Linjat en el contexto del convenio de colaboración en materia de transporte público, a saber, en primer lugar, el contrato de adjudicación del transporte para el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de mayo de 2016, relativo al grado de gestión del transporte público en la ciudad de Pori y a los servicios que debían adjudicarse a operadores, celebrado el 5 de septiembre de 2013, que tenía por objeto las líneas de transporte que enlazaban la ciudad de Pori, el municipio de Nakkila y las ciudades de Harjavalta y Kokemäki y, en segundo lugar, el contrato celebrado el 11 de junio de 2014, relativo al transporte entre las ciudades de Pori y Ulvila, que abarcaba el período comprendido entre el 1 de julio de 2014 y el 31 de mayo de 2016.

32 Lyttylän Liikenne Oy impugnó la decisión de la comisión de garantía de los derechos sociales fundamentales de la ciudad de Pori, de 4 de mayo de 2015, ante el markkinaoikeus (Tribunal de lo Mercantil, Finlandia), que la anuló debido a que, por una parte, Porin Linjat no puede calificarse de «entidad vinculada» ni de «operador interno» de la ciudad de Pori, en el sentido del artículo 10 de la Ley (348/2007), y, por otra, ningún otro motivo establecido en dicha ley justifica que el contrato controvertido en el litigio principal no esté sometido a la obligación de licitación. Dicho tribunal considera que, a diferencia de la ciudad de Pori, que cuenta con cinco representantes en la comisión de transporte público, los demás municipios parte en el convenio de colaboración en materia de servicios sanitarios solo tienen un representante en esa comisión, de modo que no pueden controlar a Porin Linjat. En su opinión, de ello se infiere que el beneficio obtenido por esta sociedad en concepto de explotación de los transportes públicos de esos municipios no puede tomarse en consideración para valorar si dicha sociedad realiza la parte esencial de su actividad a favor del poder adjudicador que la controla, en el caso de autos la ciudad de Pori. Aunque la explotación del transporte se fundamenta parcialmente en actos adoptados por la ciudad de Pori, el importe del volumen de negocios realizado por Porin Linjat en concepto de explotación del transporte de esta ciudad no basta para acreditar la existencia de una relación entre la ciudad de Pori y una entidad vinculada, ya que Porin Linjat no realiza la parte esencial de su actividad a favor de su único accionista.

33 La ciudad de Pori, apoyada por Porin Linjat, interpuso un recurso de casación ante el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Finlandia), en el que alega que esta última es una entidad vinculada a ella. Sostiene que Porin Linjat es una entidad que pertenece a la ciudad de Porin y que es controlada por esta, y que, desde 2009, no ha participado, como licitadora, en licitaciones de servicios de transporte. Además, en modo alguno compite en el mercado. Sobre la base del convenio de colaboración en materia de transporte público, las ciudades de Harjavalta, Kokemäki y Ulvila y el municipio de Nakkila confiaron a la ciudad de Pori la responsabilidad de gestionar, como municipio responsable, el funcionamiento de los transportes públicos de los municipios participantes en la colaboración. En consecuencia, concluye que el volumen de negocios generado por la explotación, por Porin Linjat, de estos transportes en el territorio de dichos municipios corresponde a la ciudad de Pori. Así, más del 90 % del volumen de negocios de Porin Linjat se realiza en concepto de explotación del transporte de la ciudad de Pori.

34 El tribunal remitente se pregunta si el convenio de colaboración en materia de servicios sanitarios puede no estar sometido, por su naturaleza, al ámbito de aplicación de la Directiva 2004/18, debido a que materializa una transferencia de competencias o una colaboración entre entidades pertenecientes al sector público, o por cualquier otro motivo.

35 A este respecto, el tribunal remitente señala que la colaboración entre los municipios de la región de Pori se basa, por lo que respecta a la prestación tanto de los servicios sociales y sanitarios como de los servicios de transporte, en el modelo denominado del «municipio responsable». Pues bien, ese tribunal se pregunta si los contratos adjudicados por el municipio responsable no están sometidos a la obligación de licitación cuando ese municipio o su entidad vinculada adquieren servicios por cuenta de municipios del área de colaboración destinados a sus habitantes. El tribunal remitente estima que el modelo denominado del «municipio responsable» puede entenderse como una transferencia de competencias, tal como se ha sido interpretado en la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985). Sin embargo, esa sentencia no aborda expresamente la cuestión de si la obligación de licitación establecida en la legislación de la Unión en materia de contratación pública debe aplicarse a las medidas posteriores a una transferencia de competencias.

36 El tribunal remitente indica que, en su caso, el modelo denominado del «municipio responsable» también podría calificarse de «colaboración entre entidades pertenecientes al sector público». Sin embargo, en ese supuesto, habría que precisar si el municipio responsable puede recurrir, con motivo de la organización de los servicios en favor de los demás poderes adjudicadores que participan en la colaboración, a entidades a él vinculadas sin licitación.

37 También se plantea si, por un lado, para determinar la parte del volumen de negocios de Porin Linjat realizada en concepto de explotación del transporte público de la ciudad de Pori ha de considerarse el volumen de negocios correspondiente a los transportes regionales que la ciudad de Pori organiza, como autoridad competente, por cuenta de las ciudades de Harjavalta, Kokemäki y Ulvila y del municipio de Nakkila al amparo del convenio de colaboración en materia de transporte público, y, por otro, si la parte del volumen de negocios de Porin Linjat realizada en concepto de explotación del transporte público de la ciudad de Pori es tal que esa sociedad puede ser calificada de «entidad controlada» por dicha ciudad.

38 Dado que, por una parte, la ciudad de Pori adjudica contratos de servicios de transporte regional, por su propia cuenta pero también por la de los demás municipios parte en el convenio de colaboración en materia de transporte público, y, por otra, esos municipios soportan parte de los costes de los servicios adjudicados, se plantea la cuestión de si la ciudad de Pori puede ser considerada poder adjudicador de todo el transporte regional y si, por tanto, se han de computar todos esos contratos al calcular el volumen de negocios realizado por Porin Linjat en concepto de explotación del transporte público de esa ciudad.

39 En estas circunstancias, el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva [2004/18] en el sentido de que el modelo [denominado] del “municipio responsable”, basado en un convenio de colaboración entre municipios como el controvertido [en el litigio principal], cumple los requisitos de una transferencia de competencias no comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva (sentencia de 21 de diciembre de 2016, Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985), o los de una cooperación horizontal no sujeta a la obligación de licitación (sentencia de 13 de junio de 2013, Piepenbrock, C-386/11, EU:C:2013:385, y jurisprudencia citada), o bien constituye un tercer caso diferente?

2) Si el modelo [denominado] del “municipio responsable” basado en un convenio de colaboración cumple los requisitos de una transferencia de competencias, en el caso de una adjudicación de contratos efectuada tras la transferencia de competencias, ¿se considera poder adjudicador a la autoridad que ha recibido la competencia transferida, y puede dicha autoridad, como municipio responsable en virtud de la competencia transferida por otros municipios, adjudicar contratos de servicios a una entidad vinculada sin convocar una licitación, en circunstancias en las que la adjudicación de tales contratos de servicios, sin la figura del municipio responsable, habría sido competencia de los municipios que transfirieron la competencia?

3) Si, en cambio, el modelo [denominado] del “municipio responsable” basado en un convenio de colaboración cumple los requisitos de una cooperación horizontal, ¿pueden los municipios colaboradores adjudicar contratos de servicios, sin convocar una licitación, a uno de dichos municipios que, sin convocar una licitación, los ha adjudicado a una entidad vinculada?

4) Al examinar si una sociedad realiza la mayor parte de su actividad para el municipio que ejerce el control sobre ella, ¿se tiene en cuenta, en el cálculo del volumen de negocios correspondiente a dicho municipio, el volumen de negocios de una sociedad de la que es propietario el municipio y que presta servicios de transporte en el sentido del [Reglamento n.º 1370/2007], en la medida en que esta sociedad obtenga dicho volumen de negocios con el transporte organizado por el municipio como autoridad competente en el sentido de dicho Reglamento?»

## Sobre las cuestiones prejudiciales

### *Observaciones preliminares*

40 En primer término, aunque, a diferencia del convenio de colaboración en materia de servicios sanitarios, el tribunal remitente no mencione expresamente la naturaleza jurídica del convenio de colaboración en materia de transporte público, de la petición de decisión prejudicial se desprende que, mediante este último convenio, las ciudades de Harjavalta, Kokemäki y Ulvila y el municipio de Nakkila confiaron a la ciudad de Pori la responsabilidad de gestionar, como municipio responsable, el funcionamiento de los transportes públicos de los municipios colaboradores.

41 Así pues, de la resolución de remisión parece desprenderse que el convenio de colaboración en materia de transporte público se basa, al igual que el convenio de colaboración en materia de servicios sanitarios, en el modelo denominado del «municipio responsable».

42 En consecuencia, el Tribunal de Justicia analizará las cuestiones prejudiciales planteadas por el tribunal remitente partiendo de esa premisa.

43 En segundo término, resulta que el convenio de colaboración en materia de transporte público y el convenio de colaboración en materia de servicios sanitarios no fueron celebrados por las mismas partes. En efecto, el convenio de colaboración en materia de transporte público vincula a las ciudades de Pori, Harjavalta, Kokemäki y Ulvila y al municipio de Nakkila. El convenio de colaboración en materia de servicios sanitarios fue celebrado por las ciudades de Pori y Ulvila y el municipio de Merikarvia.

44 Por último, procede señalar que, en su condición de «municipio responsable», la ciudad de Pori debe prestar los servicios objeto de esos dos convenios. Para ello, se sirve de una entidad vinculada, es decir, un operador interno, de la que es propietaria y sobre la que ejerce su control, Porin Linjat.

### *Sobre la primera cuestión prejudicial*

45 Mediante su primera cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva 2004/18 debe interpretarse en el sentido de que un convenio a tenor del cual los municipios parte en él confían a uno de ellos la responsabilidad de la organización de servicios en su favor está excluido del ámbito de aplicación de la Directiva 2004/18 debido a que constituye una transferencia de competencias, a efectos del artículo 4 TUE, apartado 2, tal como ha sido interpretado en la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), o una cooperación entre poderes adjudicadores no sometida a la obligación de licitación, con arreglo a la sentencia de 13 de junio de 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385).

46 Como observó el Tribunal de Justicia en la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), apartados 40 y 41, el reparto de las competencias dentro de un Estado miembro disfruta de la protección conferida por el artículo 4 TUE, apartado 2, según el cual la Unión debe respetar la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Por otro lado, puesto que este reparto de competencias no es inamovible, la protección conferida por esa disposición se refiere también a las reorganizaciones de competencias en el interior de un Estado miembro. Tales reorganizaciones, que pueden tomar, en particular, la forma de transferencias voluntarias de competencias entre autoridades públicas, tienen por consecuencia que una autoridad anteriormente competente se libere de la obligación y la potestad para ejercitar/desempeñar una función pública determinada mientras que a otra autoridad se le confíe en adelante esa obligación y esa potestad.

47 De los apartados 42 a 44 de la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), también se desprende que tal transferencia de competencias no reúne todos los requisitos establecidos por la definición del concepto de «contrato público». En efecto, solo un contrato celebrado a título oneroso puede constituir un contrato público incluido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/18. Dicho carácter oneroso implica que el poder adjudicador que concluye un contrato público recibe en virtud de este, a cambio de una contrapartida, una prestación que debe tener un interés económico directo para él. El carácter sinalagmático del contrato es así una característica esencial de un contrato público. Pues bien, el propio hecho de que una autoridad pública deje de ser titular de una competencia que tenía atribuida anteriormente, hace desaparecer cualquier interés económico en la realización de las funciones que corresponden a dicha competencia.

48 Dicho esto, para poder calificar de acto de organización interna, comprendido en el artículo 4 TUE, apartado 2, una transferencia de competencias entre autoridades públicas, es necesario que la autoridad pública a la que se atribuye una competencia tenga la facultad de organizar el cumplimiento de las funciones inherentes a dicha competencia, así como de establecer el marco normativo de esas funciones, y que disponga de una autonomía financiera que le permita garantizar su financiación. Así pues, la autoridad inicialmente competente no puede conservar la responsabilidad principal relativa a las referidas funciones, ni reservarse el control financiero de estas ni aprobar previamente las decisiones que pretenda tomar la entidad a la que se adhirió. Por tanto, una transferencia de competencias presupone que la autoridad pública que resulta ahora competente ejerza dicha competencia de manera autónoma y bajo su propia responsabilidad (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985, apartados 49 y 51).

49 Sin embargo, la autonomía de actuación de la autoridad pública a la que se atribuye una competencia no implica que la entidad que resulta ahora competente deba sustraerse a toda influencia de cualquier otra entidad pública. En efecto, una entidad que transfiere una competencia puede conservar cierta facultad de supervisión de las funciones relacionadas con el servicio público así transferido. No obstante, tal influencia, que puede ejercerse a través de un órgano, como una junta general compuesta por representantes de las entidades territoriales anteriormente competentes, excluye, en principio, toda injerencia en la forma concreta de cumplimiento de las funciones comprendidas en la competencia transferida (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985, apartado 52).

50 En el caso de autos, de la resolución de remisión se desprende, en primer término, que mediante el convenio de colaboración en materia de servicios sanitarios los municipios parte en ese acuerdo transfieren en favor de la ciudad de Pori la responsabilidad de la organización de los servicios sociales y sanitarios de dichos municipios. Esa transferencia voluntaria de competencias tiene su origen en la Ley (169/2007).

51 En segundo término, la gestión del área de colaboración establecida de este modo se organiza según lo previsto en los artículos 76 y 77 de la Ley de régimen local de 1995. De ello resulta que el convenio de colaboración en materia de servicios sanitarios confiere, por tanto, al municipio responsable la responsabilidad de evaluar y definir las necesidades de los residentes de los municipios interesados en materia de servicios sociales y sanitarios, de decidir la amplitud y la calidad de los servicios sociales y sanitarios prestados a esos residentes y de velar por que estos dispongan de los servicios necesarios. El municipio responsable adopta las decisiones relativas al modo de prestación de los servicios, a la disponibilidad, accesibilidad y calidad de dichos servicios, y a su control y seguimiento.

52 En tercer término, la responsabilidad de la organización de los servicios sociales y sanitarios comprendidos en el área de colaboración se confía, en la práctica, a un organismo común, en el caso de autos la comisión de garantía de los derechos sociales fundamentales de la ciudad de Pori, cuya composición y funciones se describen en el apartado 29 de la presente sentencia.

53 En cuarto término, el convenio de colaboración en materia de servicios sanitarios establece que el Pleno municipal de la ciudad de Pori aprueba el estatuto de esa comisión y determina su ámbito de actuación y sus funciones.

54 En quinto término, dicho convenio de colaboración establece que la gestión económica de los servicios sociales y sanitarios se basa en un presupuesto, un plan financiero y un plan de servicios sociales y sanitarios elaborados conjuntamente por los municipios parte en el convenio y en un seguimiento de los gastos y de la utilización de dichos servicios.

55 En sexto término, los costes de los servicios sociales y sanitarios se distribuyen en función de la utilización de dichos servicios, de modo que cada municipio abona el coste real de los servicios sociales y sanitarios utilizados por su propia población y por los residentes de los que es responsable.

56 Así pues, sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde efectuar al tribunal remitente, parecen cumplirse los requisitos de una transferencia de competencias, a efectos del artículo 4 TUE, apartado 2, de modo que el convenio de colaboración en materia de servicios sanitarios no parece que sea un «contrato público» en el sentido del artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva 2004/18. Por tanto, ese convenio de colaboración ha de excluirse del ámbito de aplicación de la Directiva 2004/18.

57 En estas circunstancias, no resulta necesario examinar si el convenio de colaboración en materia de servicios sanitarios también puede constituir una cooperación entre poderes adjudicadores no sometida a la obligación de licitación, con arreglo a las sentencias de 9 de junio de 2009, Comisión/Alemania (C-480/06, EU:C:2009:357), y de 13 de junio de 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385).

58 Por tanto, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva 2004/18 debe interpretarse en el sentido de que un convenio a tenor del cual los municipios parte en él confían a uno de ellos la responsabilidad de la organización de servicios en favor de esos municipios está excluido del ámbito de aplicación de dicha Directiva debido a que constituye una transferencia de competencias, a efectos del artículo 4 TUE, apartado 2, tal como ha sido interpretado en la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985).

### *Sobre las cuestiones prejudiciales segunda y cuarta*

59 Mediante sus cuestiones prejudiciales segunda y cuarta, que procede analizar conjuntamente, el tribunal remitente pretende que se dilucide, en esencia, si el artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva 2004/18 debe interpretarse en el sentido de que un convenio de colaboración a tenor del cual las partes de dicho convenio transfieren a una de ellas la responsabilidad de la organización de servicios en su favor permite considerar, con ocasión de adjudicaciones posteriores a dicha transferencia, que dicho municipio es el poder adjudicador y lo faculta para confiar, sin licitación previa, a una entidad «in house» la prestación de servicios que no solo satisfacen sus propias necesidades, sino también las de los demás municipios parte en dicho convenio, cuando, sin esa transferencia de competencias, los citados municipios hubieran debido satisfacer ellos mismos sus propias necesidades.

60 De la respuesta a la primera cuestión prejudicial se desprende que, sin perjuicio de las comprobaciones a cargo del tribunal remitente, mediante un dispositivo como el modelo denominado del «municipio responsable» se transfieren competencias, a efectos del artículo 4 TUE, apartado 2, tal como ha sido interpretado en la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985).

61 Ahora bien, por su naturaleza, una transferencia de competencias de este tipo conlleva un desapoderamiento de los demás municipios parte en el convenio de colaboración a favor del municipio responsable. En efecto, como se ha indicado en el apartado 26 de la presente sentencia, en el modelo denominado del «municipio responsable», este municipio asume por cuenta de los demás municipios una función cuyo cumplimiento garantizaba hasta entonces cada municipio.

62 Así pues, a raíz de esa transferencia, el municipio responsable se subroga, en cierto modo, en las facultades y obligaciones de las otras partes contractuales en cuanto a la prestación de los servicios objeto de un convenio de colaboración basado en el modelo denominado del «municipio responsable».

63 De ello resulta que, en el caso de autos, corresponde al beneficiario de la transferencia de competencias —el municipio responsable— satisfacer las necesidades de los demás municipios parte en el convenio de colaboración en materia de servicios sanitarios y, por tanto, prestar los servicios sociales y sanitarios controvertidos en el litigio principal en todo el territorio al que se aplica dicho convenio, si bien cada municipio sigue adeudando el coste real de los servicios utilizados por su propia población y por los residentes de los que es responsable.

64 Por tanto, para no privar de efecto útil a una transferencia de competencias, a efectos del artículo 4 TUE, apartado 2, tal como ha sido interpretado en la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), en la adjudicación de un servicio, la autoridad a la que se ha transferido la función debe ser considerada forzosamente el poder adjudicador respecto a esa función, y debe serlo en todo el territorio de los municipios parte en el convenio mediante el que se transfieren competencias.

65 No obstante, hay que valorar si ese poder adjudicador puede recurrir a una entidad «in house», no solo para satisfacer sus propias necesidades, sino también las de los municipios que le transfirieron competencias.

66 En una adjudicación «in house», se considera que el poder adjudicador recurre a sus propios medios. En efecto, aunque el adjudicatario sea jurídicamente distinto del poder adjudicador, prácticamente forma parte de sus servicios internos siempre que se cumplan dos requisitos. En primer término, el poder adjudicador debe ejercer sobre el adjudicatario un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios. En segundo término, dicho adjudicatario debe realizar la parte esencial de su actividad a favor del poder o los poderes adjudicadores que tienen su propiedad (véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de noviembre de 1999, Teckal, C-107/98, EU:C:1999:562, apartado 50, y de 11 de mayo de 2006, Carbotermo y Consorzio Alisei, C-340/04, EU:C:2006:308, apartado 33).

67 El primer requisito, relativo al control de la autoridad pública, se considera cumplido, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando el poder adjudicador sea titular, solo o junto con otros poderes públicos, de la totalidad del capital de la sociedad adjudicataria. En efecto, este hecho suele indicar, en principio, que el poder adjudicador ejerce sobre esa sociedad un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios (sentencias de 19 de abril de 2007, Asemfo, C-295/05, EU:C:2007:227, apartado 57, y de 13 de noviembre de 2008, Coditel Brabant, C-324/07, EU:C:2008:621, apartado 30).

68 Aunque, a fecha de hoy, el Tribunal de Justicia solo haya admitido recurrir a la adjudicación «in house» en supuestos en los que el poder adjudicador era titular de todo o parte del capital del adjudicatario, de ello no cabe deducir que, en un dispositivo como el modelo denominado del «municipio responsable» con arreglo al Derecho finlandés, un poder adjudicador —en el caso de autos el municipio responsable— no pueda optar por una adjudicación «in house» para satisfacer las necesidades de los poderes adjudicadores con los que celebró un convenio basado en dicho modelo únicamente porque los demás municipios parte en dicho convenio no posean participación alguna en el capital de la entidad «in house». En efecto, el criterio de ser titular de parte del capital no puede

ser el único medio de alcanzar dicho objetivo, ya que el control análogo al que ejercen los poderes adjudicadores sobre sus propios servicios puede manifestarse de un modo distinto a un enfoque capitalista.

69 A este respecto, procede señalar, en primer lugar, que de la respuesta a la primera cuestión prejudicial y de los apartados 40 a 42 de la presente sentencia se desprende que, en el caso de autos, fueron transferidas a la ciudad de Pori competencias de otros municipios, no solo al amparo del convenio de colaboración en materia de transporte público, sino también al amparo del convenio de colaboración en materia de servicios sanitarios. Además, de los apartados 60 a 64 de la presente sentencia resulta que, a raíz de esas trasferencias de competencias, la ciudad de Pori, como «municipio responsable», asume por cuenta de los municipios parte las funciones que estos le confiaron. Consta asimismo que el adjudicatario, Porin Linjat, es una entidad vinculada a la ciudad de Porin, que la controla. De ello se infiere que, en una adjudicación de servicios, la ciudad de Pori debe ser considerada forzosamente el poder adjudicador respecto a esas funciones.

70 En segundo lugar, suponiendo que, a raíz de una transferencia de competencias, a efectos del artículo 4 TUE, apartado 2, tal como ha sido interpretado en la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), sea aplicable la exigencia de un control sobre la entidad «in house» ejercido conjuntamente por el poder adjudicador beneficiario de la transferencia de competencias y los demás poderes adjudicadores que renunciaron al ejercicio de la competencia de que se trate, basta señalar que el modelo denominado del «municipio responsable» ofrece a los municipios parte en un convenio basado en ese modelo, a pesar de que no posean participación alguna en el capital de la entidad «in house», la posibilidad de ejercer, al igual que el municipio responsable, una influencia determinante, tanto sobre los objetivos estratégicos como sobre las decisiones importantes del adjudicatario y, por tanto, un control efectivo, estructural y funcional sobre este (véanse, por analogía, las sentencias de 13 de octubre de 2005, Parking Brixen, C-458/03, EU:C:2005:605, apartado 65; de 11 de mayo de 2006, Carbotermo y Consorzio Alisei, C-340/04, EU:C:2006:308, apartado 36; de 29 de noviembre de 2012, Econord, C-182/11 y C-183/11, EU:C:2012:758, apartado 27, y de 8 de mayo de 2014, Datenlotsen Informationssysteme, C-15/13, EU:C:2014:303, apartado 26).

71 En cuanto al segundo requisito mencionado en el apartado 66 de la presente sentencia, según el cual el adjudicatario debe realizar la parte esencial de su actividad a favor del o de los poderes adjudicadores que tienen su propiedad, procede señalar que, en el supuesto de que una empresa sea propiedad de varios entes territoriales, ese requisito puede considerarse satisfecho si dicha empresa realiza lo esencial de su actividad con dichos entes territoriales considerados en su conjunto y no solamente con uno de ellos en concreto (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de mayo de 2006, Carbotermo y Consorzio Alisei, C-340/04, EU:C:2006:308, apartados 70 y 71). Este requisito tiene por objeto garantizar que la Directiva 2004/18 siga siendo aplicable en el caso de que una empresa controlada por uno o varios entes territoriales opere en el mercado y pueda competir, por tanto, con otras empresas. En efecto, una empresa no carece necesariamente de libertad de acción por el mero hecho de que el ente o entes territoriales a los que pertenece controlen las decisiones que la conciernen, si aún puede desarrollar una parte importante de su actividad económica con otros operadores (sentencia de 8 de diciembre de 2016, Undis Servizi, C-553/15, EU:C:2016:935, apartados 32 y 33 y jurisprudencia citada).

72 Así pues, procede analizar si pueden asimilarse a actividades realizadas a favor del poder adjudicador los servicios adjudicados a una entidad «in house» sobre la base de dos convenios de colaboración que, en primer término, transfieren competencias al mismo municipio responsable, en segundo término, versan sobre servicios distintos, en tercer término, no reúnen a las mismas partes y, por último, están destinados a satisfacer tanto las necesidades del propio poder adjudicador como las de los demás poderes adjudicadores parte en dichos convenios.

73 Sin perjuicio de las comprobaciones a cargo del tribunal remitente, de los datos de los que dispone el Tribunal de Justicia, recordados en los apartados 10, 24 a 26, 29 a 31 y 33 de la presente sentencia, se desprende que la ejecución de los dos convenios de colaboración controvertidos en el litigio principal parece conllevar ciertas garantías que pueden impedir que la entidad «in house» adquiera una vocación de mercado y un margen de autonomía que pongan en precario el control ejercido tanto por la ciudad de Porin como las otras partes en los convenios (véase, por analogía, la sentencia de 13 de noviembre de 2008, Coditel Brabant, C-324/07, EU:C:2008:621, apartado 36).

74 Dado que esos convenios de colaboración incluyen garantías suficientes que pueden evitar cualquier menoscabo de la competencia, es indiferente que los ámbitos de aplicación personal y material de dichos convenios no coincidan.

75 De ello resulta que, para determinar si la entidad «in house» realiza la parte esencial de su actividad a favor del poder o de los poderes adjudicadores que la controlan, hay que tener en cuenta todas las actividades que realiza en el marco de los dos convenios de colaboración controvertidos en el litigio principal.

76 Por tanto, en las circunstancias del asunto principal, para calcular la parte del volumen de negocios realizado por Porin Linjat en concepto de explotación de los servicios controvertidos en el litigio principal, procede sumar el volumen de negocios realizado por dicha sociedad a petición de la ciudad de Porin al amparo del convenio de colaboración en materia de servicios sanitarios, por una parte, y del convenio de colaboración en materia de transporte público, por otra, para satisfacer sus propias necesidades, al realizado por dicha sociedad a petición de los municipios parte en dichos convenios.

77 A la vista de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda y cuarta que el artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva 2004/18 debe interpretarse en el sentido de que un convenio de colaboración a tenor del cual los municipios parte en él transfieren a uno de ellos la responsabilidad de la organización de servicios en favor de estos municipios permite considerar, con ocasión de adjudicaciones posteriores a dicha transferencia, que dicho municipio es el poder adjudicador y lo faculta para confiar, sin licitación previa, a una entidad «in house» la prestación de servicios que no solo satisfacen sus propias necesidades, sino también las de los demás municipios parte en dicho convenio, aun cuando, sin esa transferencia de competencias, los citados municipios hubieran debido satisfacer ellos mismos sus propias necesidades.

### *Sobre la tercera cuestión prejudicial*

78 Habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión prejudicial, no procede responder a la tercera.

## Costas

79 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) declara:

1) **El artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, debe interpretarse en el sentido de que un convenio a tenor del cual los municipios parte en él confían a uno de**

**ellos la responsabilidad de la organización de servicios en favor de dichos municipios está excluido del ámbito de aplicación de dicha Directiva debido a que constituye una transferencia de competencias, a efectos del artículo 4 TUE, apartado 2, tal como ha sido interpretado en la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985).**

2) **El artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva 2004/18 debe interpretarse en el sentido de que un convenio de colaboración a tenor del cual los municipios parte en él transfieren a uno de ellos la responsabilidad de la organización de servicios en favor de estos municipios permite considerar, con ocasión de adjudicaciones posteriores a dicha transferencia, que dicho municipio es el poder adjudicador y lo faculta para confiar, sin licitación previa, a una entidad «in house» la prestación de servicios que no solo satisfacen sus propias necesidades, sino también las de los demás municipios parte en dicho convenio, aun cuando, sin esa transferencia de competencias, los citados municipios hubieran debido satisfacer ellos mismos sus propias necesidades.**

Firmas