

ELS SERVEIS PÚBLICS LOCALS EN EL QUARANTÈ ANIVERSARI DE LA PROMULGACIÓ DE LA LLEI REGULADORA DE LES BASES DEL RÈGIM LOCAL¹

José Luis Martínez-Alonso Camps²

Director

Gabinet Jurídic, Generalitat de Catalunya

Professor associat de ciència política, dret constitucional i filosofia del dret

Universitat de Barcelona

Resum

L'article analitza els serveis públics en el marc de l'Estat social (art. 1.1 de la Constitució espanyola [CE]) i els governs locals com a agents de benestar. Examina l'activitat de servei públic, les competències municipals i la classificació de les formes de gestió dels serveis, que desplega començant per les caracteritzades per l'exclusivitat en la intervenció d'entitats públiques (gestió directa), ja sigui la d'una única entitat, ja sigui amb la col·laboració entre diverses o bé donant lloc a personificacions instrumentals locals (PIL) sota les configuracions d'organisme autònom, entitat pública empresarial, societat mercantil, mancomunitat de municipis o consorci.

El segon criteri de classificació incorpora la participació d'un privat (gestió indirecta). Dins d'aquesta forma s'inclouen figures diferenciades per raó del vincle jurídic entre l'entitat local i qui gestiona el servei: si té caràcter contractual, amb les modalitats de concessió de serveis o contracte de serveis, en funció de si es produeix transferència de risc operacional al contractista en la seva gestió, en aplicació de la Llei de contractes del sector públic de 2017; o si s'estableix una relació jurídica de caràcter no contractual, tot desenvolupant les directives comunitàries de 2014, respecte dels serveis a les persones, mitjançant les figures de la gestió delegada, el concert social o altres d'anàlogues.

Malgrat les crisis econòmiques i les limitacions sobre l'efectivitat de l'autonomia local, la resiliència mostrada pels governs locals i la seva capacitat per a mantenir els sistemes de benestar constitueixen el millor bagatge per a commemorar els quaranta anys de la promulgació de la Llei de les bases del règim local de 1985.

Paraules clau: Estat social, governs locals, serveis públics, formes de gestió pública directa, formes de

1. Agraïixo a la *Revista Catalana d'Administració Pública* l'oportunitat que m'ha brindat per retre homenatge a aquest subsistema local en el qual he estat prestant serveis fins al setembre del 2024, primer com a secretari interventor (Ajuntament de Prats de Lluçanès, 1981) i després com a lletrat (Diputació de Barcelona, 1984). També agraïixo els comentaris de les persones que han efectuat l'avaluació cega, els suggeriments de les quals he incorporat en la mesura de les possibilitats de les dimensions d'aquest article.

2. ORCID 0009-0002-3363-6059.

gestió pública indirecta, sector públic local, personificacions instrumentals locals (PIL), Llei reguladora de les bases del règim local.

LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES EN EL CUARENTAVO ANIVERSARIO DE LA PROMULGACIÓN DE LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL

Resumen

El artículo analiza los servicios públicos en el marco del Estado social (art. 1.1 de la Constitución española) y los gobiernos locales como agentes de bienestar. Examina la actividad de servicio público, las competencias municipales y la clasificación de las formas de gestión de los servicios, que desarrolla empezando por las caracterizadas por la exclusividad en la intervención de entidades públicas (gestión directa), ya sea por una sola entidad, ya sea con la colaboración entre varias o dando lugar a personificaciones instrumentales locales (PIL) bajo las configuraciones de organismo autónomo, entidad pública empresarial, sociedad mercantil, mancomunidad de municipios o consorcio.

El segundo criterio de clasificación incorpora la participación de un privado (gestión indirecta). Dentro de esta forma se incluyen figuras diferenciadas por razón del vínculo jurídico entre la entidad local y quien gestiona el servicio: si tiene carácter contractual, con las modalidades de concesión de servicios o contrato de servicios, en función de si se produce transferencia de riesgo operacional al contratista en su gestión, en aplicación de la Ley de contratos del sector público de 2017; o si se establece una relación jurídica de carácter no contractual, desarrollando las directivas comunitarias de 2014, respecto de los servicios a las personas, mediante las figuras de la gestión delegada, el concierto social u otras análogas.

A pesar de las crisis económicas y las limitaciones sobre la efectividad de la autonomía local, la resiliencia mostrada por los gobiernos locales y su capacidad para mantener unos sistemas de bienestar constituyen el mejor bagaje para conmemorar los cuarenta años de la promulgación de la Ley de las bases del régimen local de 1985.

Palabras clave: Estado social, gobiernos locales, servicios públicos, formas de gestión pública directa, formas de gestión pública indirecta, sector público local, personificaciones instrumentales locales (PIL), Ley reguladora de las bases del régimen local.

LOCAL PUBLIC SERVICES ON THE FORTIETH ANNIVERSARY OF THE PROMULGATION OF THE LAW REGULATING THE BASIS OF THE LOCAL REGIME

Abstract

This article analyzes public services within the framework of the welfare state (art. 1.1 Spanish Constitution) and local governments as agents of welfare. It examines public service activity, municipal competencies, and the classification of service management methods, developing them starting with those characterized by exclusive intervention by public entities (direct management), whether by a single entity, with collaboration between several, or giving rise to local instrumental personifications (PIL), under the configurations of autonomous bodies, public business entities, commercial company, associations of municipalities, or consortium.

The second classification criterion incorporates the participation of a private party (indirect management); this form includes differentiated forms based on the legal relationship between the lo-

cal entity and the service manager: whether it is contractual in nature, under the modalities of service concession or service contract, depending on whether operational risk is transferred to the contractor in its management, in application of the Public Sector Contracts Law of 2017; or if a non-contractual legal relationship is established, developing the 2014 Community directives, regarding services to people, through the figures of delegated management, social agreement or other similar ones.

Despite economic crises and limitations on the effectiveness of local autonomy, the resilience demonstrated by local governments and their ability to maintain welfare systems constitute the best evidence to commemorate the forty years of the promulgation of the 1985 Law regulating the basis of the local regime.

Keywords: Welfare state, local governments, public services, direct and indirect forms of public management, local public sector, local instrumental personifications (PIL), Law regulating the foundations of local government.

Sumari: 1. Introducció. 1.1. L'activitat de servei públic en l'àmbit local. 1.2. Competències municipals i serveis públics locals. 1.3. Establiment, modificació i supressió dels serveis. 1.4. Classificació de les formes de gestió dels serveis. 2. Formes de gestió directa: consideracions generals. 3. Prestació de serveis per una sola administració local sense personificació instrumental. 3.1. Gestió per l'entitat local. 3.2. Gestió mitjançant una organització especial desconcentrada. 4. Prestació mitjançant organismes públics: organisme autònom i entitat pública empresarial. 4.1. Introducció. 4.2. Procediment de constitució i aprovació dels estatuts. 4.3. Característiques. 5. Prestació mitjançant una societat mercantil local. 6. Col·laboració entre administracions locals sense personificació instrumental. 6.1. Convenis interadministratius. 6.2. Les comunitats de municipis. 7. Les mancomunitats de municipis. 8. Els consorcis. 9. Les societats mercantils constituïdes per diverses entitats locals. 10. Formes de gestió indirecta: introducció. 11. La concessió de serveis. 12. El contracte de serveis en el marc de la prestació indirecta de serveis públics. 13. La gestió no contractual de serveis públics. 14. Epíleg. 15. Bibliografia

1. INTRODUCCIÓ

1.1. L'ACTIVITAT DE SERVEI PÚBLIC EN L'ÀMBIT LOCAL

El principal senyal d'identitat de l'Estat social el constitueixen els serveis públics, un conjunt de prestacions que procuren el benestar de la ciutadania. En la distribució de responsabilitats, el protagonisme correspon a les comunitats autònomes i als governs locals, després que els antics serveis públics de titularitat estatal (electricitat, gas i telefonia, per a esmentar els més rellevants) canviessin el seu estatus al d'activitats privades d'interès general amb els processos de liberalització de finals del segle xx. L'anàlisi dels serveis locals esdevé rellevant amb motiu del quarantè aniversari de la promulgació de la Llei estatal 7/1985, reguladora de les bases del règim local ([LBRL](#)).³

3. Les explicacions de l'article es complementen amb accessos en línia a normes (fet que permet consultar les modificacions hagudes) i a altres documents; en el cas del BOE, a més, l'accés és directe al precepte esmentat.

A manca d'una definició legal, cal dir que els serveis públics són un conjunt d'activitats diverses (sanitat, educació, recollida de residus...), de titularitat pública, susceptibles de ser prestades tant per una entitat pública (gestió directa) com per una entitat privada amb qui la pública està vinculada mitjançant una relació jurídica (gestió indirecta), contractual o d'un altre tipus, per a satisfer les necessitats dels usuaris.

Podem parlar d'una noció àmplia, segons la qual qualsevol actuació de l'Administració és de servei públic, i una d'estricta, que distingeix diferents modalitats d'activitat pública, entre les quals hi ha la de servei públic. La legislació espanyola pren com a criteri general la noció estricta de *servei públic*, tant la contractual (art. 287.2 de la Llei estatal 9/2017, de contractes del sector públic [LCSP]) com la normativa local estatal (art. 85 de la LBRL), l'autonòmica (art. 249 del text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya [TRLMC]) o les sectorials (per exemple, sobre els serveis d'educació, els sanitaris o els serveis socials). També la jurisprudència utilitza aquest concepte estricte de *servei públic*:

Una actuación técnica, dirigida al público, prestada de forma regular y continua, encaminada a la satisfacción de una necesidad pública, y cuya titularidad esté atribuida a una Entidad Pública, lo que no es obstáculo para que la gestión corresponda a un particular (STS de 2.3.1979, ROJ 1278, FJ 4t).

L'activitat de servei públic local s'identifica a partir de la concurrència de les característiques següents:

- a) Qualificació legal, expressa (comunicació audiovisual local, art. 40.2 de la [LE 7/2010](#)), genèrica (recollida de residus i la resta dels serveis obligatoris esmentats a l'[article 26 de la LBRL](#)) o vinculada amb la competència municipal i el contingut prestacional.
- b) Activitat tècnica, que integra unes prestacions identificables materialment (en els camps sanitari, educatiu, cultural i altres d'inherents a l'existència de l'ésser humà).
- c) Existència d'usuaris, persones a les quals es procura unes utilitats i que veuen satisfetes les seves necessitats.
- d) Concurrència de raons d'interès públic, requisit de caràcter causal que justifica la intervenció de l'Administració.
- e) Configuració de la prestació sota els criteris d'universalitat o generalitat i els principis de continuïtat i regularitat.
- f) Vinculació entre finalitat, matèria i competència de l'ens públic prestador.
- g) Adopció, en els no obligatoris, de la decisió d'establir el servei públic i procura de les utilitats que l'integren (l'anomenada *publicatio*).⁴

L'activitat caracteritzada així es diferencia de l'exercici de funcions públiques i de les activitats de foment, intervenció administrativa i iniciativa econòmica, les quals són públiques, però tenen unes característiques i un règim jurídic diferenciats dels del servei públic.

4. Sobre els serveis públics locals no obligatoris, vinculats a la idea de competència i objecte de la *publicatio*, vegeu la [STS del 23 de maig de 1997](#) (ECLI 3633, FJ 6è).

1.2. COMPETÈNCIES MUNICIPALS I SERVEIS PÚBLICS LOCALS

1.2.1. *El vincle finalitat-matèria-competència*

Segons l'article 85.1 de la LBRL, «son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias». Es tracta d'una definició que remet a les competències locals, determinades per les municipals, que es configuren a partir de finalitats i matèries. La resta dels serveis locals s'articulen mitjançant les funcions i les competències de diputacions (art. 31 i 36 de la LBRL i 91 i 92 del TRLMC) i consells comarcals (art. 25-36 del text refós de la Llei d'organització comarcal de Catalunya [TRLOCC]), la definició de les quals ve donada per les municipals.⁵ Els governs locals tenen un àmbit competencial que els permet prestar serveis en tres nivells successius, que són els següents:

— Primer nivell: el nucli dur, constituït pels serveis mínims o obligatoris, en funció del tram de població en què es trobi el municipi (art. 26.1 de la LBRL i 67 del TRLMC), fet que confereix a tot veí el dret d'exigir el seu establiment o la seva prestació (art. 18.1g de la LBRL i 43.1g del TRLMC), que inclouen:

- a) Serveis obligatoris a tots els municipis: enllumenat públic, cementiri, recollida de residus, neteja viària, abastament domiciliari d'aigua potable, clavegueres, accés als nuclis de població, pavimentació i conservació de les vies públiques (art. 67a del TRLMC).
- b) Altres serveis obligatoris en municipis amb més de cinc mil habitants: parc públic, biblioteca pública, mercat i tractament de residus (art. 26.1b de la LBRL i 67b del TRLMC).
- c) Altres serveis obligatoris en municipis amb més de vint mil habitants: protecció civil, prestació de serveis socials, prevenció i extinció d'incendis, instal·lacions esportives d'ús públic i, a Catalunya, protecció civil i serveis socials (art. 26.1c de la LBRL i 67c del TRLMC).
- d) Altres serveis obligatoris en municipis amb més de trenta mil habitants: lectura pública descentralitzada (art. 67d del TRLMC).
- e) Altres serveis obligatoris en municipis capital de comarca o amb més de cinquanta mil habitants: transport col·lectiu urbà de viatgers, protecció del medi ambient i servei de transport adaptat a persones amb mobilitat reduïda (art. 67e del TRLMC).
- f) Altres serveis municipals obligatoris establerts per la legislació sectorial, estatal o catalana.

— Segon nivell: serveis municipals voluntaris configurats a partir de l'exercici de competències pròpies (art. 25.2 de la LBRL), la concurrència de les característiques pròpies de l'activitat de servei públic i l'assumpció pel ple del servei (*publicatio*, art. 22.2f de la LBRL i 284.2 de la LCSP).⁶

5. En el cas de les diputacions, aquesta afirmació és absoluta en identificar-se amb la cooperació i assistència als municipis; en el cas de les comarques, també es compleix, però cal tenir en compte les possibilitats d'atribució i delegació de competències (art. 25.1b i c del TRLOCC).

6. La jurisprudència ha avalat la configuració dels serveis municipals de caràcter voluntari: STS del 6

Dins d'aquest segon cercle s'inclouen els serveis voluntaris conformatats a partir de l'exercici de competències pròpies conferides per la legislació autonòmica i legitimades pel Tribunal Constitucional.⁷

— Tercer nivell: serveis constituïts sobre la base de l'exercici de competències delegades per l'Administració central i les comunitats autònomes, i de les anomenades competències diferents de les pròpies i de les atribuïdes per delegació (art. 7.4 i 27 de la LBRL, respectivament).⁸

1.2.2. Els serveis essencials

La legislació local sobre serveis essencials té una empara constitucional, que prescriu que «mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio» (art. 128.2 de la CE). El desplegament es disposa en l'article 86.2 de la LBRL, que diu:

Se declara la reserva en favor de las entidades locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios.⁹

La efectiva ejecución de estas actividades en régimen de monopolio requiere, además del acuerdo de aprobación del pleno de la correspondiente Corporación local, la aprobación por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma.

Tots són serveis públics, qualificats d'essencials i amb la possibilitat de la seva prescripció en règim de monopoli, eventualitat cada dia menys freqüent per la incidència del dret comunitari.¹⁰

de maig de 1999 (Ar 4300, aparcament públic) i 20 de juny de 2006, 14 de febrer de 2007 i 29 de juny de 2009 (Ar 8317, 1523 i 4424, serveis esportius d'aeròbic, *fitness* i altres d'anàlegs).

7. Així, els casos d'Andalusia, amb la «gestió dels serveis socials comunitaris» (EA/2007, art. 92.2c) o «el desenvolupament de polítiques d'acció social i comunitària en matèria de salut» (Llei 5/2010, art. 13c), i Catalunya, amb la «prestació de serveis de telecomunicacions» (EA/2006, art. 84.2l) o la «cohesió social» (TRLMC, art. 66.2). Sobre el pronunciament del TC, vegeu la STC 41/2016 (FJ, 10c).

8. Sobre les competències dels art. 25.2 i 7.4 de la LBRL, segons la LRSAL, i els pronunciaments del TC, vegeu Velasco (2017: 41-45) i Jiménez Asensio (2018: 7-12).

9. El cas dels serveis funeraris, reservats per la Llei catalana 2/1997.

10. En la redacció inicial de l'art. 86.3 de la LBRL (actual 86.2) s'inclouien les mencions sobre «ministro de gas» i «servicios mortuorios», suprimides, respectivament, per la Llei 34/1998 i el Reial decret llei 7/1996, així com les de «calefacción, mataderos, mercados y lonjas centrales», eliminades per la LRSAL. Complementa la regulació l'article 97 del text refós de règim local (TRRL) aprovat pel Reial decret legislatiu 781/1986. Sobre l'obertura dels serveis locals a la lliure competència, vegeu Galán Vioque (2020), l'aproximació jurisprudencial, Coello (2022) i la iniciativa econòmica, Montoya (2023).

1.2.3. *Servei universal, serveis d'interès general i serveis d'interès econòmic general*

Servei universal és una categoria del dret comunitari europeu que inclou un conjunt mínim de serveis definits d'una qualitat determinada, prestats a tots els usuaris, independentment de la seva situació geogràfica, i, ateses les condicions nacionals concretes, a un preu assequible. Els prestadors d'aquest servei universal, els operadors, són subjectes privats que desenvolupen aquesta activitat privada d'interès general, proveïts del títol corresponent (lliçència, autorització o mera comunicació tramesa a un registre públic) i als quals s'imposen obligacions de servei públic que han de complir. I l'Administració exerceix una funció reguladora, arbitral i garantidora d'aquest conjunt de prestacions. Reconduïts a aquesta categoria del servei universal antics serveis estatals monopolitzats (energia elèctrica, gas, telecomunicacions i servei postal), aquesta articulació es desenvolupa en un marc de liberalització dels serveis respecte a les normes de la competència i en unes condicions de mercat que permeten un repartiment de costos entre els operadors i un finançament adequat del servei, així com la seva evolució al ritme del progrés tècnic i dels canvis en les necessitats dels usuaris. La categoria de *servei universal* es diferencia de la de *servei públic* atesa la direcció i la prestació, directa o indirecta, que sempre hi exerceix l'Administració. És probable que alguns serveis locals passin a estar configurats sota aquesta altra categoria, principalment els que, amb uns rendiments econòmics suficients i un nombre elevat d'usuaris, facin possible el desenvolupament del servei universal en els termes descrits.¹¹

Provinents de l'àmbit comunitari, també incideixen els *serveis d'interès general*, aquells que les autoritats públiques consideren d'interès general i que comporten obligacions de servei públic, i el subtipus dels *serveis d'interès econòmic general*.¹²

1.3. ESTABLIMENT, MODIFICACIÓ I SUPRESSIÓ DELS SERVEIS

La potestat d'autoorganització es projecta sobre l'establiment, la modificació i la supressió dels serveis públics (art. 4.1a de la LBRL i 8.1a i 246.1 del TRLMC), els aspectes i tràmits essencials dels quals són els següents (art. 22.1.1 de la LBRL, 245-248 del TRLMC i 163-187 del Reglament d'obres, activitats i serveis [ROAS], aprovat pel Decret 179/1995):

a) La competència per a l'aprovació definitiva correspon al ple, prèviament duts a terme els tràmits d'aprovació inicial, informació pública durant trenta dies i audiència dels interessats.

b) A l'expedient s'han d'incorporar el reglament del servei, una memòria justificativa i un projecte d'establiment i prestació del servei.

c) La prestació en règim de monopoli i la dispensa de la prestació dels serveis obligatoris requereixen l'acord del Govern de la Generalitat.

11. Això va succeir amb els serveis funeraris, liberalitzats pel [Reial decret llei 7/1996 \(art. 22\)](#).

12. Sobre la incidència del dret comunitari i la configuració de la tipologia dels serveis esmentats, consulteu <<https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/universal-service.html>>.

1.4. CLASSIFICACIÓ DE LES FORMES DE GESTIÓ DELS SERVEIS

Els serveis locals poden ser gestionats de diverses maneres, i això respon a l'anomenat *principi de llibertat d'elecció de la forma de gestió*, el qual, però, va quedar limitat per la LRSAL. El primer criteri de diferenciació és si la gestió és únicament pública, i aleshores rep la denominació de *gestió directa*. En canvi, si duu a terme la prestació un privat vinculat amb l'Administració mitjançant una relació jurídica, contractual o d'un altre tipus, parlem de *gestió indirecta*. Tant si es tracta de l'un o de l'altre tipus de gestió, cal observar el principi constitucional d'eficiència (art. 31.2 de la CE) i els requeriments que se'n deriven (Soriano, 2021). Fetes les precisions anteriors i abans d'analitzar les modalitats, pot ser útil el següent esquema de la classificació de les formes de gestió:

- a) Gestió directa
 - *Per una sola entitat local*
 - Gestió per la mateixa entitat (diferenciada o no)
 - Organisme autònom (OA)
 - Entitat pública empresarial (EPE)
 - Societat mercantil amb capital social íntegrament públic de l'entitat (SM)
 - *Per dues o més entitats locals o altres entitats públiques*
 - Mancomunitat de municipis
 - Consorci
 - Societat mercantil amb capital social íntegrament públic i participació de diverses entitats (SMP)
 - Conveni entre administracions: comunitat de municipis, delegació, encàrrec de gestió, sistemes de gestió col·laborativa o altres actuacions cooperatives
- b) Gestió indirecta
 - *Gestió contractual*
 - Concessió de serveis públics (amb transferència del risc operacional al concessionari)
 - Contracte de serveis públics (sense transferència del risc operacional al contractista)
 - *Gestió no contractual*
 - Concert social, gestió delegada o altres modalitats regulades en la legislació autonòmica

2. FORMES DE GESTIÓ DIRECTA: CONSIDERACIONS GENERALS

La gestió directa es caracteritza pel fet que és únicament pública i les notes que en permeten una diferenciació són les següents:

- a) Si es produeix o no un desdoblament de la personalitat jurídica que dona lloc, en cas afirmatiu, al fenomen de les PIL.
- b) Si presta el servei públic una PIL resultant de l'opció d'una administració conside-

rada aïlladament (descentralització funcional) o si la personificació és producte de la intervenció de dues o més entitats públiques (descentralització cooperativa).

c) Pel que fa a les PIL, és rellevant recordar que la LRSAL va disposar unes mesures severes destinades a reduir-ne el nombre, que havia assolit unes dimensions alarmants, i a limitar-ne el creixement. De les mesures previstes, identificades sota l'expressió «redimensiament del sector públic local» (nova disposició novena [DA] 9a de la LBRL), algunes tenien caràcter conjuntural (s'havien d'executar durant els exercicis 2014 i 2015, apartats 2 i 4) i d'altres, permanent (apartats 1 i 3).

Altres mesures disposades —encara vigents— feien referència a l'obligació de classificar les entitats vinculades o dependents de cada entitat territorial, conjunt identificat amb els termes *subsector perimetrat* o *sectoritzat*, a les retribucions dels directius en els contractes mercantils i d'alta direcció, i al nombre màxim de membres dels òrgans de govern d'aquestes entitats (DA 12a).

Les PIL han de ser inscrites a l'Inventari d'Entitats del Sector Públic Estatal, Autonòmic i Local (INVENTE), registre públic administratiu que garanteix la informació pública i l'ordenació de les entitats del sector públic institucional, independentment de la seva naturalesa jurídica (art. 82 i 83, bàsics, de la Llei estatal 40/2015, de règim jurídic del sector públic [LRJSP]). Les PIL estan sotmeses als principis de legalitat, eficiència, estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, així com al de transparència en la gestió (art. 2.2b i 81.1, bàsics, de la LRJSP).

L'evolució de les dimensions quantitatives de les PIL es mostra a continuació:¹³

Taula 1. Dimensions quantitatives de les PIL a Catalunya¹⁴

Any (mes)	OA	EPE	SML	M	C	Total
2013 (7)	304	32	312	83	319	1.050
2016 (5)	224	31	282	82	266	885
2018 (7)	192	31	275	81	256	835
2020 (12)	165	30	256	81	228	760
2025 (3)	131	30	252	75	208	827
Reducció 2025/2013 (%)	-173 (56,9%)	-2 (6,2%)	-56 (19,2%)	-2 (9,6%)	-91 (34,8%)	-290 (33,7%)

OA: organisme autònom. EPE: entitat pública empresarial. SML: societat mercantil local. M: mancomunitat. C: consorci.

13. Sobre les dades de les PIL relatives al període 1998-2013, vegeu Martínez-Alonso (2013: 66-68).

14. Elaboració pròpia. Font: per a les dades de 2013 a 2020, Martínez-Alonso (2013: 84); per a les de 2020 i 2025, <<https://serviciostelematicosext.hacienda.gob.es/sgcief/BDGEL.aspx/utilidades/contaDes.aspx>> (consulta: 9 de desembre de 2020 i 18 de març de 2025, respectivament).

L'efecte de reducció del nombre de PIL queda enervat parcialment, però, pel creixement experimentat per dos altres tipus d'entitats dependents.

Taula 2. Dimensions quantitatives d'altres entitats dependents¹⁵

Any (mes)	Fundacions	AISAL	Total
2013 (12)	72	269	341
2025 (3)	179	288	467
Increment 2025/2013 (%)	+104 (148,6%)	+19 (7%)	+126 (37%)

AISAL: altres institucions sense ànim de lucre (agrupacions de defensa forestal, associacions i altres).

Les fundacions i les AISAL s'esmenten per a deixar constància de la seva existència i del *contraefecte* que suposen respecte del redimensionament del sector públic local, i recordem que no són objecte de regulació ni per la LBRL ni per la legislació local catalana. Atesa l'heterogeneïtat d'aquestes figures, el seu estudi requeriria una extensió que desborda els límits d'aquest treball.¹⁶

d) Sobre les relacions entre les PIL i les administracions matriu, cal tenir en compte les determinacions de la LCSP relatives als sistemes de cooperació vertical i horitzontal ([art. 31 i 32](#)). Respecte de la cooperació horitzontal, són especialment rellevants els pronunciaments jurisprudencials relatius a l'encàrrec com a mitjans propis de consorcis ([Sentència del Tribunal Superior de Justícia d'Aragó del 4 de març de 2020](#), recurs 194/2017, fonaments jurídics [FJ] 5 i 7, sobre la gestió de residus urbans, i [Sentència del Tribunal Suprem \[STS\] del 9 de maig de 2024](#), recurs 7962/2020, FJ 3 i 4, sobre l'abastament d'aigua) i societats mercantils plurals ([STS del 4 de juliol de 2024](#), recurs 3044/2021, FJ 6, sobre Sumar, servei de residència).

e) Finalment, cal remetre's al que resulti del desenvolupament dels anomenats *sistemes de gestió col·laborativa*, incorporats a la LBRL ([art. 28](#)) amb el nou redactat introduït pel Reial decret llei (RDL) 6/2023 (preàmbul, iv, 3r par., i [art. 128.5](#)) al precepte que la LRSAL havia deixat sense contingut. D'aplicació als municipis de menys de vint mil habitants, aquests sistemes estan dirigits a garantir els recursos suficients, entre altres coses, per a la prestació de qualitat i finançament sostenible dels serveis públics mínims obligatoris, mitjançant mesures de racionalització organitzativa i de funcionament i fórmules de gestió comunes o associatives. Es tracta d'un règim especial que requerirà la intervenció de la Generalitat i de les administracions cooperadores, així com la conformitat dels municipis afectats, tot im-

15. Elaboració pròpia. Font: per a les dades de 2013, Martínez-Alonso (2013: 84); per a les de 2025, <<https://serviciostelematicosext.hacienda.gob.es/sgcief/BDGEL/asp/utilidades/contaDes.aspx>> (consulta: 18 de març de 2025).

16. Com a referències de legislacions autonòmiques locals que regulen les fundacions poden esmentar-se el *Reglamento de bienes, actividades, servicios y obras de las entidades locales de Aragón* (art. 317-320), aprovat pel [Decret 347/2002](#), i la Llei 5/2010, *de autonomía local de Andalucía* ([art. 33.3g](#) i [40-42](#)). Quant a la vessant doctrinal, vegeu González Leal (2022).

plementant tècniques «de diversa naturaleza, desde las de asistencia y cooperación técnica, jurídica y económica hasta las encomiendas de gestión, desde los convenios y los consorcios hasta las mancomunidades incentivadas» (Font, 2024).

3. PRESTACIÓ DE SERVEIS PER UNA ÚNICA ADMINISTRACIÓ LOCAL SENSE PERSONIFICACIÓ INSTRUMENTAL

3.1. GESTIÓ PER L'ENTITAT LOCAL

La gestió de serveis públics que exerceix la mateixa entitat local, sense una organització diferenciada, té les característiques següents (art. 252 del TRLMC i 190-191 del ROAS):

- a) L'ens local centralitza la gestió del servei i assumeix el risc i els mitjans personals, econòmics i materials que s'integren en la plantilla, el pressupost i l'inventari de l'ens local.
- b) La direcció superior l'exerceix la presidència de la corporació o el membre en qui delegui, i els actes administratius són adoptats per aquests òrgans, per la junta de govern i pel ple.
- c) El servei és prestat pel personal de la plantilla, agrupat en una unitat al capdavant de la qual hi ha un administrador, cap o director.
- d) L'ens exerceix les potestats reglamentària i d'autoorganització, tributària i financera, de programació i planificació, expropiatòria, de presumpció de legitimitat i executivitat dels actes, d'execució forçosa, de protecció dels béns afectes als serveis públics, sancionadora, de revisió d'ofici dels actes i de remissió a la jurisdicció contenciosa administrativa (art. 4.1 de la LBRL i 8.1 del TRLMC).

3.2. GESTIÓ MITJANÇANT UNA ORGANITZACIÓ ESPECIAL DESCONCENTRADA

Per a la gestió del servei es pot crear una organització especial (art. 253 del TRLMC, 101-102 del TRRL i 192-198 del ROAS). Suposa l'aplicació de la desconcentració, comporta una redistribució de competències sense desdoblament d'una persona jurídica i requereix l'aprovació mitjançant una norma reglamentària (arg. *ex* art. 49 de la LBRL i 192 i concordants del ROAS). Sobre la seva estructuració, la legislació preveu:

- Un consell d'administració, integrat per una presidència, la de la corporació o un dels seus membres, i els vocals que nomeni el ple (membres, professionals qualificats o representants dels usuaris).
- Una gerència, amb les funcions d'executar els acords del consell d'administració, gestionar el servei i altres que les normes reguladores li assignin o li encarregui el consell d'administració.
- Una diferenciació economicopressupostària, una comptabilitat especial i l'obligació de retre anualment una memòria i un compte de gestió del servei.

Pel que fa als aspectes de personal, contractació i patrimonials, i a l'exercici de potestats, l'organització especial no presenta diferències de la gestió per a l'entitat local. En tot cas, la corporació pot fer ús de la potestat d'autoorganització i completar l'estructura d'aquesta organització especial desconcentrada (OED) amb altres òrgans, o pot atribuir més competències als esmentats, amb el límit de les indelegables del ple i de la presidència (art. 21, 22, 33, 34 i 47.2 de la LBRL).

La figura de l'OED, per la seva flexibilitat, constitueix una alternativa a la creació de personificacions instrumentals (OA, EPE, consorci o fundació) per a evitar les duplicitats que comporten (pressupost i plantilla, entre d'altres).

4. PRESTACIÓ MITJANÇANT ORGANISMES PÚBLICS: ORGANISME AUTÒNOM I ENTITAT PÚBLICA EMPRESARIAL

4.1. INTRODUCCIÓ

L'expressió *organismes públics* inclou les modalitats organisme autònom (OA) i entitat pública empresarial (EPE), segons la modificació introduïda en la LBRL (art. 85 bis) per la Llei 57/2003, amb les característiques següents:

— Va suposar l'aplicació a l'àmbit local de les figures homònimes de l'Administració general de l'Estat (AGE), regulades en la Llei 6/1997, d'organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat (LOFAGE), derogada per la LRJSP, i la supressió de la distinció entre *organismes autònoms administratius* i *organismes autònoms econòmics* prevista en el ROAS (art. 210).

— La denominació unitària *organismes públics* es justifica per una regulació comuna d'OA i EPE, fet que no n'exclou les especialitats.

— La principal diferència rau en el règim jurídic: íntegrament de caràcter públic, en el cas dels OA, i mixt, públic i privat, en el de les EPE. Amb la LRSAL, l'EPE va passar a tenir caràcter subsidiari respecte als OA (també quant a la mateixa entitat local) i únicament pot ser utilitzada quan quedi acreditat, mitjançant una memòria justificativa, que és més sostenible i eficient, per a la qual cosa s'han de tenir en compte criteris de rendibilitat econòmica i recuperació de la inversió (art. 85.2, [2n par.](#), de la LBRL).

— En els estatuts de l'organisme s'han de consignar els serveis públics la gestió dels quals li atribueix, en règim de descentralització funcional, l'Administració matriu.

— Quant a les EPE, el model estatal afirma que, llevat del mitjà propi personificat segons la LCSP, es financen majoritàriament amb ingressos de mercat, és a dir, quan tinguin la consideració de productor de mercat d'acord amb el sistema europeu de comptes (art. 107.3 de la LRJSP), l'anomenat SEC-2010 ([RUE 549/2013](#)), malgrat que aquesta no sigui la tònica de les EPE locals.

4.2. PROCEDIMENT DE CONSTITUCIÓ I APROVACIÓ DELS ESTATUTS

Els estatuts dels organismes els ha d'aprovar el ple de l'entitat matriu i han de ser publicats amb anterioritat a la seva entrada en funcionament (art. 85.bis.1a i 3 de la LBRL). El ROAS regula el procediment per a l'aprovació dels estatuts dels OA (art. 201), fet que aconsella aplicar-lo als de les EPE, proposta avalada pel fet que als estatuts se'ls atribueix naturalesa de reglaments, en què el procediment per a aprovar-los és substancialment coincident (art. 49 de la LBRL), i amb els tràmits següents:

- Aprovació inicial de la constitució de l'organisme i dels seus estatuts pel ple.
- Informació pública i audiència dels interessats durant un termini mínim de trenta dies per a reclamacions o suggeriments.
- Resolució de les reclamacions o suggeriments formulats i aprovació definitiva pel ple; en el cas que no se n'haguessin presentat, s'entendrà que l'acord d'aprovació inicial és definitiu.
- Publicació al *Butlletí Oficial de la Província* (BOP) dels estatuts i una referència al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC).
- Inscripció al Registre d'Ens Locals i a l'INVENTE (art. 81 de la LRJSP).

El contingut dels estatuts resulta de la LBRL (art. 85.bis.2) i del ROAS (art. 200): finalitats, funcions i competències, potestats; òrgans de govern, atribucions, designació i règim de funcionament; control i direcció que es reserva l'Administració matriu; béns i recursos assignats; règim relatiu als recursos humans, patrimoni i contractació; règim pressupostari, economicofinancer, de comptabilitat i de control, i extinció de l'organisme i efecte.

4.3. CARACTERÍSTIQUES

Les característiques dels OA i les EPE poden fixar-se a partir de la LBRL (art. 85 bis) i de la legislació catalana (art. 254 del TRLMC i 199-210 del ROAS).

4.3.1. Creació, naturalesa i règim jurídic

Els acords sobre creació, modificació i supressió dels OA i les EPE corresponen al ple de l'entitat local. Es tracta d'organismes dotats d'autonomia funcional, si bé estan sotmesos al control i la direcció de l'Administració que els ha constituït.

Tenen la naturalesa d'entitats de dret públic, i aquest és el règim jurídic dels OA. Les EPE tenen un règim mixt i, en tot cas, se sotmeten al dret públic pel que fa a la formació de la voluntat dels òrgans, l'exercici de les potestats i els aspectes regulats en la normativa pressupostària, de contractació i de subvencions i en els estatuts.

4.3.2. Òrgans i potestats

Ha d'haver-hi un òrgan col·legiat de govern, que en les EPE rep la denominació de *consell d'administració* i en els OA, de *consell rector* (art. 85 bis.1c de la LBRL) o *junta de govern* (art. 202.1 del ROAS). En formen part la presidència de la corporació o el membre en qui delegui, i els vocals que designi el ple.

És també adient que hi hagi un màxim òrgan unipersonal de govern, la presidència, i ha de correspondre a la de l'entitat o al membre en qui delegui.

L'article 85 bis.1b de la LBRL preveu:

El titular del máximo órgano de dirección de los mismos deberá ser un funcionario de carrera o laboral de las administraciones públicas o un profesional del sector privado, titulados superiores en ambos casos, con más de cinco años de ejercicio profesional en el segundo. En los municipios señalados en el título X a la LBRL [els de gran població], tendrá la condición de órgano directivo.¹⁷

L'article 202.1 del ROAS consigna la denominació de *gerents*, però se'n poden establir d'altres (*direcció* o *direcció general*).

Les atribucions i competències dels òrgans han de consignar-se en els estatuts, amb el límit de les indelegables del ple i de la presidència. La formació de la voluntat d'aquests òrgans es regeix pel dret local i pels requeriments inherents (exercici de la funció pública de secretaria i formalització d'acords i resolucions, entre d'altres).

Pel que fa a les potestats que poden exercir els organismes públics, es fixen els criteris següents:

— Són susceptibles de ser atribuïdes estatutàriament als OA i les EPE les següents: financera, programació i planificació, exercici de la sancionadora (no la seva regulació), execució forçosa, protecció dels béns, control i direcció immediats del servei, i presumpció de legitimitat i executivitat dels actes.

— Han de quedar reservades a l'Administració matriu, per la doble raó que són privatives de les entitats territorials i que el seu exercici està atribuït exclusivament al ple (art. 22, 33 i 47.2 de la LBRL), les potestats reglamentària i d'autoorganització, que inclou el control i la direcció superiors del servei, tributària, expropiatòria i revisió d'ofici dels actes.

4.3.3. Règim de recursos humans

Els OA i les EPE se subjecten en matèria de personal a les limitacions anuals dels pressupostos generals de l'Estat (art. 2.2a i 81.2, bàsics, de la LRJSP). Fora d'això, no s'estableixen determinacions generals, raó per la qual la integració normativa s'haurà d'efectuar a partir de les previsions bàsiques i autonòmiques i de l'aplicació de la legislació local.

17. La vigència d'aquest precepte es veu afectada per la regulació complexa i equívoca del personal directiu, continguda en el [TREBEP \(art. 13\)](#), el [TRLMC \(art. 306\)](#) i la LBRL (art. [32 bis](#) i [130.3](#)).

La legislació local catalana estableix determinacions sobre els funcionaris que presten serveis en OA dependents (art. 300.2 del TRLMC, 206 del ROAS i 191 del Reglament de personal del 1990). La LBRL preveu que les condicions retributives del personal dels organismes s'han d'ajustar a les normes que aprovi l'Administració matriu (art. 85 bis.1e).

4.3.4. Règim de contractació

Els OA tenen la consideració d'administracions públiques i han d'ajustar la seva activitat contractual íntegrament a la LCSP (art. 3.1c i 3.2a).

La contractació de les EPE se subjecta a les regles següents (art. 3.1g, 3.2b i 3.3d de la LCSP):

- En gestionar serveis públics, s'entén que han estat creades per a satisfer necessitats d'interès general que no tenen caràcter industrial o mercantil.
- Si no es financen majoritàriament amb ingressos de mercat, tenen la consideració d'administracions públiques i el seu règim contractual és el mateix que per als OA.
- Les EPE, en canvi, si es financen majoritàriament amb ingressos de mercat es consideren poders adjudicadors no administracions públiques (PANAP), sempre que les entitats de què depenen financin majoritàriament la seva activitat o en controlin la gestió o nomenin més de la meitat dels membres del seu òrgan d'administració, direcció o vigilància. En aplicació d'aquesta qualificació resultarà que els contractes que formalitzin tindran la consideració de privats (art. 26.1b) i es regiran per les prescripcions del títol I del llibre tercer (art. 316-320).
- En el supòsit excepcional de les EPE com a entitats del sector públic que no tinguin el caràcter de poder adjudicador, aquesta caracterització és pròpia de les que han estat creades per a satisfer necessitats d'interès general i tenen caràcter industrial o mercantil (art. 321-322).

4.3.5. Règim pressupostari i economicofinançer

La legislació d'hisendes locals conté previsions en relació amb els OA en l'àmbit del pressupost i la despesa pública (art. 162 a 223 del TRLHL/20043) i, en canvi, no n'hi ha cap per a les EPE. Per a aquestes entitats, la Llei 57/2003 (disposició transitòria [DT] 2a) va disposar que els serà d'aplicació el règim de les societats mercantils locals mentre no es modifiqui la legislació d'hisendes locals, modificació que no s'ha produït.

Els pressupostos dels OA tenen caràcter limitador per a les despeses i estimatiu quant als ingressos, mentre que, per identitat amb les societats, en les EPE és estimatiu també respecte de les despeses, amb estats de previsió de despeses i ingressos (art. 162-167 del TRLHL). Els pressupostos dels OA i els estats de previsió de les EPE els ha d'aprovar inicialment el ple, conjuntament amb el de la corporació, han d'exposar-se al públic durant quinze dies i han de ser aprovats definitivament pel ple, si es formulen reclamacions, o considerant-los aprovats si

no es presenten. Els comptes generals dels OA i les EPE s'integren en el de l'entitat local de la qual depenen (art. 192, 193 i 208-212 del TRLHL).

4.3.6. *Patrimoni, controls i altres previsions*

El conjunt de béns i drets dels OA i les EPE constitueixen inventaris parcials que s'han d'integrar en l'inventari general de l'Administració matriu, l'aprovació del qual correspon al ple (art. 222 del TRLMC, 100 a 105 del Reglament català de patrimoni de 1988 i 204.2 del ROAS).

La LBRL preveu que l'Administració matriu efectui controls d'eficàcia i sobre recursos humans, així com per a contractacions (art. 85 bis.1, lletres f, b i i). La LRJSP prescriu que totes les administracions han d'establir un sistema de supervisió contínua de les seves entitats dependents (art. 81.2, bàsic).

La legislació catalana conté altres previsions relatives als OA, extrapolables a les EPE i referides a l'extinció de l'organisme amb l'acord plenari de l'entitat matriu, la qual el succeeix universalment (art. 208 i 209 del ROAS) i la impugnació dels actes administratius de l'organisme davant l'òrgan competent de l'entitat matriu, mitjançant un recurs d'alçada (art. 254.4 del TRLMC).

5. PRESTACIÓ MITJANÇANT UNA SOCIETAT MERCANTIL LOCAL¹⁸

5.1. CONCEPTE I RÈGIM JURÍDIC

La societat mercantil local (SML) és la personificació instrumental creada, sota la forma de societat anònima o de responsabilitat limitada, per a exercir activitats o serveis públics econòmics, que es regeix majoritàriament pel dret privat i amb un capital social que pertany íntegrament a l'entitat local que l'ha constituïda.

La regulació de les SML es troba en els textos normatius següents: de caràcter administratiu, LBRL (art. 85.2.Ad i 3, 85 ter i DA 9a), TRLMC (art. 255-257), TRRL (art. 103) i ROAS (art. 211-226), i de dret mercantil, el text refós de la Llei de societats de capital, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2010; normativa pressupostària, comptable, de control financer i d'eficàcia continguda en el TRLHL/2004; i normes de dret administratiu referides a l'acord de creació; funcions de direcció, vigilància i coordinació de l'ens matriu; actes d'aplicació de les normes del servei (art. 217 del ROAS); contractació (LCSP) i responsabilitat patrimonial (art. 35 de la LRJSP i 2e de la LJCA).

L'objecte de les SML està integrat pels serveis locals de caràcter econòmic (art. 211.1 del ROAS), els que tinguin un contingut i uns rendiments econòmics significatius, fet que n'hauria d'excloure els gratuïts i els permanentment deficitaris.

18. Referències bibliogràfiques: Flores (2022), Martínez-Alonso (2014: 608 i 634) i Montoya (2014).

5.2. FORMES DE CREACIÓ I PROCEDIMENT

El sistema ordinari de creació d'una SML és el de l'aprovació de la seva constitució i dels seus estatuts pel ple seguint el procediment indicat per als OA (art. 212.5 del ROAS, en relació amb el 201), per bé que, atès que es tracta de serveis econòmics, cal consignar la tendència a exigir el compliment dels requeriments previstos als articles 86.1 de la LBRL i 97.1 del [TRRL](#), relatius a la iniciativa pública per al desenvolupament d'activitats econòmiques. El capital social ha d'estar totalment desemborsat (art. 255.2 del TRLMC) i, finalitzats els tràmits administratius, caldrà completar els que exigeix la legislació mercantil (escriptura pública i inscripció al Registre Mercantil).

També és possible que la societat passi a ser íntegrament pública a partir de l'adquisició per l'entitat local de les accions o de les participacions d'una societat privada o mixta (art. 256 del TRLMC), però caldrà fer-ho mitjançant un procediment en què es garanteixin els principis d'objectivitat, publicitat i, llevat d'excepcions justificades, concurrència.¹⁹

5.3. ÒRGANS, ATRIBUCIONS I FUNCIONAMENT

Sobre els òrgans i el seu funcionament i atribucions, cal destacar, des del dret públic, les regles següents (art. 85 ter de la LBRL, 257 del TRLMC i 219-222 del ROAS):

— La direcció i l'administració de la societat les exerceixen la junta general, assumida pel ple de l'ens local, el consell d'administració, i la gerència. La societat ha de tenir un secretari, que pot ser el de la corporació.

— Els estatuts han de determinar les atribucions, la designació i el règim de funcionament dels seus òrgans.

— El ple de la corporació, quan actuï com a junta general, es regeix, quant a les reunions i l'adopció d'acords, per la legislació de règim local, i pel que fa a les altres qüestions compreses dins de l'objecte social, per la mercantil i pels estatuts.

— Els estatuts poden preveure que la junta general tingui una composició inferior a la del ple; han de determinar el nombre de membres i la ponderació del vot en funció dels grups polítics que l'integren.

— La junta general nomena els membres del consell d'acord amb els estatuts a favor de persones professionalment qualificades, modifica els estatuts i el capital social i exerceix aquelles facultats que la legislació mercantil li atribueix.

— El consell d'administració és l'òrgan de gestió, administració i representació de la societat i pot exercir totes les facultats que, dins de l'objecte social, no estiguin reservades a la junta general o la gerència.

— La gerència és designada per la junta general.

19. Sobre les causes que justifiquen l'excepció de la concurrència es poden considerar les que s'aprecien en les [STS de 20 de desembre 2019](#), en relació amb la selecció d'Agbar per l'Àrea Metropolitana de Barcelona per a la constitució de la societat mixta per a la prestació del servei integral de l'aigua; no és un cas idèntic al de la societat íntegrament pública que s'analitza en aquest apartat, però sí que hi manté una certa identitat de raó.

Les previsions del dret mercantil les contenen el TRLSCapital/2010, el Reglament del Registre Mercantil, aprovat pel Reial decret 1784/1996 i la legislació concordant.

5.4. RÈGIM DE PERSONAL, CONTRACTACIÓ I PATRIMONI

El principi general sobre la submissió al dret privat comporta la preferència del personal laboral, per a la selecció del qual regeixen els principis d'igualtat, publicitat, capacitat i mèrit (art. 222.2 del ROAS). No s'ha de descartar l'adscripció de funcionaris de l'entitat local, solució admesa pel Reglament català de personal de 1990 (art. 184g i 186a), i que esdevé natural quan la constitució de la societat resulta de la segregació d'un servei prestat fins aleshores per la matriu. Les SML també se sotmeten a les limitacions anuals dels pressupostos generals de l'Estat (art. 2.2b i 81.2, bàsics, de la LRJSP).

La contractació de les SML se subjecta a les determinacions següents (art. 3.1b i 3.3d de la LCSP):

1. En gestionar serveis públics, s'entén que han estat creades per a satisfer necessitats d'interès general que no tenen caràcter industrial o mercantil.

2. Les SML es consideren poders adjudicadors no administracions públiques (PANAP), sobre la base que les entitats de les quals depenen financin majoritàriament la seva activitat, en controlin la gestió o nomenin més de la meitat dels membres del seu òrgan d'administració, direcció o vigilància. Així, els contractes que formalitzin tindran la consideració de privats (art. 26.1b) i es regiran per les prescripcions del títol I del llibre tercer (art. 316-320).

3. En el supòsit de les SML com a entitats del sector públic que no tinguin el caràcter de poder adjudicador, aquesta caracterització és pròpia de les que han estat creades per a satisfer necessitats d'interès general i tenen caràcter industrial o mercantil (art. 321-322).

Sobre el patrimoni de les SML, les regles de dret públic són les següents (art. 214-217 del ROAS):

1. Els béns de domini públic adscrits al compliment dels seus fins conserven la qualificació jurídica originària i l'adscripció no implica transmissió del domini ni desafectació. Es poden constituir drets reals d'aprofitament sobre els béns de domini públic a favor de la societat.

2. Els béns patrimonials aportats s'incorporen al patrimoni de la societat. L'aportació en espècie ha de ser objecte de valoració, de conformitat amb la legislació mercantil. Els béns patrimonials que adquireixi la societat s'integren al seu patrimoni.

3. S'ha de formar un inventari dels béns i dels drets de la societat, que ha de quedar integrat a l'inventari general consolidat de l'ens local del qual depèn.

5.5. RÈGIM ECONÒMIC, DISSOLUCIÓ I ALTRES PREVISIONS

Anualment, les SML han d'elaborar els estats de previsions d'ingressos i despeses, els quals s'integren en el pressupost general de l'entitat matriu d'acord amb el procediment descrit en analitzar les EPE (Llei 57/2003, disposició transitòria [DT] 2a, en relació amb els art. 162-171 del TRLHL); el compte general s'integra en el de l'entitat local (art. 208-212) i se'n regulen el règim de comptabilitat pública, el control intern i financer (art. 200.2, 204.2, 209, 212, 213 i 220 del TRLHL).

Sobre la dissolució de les SML, es preveuen les regles següents (art. 226 del ROAS i 103.2 del TRRL):

— La societat es dissol per les causes que estableix la legislació societària i per la supressió del servei de l'ens local titular.

— En cas de dissolució de la societat, l'ens local ha de resoldre sobre la continuïtat i, si escau, sobre la forma de gestió del servei.

Sobre les limitacions de les SML, cal tenir en compte que han d'observar les regles de la lliure concurrència i els ens locals no els poden concedir ajudes que comportin avantatges econòmics gratuïts que la falsegin (art. 223.1 del ROAS).²⁰

6. COL·LABORACIÓ ENTRE ADMINISTRACIONS LOCALS SENSE PERSONIFICACIÓ INSTRUMENTAL

6.1. CONVENIS INTERADMINISTRATIUS

6.1.1. Regulació, definició i configuració

La figura del conveni troba empara constitucional en el principi de coordinació (art. 103.1) i està regulada en la LRJSP (art. 47-53), la LBRL (art. 57), la LCSP (art. 6.1 i 31.1b), el TRLMC (art. 150 i 191), la Llei catalana 26/2010, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (art. 108-112), i el ROAS (art. 303-311).

Els convenis interadministratius es defineixen com els acords amb efectes jurídics adoptats per les administracions i altres entitats públiques que poden tenir per objecte la prestació de serveis públics, l'exercici d'activitats d'interès comú i el desenvolupament de les competències atribuïdes, amb possibilitats diverses (gestió d'un servei per compte de l'Administració titular, assignació i transferència de funcions o activitats, o altres actuacions cooperatives).²¹

20. En l'àmbit dels serveis públics no és inusual que les entitats locals adoptin acords que comportin una minoració dels ingressos d'explotació o un augment dels costos de producció, la qual cosa justificaria una compensació econòmica a partir del mateix ROAS (art. 138.2).

21. D'acord amb la LRJSP, les seves determinacions no seran d'aplicació a les encomandes o encàrrecs de gestió, i quan tingui per objecte la delegació de competències en una entitat local ha de complir el que disposa la LBRL (art. 48.9 i 7, respectivament).

Els convenis tenen caràcter voluntari i base negocial, s'han d'estipular en termes d'igualtat i es regeixen per les normes de les competències respectives i de les relacions inter-administratives. La perfecció dels convenis es produeix amb la prestació del consentiment de les parts.

La subscripció de convenis ha de millorar l'eficiència de la gestió pública, eliminar duplicitats administratives, complir la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i és preferent respecte a la constitució de consorcis (art. 57 de la LBRL i 48.3 de la LRJSP).

L'exclusió de la legislació de contractes del sector públic queda condicionada al fet que les entitats intervinents no han de tenir vocació de mercat, el conveni ha d'establir o desenvolupar una cooperació entre les entitats participants amb la finalitat de garantir que els serveis públics que els incumbeixen es presten de manera que s'aconsegueixin els objectius que tenen en comú i el desenvolupament de la cooperació s'ha de guiar únicament per consideracions relacionades amb l'interès públic, actuacions que s'emmarquen en els anomenats sistemes de cooperació horitzontal (art. 6.1 i [31.1b](#) de la LCSP).

6.1.2. *Tràmits i contingut del conveni*

La tramitació d'un conveni requereix l'elaboració d'una memòria justificativa i el compliment de la resta d'actuacions relacionades amb les despeses derivades que incloguin compromisos financers.

En funció del seu objecte, els convenis han d'incloure: entitats i administracions que el subscriuen i la seva aprovació; actuacions objecte del conveni; competències que exerceixen; obligacions i compromisos que contreuen les parts; finançament de l'actuació convinguda; previsions sobre la gestió d'aquesta actuació; termini de vigència del conveni i, si escau, una pròrroga;²² mesures i conseqüències en cas d'incompliment, i causes i formes d'extinció. Entre les concrecions que s'hi poden incloure, destaquen la creació d'un òrgan plural i de gestió comuna (art. 303.2 del ROAS), d'una comissió mixta de seguiment, amb caràcter executiu (art. 310.2 del ROAS), i la utilització de mitjans, serveis i recursos d'una altra Administració pública, organisme públic o entitat de dret públic, vinculat o dependent, per a l'exercici de competències pròpies o delegades (art. 47.2a de la LRJSP).

Una vegada assolits i definits els acords, el conveni ha de ser aprovat per les entitats que el subscriuen i objecte de formalització, registre (LCat 19/2014, [DA 9a](#)) i comunicació a la Sindicatura de Comptes, si els compromisos econòmics superen els 0,6 M€ ([art. 53](#) de la LRJSP).

22. Quant al termini de vigència del conveni, cal tenir en compte les regles establertes ([art. 49b de la LRJSP](#)). Sobre els efectes disfuncionals de la limitació quadriennal, quan el conveni es configura per a satisfer necessitats permanents, amb especial incidència en la cooperació local, i les alternatives proposades, podeu consultar Mahillo i Martínez-Alonso (2020).

6.1.3. *Extinció dels convenis*

Els convenis s'extingeixen pel compliment de l'objecte o per alguna de les causes de resolució:

- Transcurs del termini de vigència sense que se n'hagi acordat la pròrroga.
- Acord unànim de tots els signants.
- Incompliment de les obligacions i els compromisos assumits per part d'algun dels signants.
- Decisió judicial declaratòria de la nul·litat del conveni.
- Qualsevol altra causa diferent de les anteriors prevista en el conveni o en les lleis.

El compliment i la resolució dels convenis dona lloc a la seva liquidació amb l'objecte de determinar les obligacions i els compromisos de les parts, i tot tenint en compte les regles establertes ([art. 52 de la LRJSP](#)).

6.2. LES COMUNITATS DE MUNICIPIS

Segons el TRMLC (art. 123), els municipis, per a gestionar i executar tasques i funcions comunes, poden associar-se amb altres municipis i crear una comunitat de municipis, la qual pot tenir caràcter temporal o indefinit. Les comunitats no tenen personalitat jurídica pròpia i s'articulen sobre la base d'un conveni que subscriuen els municipis que s'hi associen.

Es regeixen pel TRMLC ([art. 123-132](#)), pels convenis respectius i, supletòriament, per la normativa de règim local. Es constitueixen per a gestionar i executar tasques i funcions comunes, fórmula àmplia que inclou la prestació de serveis públics.

El procediment de constitució es divideix en tres fases (art. 125 del TRLMC):

- En la primera fase, es preveu que les alcaldies dels municipis dictin sengles resolucions i es conforma l'expedient que ha d'incloure el projecte de conveni i la designació dels respectius representants municipals.
- En la segona, s'obre un tràmit d'informació pública amb un termini de vint dies hàbils per a presentar al·legacions.
- En la tercera fase, i resoltes, si escau, pel municipi on s'hagin presentat les al·legacions formulades, al si de cada ajuntament i amb el quòrum de la majoria absoluta, s'ha d'adoptar un acord plenari d'aprovació de la constitució de la comunitat i del conveni que la regula; l'acord plenari i el conveni han de ser publicats als taulers d'anuncis i al BOP, i cal inserir-hi una referència al DOGC.

D'acord amb el TRLMC (art. 125.2 i 126), el conveni ha de regular els aspectes orgànics i de funcionament (municipis que comprèn, objecte, denominació i finalitats; municipi on té el domicili; drets i deures dels municipis; relació de competències; òrgans, composició,

règim de funcionament i d'adopció d'acords; recursos financers; termini de durada i dissolució i liquidació; i condicions per a la incorporació i la separació dels municipis).

La comunitat s'estructura d'acord amb les previsions següents:

a) Un consell, al si del qual han d'integrar-se els representants, membres de les corporacions respectives (art. 125.2 i 128.2 i 3 del TRLMC) i la presidència de la comunitat, designada pel ple del consell d'entre els alcaldes dels municipis que la constitueixen (art. 128.4).

b) L'exercici de les funcions públiques correspon a la secretaria i a la intervenció de l'ajuntament on se situa el domicili de la comunitat (art. 130 i 132.4 del TRLMC). El règim de funcionament dels òrgans s'assimila al dels òrgans dels ens locals (art. 129 del TRLMC): les competències atribuïdes a la presidència i al consell seran les assignades a l'alcaldia i al ple de l'ajuntament, llevat que el conveni disposi una altra cosa.

c) En la vessant econòmicopressupostària es preveu que la comunitat compti amb una secció pròpia en el pressupost dels ajuntaments integrants; que l'autorització i la disposició de la despesa siguin aprovades per la presidència i el consell d'acord amb la distribució de competències efectuada, i que anualment s'elabori una memòria i un compte de gestió del servei, que els ha d'aprovar el consell (art. 132 del TRLMC).

El legislador ha articulat incentius i mecanismes de reforç per a fer-les més viables, tant en l'àmbit financer (art. 188.1e i 197.2 del TRLMC), com per a garantir la virtualitat jurídica de les actuacions de les comunitats: vinculació dels acords (art. 123.2 del TRLMC); atribució de potestats i responsabilitat solidària dels municipis agrupats (127.2 del TRLMC).

7. LES MANCOMUNITATS DE MUNICIPIS

7.1. CONCEPTE, NATURALESA I RÈGIM JURÍDIC

Les mancomunitats són associacions voluntàries de municipis constituïdes per a gestionar o executar en comú obres i serveis determinats de llur competència i venen regulades per la LBRL (art. 3.2d, 4.1 i 3 i 44), TRLMC (art. 2, 8 i 115-122), Decret 244/2007 (art. 48-50) i TRRL (art. 35-36).

Tenen la naturalesa d'entitats locals, el seu àmbit d'actuació no pot comprendre totes les competències assignades als municipis i no s'exigeix que hi hagi continuïtat territorial.

Qüestionable des dels principis constitucionals i estatutaris d'autonomia local i municipal (art. 137 i 140 de la CE i 86.3 i 87.2 de l'EAC), es prescriu que els municipis d'una comarca no es poden associar amb altres d'una comarca diferent si la mancomunitat té per objecte obres i serveis compresos en el programa d'actuació comarcal (art. 115.4 del TRLMC), i no està prohibida la mancomunitat amb municipis que pertanyin a altres comunitats autònomes.

7.2. CONTINGUT I APROVACIÓ DELS ESTATUTS I CONSTITUCIÓ

Els estatuts constitueixen la norma que regula el funcionament de la mancomunitat i les relacions amb els municipis (art. 116.2 del TRLMC i 48.2 del Decret 244/2007):

- Municipis, objecte i competències, denominació i domicili.
- Recursos financers i drets i deures dels municipis.
- Òrgans de govern, representants dels municipis i administradors.
- Termini de durada, dissolució i liquidació.
- Relacions amb municipis i comarques interessades.
- Normes per a la incorporació dels municipis i separació.
- Sistemes d'elecció i destitució del president i membres dels òrgans de govern, i de computar els vots.
- Competències del president i de l'assemblea general.
- Criteris per a determinar els llocs de treball reservats a funcionaris, i els compartits amb els d'algun ajuntament de la mancomunitat.

El procediment per a constituir mancomunitats i aprovar els seus estatuts el regulen la LBRL ([art. 44.3](#)) i el TRLMC ([art. 117-120](#)), és complex i segueix els criteris següents: han de ser aprovats per acord del ple de cada ajuntament, per majoria absoluta. Abans, però, han de complir-se els tràmits següents:

- Elaboració del projecte per una comissió integrada per un membre de cada municipi.
- Constitució d'una assemblea integrada pels membres dels municipis, que haurà d'aprovar el projecte i resoldre les al·legacions formulades durant el termini d'informació pública.
- Emissió d'informes de la Generalitat i les diputacions afectades.

Aprovats la constitució i els estatuts, caldrà, atesa la seva naturalesa reglamentària, publicar-los al BOP i inserir una referència al DOGC (art. 66.1 del ROAS). I haurà de tenir lloc la sessió constitutiva de l'òrgan col·legiat màxim de la mancomunitat, amb els representants dels municipis, sota la presidència i amb l'assistència de la secretaria.

7.3. CARACTERÍSTIQUES

Els òrgans necessaris d'una mancomunitat són la presidència, la vicepresidència, l'assemblea general (representats tots els ajuntaments) i la comissió de comptes, i és habitual que els estatuts consignin els òrgans de gerència i un de col·legiat amb composició reduïda. Exerciran les competències que els estatuts els atribueixin; a falta de regulació expressa, exerciran les atribucions del ple, l'alcaldia i els tinents d'alcalde (art. 140 del ROF/1986).

Corresponen a la mancomunitat les potestats que determinin els seus estatuts d'entre les atribuïdes a les entitats territorials en els termes fixats legalment ([art. 4.3 de la LBRL](#)).

Sobre el personal regeixen les determinacions previstes per als funcionaris i altres empleats ([art. 92-104 bis de la LBRL](#)). Les reduïdes dimensions de les mancomunitats fan que el personal propi sigui escàs, i és habitual que tasques i funcions siguin desenvolupades per personal dels mateixos municipis.

És d'aplicació a la mancomunitat la legislació de contractes del sector públic ([art. 3.1a de la LCSP](#), en relació amb el [3.2d de la LBRL](#)), així com la del patrimoni dels ens locals.

Les mancomunitats podran establir taxes, contribucions especials i preus públics, de conformitat amb els seus estatuts i la legislació d'hisendes locals, així com disposar de les aportacions dels municipis que les integren ([art. 152 i 154 del TRLHL](#)). Sobre el pressupost i la despesa pública serà d'aplicació la legislació d'hisendes locals ([art. 162- 221 del TRLHL](#)), i l'aprovació del pressupost correspon a la mancomunitat, mitjançant acords del seu òrgan col·legiat màxim.

Per a la modificació i dissolució cal seguir els tràmits consignats al TRLMC ([art. 120.3 i 121](#)), anàlegs als de la constitució i s'han d'anotar al Registre d'Ens Locals i publicar al DOGC i al BOE ([art. 50 del Decret 244/2007](#)).

8. ELS CONSORCIS

8.1. DEFINICIÓ, NATURALESA I RÈGIM JURÍDIC

D'acord amb la LRJSP ([art. 118](#)), els consorcis són entitats de dret públic amb personalitat jurídica, creades per diverses administracions públiques o entitats del sector públic institucional, entre si o amb participació d'entitats privades, per al desenvolupament d'activitats d'interès comú dins de l'àmbit de les seves competències.²³

Poden dur a terme activitats de foment, prestacionals o de gestió comuna de serveis públics i en la denominació hi ha de figurar la indicació «consorci» o la seva abreviatura «C».

La seva naturalesa mai havia estat pacífica. Fins al 2013 es va defensar que els consorcis podien considerar-se entitats locals si estaven constituïts majoritàriament per ens d'aquest caràcter i els serveis que prestaven o les activitats que exercien ho eren en l'àmbit de les competències locals, i aquest caràcter local es determinava en els estatuts ([art. 312.3 del ROAS](#)).²⁴ Amb la LRSAL, però, se'n va perfilar la consideració com a personificació de caràcter instrumental, com a administracions públiques del sector públic institucional ([art. 2.2a i 3 de la](#)

23. Fins a l'entrada en vigor de la LRJSP, la presència d'entitats privades se circumscribia a les que no tenien ànim de lucre (LBRL, [art. 87](#), fins a la seva derogació). La possibilitat d'incorporació d'entitats privades amb ànim de lucre planteja molts interrogants, des de com s'articula d'inici a eventuais conflictes d'interessos una vegada integrades en el consorci; per a l'anàlisi d'aquesta problemàtica, la qual ultrapassa els límits d'aquest treball, em remeto a Martínez-Alonso (2022: 196-197 i 233, nota 96).

24. Sobre el debat aleshores a l'entorn de la naturalesa local i les referències doctrinals, vegeu Martínez-Alonso i Ysa (2003: 57). La STS del 30 d'abril de 1999 (núm. rec. 7268/1992) va declarar la naturalesa d'entitat local del «Consortio para el Servicio de Extinción de Incendios, Salvamento y Protección Civil del Principado de Asturias».

LRJSP i 3.1*d* i 2*b* de la LCSP).²⁵ El règim jurídic actual es defineix en la LRJSP amb els criteris següents (art. 119):

- Els consorcis es regeixen pel que estableixen aquesta llei, la normativa autonòmica de desplegament i els seus estatuts.
- En allò que no preveuen, cal atènyer-se al Codi civil sobre la societat civil, llevat del règim de liquidació, sotmès a l'article 97 de la LRJSP, i al Reial decret legislatiu 1/2010 (sobre societats de capital).
- Les normes establertes en la LBRL i la LRSAL sobre els consorcis locals tenen caràcter supletori.

A més de la LRJP (art. 118-127), la regulació dels consorcis al subsistema local de Catalunya queda constituïda, en tot allò en què no s'hi oposi, per la LBRL (art. 57), la LRSAL (DA 13a i 14a), el TRLHL (DA 15a), el TRLMC (art. 269-272), la Llei 26/2010 (art. 113-115) i el ROAS (art. 312-324).

8.2. CONTINGUT, APROVACIÓ I NATURESA DELS ESTATUTS, I CONSTITUCIÓ

D'acord amb la LRJSP (art. 124), els estatuts de cada consorci han de determinar l'Administració pública a què està adscrit, així com el seu règim orgànic, funcional i financer, i els aspectes següents:

- a) Seu, objecte, fins i funcions.
- b) Identificació de participants, aportacions dels membres i fórmules tendents a l'assegurament de les quantitats compromeses per les entitats consorciades, en aplicació del principi de responsabilitat previst en la LOEPSF/2012 (art. 8).
- c) Òrgans de govern i administració, composició i funcionament, clàusules que penalitzin les entitats consorciades que incompleixin les seves obligacions de finançament.
- d) Causes de dissolució.

En aplicació del ROAS, s'hi afegiren: pressupost, comptabilitat i comptes; modificació dels estatuts i separació dels membres; dissolució i liquidació (art. 316); disposició sobre béns i instal·lacions cedides pels membres consorciats (art. 321.2); termini de preavís per a separar-se (art. 323a); causes especials de dissolució i majoria que requereix l'acord de dissolució (art. 324). Completen el contingut les referències al règim jurídic aplicable a les relacions amb les entitats consorciades i a les potestats que pot exercir (art. 114*d* i *b* de la Llei catalana 26/2010).

25. Sobre aquest caràcter d'entitat instrumental, vegeu Castillo (2017: I), Martínez-Alonso (2022: 192-198), Toscano (2017: 2573-2577) i Vilalta *et al.* (2016: 118-120). Així mateix, les STS de 9 de febrer de 2017 (núm. rec. 3671/2015), 9 d'octubre de 2019 (rec. 1987/2017) i 28 de maig de 2020 (rec. 3122/2018) s'adscriuen a la tesi que els consorcis, de resultes de la LRSAL i després amb la LRJSP, tenen la naturalesa d'ens instrumental, i no la d'ens local.

La LRJSP estableix que els consorcis s'han de crear mitjançant un conveni subscrit per les entitats participants (art. 123.1). La constitució ha de millorar l'eficiència de la gestió pública, eliminar duplicitats administratives i complir la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera; i només pot tenir lloc quan la cooperació no es pugui formalitzar a través d'un conveni i sempre que, en termes d'eficiència econòmica, permeti una assignació més eficient dels recursos econòmics, i que no posa en risc la sostenibilitat financera i de l'entitat local i del consorci, que no pot demanar més recursos dels previstos inicialment (art. 57 LBRL).

Quant als tràmits que s'han de seguir per a constituir el consorci, el ROAS (art. 313.3) efectua una remissió al procediment d'establiment de serveis (regulat en l'art. 160 i en l'epígraf 1.3). Els tràmits previstos hauran de seguir-los totes les administracions implicades, tenint en compte les consideracions següents:

- La remissió al procediment d'establiment de serveis té com a destinataris els ens locals, puix que els d'altra naturalesa hauran de seguir els tràmits fixats en la legislació respectiva (així, la Generalitat, les lleis 13/1989 i 26/2010, i l'Administració general de l'Estat, la LRJSP, art. 123.2).

- Els ens locals hauran de seguir els tràmits previstos (aprovació inicial, informació pública i publicació prèvia al BOP i al DOGC, aprovació definitiva i altres de fixats a l'art. 160 del ROAS).

- La complexitat d'aquest macroprocediment, integrat per sengles procediments que segueixen els ens que volen consorciar-se, creix en funció del nombre d'actuants.

Efectuades les actuacions, cal consignar dues especificacions més:

- Si en el consorci participa una diputació, és necessari l'informe previ dels consells comarcals afectats (art. 150.1 del TRLMC).

- La constitució no ha d'excedir el termini de sis mesos i l'incompliment comporta la caducitat (art. 313.4 del ROAS).

Ultimats tots els tràmits, hauran de publicar-se els estatuts (BOP i referència al DOGC) i inscriure el consorci en el Registre d'Ens Locals i a l'INVENTE (art. 313.5 del ROAS i 83 de la LRJSP).

La naturalesa dels estatuts del consorci havia estat controvertida, per bé que la doctrina majoritària ens inclinarem pel caràcter reglamentari en atenció al tràmit observat, coincidint amb el de les ordenances locals (art. 49 de la LBRL), consideració que va quedar confirmada amb la Llei 26/2010 en afirmar que «els estatuts són la norma reguladora dels consorcis» (art. 114, primer incís).

8.3. RÈGIM D'ADSCRIPCIÓ

La LRJSP regula el règim d'adscripció dels consorcis de conformitat amb les determinacions i els criteris següents (art. 120):

— Els estatuts han de determinar l'Administració pública a què està adscrit.

— D'acord amb els criteris ordenats per prioritat i referits a la situació en el primer dia de l'exercici pressupostari, el consorci queda adscrit, en cada exercici pressupostari, a l'Administració pública que:

a) Disposi de la majoria de vots en els òrgans de govern.

b) Tingui facultats per a nomenar o destituir la majoria dels membres dels òrgans executius, del personal directiu i de l'òrgan de govern.

c) Disposi de més control sobre l'activitat del consorci a causa d'una normativa especial.

d) Financi en més d'un 50% o en una mesura més gran l'activitat duta a terme pel consorci, tenint en compte tant l'aportació del fons patrimonial com el finançament concedit cada any.

e) Tingui el major percentatge de participació en el fons patrimonial.

f) Tingui un nombre d'habitants o una extensió territorial més grans depenent de si els fins definits a l'estatut estan orientats a la prestació de serveis a les persones o al desenvolupament d'actuacions sobre el territori.

— En el supòsit que hi participin entitats privades, el consorci no ha de tenir ànim de lucre i ha d'estar adscrit a l'Administració pública que resulti d'acord amb els criteris que estableix l'apartat anterior.

— Qualsevol canvi d'adscripció a una administració pública, independentment de la causa, comporta la modificació dels estatuts en un termini no superior a sis mesos, comptats des de l'inici de l'exercici pressupostari següent a aquell en què es va produir el canvi d'adscripció.²⁶

8.4. ÒRGANS I POTESATS

Sobre els òrgans, el ROAS fa esment de «l'òrgan decisor superior», que «ha d'estar integrat per representants de tots els ens consorciats» (art. 317.2). A més d'aquest òrgan (normalment anomenat assemblea o consell general), és habitual que n'hi hagi un altre de composició més reduïda (comissió executiva o una altra denominació semblant). Quant als unipersonals, a més de la presidència i les vicepresidències, s'acostuma a preveure una gerència o direcció.

26. La possibilitat que el consorci vagi canviant d'adscripció en cada exercici pressupostari (criteri segon) cal evitar-la, pels trastorns que això produiria, i fixar la vinculació amb una administració amb caràcter permanent, amb més motiu pel fet que l'adscripció ha de constar als estatuts, i això sens perjudici que pugui produir-se un canvi, amb totes les conseqüències que això comporti.

Les normes sobre funcionament dels òrgans s'han d'ajustar a la normativa dels ens locals, sens perjudici de les peculiaritats fixades en els estatuts (art. 318.1 del ROAS).

El tema de les potestats susceptibles de ser exercides havia estat controvertit fins que la Llei 26/2010 va afirmar que «els consorcis poden exercir qualsevol potestat administrativa, inclosa la sancionadora i les tributàries» (art. 114*b*). Es fixen els criteris generals següents:

— És imprescindible que els estatuts consignin les potestats atribuïdes (art. 4 de la LBRL i 8.3 del TRLMC).

— Serien susceptibles d'atribuir als consorcis les següents: autoorganització (en el marc dels estatuts), reglamentària (referida als serveis que presti), tributària i financera (amb exclusió dels impostos, i concretada a taxes, preus públics i apel·lació al crèdit), de programació o planificació, execució forçosa i sancionadora, revisió d'ofici dels actes, les necessàries per a la protecció dels béns; presumpció de legitimitat i executivitat dels seus actes, prelacions i preferències dels seus crèdits i inembargabilitat de béns i drets en els termes establerts per les lleis. De la relació en quedaria exclosa l'expropiatòria per dictat del TRLMC (art. 8.3*b*), la qual cosa no impedeix que el consorci pogués resultar beneficiari de la potestat exercida per l'ens local territorial corresponent.

8.5. RÈGIM DE PERSONAL I DE CONTRACTACIÓ

El règim de personal es localitza en la LRJSP i estableix les determinacions següents (art. 121):

— El personal pot ser funcionari o laboral i ha de procedir exclusivament de les administracions participants. El règim jurídic és el de l'Administració pública d'adscripció i les retribucions no poden superar les establertes per a llocs de treball equivalents en aquella.

— Excepcionalment, quan no sigui possible disposar de personal procedent de les administracions participants tenint en compte la singularitat de les funcions a desenvolupar o quan, després d'un anunci públic de convocatòria per a la cobertura d'un lloc de treball restringida a les administracions consorciades, no fos possible cobrir dit lloc, l'òrgan competent de l'Administració d'adscripció pot autoritzar la contractació de personal pel consorci en els termes previstos a la Llei de pressupostos generals de l'Estat.

Aquesta regulació comporta una vinculació amb l'Administració matriu i la resta de participants pel que fa a la provisió de personal als llocs de treball del consorci gairebé absoluta.²⁷ Els consorcis se subjecten en matèria de personal a les limitacions i a les previsions anuals dels pressupostos generals de l'Estat (art. 2.2*a* i 81.2, bàsics, de la LRJSP).

27. Soc partidari que la selecció i adscripció de personal interí al consorci l'efectuï l'Administració matriu per a donar compliment al primer incís de l'art. 121 de la LRJSP i a la inclusió de la plaça en l'oferta pública d'ocupació com una mesura d'optimització de recursos i procediments.

Quant a la contractació, els consorcis tenen la consideració d'administracions públiques (art. 3.1*d* i 2*b* de la LCSP), fet que determina l'aplicació plena de la legislació de contractes del sector públic.

8.6. RÈGIM PRESSUPOSTARI, DE COMPTABILITAT, CONTROL ECONOMICOFINANCER I PATRIMONIAL

Sobre aquests àmbits, la LRJSP estableix les determinacions següents ([art. 122](#)):

- a) Els consorcis estan subjectes al règim de pressupostació, comptabilitat i control de l'Administració d'adscripció, amb subjecció a la LOEPSF/2012.
- b) Per a determinar el finançament de les administracions consorciades s'han de tenir en compte tant els compromisos estatutaris o convencionals existents com el finançament real.
- c) S'ha de portar a terme una auditoria dels comptes anuals que és responsabilitat de l'òrgan de control de l'Administració d'adscripció.
- d) Els consorcis han de formar part dels pressupostos i s'han d'incloure en el compte general de l'Administració pública d'adscripció.²⁸
- e) Els consorcis es regeixen per les normes patrimonials de l'Administració d'adscripció.²⁹

8.7. EXERCICI DEL DRET SEPARACIÓ I DISSOLUCIÓ

La LRJSP regula el dret de separació d'un consorci, d'acord amb les determinacions següents ([art. 125](#)):

- Els membres se'n poden separar sempre que no s'hagi assenyalat un termini per a la durada del consorci. Quan tingui una durada determinada, es poden separar abans que acabi el termini si algun dels membres ha incomplert les seves obligacions estatutàries i, en particular, l'obligació d'efectuar aportacions al fons patrimonial. Quan un municipi deixi de prestar un servei, d'acord amb el que preveu la LBRL, i aquest servei sigui un dels prestats pel consorci al qual pertany, el municipi se'n pot separar.
- El dret de separació s'ha d'exercir mitjançant un escrit notificat al màxim òrgan de govern del consorci.

28. L'expressió textual és imprecisa (no es parla dels *pressupostos*, sinó directament dels *consorcis*), fet que ha donat lloc a la polèmica sobre si els pressupostos han de ser aprovats per l'Administració matriu. Entenc que no, per tal com ho han de ser pels mateixos consorcis, i han d'observar les determinacions relatives a la despesa pública d'acord amb la legislació d'hisendes locals (TRLHL, [art. 162-221](#), i ROAS, art. 320).

29. Els béns adscrits pels ens associats conserven la seva qualificació originària, i el consorci té les facultats de disposició limitades a les finalitats estatutàries (ROAS, art. 321).

La LRJSP determina els efectes de l'exercici del dret de separació amb els criteris següents (art. 126):

- Produeix la dissolució del consorci, llevat que la resta dels membres acordin la seva continuïtat i hi romanguin, almenys, dues administracions o organismes públics.
- Quan l'exercici del dret de separació no comporti la dissolució s'ha de calcular la quota de separació a qui exerceixi el dret de separació i fixar el pagament, d'acord amb les regles fixades (art. 126.2). Si el consorci està adscrit a l'Administració que ha exercit el dret de separació, el consorci ha d'acordar a qui s'adscriu, de la resta d'administracions o organismes públics vinculats o dependents d'una administració que hi romanen.

La LRJSP estableix les prescripcions següents (art. 127):

- La dissolució del consorci produeix la seva liquidació i extinció.
- El màxim òrgan de govern, en l'acord de dissolució, ha de nomenar un liquidador, que ha de ser un òrgan o entitat de l'Administració d'adscripció. La responsabilitat és assumida per l'entitat pública que va designar el liquidador, i pot exigir d'ofici a l'empleat públic la responsabilitat quan hagi concorregut dol, culpa o negligència greus de conformitat amb la legislació de responsabilitat patrimonial.
- El liquidador ha de calcular la quota de liquidació que correspongui a cada membre i la forma de pagament, en el cas que resulti positiva, de conformitat amb les regles establertes.
- Les entitats consorciades poden acordar, amb la majoria que estableixin els estatuts, o a falta de previsió per unanimitat, la cessió global d'actius i passius a una altra entitat del sector públic jurídicament adequada amb la finalitat de mantenir la continuïtat de l'activitat i assolir els objectius del consorci que s'extingeix. La cessió global d'actius i passius implica l'extinció sense liquidació del consorci cedent.

El ROAS preveu la dissolució del consorci per causes diverses (decisió dels membres, impossibilitat o altres previstes als estatuts) i requereix acord del seu òrgan superior i la ratificació de les entitats que el formen, amb determinació de la forma de liquidació dels béns i la reversió d'obres i instal·lacions a les entitats consorciades titulars (art. 324).

9. LES SOCIETATS MERCANTILS CONSTITUÏDES PER DIVERSES ENTITATS LOCALS

La societat mercantil amb capital íntegrament públic aportat per diverses corporacions locals es una figura introduïda pel ROAS (art. 227), que recull la LBRL (art. 85.2.Ad). Sobre aquesta figura es poden establir els criteris següents:

- Cal que adopti una de les dues modalitats de societat mercantil previstes en la LBRL: anònima o de responsabilitat limitada (art. 85 ter.2, en relació amb el TRLSCapital/2010).
- L'objecte de la societat ha de ser un dels serveis de la competència dels ens que la constitueixen, amb rendiments econòmics significatius.

- Per a l'aprovació dels estatuts i la constitució cal que les entitats adoptin els acords corresponents, raó per la qual el procediment vist per als consorcis es presenta com el més adient (epígraf 8.2), seguit de les formalitats exigides per la legislació mercantil.

- Per a la resta d'aspectes, cal basar-se, en tot allò que afecti el règim jurídic i de funcionament, en les determinacions consignades respecte de les societats mercantils locals (epígraf 5), i per a les facetes derivades de la base associativa plural (representació en els òrgans, estatuts i relacions amb les entitats matriu, entre d'altres), en les consideracions formulades sobre els consorcis (epígraf 8).

10. FORMES DE GESTIÓ INDIRECTA: INTRODUCCIÓ

10.1. POTESTAT D'AUTOORGANITZACIÓ I GESTIÓ INDIRECTA DE SERVEIS PÚBLICS

A més de la gestió directa, els serveis públics poden ser proveïts per un privat, amb la denominació de prestació o gestió indirecta. El fet d'acudir-hi és el resultat de l'exercici de la potestat d'autoorganització (art. 4.1a de la LBRL i 8.1a i 249.1 del TRLMC), en el marc de la vigència del principi de llibertat d'elecció en la forma de gestió, per bé que subjecte a condicionaments legals: en la modalitat contractual, a la concurrència de transferència o no del risc operacional, la qual cosa determinarà les tipologies de la concessió o del contracte de serveis, introduïdes l'any 2017 (LCSP); en la no contractual, al fet que pugui inserir-se en les categories establertes a l'empara de les directives comunitàries de 2014.

L'opció en favor de la gestió indirecta s'empara en el reconeixement constitucional de la llibertat d'empresa en el marc de l'economia de mercat (art. 38 de la CE). Seran consideracions financeres i pressupostàries les que incidiran sobre l'elecció en favor la gestió indirecta i invariablement s'esgrimeixen els arguments d'un cost menor, introduir tècniques de gestió privada i adequades al mercat i no comprometre un volum excessiu de recursos públics.

Entre els criteris que cal considerar en l'opció entre gestió directa i indirecta, cal consignar el de la competència, com va destacar la Comissió Nacional de la Competència (CNC) que optà per la indirecta.³⁰ Altrament, s'ofereixen criteris associats a la gestió privada de serveis: professionalitat de la gestió (menys obstacles i incentius que potencien l'eficàcia), aprofitament de les economies d'escala, capacitat d'inversió, flexibilitat en la instrumentació jurídica i gerencial de la gestió, agilitat en la presa de decisions, decisions no lligades al curt termini o al cicle electoral, i introducció de competència en la fase d'accés al mercat (Colomé i Grau, 2017: 128). També s'esgrimeixen arguments que qüestionen la gestió indirecta: discutible qualitat dels serveis, frau en els processos de licitació (corrupció i comportaments anticompetitius dels operadors), costos del servei (retribució del gestor i cost del procés de licitació) i escassa transparència en la gestió (Colomé i Grau, 2017: 128).

En qualsevol cas, la decisió ha de ser el resultat d'una anàlisi de les circumstàncies que concorren. En funció de l'opció escollida, es derivaran conseqüències que portaran el govern local a haver d'actuar de manera congruent (així, que la gestió directa li suposarà un sobre-

30. Vegeu l'[Informe del 13 de març de 2013 \(IPN 88/13\)](#) en relació amb l'Avantprojecte de la LRSAL (p.7).

esforç en les estructures i en la indirecta, que haurà d'implementar mecanismes de fiscalització per a evitar perdre el control i la direcció del servei públic).

10.2. DEL CONTRACTE DE GESTIÓ DE SERVEIS PÚBLICS ALS CONTRACTES DE CONCESSIÓ I DE SERVEIS

D'entre les novetats de la LCSP destaca la supressió del contracte de gestió de serveis públics (CGSP) i les seves modalitats (concessió, gestió interessada, concert i societat d'economia mixta), figures amb què s'havia anat articulant la gestió contractual dels serveis públics des de mitjan del segle passat (Reglament de serveis de les corporacions locals de 1955 i Llei de contractes de l'Estat de 1965). Aquesta supressió va tenir com a correlat la seva substitució pels contractes de concessió i de serveis.

Aquesta havia estat la proposta dels avantprojectes de la LCSP de 2015 i del projecte de llei de 2016, i s'emparava en la dualitat de les figures comunitàries de la concessió de serveis i els contractes de serveis, objecte de les directives 2014/23 i 24/UE, respectivament. Es tractava d'una opció legalment possible, però no exigida per les directives, que per la seva configuració obliguen pel que fa al resultat, i deixen a les autoritats nacionals l'elecció de la forma i els mitjans (Tractat de Funcionament de la Unió Europea, [art. 288](#), [par. 3r](#)). I aquest resultat era perfectament assolible amb una actualització del CGSP que distingís la concessió, caracteritzada per la transferència del risc operacional, de la resta de les modalitats d'aquest contracte, identificades per la seva no-assumpció per part del contractista, sotmetent l'una i les altres a la publicitat i a les exigències de les Directives, i sota l'empara d'un règim jurídic unitari que garantís els drets dels usuaris i la continuïtat i regularitat dels serveis públics en el marc de l'estat social. I d'aquí provenen la contestació i el debat suscitats, tant en l'àmbit doctrinal com del Consell d'Estat.³¹

Malgrat la supressió del CGSP i tal com recull la LCSP, els contractes adjudicats amb anterioritat a la seva entrada en vigor es regiran, quant als efectes, el compliment i l'extinció, incloent-hi la modificació, la durada i el règim de pròrrogues, per la normativa anterior (DT 1a, par. 2). De resultes d'aquesta determinació es produeix la ultraactivitat de la legislació de serveis públics locals, això és, la combinació de llargs períodes de durada dels contractes (fins a cinquanta anys, si comprenien execució d'obres i explotació de serveis, i vint-i-cinc o deu, si només preveïen l'explotació de serveis no sanitaris o sanitaris, respectivament, arg. *ex.* art. 278 del TRLCSP/2011), i el principi segons el qual a tot contracte li és aplicable el règim jurídic que va presidir la seva adjudicació, criteri ja inclòs en el Codi civil (art. 4.3 i DT 2a), segons el que va recordar el Tribunal Suprem (Interlocutòria de la Sala Tercera del 22 de novembre de 1989).

31. L'oposició al plantejament de la LCSP va ser inicialment minoritària: Martínez-Alonso (2015, [v i vi.3](#)), amb els seus arguments que van ser acollits pel Dictamen 116/2015 del Consell d'Estat ([març de 2016](#), [p. 34-36 i 115-116](#)), Fuertes (2015 i 2017) i Hernández González (2016). Posteriorment la crítica es va ampliar: Fortes (2018 i 2019), Laguna de Paz (2017), Magide (2017), Martínez López-Muñiz (2017), Martínez Pallarés (2018: 112), Menéndez (2018 i 2020) i Sahún (2019).

Quant al manteniment d'aquesta vigència, sembla oportú recordar que aquest CGSP era objecte d'una regulació unitària en el [TRLCS/2011 \(art. 275-289\)](#), i que la regulació a Catalunya es completava amb el [TRLMC \(art. 258-267\)](#) i [ROAS \(art. 228-296\)](#).

Suprimint el CGSP, el plantejament de la LCSP/2017 s'articula a partir dels criteris següents:

- Atribució a la concessió de la gestió d'aquells serveis en què la contrapartida estigui constituïda pel dret a explotar els serveis objecte del contracte o per aquest dret acompanyat del de percebre un preu, explotació que implicarà la transferència al concessionari del risc operacional (art. 15).

- Configuració dual d'aquesta concessió, que podrà tenir per objecte tant serveis públics com serveis no públics (preàmbul, iv, par. 16è i 284), translació dels preceptes sobre el CGSP del TRLCS/2011 a la regulació de la concessió i remissió, supletòriament, a la regulació del contracte de concessió d'obres, sempre que resulti compatible amb la seva naturalesa (art. 297).

- Subsumpció en el contracte de serveis de la gestió d'aquells serveis en els quals el prestatari no assumeix el risc operacional (art. 17, par. 1r, i preàmbul, iv, par. 12-15 i 312).

- Establiment del criteri interpretatiu segons el qual les referències en la legislació al CGSP s'han d'entendre fetes al contracte de concessió de serveis, en la mesura en què s'adeqüin al que la LCSP regula per a aquest contracte (DA 34a).

- Un tractament suficient de la concessió de serveis, però que mostra imprecisions pel fet que no distingeix les determinacions exclusives dels serveis públics, la qual cosa provoca efectes disfuncionals en estendre potestats exorbitants de l'Administració als serveis no públics.

- Un articulat del contracte de serveis (art. 308-313) que resulta insuficient i equívoc per a regular els tres objectes que intenta abastar (serveis per a l'Administració, serveis públics i serveis no públics sense transferència del risc operacional), i diferenciar el respectiu règim jurídic, amb la conseqüència de traslladar a l'operador jurídic la tasca de fornir el plec de clàusules administratives particulars (PCAP) per a suplir les deficiències de la LCSP.

- La remissió a les comunitats autònomes de la regulació de la gestió no contractual de serveis públics, en virtut del repartiment competencial (DA 49 de la LCSP, art. 148 de la CE i estatuts d'autonomia), i que sota diferents denominacions (concert social, acció concertada i gestió delegada, entre les més utilitzades) es caracteritzen pel fet que el vincle entre el prestatari i l'Administració titular del servei ve definit negativament (art. 11.6 de la LCSP).

11. LA CONCESSIÓ DE SERVEIS

11.1. DIMENSIÓ COMUNITÀRIA, ORIGEN I CONDICIONANTS DEL RISC OPERACIONAL

L'aspecte més transcendental de les concessions rau en la transferència de risc operacional i és oportú assenyalar els trets bàsics sobre el seu origen i els seus condicionaments:³²

32. Referències bibliogràfiques: Huergo (2018), Lavilla (2018: 1434-1438) i Lazo (2018: 519-521).

- La jurisprudència del TJUE, davant la realitat a diversos països europeus que l'adjudicació de concessions era molt laxa, es va pronunciar repetidament per a evitar que amb contractes de serveis, és a dir, sense transferència del risc operacional al contractista, es produís una «fugida cap a les concessions».³³
- En el marc economicofinancer de la UE (SEC/2010), les normes perquè els contractes no computessin com a dèficit ni com a deute requerien que s'efectués una transferència del risc operacional.
- La tradicional regulació de l'anomenada *responsabilitat patrimonial administrativa* (RPA), vigent a Espanya fins a l'octubre de 2015, atès que assegurava l'abonament al concessionari de l'import de la inversió efectivament realitzada i no amortitzada, suposava una negació de la transferència de risc operacional.³⁴
- Aquests factors van ser determinants a l'hora que fossin regulades les concessions en la Directiva 23/2014/UE.

11.2. CONCEPTES DE RISC OPERACIONAL I TRANSFERÈNCIA

11.2.1. Definicions de les concessions

La Directiva 23/2014/UE defineix les concessions d'obres i de serveis en l'article 5.1, lletres *a* i *b*, respectivament. La LCSP regula aquests contractes en els articles 14 i 15:

Article 15. Contracte de concessió de serveis

El contracte de concessió de serveis és aquell en virtut del qual un o diversos poders adjudicadors encarreguen a títol oneros a una o diverses persones, naturals o jurídiques, la gestió d'un servei la prestació del qual sigui de la seva titularitat o competència, i la contrapartida del qual estigui constituïda pel dret a explotar els serveis objecte del contracte o per aquest dret acompanyat del de percebre un preu.

El dret d'explotació dels serveis implica la transferència al concessionari del risc operacional, en els termes que assenyalava l'apartat quart de l'article anterior.

Article 14. Contracte de concessió d'obres [...]

4. El dret d'explotació de les obres, a què es refereix l'apartat primer d'aquest article, ha d'implicar la transferència al concessionari d'un risc operacional en l'explotació de les obres esmentades que abrasi el risc de demanda o el de subministrament, o tots dos. S'entén per risc de demanda el que es deu a la demanda real de les obres o serveis objecte del contracte, i risc de subministrament el relatiu al subministrament de les obres o serveis objecte del contracte, en particular el risc que la prestació dels serveis no s'ajusti a la demanda.

33. Entre les STJUE, cal esmentar les de 13 d'octubre de 2005 (C-458/03, Parking Brixen), 18 de juliol de 2007 (C-382/07, incineradora de Sicília), 13 de novembre de 2008 (C/437/07, tramvia de L'Aquila), 10 de setembre de 2009 (C-206/08, Eurowasser, servei de subministrament d'aigua potable i tractament d'aigües residuals) i 10 de març de 2011 (C-274/09, servei de socors).

34. El règim tradicional de la RPA va ser alterat amb la LRJSP (DF 9a, par. 9-11, que va modificar els art. 288.1 i 271bis i 271 ter del TRLCSP).

Es considera que el concessionari assumeix un risc operacional quan no estigui garantit que, en condicions normals de funcionament, aquest pugui recuperar les inversions efectuades ni cobrir els costos en què hagi incorregut com a conseqüència de l'exploració de les obres que siguin objecte de la concessió. La part dels riscos transferits al concessionari ha de suposar una exposició real a les incerteses del mercat que impliqui que qualsevol pèrdua potencial estimada en què incorri el concessionari no és merament nominal o menyspreable.

11.2.2. *Precisions sobre el risc operacional i la seva transferència*

Amb vista a fixar els contorns de la transferència del risc operacional pot resultar útil desagregar-ne el concepte, i complementar-lo amb la remissió a la mateixa Directiva 23 i els seus *considerants* (CD). Així, el risc operacional transferit al concessionari es caracteritza per:

- La possibilitat de no recuperar les inversions realitzades pel concessionari ni cobrir els costos que ha sufragat (CD 18, 3r par.).
- El no assegurament per part de l'Administració d'uns ingressos mínims (CD 19, 1r par.).
- L'alienitat dels factors que incideixen en el risc operacional i l'exposició a les incerteses del mercat; al risc de la demanda o al del subministrament (o d'oferta o d'ús), o a tots dos (CD 20).
- Tot i que s'admet que la remuneració procedeixi de la mateixa Administració (CD 18, 5è par.).
- Per bé que també és admissible que l'Administració assumeixi una part del risc (CD 19, 2n i 3r par., i CD 18, 3r par.).

En sentit oposat, quan no es transfereix el risc operacional no s'està davant una concessió, sinó d'un contracte de serveis, tal com afirma la jurisprudència comunitària: STJCE del 29 d'abril de 2010 (C-160/08, cas Eurowasser) i 10/03/2011 (C-274/09, servei de socors, FJ 26), així com STJUE del 10 de novembre de 2011 (C-348/10, transport col·lectiu d'autobús).

Finalment, sembla lògic entendre que el risc operacional és quelcom més que el tradicional risc i ventura que adjectivava la concessió de serveis públics (art. 277a del TRLCSP/2011), per bé que aquesta subjecció al principi del risc i ventura, definit com la càrrega de suportar el contractista la generalitat dels riscos de l'execució del contracte, era i és comuna a tots els contractes públics (art. 215 del TRLCSP/2011 i 197 de la LCSP/2017).³⁵

35. Sobre les diferències entre el risc i ventura a què estava sotmesa la concessió de serveis públics tradicional i el risc operacional la transferència del qual caracteritza la concessió de serveis en la LCSP/2017, vegeu Fuentes (2021: 251-259), Huergo (2017), Lazo (2018), López Mora (2019: 263-267), Martínez Fernández (2019: 40-49) i, especialment, Sahún (2019: 344-345).

11.2.3. *Judici sobre transferència de risc operacional i conseqüències derivades*

Com a corol·lari, hom pot intentar fixar criteris de concurrència de transferència de risc operacional. Com a factors que la caracteritzarien, poden enunciar-se: la construcció o reposició d'instal·lacions i subsegüent explotació de serveis amb rendiments econòmics significatius (així, abastament d'aigua potable, complexos esportius i serveis funeraris); tarifes com a únic mitjà de retribució del contractista; tarifes acompanyades d'un preu que no tingui caràcter compensatori en funció dels resultats decreixents de l'explotació, o abonament d'un preu, sotmès a criteris de risc i aleatoris.

Inversament, entre els factors que denotarien la no-transferència de risc es podrien esmentar: serveis gratuïts o subvencionats (serveis assistencials, sanitaris i, eventualment, educatius i culturals) o aquells l'equació econòmica dels quals no permetria articular-la en termes d'assumpció pel contractista. La no-transferència de risc pot resultar també d'una decisió adoptada per l'entitat titular del servei (per exemple, no obstant ser susceptible de transferir el risc, s'acorda configurar el contracte com de serveis per a garantir una determinada qualitat en la prestació del servei).

11.3. ÀMBIT, OBJECTE, VALOR ESTIMAT I DURADA

La LCSP regula l'àmbit del contracte de concessió de serveis (art. 284):

a) L'Administració pot gestionar indirectament, mitjançant concessió, els serveis de la seva titularitat o competència susceptibles d'explotació econòmica per particulars. En cap cas es poden prestar mitjançant concessió de serveis els que impliquin exercir l'autoritat inherent als poders públics.³⁶

b) Abans de procedir a contractar una concessió de serveis públics, se n'ha d'haver establert el règim jurídic que declari que l'activitat queda assumida per l'Administració com a pròpia, determini les prestacions a favor dels administrats i reguli els aspectes de caràcter jurídic, econòmic i administratiu relatius a la prestació del servei.³⁷

c) El contracte ha d'expressar l'àmbit de la concessió, tant en l'ordre funcional com en el territorial.

36. Els problemes poden plantejar-se en relació amb funcions vinculades amb la coacció administrativa o l'exercici de funcions públiques, per la qual cosa mentre siguin desenvolupades per funcionaris públics (TREBEP, art. 9.2 i LBRL, art. 92.3), res no hauria d'oposar-se que la resta d'actuacions siguin objecte de gestió indirecta. Com a exemple, poden esmentar-se la retirada, la immobilització i el dipòsit de vehicles per part dels agents de l'autoritat en el servei d'estacionament de vehicles a la via pública mitjançant control horari (text refós de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat vial, aprovat pel [Reial decret legislatiu 6/2015, art. 7c, 104 i 105](#)).

37. Aquest requeriment s'identifica amb l'anomenada *publicatio* i concorda amb la regulació que sobre l'establiment del servei efectua el ROAS (art. 159 i seg.).

L'objecte del contracte ha de ser determinat i concretat a un servei (així, subministrament d'aigua potable o piscina municipal), amb la possibilitat d'incorporar innovacions tecnològiques, socials o ambientals que millorin l'eficiència i la sostenibilitat dels serveis (art. 99.1). No es pot fraccionar amb la finalitat d'eludir requisits de publicitat o relatius al procediment d'adjudicació (art. 99.2).

Sempre que la naturalesa o l'objecte del contracte ho permetin, se n'ha de preveure la divisió en lots. No obstant això, pot no dividir-se quan (art. 99.3):

a) La divisió comporti risc de restringir la competència (caldrà l'emissió d'un informe previ de l'autoritat de defensa de la competència).

b) La realització independent de prestacions dificulti l'execució correcta tècnicament, o bé el risc per a l'execució correcta procedeixi de la naturalesa del seu objecte, en implicar la necessitat de coordinar l'execució de les prestacions per una pluralitat de contractistes.

La divisió pot resultar desaconsellable en la prestació de serveis personals (educatius, sanitaris i assistencials), on cal garantir un mateix nivell de qualitat per a tots els usuaris, mentre que es presenta com a possible, i fins i tot aconsellable, en els logístics (recollida de residus i neteja viària, amb la divisió per barris, per exemple).

L'objecte diferencia la concessió de serveis de la d'obres, en funció de quina sigui la prestació essencial del contracte. La disjuntiva ha de resoldre's en favor de la concessió de serveis quan es manifesta amb evidència l'activitat prestacional en favor dels usuaris i es tracta de l'exercici d'una competència local. En canvi, seran susceptibles de reconduir al contracte de concessió d'obres aquells casos en què tinguin preponderància les instal·lacions i els immobles oberts al públic, sobre la base d'una activitat que proporciona utilitats a tercers amb un estatus difús. En qualsevol cas, la incorporació d'obres forma part del contingut de moltes concessions de serveis (art. 287.1 de la LCSP/2017), de manera que la seva execució es resol amb l'aplicació del contracte d'obres a la concessió.

Sobre el valor estimat (VEC) de les concessions de serveis, la LCSP estableix que s'ha de prendre l'import net de la xifra de negocis, sense l'IVA, que, segons les seves estimacions, ha de generar l'empresa concessionària durant la seva execució com a contraprestació pels serveis objecte del contracte, així com dels subministraments relacionats, tot fixant determinacions per al seu càlcul (art. 101).

Sobre la durada, les previsions són les següents (art. 29.6 i 9 de la LCSP):³⁸

- Els contractes de concessió d'obres i de serveis tenen un termini de durada limitat, el qual s'ha de calcular en funció de les obres i dels serveis que constitueixin el seu objecte i s'ha de fer constar al PCAP.

38. La regulació de la durada i les seves limitacions és tributària del plantejament de la Directiva 23/2014/UE, segons el qual «la duración de una concesión debe limitarse para evitar el cierre del mercado, la restricción de la competencia [...]. Ahora bien, tal duración puede estar justificada si resulta indispensable para permitir que el concesionario recupere las inversiones previstas para la ejecución de la concesión y obtenga además un beneficio sobre el capital invertido» (CD 52, primera part).

- Si la concessió sobrepassa el termini de cinc anys, la durada màxima no pot excedir el temps que es calculi raonable perquè el concessionari recuperi les inversions efectuades, juntament amb un rendiment sobre el capital invertit, tenint en compte les inversions necessàries per a assolir els objectius contractuals. El període de recuperació de la inversió s'ha de calcular d'acord amb el [Reial decret 55/2017](#) i els articles 4 i 5 de la [Llei 2/2015](#), de des-indexació de l'economia espanyola. Les inversions als efectes del càlcul han d'incloure tant les inicials com les efectuades durant la concessió.

- La durada dels contractes de concessió d'obres o de serveis, incloses les pròrrogues, no pot excedir els:

- a) Quaranta anys per als contractes que comprenguin l'execució d'obres i l'explotació de serveis.

- b) Vint-i-cinc anys en els contractes de concessió que comprenguin sols l'explotació de serveis no sanitaris.

- c) Deu anys en els contractes de concessió que comprenguin sols l'explotació de serveis sanitaris.

- Els terminis fixats en els PCAP es poden ampliar en un 15% de la durada inicial per a restablir l'equilibri econòmic del contracte en les circumstàncies que preveuen els articles [270.3](#) i [290.5](#) de la LCSP.

11.4. ACTUACIONS PREPARATÒRIES

La subscripció de contractes requereix la tramitació de l'expedient, que ha d'iniciar l'òrgan de contractació motivant la necessitat del contracte (art. 28 i 116.1 de la LCSP). En el marc de les actuacions preparatòries, la LCSP estableix especialitats respecte al contracte de concessió de serveis.

11.4.1. *Plecs de clàusules administratives i de prescripcions tècniques particulars (PCAP i PPTP)*

Els PCAP i els PPTP han de fer referència, almenys, als aspectes següents (art. 285.1 de la LCSP):

- a) Objecte del contracte.
- b) Condicions i abast de les prestacions del servei en favor dels usuaris i tarifes que hagin d'abonar, i cànon o participació que s'hagi de satisfer a l'Administració.

- c) Distribució de riscos entre Administració i concessionari, si bé en tot cas el risc operacional li correspon al contractista.

- d) Requisits de capacitat i solvència financera, econòmica i tècnica exigibles als licitadors.

- e) Possibilitat de cessió del contracte de conformitat amb l'article [214](#) de la LCSP, de participacions en la societat concessionària quan es constitueixi específicament pels licitadors per a l'execució del contracte i fixació de les altres determinacions.

- f) Règim jurídic del servei públic.

En aplicació de la clàusula de supletorietat (art. 297 de la LCSP), el contingut del PCAP de la concessió de serveis ha de completar-se amb els altres aspectes que inclou la concessió d'obres ([art. 250d-l de la LCSP](#)).

11.4.2. *Estudi de viabilitat*

D'acord amb la LCSP (art. 285.2), en els contractes de concessió de serveis, la tramitació de l'expedient ha d'anar precedida de la realització i l'aprovació d'un estudi de viabilitat o, si escau, d'un estudi de viabilitat economicofinancera, que tenen caràcter vinculant quan concloguin la inviabilitat del projecte. Novament cal acudir a la clàusula de supletorietat i traslladar, amb adequacions i en funció de les característiques de la concessió de serveis, les determinacions de la concessió d'obres (art. 247 de la LCSP), en relació amb:

a) Contingut ([art. 247.2](#)): característiques del servei, justificació dels avantatges de la concessió, previsions sobre demanda d'ús i incidència, valoració de dades i informes sobre planejament, estudi d'impacte ambiental, justificació de la solució, riscos, cost de la inversió i del sistema de finançament, estudi de seguretat i salut, valor inversions, costos i ingressos, així com criteris per a valorar taxa de descompte, i ajuda d'Estat i compatibilitat amb el TFUE.

b) Procediment, d'acord amb les previsions que s'hi comenten i referides a ([art. 247.3-7](#)):

- L'Administració ha de sotmetre l'estudi de viabilitat a informació pública pel termini d'un mes, prorrogable per un termini idèntic per la seva complexitat.

- S'admet la iniciativa privada en la presentació d'estudis de viabilitat d'eventuals concessions.³⁹

- L'Administració pot acordar la substitució de l'estudi de viabilitat per un estudi de viabilitat economicofinancera quan per la naturalesa i finalitat de les obres o serveis, o per la quantia de la inversió requerida, consideri que és suficient.

- L'Administració ha d'aprovar l'estudi de viabilitat o, si escau, adoptar la decisió de substitució i ha de publicar aquestes decisions en el perfil del contractant.

En els contractes de concessió d'obres i de serveis, l'expedient acreditatiu de la conveniència i oportunitat de la iniciativa pública econòmica que exigeix l'article 86.1 de la LBRL, s'ha de tramitar conjuntament amb l'estudi de viabilitat (DA 3a, par. 5, de la LCSP).⁴⁰

11.4.3. *Execució d'obres*

Tal com prescriu la LCSP (art. 285.2, 2n incís), en els casos en què els contractes de concessió de serveis compreguin l'execució d'obres, la tramitació de l'expedient ha d'anar

39. Sobre la presentació de l'estudi de viabilitat d'iniciativa privada en les concessions de serveis i la problemàtica de l'aplicabilitat de la prima de cinc punts percentuals o la compensació econòmica del seu cost, vegeu Martínez-Alonso i García Manzanares (2022).

40. La DA 3a, par. 5, inclou l'esment «amb el contingut determinat per reglament», que cal entendre'l referit, avui, al TRRL ([art. 97.1](#)) i ROAS ([art. 136-149](#)).

precedida de l'elaboració i aprovació de l'avantprojecte de construcció i explotació de les obres necessàries, amb les prescripcions tècniques relatives a la realització; i, a més, de la redacció, supervisió, aprovació i replantejament del projecte de les obres, per la qual cosa resultaran d'aplicació les prescripcions de la concessió d'obres ([art. 248 i 249](#)).

11.5. RÈGIM JURÍDIC

L'article 286 de la LCSP estableix que els efectes, el compliment i l'extinció dels contractes de concessió de serveis es regulen per aquesta Llei, exclosos els articles 208 i 210, així com excepte en la fase de construcció d'obres, els articles 192.2, 193 i 195. Les exclusions tenen les raons de ser següents:

a) Les dels articles 192.2, 193 i 195 perquè es vinculen amb els incompliments, la demora en l'execució del contracte i la resolució i la seva inadequació respecte de la concessió de serveis, contracte d'activitat, així com pel fet que les penalitats diàries (0,6/1000 euros del preu del contracte) estan pensades per als contractes de resultat.

b) La del 208, sobre la suspensió dels contractes, en aplicació del principi de continuïtat i regularitat en la prestació dels serveis públics, que determina la no-aplicació de l'article 198.5 de la LCSP, i per tant la no suspensió per la demora en el pagament superior a quatre mesos.

c) L'exclusió del 210 per raó que les determinacions, sobre compliment dels contractes i recepció de la prestació, estan pensades per als contractes de resultat, i no per als d'activitat com la concessió.

11.6. EXECUCIÓ DEL CONTRACTE

L'execució se subjecta a (art. 287 de la LCSP):

- El concessionari està obligat a organitzar i prestar el servei amb subjecció al contracte i dins dels terminis que assenyala i, si escau, a l'execució de les obres d'acord amb el projecte aprovat.
- En cas que la concessió recaigui sobre un servei públic, l'Administració ha de conservar els poders de policia necessaris per a assegurar la bona marxa dels serveis.⁴¹
- Les concessions de serveis poden ser objecte d'hipoteca en els casos en què comportin la realització d'obres o instal·lacions fixes necessàries per a prestar el servei, i en garantia de deutes que tinguin relació amb la concessió ([aplicació art. 273-279 de la LCSP](#)).

41. L'expressió *podere de policia* és arcaica; seria més adient referir-se a la potestat de control i direcció del servei (TRLMC, art. 251, i ROAS, art. 229).

11.7. OBLIGACIONS GENERALS

D'acord amb la LCSP (art. 288), el concessionari està obligat a:

a) Prestar el servei amb la continuïtat convinguda i garantir als particulars el dret a utilitzar-lo en les condicions establertes i mitjançant l'abonament, si escau, de la contraprestació econòmica compresa en les tarifes aprovades. En cas d'extinció del contracte per compliment d'aquest, el contractista ha de seguir prestant el servei fins que es formalitzi el nou contracte.⁴²

b) Cuidar-se del bon ordre del servei, amb possibilitat de dictar instruccions, sens perjudici dels poders de policia esmentats.

c) Indemnitzar pels danys causats a tercers com a conseqüència del desenvolupament del servei, excepte quan el dany es produeixi per causes imputables a l'Administració.

d) Respectar el principi de no discriminació per raó de nacionalitat, respecte de les empreses d'estats membres de la Comunitat Europea o signataris de l'Acord sobre contractació pública de l'Organització Mundial del Comerç, en els contractes de subministrament conseqüència del de concessió de serveis.

e) Qualsevol altra que prevegi la legislació, el PCAP i la resta de la documentació contractual.⁴³

Cal complementar l'enumeració de les obligacions:

f) Prestar el servei d'acord amb les modificacions ordenades per l'Administració amb posterioritat a l'adjudicació i formalització del contracte, de conformitat amb les previsions sobre modificació del contracte (art. 203-207 de la LCSP i 248a del ROAS).

g) Conservar els béns afectes al servei i complir la resta d'obligacions derivades, com ara, no alienar els que hagin de revertir, ni gravar-los, llevat d'autorització de la corporació (arg. ex art. 259 de la LCSP i 235d del ROAS).

h) Exercir per a si mateix la concessió, amb les excepcions de la subcontractació de les prestacions accessòries (arg. ex art. 296 de la LCSP) o la cessió del contracte (art. 214 de la LCSP).

42. Aquest segon incís va ser introduït en la tramitació parlamentària com a esmena (núm. 718 del Grup Parlamentari Socialista/GPS, a l'art. 286, antecedent del 288; BOCG-CD del 16 de març de 2017, p. 551, i del 2 d'agost de 2017, p. 18 i 209). Prèviament, jo havia proposat incorporar aquesta previsió recollida al ROAS (art. 235a) (Martínez-Alonso, 2017: 109).

43. En el PLCSP, la referència era «a les lleis», i vaig proposar modificar-la per la remissió a «la legislació» (la qual cosa permet incloure-hi els reglaments) i a «la resta de la documentació contractual» per a tancar així el cercle obligacional (Martínez-Alonso, 2017: 109). Posteriorment es tramitaria i se n'acceptaria l'esmena presentada en aquest sentit (la mateixa esmentada en la nota anterior).

11.8. PRESTACIONS ECONÒMIQUES I DRETS ORDINARIS

Sobre les prestacions econòmiques i els drets ordinaris del concessionari, la LCSP estableix (art. 281):

- El concessionari té dret a les contraprestacions econòmiques que preveu el contracte, entre les quals s'inclou el dret a explotar el servei, una retribució fixada en funció de la seva utilització que s'ha de percebre dels usuaris o de l'Administració, qualificada aquesta com a preu o subvenció.⁴⁴

- Les contraprestacions econòmiques pactades, que es denominen tarifes i tenen la naturalesa de prestació patrimonial de caràcter públic no tributari quan hagin estat establertes coactivament (DA 46a), s'han de revisar en la forma que estableix el contracte, que s'ha d'ajustar al que preveuen els articles 103-105, relatius a la revisió de preus en els contractes de les entitats del sector públic.⁴⁵

- Si ho estableix el PCAP, el concessionari ha d'abonar a l'Administració un cànon, que s'ha de determinar i abonar en la forma i les condicions que preveuen el plec i la documentació contractual restant.⁴⁶

Sobre la revisió de preus, cal remetre's a la regulació continguda, a més dels articles 103-105 de la LCSP, a la [Llei 2/2015, de desindexació de l'economia espanyola](#), i al [Reial decret 55/2017](#), precisant els criteris sobre la revisió periòdica i predeterminada de preus en els contractes de concessió, el període de recuperació de les inversions dels quals sigui igual o superior a cinc anys, amb els límits i les condicions establerts a la normativa esmentada, sempre que estigui previst en els plecs i d'acord amb el procediment fixat.⁴⁷

44. Quan aboni el preu, haurà d'observar l'art. 102 de la LCSP, mantenint la transferència de risc operacional. La Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat (JCCPEstat) conclou que la LCSP «considera posible que en el contrato de concesión de servicios la Administración contratante acuerde conceder aportaciones, ayudas o subvenciones a la explotación del servicio con el fin de garantizar su viabilidad económica, pero ello debe hacerse en términos tales que se mantenga la asunción del riesgo por el concesionario» (exp. 106/18).

45. Sobre les tarifes, cal esmentar la STC 63/2019, que confirmà la constitucionalitat com a prestació patrimonial de caràcter públic no tributari sobre la base de la seva coactivitat (FJ 5è i 6è). Si no té caràcter coactiu, la tarifa té la naturalesa jurídica de preu privat. Vegeu Tornos (2017 i 2019).

46. En el PLCSP la menció era exclusivament al plec, per això vaig proposar estendre-la al que resultés de l'adjudicació i la formalització del contracte (Martínez-Alonso, 2017: 110); posteriorment es presentaria l'esmena que va donar lloc al redactat incorporat a la llei (núm. 719 del GPS, a l'art. 288, antecedent del 290; BOCG-CD del 16 de març de 2017, p. 552, i del 2 d'agost de 2017, p. 18 i 209). Sobre el cànon, cal afegir-hi la pràctica de l'establiment d'una part fixa i una de variable, així com que sigui proporcional al llarg de la concessió (per a evitar una mena de «subhasta a l'alça»).

47. Sobre l'aplicació de la revisió de preus a la concessió de serveis, vegeu la RTCatCP 75/2020 i la Instrucció 1/2020, del Comitè de Preus de la Generalitat de Catalunya.

11.9. MODIFICACIÓ DEL CONTRACTE DE CONCESSIÓ I MANTENIMENT DEL SEU EQUILIBRI ECONÒMIC: DRETS EXTRAORDINARIS⁴⁸

11.9.1. *La regulació de la LCSP*

La LCSP regula la modificació del contracte i el manteniment del seu equilibri econòmic, com a drets extraordinaris del concessionari, d'acord amb les determinacions següents (art. 290):

- L'Administració pot modificar les característiques del servei i les tarifes únicament per raons d'interès públic i si concorren les circumstàncies dels articles 203-207 de la LCSP.
- Quan les modificacions afectin el règim financer del contracte, s'ha de compensar de manera que es mantingui l'equilibri dels supòsits econòmics que es van considerar bàsics en adjudicar el contracte.
- En cas que els acords no tinguin transcendència econòmica, el concessionari no té dret a indemnització.
- S'ha de restablir l'equilibri econòmic del contracte, en benefici de la part que correspongui, en els supòsits següents:
 - a) Quan l'Administració efectuï una modificació de les característiques del servei contractat i les tarifes en els termes assenyalats a la determinació primera.⁴⁹
 - b) Quan actuacions de l'Administració pública concedent, pel seu caràcter obligatori per al concessionari, determinin de manera directa la ruptura substancial de l'economia del contracte⁵⁰.

48. Sobre el tema es pot consultar la tesi doctoral i la bibliografia esmentada (Martínez-Alonso, 2016: 408-514); vegeu també Sospedra (2025).

49. Es tracta del *ius variandi*, les possibilitats del qual van restringir-se notablement des de la modificació del TRLCSP/2011 per la Llei 2/2011. D'acord amb la LCSP, haurà de subjectar-se a les modificacions previstes en el PCAP (203 i 204) o a la concurrència de les determinacions sobre causes no previstes (art. 205), i en els termes fixats sobre potestats de l'Administració (art. 203), obligatorietat de les modificacions (art. 206) i especialitats procedimentals (art. 207). Sobre la regulació anterior, vegeu la del ROAS (art. 248a, 249b i 250b).

Quant a les modificacions no previstes, la LCSP, art. 205.2b, les admet quan la necessitat de modificar un contracte derivi de «circumstàncies sobrevingudes i que siguin imprevisibles» en el moment de la licitació del contracte i es compleixin les condicions següents: 1) que la necessitat de la modificació derivi de circumstàncies que una administració diligent no hauria pogut preveure; 2) que la modificació no alteri la naturalesa global del contracte; 3) que la modificació del contracte impliqui una alteració en la seva quantia que no excedeixi, aïlladament o conjuntament amb altres modificacions acordades de conformitat amb aquest article, el 50% del seu preu inicial, IVA exclòs, un supòsit que coincidiria, en part, amb el del ROAS (art. 249b, darrer incís). Sobre l'aplicació del risc imprevisible, vegeu Tornos (2020).

50. Integra l'anomenat *factum principis* i són mesures adoptades al marge del contracte, però que determinen el seu desequilibri econòmic. La LCSP incorpora el qualificatiu *concedent*, que exigeix que es tracti de la mateixa Administració que contracta, tot separant-se de la regulació tradicional que no ho requeria, situació que afectava les entitats locals pel fet que donava peu a al·legar aquesta causa de resultes de decisions de l'AGE o de la comunitat autònoma (els casos de l'increment de l'IVA o del percentatge del cànon de sanejament en la recollida de residus, respectivament).

Fora dels casos anteriors, únicament és procedent restablir l'equilibri econòmic quan causes de força major determinin de manera directa la ruptura substancial de l'economia del contracte (vegeu l'art. 239).

No hi ha dret al restabliment de l'equilibri economicofinancer per incompliment de les previsions de la demanda recollides en l'estudi de l'Administració o el que hagi efectuat el concessionari.

- El restabliment de l'equilibri econòmic s'ha de fer mitjançant les mesures que en cada cas siguin procedents.⁵¹ Poden consistir en la modificació de les tarifes, de la retribució que ha d'abonar l'Administració, en la reducció del termini de la concessió i en qualsevol modificació de les clàusules del contracte.⁵² En el *factum principis* i la força major es pot ampliar el termini del contracte per un període que no excedeixi un 15 % la durada inicial, respectant els límits màxims previstos legalment (els quaranta, vint-i-cinc i deu anys assenyalats anteriorment).

- El contractista té dret a desistir del contracte quan li resulti extraordinàriament onerosos com a conseqüència d'una de les circumstàncies següents:

- a) L'aprovació d'una disposició general per part d'una administració diferent de la concedent amb posterioritat a la formalització del contracte.⁵³

- b) Quan el concessionari hagi d'incorporar, obligat legalment o contractualment, a les obres (hauria de dir «serveis») o a la seva explotació avenços tècnics que els millorin notòriament i la disponibilitat dels quals en el mercat, d'acord amb l'estat de la tècnica, s'hagi produït amb posterioritat a la formalització del contracte.⁵⁴

S'entén que el compliment del contracte esdevé extraordinàriament onerosos per al concessionari quan la incidència de les disposicions de les administracions, o l'import de les millores tècniques que calgui incorporar, suposin un increment net anualitzat dels costos d'almenys el 5% de l'import net de la xifra de negocis de la concessió, pel període que resti fins a la seva conclusió. Per a calcular l'increment s'han de deduir els possibles ingressos addicionals que la mesura pugui generar.

Si el contractista desisteix del contracte com a conseqüència del que estableix aquest apartat, la resolució no dona dret a cap indemnització per a cap de les parts.⁵⁵

51. Sobre el nivell de cobertura en favor del concessionari, s'han considerat els criteris del caràcter integral en el *ius variandi* i la força major, i parcial en el *factum principis*, tot compartint el sobrecost Administració i concessionari.

52. Això inclou, per a compensar el concessionari, tant una retribució per l'Administració com la reducció del cànon que ha de satisfer el concessionari.

53. Aquesta causa acull les actuacions de les administracions no concedents, que compensa així la reducció del *factum principis* assenyalada abans.

54. Es tracta de l'aplicació de l'anomenada «clàusula de progrés» o actualització dels serveis públics (TRLMC, art. 251, incís final).

55. Aquesta previsió allibera el concessionari de l'aplicació de la causa i les conseqüències derivades de la resolució per incompliment del contracte (arg. ex. art. 211.1f de la LCSP).

11.9.2. *La regulació excepcional de la COVID-19*

En el marc de la crisi de la COVID-19 es va dictar el Reial decret llei 8/2020 (modificat pel Reial decret llei 17/2020), que contenia mesures de contractació pública a l'article 34.4, amb els criteris aplicables als contractes públics de concessió d'obres i de serveis vigents a l'entrada en vigor d'aquest [Reial decret llei 8/2020](#).

Cal destacar el seu caràcter preferent pel que fa al règim ordinari de restabliment de l'equilibri econòmic, i que les opcions de la modificació de les clàusules econòmiques o l'ampliació de la durada de la concessió fins a un màxim del 15% eren alternatives.⁵⁶

11.10. REVERSIÓ

Segons l'article 291 de la LCSP:

- Finalitzat el termini de la concessió, el servei ha de revertir a l'Administració, i el contractista ha de lliurar les obres i instal·lacions a què estigui obligat d'acord amb el contracte i en l'estat de conservació i funcionament adequats.⁵⁷
- Durant un període anterior a la reversió, fixat en el plec, l'Administració ha de garantir que el lliurament dels béns es verifiqui en les condicions convingudes.
- Els béns afectes a la concessió que hagin de revertir no poden ser objecte d'embarcament.

11.11. FALTA DE LLIURAMENT DE CONTRAPRESTACIONS ECONÒMIQUES I MITJANS AUXILIARS

L'article 292 de la LCSP disposa que si l'Administració no fa efectiva al concessionari la contraprestació econòmica o no lliura els mitjans auxiliars a què es va obligar en el contracte dins dels terminis que preveu, i no és procedent resoldre el contracte o no ho sol·licita el concessionari, aquest té dret a l'interès de demora de les quantitats o valors econòmics que aquells signifiquin, de conformitat amb el que estableix l'[article 198.4](#).

11.12. SEGREST O INTERVENCIÓ DEL SERVEI PÚBLIC

La LCSP regula el segrest o intervenció del servei públic amb les previsions següents (art. 293, 263 i 264):

56. Sobre aquest règim excepcional, vegeu Tornos (2020) i Pérez de los Cobos (2022).

57. Cal distingir en la documentació contractual quins béns són els que no han de revertir, ja que, en defecte de previsió, la regla és la reversió gratuïta (STS del 29 de maig de 2000, rec. 5361/1994, FJ 8, i del 5 de juny de 2001, rec. 4235/1995, FJ 9).

- Quan el contracte recaigui sobre un servei públic, si per causes alienes al concessionari o bé per l'incompliment d'aquest es deriva una pertorbació greu i no reparable per altres mitjans en el servei, l'Administració en pot acordar el segrest o la intervenció en aquests termes:

- a) L'acord ha de ser notificat al concessionari i si aquest, dins del termini fixat, no corregeix la deficiència s'ha d'executar el segrest o intervenció.

- b) Correspon a l'òrgan de contractació l'explotació del servei i la percepció de la contraprestació, pot utilitzar el personal i material del concessionari i ha de designar interventors que substitueixin el personal directiu de l'empresa concessionària. L'explotació del servei s'ha d'efectuar per compte i risc del concessionari, a qui s'ha de retornar, quan finalitzi, amb el saldo que resulti després de satisfer les despeses, inclosos els honoraris dels interventors, i deduir la quantia de les penalitats imposades.

- c) El segrest té caràcter temporal i la seva durada és la que determini l'òrgan sense que pugui excedir, incloses les pròrrogues, els tres anys. L'òrgan ha d'acordar el cessament del segrest quan resulti acreditada la desaparició de les causes que l'hagin motivat i el concessionari justifiqui estar en condicions de prosseguir l'explotació normal. Transcorregut el termini fixat sense que el concessionari hagi garantit l'assumpció de les seves obligacions, l'òrgan ha de resoldre el contracte.

- d) En tot cas, el concessionari ha d'abonar a l'Administració els danys i perjudicis que efectivament li hagi ocasionat.⁵⁸

- En cas d'incompliment pel concessionari de serveis és aplicable el règim de penalitats que estableix l'article 264 de la LCSP respecte de la concessió d'obres, que prescriu que els PCAP han d'establir un catàleg d'incompliments de les obligacions del concessionari, distingint entre els de caràcter lleu i greu, multes coercitives i altres determinacions que hi [conté](#).

11.13. EXTINCIÓ DEL CONTRACTE I CAUSES GENERALS DE RESOLUCIÓ APLICABLES

Els contractes s'extingeixen pel seu compliment o per resolució (art. 209 de la LCSP). El contracte s'entén complert pel contractista quan aquest hagi realitzat, a satisfacció de l'Administració, la totalitat de la prestació (210). La resolució del contracte de concessió pot obeeir a l'aplicació de causes generals o específiques (art. 211 i 294 de la LCSP, respectivament).

De les causes generals de resolució regulades a l'article 211 de la LCSP, resulten d'aplicació a la concessió de serveis les següents:

- a) La mort o incapacitat sobrevinguda del contractista individual o l'extinció de la personalitat jurídica de la societat contractista, sens perjudici del que preveu l'article 98, relatiu a la successió del [contractista](#).

- b) La declaració de concurs o d'insolvència en qualsevol altre procediment.

- c) El mutu acord entre l'Administració i el contractista.

- d) L'incompliment de l'obligació principal del contracte, així com de les obligacions essencials restants, sempre que s'hagin qualificat en els plecs, quan concorrin els requisits següents:

58. La intervenció de la concessió es regula també en el ROAS ([art. 254.3 i 257](#)).

- Que respectin els límits que estableix l'article 34.1 per a la llibertat de pactes.
- Que figurin de manera precisa, clara i inequívoca en els plecs, i no són admissibles clàusules de tipus general.

e) La impossibilitat d'executar la prestació en els termes inicialment pactats, quan no sigui possible modificar el contracte de conformitat amb els articles 204 i 205; o quan, encara que es donin les circumstàncies que estableix l'article 205, les modificacions impliquin, aïlladament o conjuntament, alteracions del preu en una quantia superior, en més o en menys, al 20 % del preu inicial del contracte, IVA exclòs.

f) L'impagament, durant l'execució del contracte, dels salaris pel contractista als treballadors, o l'incompliment de les condicions dels convenis col·lectius.

En els casos en què concorrin diverses causes de resolució amb diferents efectes pel que fa a les conseqüències econòmiques, s'ha de tenir en compte la que hagi aparegut amb prioritat en el temps (art. 211.2 de la LCSP), així com les determinacions sobre l'aplicació de les causes de resolució i els seus efectes (art. 212 i 213, respectivament).

11.14. CAUSES ESPECÍFIQUES DE RESOLUCIÓ DE LA CONCESSIÓ DE SERVEIS

Les causes específiques de resolució són les següents (art. 294 de la LCSP):

a) L'execució hipotecària declarada deserta o la impossibilitat d'iniciar el procediment d'execució hipotecària per falta d'interessats autoritzats.⁵⁹

b) La demora superior a sis mesos per l'Administració en el lliurament al concessionari de la contraprestació o dels mitjans auxiliars a què es va obligar segons el contracte.⁶⁰

c) El rescate del servei per part de l'Administració per a gestionar-lo directament per raons d'interès públic. El rescate requereix que s'acrediti que la gestió directa és més eficaç i eficient que la concessional, causa aquesta de gran càrrega ideològica que s'ha vinculat amb el moviment anomenat *remunicipalització dels serveis públics*.⁶¹

d) La supressió del servei per raons d'interès públic.⁶²

59. Va constituir una novetat amb la LCSP, vinculada amb la incorporació d'obres o instal·lacions fixes a la concessió de serveis (LCSP, art. 287.3 i 273-276).

60. Aquesta manca de mitjans auxiliars ha de comportar la impossibilitat substancial de prestar el servei.

61. El rescate té naturalesa expropiatòria i se subjecta al procediment de fixació del preu just, que requereix un preavís de sis mesos (TRRL, art. 99, Llei d'expropiació forçosa del 1954, art. 24-37 i 40-43, i ROAS, art. 263-265). L'exigència sobre que l'opció pel rescate ha de resultar més eficaç i eficient no figurava en el PLCSP. Aquest requeriment serà d'aplicació als acords de rescate adoptats amb posterioritat a l'entrada en vigor de la LCSP (DT 1a, par. 3). Sobre la municipalització, entesa com a opció per la gestió directa de serveis públics, vegeu Caamaño *et al.* (2017), Coello (2022), Gimeno (2022), Mahillo i Martínez-Alonso (2017), Magaldi (2012), Ponce (2016) i Tornos (2016).

62. Emparada en la potestat d'autoorganització (LBRL, art. 4.1a, i TRLMC, art. 8.1a), aquesta causa té com a límit en els municipis els serveis mínims o obligatoris (LBRL, art. 26i, i TRLMC, art. 67), llevat que el Govern de la Generalitat aprovi la seva dispensa (TRLMC, art. 68 i 69).

e) La impossibilitat d'explotar el servei com a conseqüència d'acords adoptats per l'Administració amb posterioritat al contracte.⁶³

f) El transcurs del termini fixat per l'òrgan de contractació per al segrest o intervenció de la concessió sense que el concessionari hagi garantit l'assumpció completa de les obligacions, en el termini de tres anys (art. 263.3 de la LCSP).

11.15. EFECTES DE LA RESOLUCIÓ I PROCEDIMENT D'EXERCICI

La LCSP fixa els efectes de la resolució de la concessió de serveis a l'article 295, malgrat que amb una redacció asistemàtica, la qual cosa aconsella una reordenació d'acord amb el criteris que s'exposen a continuació.

11.15.1. Causes de resolució imputables a l'Administració i efectes (LCSP)

11.15.1.1. Causes

- Demora superior a sis mesos per l'Administració en el lliurament al concessionari de la contraprestació econòmica o dels mitjans auxiliars obligats segons contracte, amb abonament al contractista de l'interès de demora fins a la liquidació, així com dels danys i perjudicis soferts (art. 294*b* i 295.3).

- Rescat del servei públic per l'Administració (art. 294*c*).
- Supressió del servei per raons d'interès públic (art. 294*d*).
- Impossibilitat de l'exploració del servei com a conseqüència d'acords adoptats per l'Administració amb posterioritat al contracte (art. 294*e*).

11.15.1.2. Efectes

Abonament al concessionari de l'import de les inversions efectuades per raó de l'expropiació de terrenys, execució d'obres de construcció i adquisició de béns que siguin necessaris per a explotar els serveis objecte de concessió, atenent el seu grau d'amortització, i aplicant un criteri d'amortització lineal de la inversió (art. 295.1, 1r par.).⁶⁴

Indemnització pels danys i perjudicis irrogats, càlcul que inclou el lucre cessant pels beneficis futurs pel temps que resti o el transcorregut si és menor, i el dany emergent pels béns i instal·lacions que no hagin de revertir i tenint en compte el seu grau d'amortització (art. 295.4 i 280.3, que conté altres [precisions](#)).

63. Causa amb perfils imprecisos i que limita amb el *ius variandi* i el *factum principis*, però amb uns efectes que determinen la impossibilitat essencial de l'exploració del servei.

64. Suposa l'aplicació en l'àmbit de les concessions de l'anomenada *responsabilitat patrimonial de l'Administració (RPA)* o garantia implícita segons la regulació establerta ja per la LCEstat de 1965.

11.15.2. *Causas de resolució no imputables a l'Administració i efectes (LCSP)*

11.15.2.1. Causas

- Mort o incapacitat del concessionari (art. 211a).
- Declaració de concurs o insolvència del concessionari (art. 211b).
- Incompliment de les obligacions principal o essencials del contracte (art. 211f).
- Frustració de l'execució hipotecària (art. 294a).
- Transcurs del termini màxim fixat per al segrest de la concessió (art. 294f).

11.15.2.2. Efectes

Abonament al concessionari del valor de mercat de la concessió, el qual resulta d'una nova licitació i la determinació del tipus segons els criteris establerts (art. 281 i 282 de la LCSP).⁶⁵

Si la resolució és per causa imputable al contractista, se li ha de confiscar la garantia i ha d'indemnitzar l'Administració pels danys i perjudicis ocasionats en allò que excedeixi l'import de la garantia confiscada (arg. ex art. art. 297 i 280.2 de la LCSP).

11.15.3. *Altres efectes i procediment d'exercici de la resolució de la concessió*

Si el concessionari no abona les indemnitzacions als expropiats i, per resolució judicial, l'Administració ha de fer-se'n càrrec, quedarà subrogada en el crèdit de l'expropiat i podrà descomptar-lo de l'abonament previst (ex LCSP, 297 i 280.5).

Acordar la resolució dels contractes administratius i determinar-ne els efectes es qualifica com a prerrogativa de l'òrgan de contractació (art. 190 de la LCSP). El procediment d'exercici de la prerrogativa aplicat a la resolució en l'àmbit local de Catalunya, preveu els tràmits següents (art. 191 de la LCSP):

a) Audiència al contractista.

b) Emissió d'informe per la secretaria o l'assessoria jurídica als municipis de gran població (DA 3a, par. 8).

65. La diferència d'efectes amb l'altre supòsit és rellevant: quan les causes de resolució són imputables a l'Administració, s'abona al concessionari «l'import de les inversions que ha realitzat»; quan les causes de resolució no són imputables a l'Administració (al concessionari o a ningú, com en el concurs declarat com a fortuït, per oposició al culpable, arg. ex. TRLConcursal, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2020, art. 441-441 i 455), el que rep el concessionari és «el valor de mercat», el qual es determina en funció de la licitació efectuada, i tendeix a ser molt inferior a aquell import de resultes del procediment de resolució iniciat. Fins a la modificació del TRLCSP/2011 per la LRJSP/2015 (DA 9a), el règim era el mateix, i si es va modificar va ser per a evitar els efectes de casos com el dels procediments concursals a les societats concessionàries a una desena d'autopistes (les anomenades *radials* de Madrid i altres del sud-est espanyol, a partir del 2012) i l'obligació d'indemnitzar el concessionari per l'import de les inversions efectivament realitzades. Sobre aquest assumpte i la RPA, es pot consultar la tesi doctoral i la bibliografia esmentades (Martínez-Alonso, 2016: 602-631).

c) Quan es formuli oposició pel contractista, serà preceptiu el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora.

d) Adopció dels acords de resolució i determinació dels efectes per l'òrgan de contractació, els quals posaran fi a la via administrativa i seran immediatament executius.

11.16. ALTRES PREVISIONS

Altres previsions rellevants són les relatives a l'adjudicació de contractes de concessió d'obres i de serveis a societats d'economia mixta (art. 28.3 i [DA 22a](#) de la LCSP), el recurs especial en matèria de contractació ([art. 44.1c](#) i concordants de la LCSP, a partir del llindar de 3 M€) i l'Oficina Nacional d'Avaluació, que té com a finalitat analitzar la sostenibilitat financera dels contractes de concessions d'obres i de serveis ([art. 333](#) de la LCSP).

11.17. LA CONCESSIÓ DE SERVEIS NO PÚBLICS

La categoria dels serveis no públics neix del contrast entre les directives comunitàries, que utilitzen el terme genèric *serveis*, i el concepte tradicional de *serveis públics*, propi del dret continental, d'arrel francesa i arrelat en l'espanyol, de manera que els serveis no públics integrarien unes actuacions que, constituïdes per utilitats i rebudes per tercers, la seva prestació no respon a una obligació derivada de la competència de l'Administració, i no integrant, per tant, del concepte de *serveis públics*. Faltant aquest títol, però concorrent la titularitat dels immobles en què es presten els serveis o una altra raó que justifica l'acció pública, correspon donar cobertura contractual a supòsits en què es produeix una explotació econòmica d'un servei per l'Administració i concorre la transferència del risc operacional, mitjançant la figura de la concessió de serveis (arg. ex art. 284.1 de la LCSP).⁶⁶

66. Així, els serveis de cafeteria i restauració d'edificis públics (ministeris, universitats i altres), objecte de controvèrsia sobre la seva qualificació com a contractes de serveis, administratius especials o patrimonials, han trobat acomodament en aquesta concessió de serveis no públics sobre la base que el concessionari assumeixi els riscos de demanda i oferta i la resta de determinacions que s'hi estableixin (tarifes, execució de les obres i cànon que cal satisfer, entre d'altres). Altres supòsits serien els serveis de fotocòpies, enquadernació i copisteria, habituals en les facultats i escoles de grau mitjà i superior, i els serveis de premsa, llibreria i regals als hospitals i centres de pública concurrència (Martínez-Alonso, 2015: 18; Martínez-Alonso, 2017: 3.4.1).

Aquesta tesi va arrelar, com acrediten diversos acords i resolucions dels òrgans i tribunals de recursos contractuals; per exemple, RTACentralRC 411 i 417/2017 (activitat de restauració de l'aeroport del Prat/AENA) i RTOARCCA Euskadi 102/2017 (explotació de cafeteria i màquines expenedores de l'Hospital Alfredo Espina). I els tribunals contenciosos administratius també se n'han fet ressò; per exemple, la SAN 463/2019 (729/2017) i la STS 317/2021 (rec. 3210/2019) confirmaren el contracte de concessió de serveis com la figura que dona cobertura als contractes que tenen per objecte activitats de restauració, desenvolupades en espais que no estan afectes als serveis públics i en concórrer la transferència de risc operacional, i no el contracte privat d'arrendament, que era la modalitat que aplicava AENA (FJ 6è). Això no obstant, el TACRC varià la seva posició i en el cas d'AENA considera que es produeix la cessió del dret d'ús d'un immoble a canvi d'un preu, accepta la qualificació com a arrendatari i inadmet els recursos especials de contractació (RTACRC núm. 1884/2021 i 588/2022). Sobre la controvèrsia, vegeu Martínez-Alonso (2022: 445 i seg.) i Guimerà (2024).

Quant al seu règim jurídic, es troba mancada de causa l'extensió de les prerrogatives i les potestats pròpies del règim exclusiu dels serveis públics. En aquest sentit, no resultarien aplicables als serveis no públics les previsions següents: obligacions del concessionari vinculades al servei públic (art. 288 de la LCSP); modificació del contracte i manteniment de l'equilibri econòmic (art. 290); rescat i supressió del servei (art. 294c i d); no embargabilitat dels béns afectes (art. 291.3), i inaplicació de la no suspensió del contracte de concessió per impagament per un termini superior a quatre mesos (art. 286, en relació amb el 198.5 i el 208.1).

12. EL CONTRACTE DE SERVEIS EN EL MARC DE LA PRESTACIÓ INDIRECTA DE SERVEIS PÚBLICS

12.1. CONCEPTE I OBJECTES

La LCSP parteix de la subsumpció en el contracte de serveis de la gestió d'aquells serveis públics en els quals el prestatari no assumeixi un risc operacional en la seva gestió, un criteri que procedeix del raonament *a contrario sensu* de la definició de la concessió de serveis i de la del contracte de serveis (art. 17, par. 1r, i preàmbul, IV, par. 12-15), complementada amb la regulació de les denominades «especialitats dels contractes de serveis que comportin prestacions directes a favor de la ciutadania» (art. 312).

Feta aquesta introducció, s'ha de dir que el contracte de serveis incorpora tres tipus de prestacions:

a) Les que tenen per destinatàries les entitats públiques, vinculades amb aspectes logístics i del seu funcionament ordinari (neteja de les oficines, vigilància i altres), i que constitueixen l'objecte tradicional d'aquest contracte abans de la LCSP/2017.

b) Prestacions que integren el concepte de serveis públics, sense que es produeixi transferència de risc operacional al contractista.

c) Prestacions que comporten utilitats directes als ciutadans, però que no integren el concepte de *serveis públics*, i sense que tampoc es transfereixi risc operacional al contractista.

Es tracta de prestacions dissemblants que haurien de tenir un règim diferenciat en funció de la seva naturalesa. Succeeix, però, que la regulació de la LCSP manté la del TRLCSP/2011, amb algunes adaptacions, les quals són insuficients per a acollir la regulació dels serveis públics sense transferència de risc operacional i generen dubtes i equívocs.⁶⁷

Aquest treball se centra en les previsions d'aplicació al contracte de serveis públics i en les que comporten utilitats directes als ciutadans però no integren el concepte de *serveis públics*, sense transferència de risc operacional en ambdós casos.⁶⁸

67. En el mateix sentit, Fortes (2018 i 2019) i Menéndez (2018 i 2020).

68. En contrast amb l'objecte de les concessions de serveis no públics, en aquest altre cas el contractista no assumeix un risc operacional, perquè —atès el cas— l'Administració vol garantir-ne la prestació, però no pot transferir-lo davant l'eventualitat (o després de la constatació) que la licitació quedaria deserta (per exemple, serveis de restauració i allotjament en un parc natural o serveis de copisteria en una universitat situats en

12.2. CONTINGUT, LÍMITS I DIVISIÓ EN LOTS

De les previsions sobre continguts i límits del contracte de serveis, resulten d'aplicació les següents (art. 308.2 de la LCSP):

- En cap cas l'entitat contractant pot instrumentar la contractació de personal a través del contracte de serveis.
- En extingir-se els contractes de serveis, no es pot produir la consolidació de les persones que hagin efectuat els treballs objecte del contracte com a personal de l'entitat contractant. Els responsables de l'Administració s'han d'abstenir de dur a terme actes que impliquin exercir facultats que, com a part de la relació juridicolaboral, corresponen a l'empresa contractista.

No poden ser objecte d'aquests contractes els serveis que impliquin exercici de l'autoritat inherent als poders públics (art. 17, 2n par., de la LCSP), respecte del qual cal remetre's al comentari efectuat sobre la mateixa clàusula en relació amb la concessió de serveis (epígraf 11.3, principi). Així mateix, caldrà tenir en compte les determinacions sobre la divisió en lots, però també les possibilitats de la no divisió (art. 99.3 de la LCSP), i atenent l'objecte de serveis públics de manera anàloga a l'efectuada en relació amb la concessió (art. 11.3).

12.3. DURADA DEL CONTRACTE

La durada dels contractes es regula en l'article 29 de la LCSP. Concretant-la al contracte de serveis, es fixen les determinacions següents:

- Principi general: els contractes de serveis de prestació successiva tenen un termini màxim de durada de cinc anys, incloses les pròrrogues que acordi l'òrgan de contractació, respectant les condicions i els límits que estableixen les respectives normes pressupostàries que siguin aplicables a l'ens contractant (art. 29.4, 1r par.).
- Excepcions: es pot establir un termini de durada superior als cinc anys, quan ho exigeixi el període de recuperació de les inversions directament relacionades amb el contracte i no siguin susceptibles d'utilitzar-se en la resta de l'activitat productiva del contractista o la seva utilització sigui antieconòmica, sempre que l'amortització de les inversions sigui un cost rellevant en la prestació del servei, circumstàncies que s'han de justificar en l'expedient de contractació amb indicació de les inversions a les quals es refereixi i del seu període de recuperació (art. 29.4, 2n par.).⁶⁹ Així mateix, es pot establir en els contractes relatius als serveis a les persones un termini de durada superior quan sigui necessari per a la continuïtat

paratges o dependències allunyats i amb un rendiment econòmic baix, raó per la qual l'actuació hauria de configurar-se com un contracte de serveis.

69. Es tracta d'una previsió que permet cobrir els dèficits que presentava la regulació anterior del contracte de serveis (significativament, la recollida i el tractament de residus i la problemàtica de l'amortització dels béns d'equips utilitzats). El precepte afegeix que el concepte de *cost rellevant en la prestació del servei* ha de ser objecte de desplegament reglamentari, fet que no s'ha produït encara en tancar aquest treball.

d'aquells tractaments als usuaris en què el canvi del prestador pugui repercutir negativament (29.4, 4t par.).

- Possibilitat de pròrroga (art. 29.2): el contracte pot preveure pròrroques sempre que les seves característiques romanguin inalterables durant el seu període de durada, sens perjudici de les modificacions que es puguin introduir de conformitat amb la LCSP (art. 203-207). La pròrroga l'acorda l'òrgan de contractació i és obligatòria per a l'empresari, sempre que el preavís es produeixi almenys amb dos mesos d'antelació a la finalització del termini de durada del contracte, llevat que el plec estableixi un de superior. En cap cas no es pot produir la pròrroga pel consentiment tàcit de les parts. La pròrroga del contracte que estableix aquest apartat no és obligatòria per al contractista en els casos en què l'Administració s'ha demorat en l'abonament del preu més de sis mesos.

- Pròrroga forçosa: no obstant el que estableixen els apartats anteriors, quan al venciment d'un contracte no s'hagi formalitzat el nou contracte que garanteixi la continuïtat de la prestació que ha d'efectuar el contractista com a conseqüència d'incidències resultants d'esdeveniments imprevisibles per a l'òrgan de contractació, produïdes en el procediment d'adjudicació i hi hagi raons d'interès públic per a no interrompre la prestació, es pot prorrogar el contracte originari fins que comenci l'execució del nou contracte i en tot cas per un període màxim de nou mesos, sense modificar la resta de condicions del contracte, sempre que l'anunci de licitació del nou contracte s'hagi publicat amb una antelació mínima de tres mesos respecte de la data de finalització del contracte originari (art. 29.4, 5è par.).⁷⁰

12.4. PREU I VALOR ESTIMAT

Sobre el preu en els contractes de serveis, l'article 309 de la LCSP disposa:

- El PCAP ha d'establir el sistema de determinació del preu que es pot referir a components de la prestació, unitats d'execució o unitats de temps, o fixar-se en un tant alçat quan no sigui possible o convenient descompondre'l, o resultar de l'aplicació d'honoraris per tarifes o d'una combinació de diverses d'aquestes modalitats.⁷¹

- En serveis complexos en què l'execució del contracte comporti costos d'inversió inicials i es prevegi que les obres o equipaments que es generin s'hagin d'incorporar al patrimoni de l'entitat contractant en concloure o en resoldre's el contracte, es pot establir un sistema de retribució que les compensi.⁷²

70. Es tracta d'una determinació funcional i la seva aplicació requereix una gestió prèvia diligent, en la qual no tenen cabuda la manca de previsió o altres actuacions erràtiques. De tota manera, es tracta d'una previsió que atorga menys garanties per a la continuïtat en la prestació del servei públic que les que dispensa per a la concessió l'art. 288a de la LCSP (epígraf 11.7a).

71. Les especificacions s'han de completar amb la remissió al pressupost base de licitació (LCSP, art. 100), valor estimat (art. 101) i preu (art. 102).

72. Previsió que pot solucionar algunes de les limitacions del contracte de serveis; per exemple, l'amortització de la inversió en obres o equipaments, que podrà ser compensada mitjançant el sistema de retribució que s'estableixi en el PCAP, malgrat que quedarien exclosos els costos de reposició efectuats al llarg de la durada del contracte.

El valor estimat dels contractes de serveis es localitza en les determinacions contingudes en la regulació general de la LCSP ([art. 101](#)).

12.5. ESPECIALITATS DELS CONTRACTES DE SERVEIS QUE COMPORTIN PRESTACIONS DIRECTES A FAVOR DE LA CIUTADANIA

12.5.1. *Introducció*

La LCSP pretén donar cobertura a la gestió contractual de serveis públics en què no es produeix transferència de risc operacional mitjançant l'article 312. Per a fer-ho, encabeix en aquest precepte aspectes del seu règim jurídic, majorment traslladats de la concessió, malgrat que amb carències. Utilitza l'expressió *contractes de serveis que comporten prestacions directes a la ciutadania*, la qual és equívoca doblement: s'utilitza com a sinònim de *serveis públics* (així ho afirma la LCSP en el [preàmbul](#), iv, par. 13, 14 i 15), però amb un resultat que inclou també els serveis no públics (els que tenen com a destinataris igualment la ciutadania, però que no es corresponen amb competències dels ens públics, com ara els de cafeteria, restauració i altres de logístics). Per a acabar-ho de complicar, en cap cas s'adjectiven com a públics els serveis regulats en aquest precepte. És evident que cal efectuar una interpretació correctora en el sentit d'entendre que, efectivament, la regulació va referida a serveis públics.

12.5.2. *Regulació*

La LCSP estableix que, en els contractes de serveis que comportin prestacions directes a favor de la ciutadania, s'han de complir les prescripcions següents ([312](#)):

a) Abans de contractar un servei d'aquesta naturalesa, s'ha d'haver establert el seu règim jurídic, que declari que l'activitat queda assumida per l'Administració, determini l'abast de les prestacions a favor dels administrats i reguli els aspectes de caràcter jurídic, econòmic i administratiu del servei.

b) L'adjudicatari d'aquest contracte està subjecte a les obligacions de prestar el servei amb la continuïtat convinguda i garantir als particulars el dret a utilitzar-lo en les condicions establertes i mitjançant l'abonament de la contraprestació econòmica fixada; de cuidar-se del bon ordre del servei; d'indemnitzar els danys causats a tercers com a conseqüència de les operacions per a portar a terme el servei, amb l'excepció dels que es produeixin per causes imputables a l'Administració; i de lliurar les obres i instal·lacions a què estigui obligat d'acord amb el contracte en l'estat de conservació i funcionament adequats.⁷³

73. S'enquibeixen en aquest apartat les obligacions generals analitzades per a la concessió (LCSP, art. 288 i 291.1). La JCCPEstat conclou que «en los contratos de servicios que conlleven prestaciones directas a favor de la ciudadanía las tarifas o prestaciones que deben satisfacer los usuarios al prestador de los servicios tendrán la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario cuando se exijan coactivamente» (exp. 53/18). Si no s'exigeix amb caràcter coactiu, la tarifa té la naturalesa jurídica de preu privat.

c) Els béns afectes als serveis no poden ser objecte d'embargament.

d) Si de l'incompliment pel contractista se'n deriva una pertorbació greu i no reparable per altres mitjans en el servei i l'Administració no decideix resoldre el contracte, en pot acordar el segrest o intervenció fins que desaparegui. En tot cas, el contractista ha d'abonar a l'Administració els danys i perjudicis que li hagi ocasionat.⁷⁴

e) L'Administració conserva els poders de policia necessaris per a assegurar la bona marxa dels serveis.

f) Amb caràcter general, la prestació dels serveis que comportin prestacions directes a favor de la ciutadania s'ha d'efectuar en dependències o instal·lacions diferenciades de les de l'Administració contractant. Si això no és possible, s'han de fer constar les raons objectives que ho motiven. En aquests casos, a l'efecte d'evitar la confusió de plantilles, s'ha d'intentar que els treballadors de l'empresa contractista no comparteixin espais i llocs de treball amb el personal al servei de l'Administració, i els treballadors i els mitjans de l'empresa contractista s'han d'identificar mitjançant signes distintius, com ara uniformitat o retolacions.⁷⁵

g) Són causes de resolució dels contractes de serveis de l'article 312 les de les lletres c, d i f de l'article 294, relatiu a la concessió, és a dir, el rescab per a gestió directa del servei, la seva supressió per raons d'interès públic i el transcurs del termini fixat per l'òrgan de contractació per al segrest o intervenció sense que el contractista hagi garantit l'assumpció completa de les seves obligacions.⁷⁶

12.6. ALTRES PREVISIONS

La LCSP estableix altres previsions en la regulació dels contractes de serveis, malgrat que el fet que reproduïxin les que acollia el TRLCP/2011, referides a les prestacions adreça-

74. Es trasllada la regulació ja estudiada del segrest o intervenció en la concessió, malgrat que s'oblida la referència a les causes alienes al concessionari que el poden motivar (LCSP, art. 293.1).

75. Malgrat la seva ubicació, aquestes determinacions tenen la seva lògica en l'àmbit del contracte que té com a destinatària l'Administració: regla de prestació en les instal·lacions del contractista i identificació dels seus treballadors perquè no es confonguin amb els empleats públics (supòsits habituals dels contractes de neteja i vigilància en edificis públics), determinacions que responen als informes crítics emesos pel Tribunal de Comptes (Resolució del 27 d'octubre de 2010, aprovada per la Comissió Mixta de les Corts Generals per a les Relacions amb el Tribunal de Comptes). Dit això, les reserves que conté el precepte no s'adeqüen a la gestió de serveis públics en els àmbits sanitari, assistencial, educatiu i cultural, en els quals, en no concórrer transferència del risc operacional, serien subsumibles en el contracte de serveis en aplicació de la LCSP. Una vegada més, es posen de manifest les disfuncionalitats del plantejament legal, perquè el que serveix per a un àmbit del contracte (els serveis per a l'Administració), suposa un inconvenient per a l'altre (els serveis públics), ja que els centres d'assistència primària, els de dia per a gent gran, les escoles infantils i els centres culturals són majoritàriament de propietat municipal o autonòmica, béns de domini públic afectes als serveis públics que es presten en aquestes dependències, i la gestió dels quals es contracta amb un tercer. No hi ha cap especialitat, sinó la realitat que havia estat pròpia del contracte de gestió de serveis públics, preferentment sota la modalitat del concert.

76. Quant a l'exclusió de la resta de causes esmenades en l'art. 294, no té lògica l'oblit de la impossibilitat d'explotar el servei com a conseqüència d'acords adoptats per l'Administració amb posterioritat al contracte (lletra e).

des a l'Administració, fan dubtar de la seva aplicació als contractes que tinguin per objecte serveis públics; aquestes previsions són les següents:

a) Execució, responsabilitat del contractista i compliment dels contractes de serveis ([art. 311 de la LCSP](#), que reproduceix els art. 305 i 307 del TRLCSP).

b) Causes específiques de la resolució (desistiment i suspensió per causa imputable a l'òrgan de contractació) i els seus efectes ([art. 313 de la LCSP](#), que trasllada els art. 308 i 309 del TRLCSP).

La LCSP conté unes prescripcions relatives a les «reserves en favor de centres especials d'ocupació d'iniciativa social i a empreses d'inserció» ([DA 4a](#)) i «de certs contractes de serveis socials, culturals i de salut a determinades organitzacions» ([DA 48a](#)).⁷⁷ També han de ser esmentades les determinacions sobre «contractes de serveis de prestació successiva» establertes per a pal·liar les conseqüències de la COVID-19 pel Reial decret llei 8/2020 (art. 34.1, modificat pel [Reial decret llei 17/2020](#))

A falta de previsions específiques, resulten d'aplicació les de caràcter general establertes a la LCSP. D'aquestes, i atesa la seva transcendència envers el desenvolupament dels contractes, destaquen les de la modificació ([art. 203-207](#)), la suspensió ([art. 208](#)),⁷⁸ les causes generals d'extinció, la seva aplicació i els seus efectes ([art. 211-213](#)).

12.7. MANCANCES NORMATIVES DELS CONTRACTES DE SERVEIS QUE TINGUIN PER OBJECTE SERVEIS PÚBLICS I VIES DE SOLUCIÓ

L'estudi dels contractes de serveis públics no es pot acabar sense una reflexió sobre les mancances normatives del seu règim jurídic, fet que cal esperar que sigui corregit en el futur, bé amb una modificació de la LCSP, bé amb una llei del Parlament de Catalunya. Mentrestant, no hi ha cap altra via per a l'operador jurídic que la d'armar els PCAP per a suplir les mancances de la LCSP i prenent com a referència la regulació de les concessions i l'experiència en la gestió contractual del serveis públics locals.⁷⁹

77. Per a l'anàlisi detallada d'aquestes reserves, vegeu Gimeno (2019) i Lazo (2019: 733-736).

78. La inaplicació de la suspensió davant l'impagament de l'Administració per un termini superior a quatre mesos està prevista per a les concessions de serveis en la LCSP (art. 286 en relació amb el 198.5), i he objectat la seva extensió quan la concessió tingui per objecte serveis no públics. En la regulació del contracte de serveis, però, ni en la comuna ni en la de les especialitats dels quals comporten prestacions a favor de la ciutadania, no hi ha cap indicatiu sobre l'excepció a la regla general de la suspensió prevista en la LCSP, amb la qual cosa es produeix una nova diferenciació entre el règim jurídic dels serveis públics objecte d'una concessió i el d'un contracte de serveis. No es tracta de justificar l'impagament per les administracions dels seus compromisos amb els contractistes, sinó de deixar constància del diferent règim en atenció al servei públic que constitueix l'objecte de la concessió en la LCSP i a les exigències derivades de l'aplicació del principi de continuïtat i regularitat servicial i a la garantia dels drets dels usuaris.

79. En la línia suggerida es formulen dues propostes que cal incloure en els PCAP dels contractes de serveis que tinguin per objecte serveis públics. La primera, relacionada directament amb la nota anterior, és la prescripció segons la qual «no assistirà al contractista el dret a la suspensió del contracte en el supòsit previst a l'art. 208.1 en relació amb el 198.5 de la LCSP». La segona proposta és la determinació en el sentit que «en

13. LA GESTIÓ NO CONTRACTUAL DE SERVEIS PÚBLICS

13.1. CONSIDERACIONS GENERALS

L'altra possibilitat de gestió indirecta inclou la participació d'un subjecte privat, el vincle del qual amb l'Administració titular del servei es defineix per oposició al del contracte, de la qual es fa ressò la mateixa LCSP/2017, i que reuneix les característiques següents:⁸⁰

- Troba empara en les directives 2014/UE/23 (CD 54) i 2014/UE/24 (CD 114, *in fine*), els continguts de les quals es reproduïxen en la llei espanyola, i parteixen de la base que «els poders públics segueixen tenint llibertat per a prestar per si mateixos determinades categories de serveis, en concret els serveis que es coneixen com a serveis a les persones, com ara certs serveis socials, sanitaris, inclosos els farmacèutics, i educatius, o per a organitzar-los de manera que no sigui necessari subscriure contractes públics [...]» (LCSP, preàmbul, iv, par. 7).

- La prestació s'exclou de la LCSP «sempre que aquesta es dugui a terme sense necessitat de subscriure contractes públics, a través, entre altres mitjans, del simple finançament d'aquests serveis o la concessió de llicències o autoritzacions a totes les entitats que compleixin les condicions que el poder adjudicador hagi fixat prèviament, sense límits ni quotes, i que el sistema esmentat garanteixi una publicitat suficient i s'ajusti als principis de transparència i no-discriminació» (art. 11.6).

- Com reconeix la LCSP (DA 49a), es tracta d'una modalitat amb una regulació que correspon, en virtut del repartiment competencial (arg. *ex art.* 148 de la CE i estatuts d'autonomia), a les comunitats autònomes perquè legislin «articulant instruments no contractuals per a prestar serveis públics destinats a satisfer necessitats de caràcter social». Les comunitats autònomes, amb diferents denominacions (*concert social*, *acció concertada* i *gestió delegada*, entre les més utilitzades), han desenvolupat aquest tipus de gestió indirecta, en el qual el vincle entre el prestatari —amb un protagonisme especial per a les entitats sense ànim de lucre— i l'Administració titular del servei es defineix negativament, és a dir, amb el qualificatiu de no contractual i caracteritzat en els termes abans transcrits de l'article 11.6 de la LCSP.⁸¹

cas d'extinció del contracte per compliment d'aquest, el contractista ha de seguir prestant el servei fins que es formalitzi el nou contracte», estenen així la previsió continguda per a les concessions (LCSP, art. 288, darrer incís). En definitiva, es tracta del resultat d'una interpretació integradora per a garantir els drets dels usuaris dels serveis públics. I en aquest mateix sentit cal portar a col·lació l'opinió de Gimeno, segons el qual «una actividad calificada como servicio público podrá ser prestada con transferencia de riesgos (concesión) o como contrato de servicios, sin que deba existir diferencia en el régimen de prestación al ciudadano ni en la utilización de prerrogativas», i que recorda l'Informe de la JCCA Aragó núm. 2/2014, sobre «[c]alificación de los contratos asistenciales sanitarios y sociales. El riesgo asumido por el contratista como elemento clave para la calificación de un contrato como gestión de servicio público. Posibilidad de incorporar cláusulas propias del régimen jurídico del contrato de gestión de servicio público a los pliegos que han de regir la ejecución de un contrato de servicios» (2022: 174).

80. Referències bibliogràfiques: Garrido (2017), Gimeno (2019), Lazo (2019b) i López-Veiga (2017).

81. Entre els referents normatius poden esmentar-se els següents: Comunitat Valenciana, [Llei 7/2017](#), sobre l'acció concertada per a la prestació de serveis a les persones en l'àmbit sanitari; Comunitat Foral de Navarra, [Llei 13/2017](#), de concerts socials en els àmbits de salut i serveis socials; Principat d'Astúries, [Llei](#)

13.2. REGULACIÓ A CATALUNYA

Es desenvolupa a partir dels emparaments següents:

a) EAC, l'article 166 del qual atribueix a la Generalitat competència exclusiva en matèria de serveis socials, que inclou la regulació i l'ordenació de l'activitat de serveis socials, i de les entitats, els serveis i els establiments públics i privats que presten serveis socials a Catalunya, i completats pels dels articles [15-19](#), [24](#) i [42](#).

b) La Llei 12/2007, de serveis socials, que en l'article 2 configura un sistema públic de serveis socials, articulat a partir d'una cartera de serveis socials, integrat pels serveis socials de titularitat pública i privada acreditats i concertats per l'Administració, els quals configuren la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública.⁸²

c) El Decret llei 3/2016, de mesures urgents en matèria de contractació pública, que estableix, en la DA 3a, que els serveis socials es poden gestionar mitjançant les fórmules no contractuals de gestió delegada i concert social, i que s'entén com a tal la prestació de serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública (XSSAP), de titularitat pública en el primer cas o de titularitat privada en el segon, i amb la previsió de desenvolupament reglamentari en relació amb el sistema d'acreditació administrativa i inscripció al registre d'entitats, serveis i establiments de serveis socials, i altres aspectes.⁸³

d) El desenvolupament reglamentari s'ha concretat amb el Decret 69/2020, el qual regula el règim jurídic de l'acreditació d'entitats de serveis socials privades exigible perquè puguin ser proveïdores de la XSSAP, i el del concert social i la gestió delegada,⁸⁴ i amb l'Ordre TSF/218/2020, per a la provisió dels serveis de la XSSAP. Sobre el subsistema local, el Decret 69/2020 estableix:

— Els ens locals faran ús dels concerts socials i de les gestions delegades que regula aquest Decret d'acord amb el principi d'autonomia local i les competències que tinguin atribuïdes en matèria de serveis socials (DA 1a, 2n par.).

— Els ens locals, en el marc d'aquest decret i de les seves facultats normatives i les competències en matèria de serveis socials, poden establir normes reglamentàries i executives

[3/2019](#), sobre l'acció concertada amb entitats d'iniciativa social sense ànim de lucre per a la prestació de serveis de caràcter social, i Comunitat de Madrid, Llei 12/2022, de serveis socials (concert social, [art. 72-76](#)).

82. Sobre el sistema de serveis socials i el paper de les entitats locals a Catalunya, vegeu Forn (2020).

83. El referit decret llei defineix el concert social com «la prestació de serveis socials de la xarxa de serveis socials d'atenció pública a través de tercers titulars dels serveis i establiments en els quals es prestin amb finançament, accés i control públics. En l'establiment dels concerts socials per a la provisió de serveis socials s'han d'atendre els principis d'atenció personalitzada i integral, arrelament de la persona a l'entorn d'atenció social, elecció de la persona i continuïtat en l'atenció i la qualitat. Per això, es podran establir com a requisits, clàusules, mesures de preferència o mesures de discriminació positiva, criteris socials, de qualitat, d'experiència i trajectòria acreditada, i els altres que es determinin reglamentàriament» (DA 3a, par. 1). I la gestió delegada com «la prestació de serveis socials de la xarxa de serveis socials d'atenció pública en establiments de titularitat de l'Administració pública, a través de tercers, en els termes i en les condicions que li encomani l'Administració pública titular de l'establiment o servei» (DA 3a, par. 2).

84. El Projecte de decret va ser objecte del Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora núm. [114/2020](#).

per a adaptar al seu territori l'aplicació i el desplegament de la disposició addicional tercera del Decret llei 3/2016, de mesures urgents en matèria de contractació pública (DF 2a).⁸⁵

14. EPÍLEG

L'abril del 1979 van celebrar-se les primeres eleccions locals després de la llarga dictadura; una democratització tardana que va haver d'esperar que se celebressin abans dues convocatòries electorals generals (juny del 1977 i març del 1979) i s'aprovés la Constitució del 1978. Els representants dels nous ajuntaments democràtics van afrontar amb entusiasme els molts problemes que els afectaven i les greus dificultats amb què es trobaren; simplificant: unes institucions fins aleshores políticament deslegitimades i indotades administrativament; una debilitat extrema de les hisendes locals amb un acusat dèficit financer; i una legislació absolutament inadequada per ser expressiva i configurada sota els rígids esquemes d'un règim autoritari i centralista, on els municipis eren simples artificis administratius, mancats de poders de decisió i subordinats jeràrquicament a un poder i una administració central que li aplicava controls de tota classe (jurídics, econòmics i polítics), i òrfena dels mecanismes propis del funcionament de les institucions democràtiques (a tall d'exemple, no es preveia la possibilitat d'abstenir-se en les votacions dels plens, ni la moció de censura, ni els drets bàsics dels membres electes locals a la informació, a percebre retribucions i ser afiliats a la Seguretat Social).⁸⁶

Van haver de passar sis anys fins que l'abril de 1985 es promulgues la Llei reguladora de les bases del règim local, que constitueix la norma institucional bàsica de municipis i províncies i la concreció del principi d'autonomia reconegut en la CE (art. 137); un retard excessiu en l'adequació normativa del subsistema local al marc constitucional, i un període massa llarg —un primer mandat sencer i la meitat del segon— en el decurs del qual els electes locals van governar amb uns instruments manifestament inidonis. Cert és que durant aquest sexenni es van adoptar mesures diverses: des de la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 4/1981 (sobre la declaració d'inconstitucionalitat de diversos preceptes del text articulat i refós de les lleis de bases de règim local aprovat per un decret del juny del 1955), fins a lleis, com la 40/1981 (mesures sobre règim jurídic de les corporacions locals) o la 24/1983 (mesures urgents de sanejament i regulació de les hisendes locals), però sempre d'una manera apressada, provisional i desestructurada.

L'entrada en vigor de la LBRL va suposar el trencament normatiu definitiu amb el passat. I va ser a partir de l'estructura d'aquestes bases del règim local que s'ha anat edificant l'entramat que regula el govern i la democràcia local a Espanya, naturalment amb el concurs

85. En relació amb l'exercici d'aquestes competències i l'aprovació de normes reglamentàries en el subsistema local de Catalunya es pot consultar el fonamentat i molt útil document intitulat *Acció concertada social pels ens locals*, del Consorci de Salut i Social de Catalunya, i accessible al seu *Catàleg de publicacions* (2025).

86. Sobre aquests primers anys dels ajuntaments democràtics em remeto a Martínez-Alonso (1998: 316-319) i a la bibliografia i les opinions esmentades, significadament les de Joaquim Nadal, aleshores alcalde de Girona, i dels professors Joan Subirats i Josep M. Vallès.

de les regidores i els regidors, les alcaldesses i els alcaldes, i la resta de membres electes locals, els seus esforços i la seva dedicació.

El 2 d'abril de 2025 es compliren quaranta anys de la promulgació de la LBRL. Al llarg d'aquest període ha estat objecte de moltes modificacions, un nombre significatiu de les quals ha afectat els serveis públics ([art. 85 a 86](#), en relació amb el 25 i el 26). Durant tots aquests anys, els governs locals han mostrat la seva resiliència, això és, la capacitat per a mantenir els sistemes locals de benestar malgrat les pertorbacions que els han afectat: generals, com les crisis econòmiques, o normatives, com la LRSAL. Respecte d'aquesta llei, el temps ha demostrat que estava mancada de causa l'obsessió per a escometre aquest tipus de reforma dels governs locals, amb la pretensió de reduir competències i serveis locals, si la seva incidència en el conjunt de factors economicofinancers era, per una banda, molt reduïda i, per l'altra, els actors locals, en la seva gran majoria, han anat mostrat un comportament molt més ajustat als objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera que les comunitats autònomes i l'Administració central.⁸⁷

Superades les embranzides de la LRSAL, en part reduïdes pels pronunciaments del Tribunal Constitucional, i les de la legislació economicofinancera pròpia de la crisi, els governs locals mantenen avui un nucli competencial substancial que els permet conservar la titularitat d'un bloc significatiu de serveis públics. Per a la prestació d'aquests serveis disposen d'una gamma de modalitats, malgrat que totes elles subjectes a condicionaments diversos i a uns procediments prolixos, la superació i la tramitació dels quals no és fàcil. Pel que fa a les de la gestió directa, entenc que la clau rau en optimitzar les possibilitats de les administracions territorials, a partir de la gestió pròpia o la que resulta de la cooperació local, tot prioritant els acords i els convenis i reduint les PIL als supòsits en què resultin funcionals (objectiu definit clarament i de contingut tècnic alt, capacitat de gestió autònoma i grau elevat d'auto-finançament). Quant a les formes de gestió indirecta de base contractual, considero que la nova LCSP obliga els operadors jurídics locals a extremar esforços per a suplir les deficiències d'una regulació imprecisa de la concessió i del contracte de serveis, especialment d'aquest darrer, dur a terme una tasca de depuració conceptual en funció de l'objecte contractual i armar el plec de clàusules administratives particulars per a definir els drets i les obligacions de les parts, així com les potestats i les prerrogatives de l'Administració que es corresponguin amb l'objecte del qual es tracti. Tasca complexa, no exempta de riscos i que té els seus límits, ja que es tracta d'una funció executiva, que forçosament ha de subjectar-se als dictats de la norma legal aprovada. Finalment, la gestió indirecta no contractual ha de permetre als governs locals aprofitar les potencialitats del tercer sector i els avantatges que aquest tipus de prestació pot aportar, i tot això sense que resultin minvades les garanties de seguretat jurídica, objectivitat i transparència.

Amb aquests escenaris i la perspectiva que donen els quaranta sis anys de democràcia local, els governs de les entitats que integren aquest subsistema local han d'aplicar-se a la prestació dels serveis públics que fixa la legislació i els demana la ciutadania, i intentant cercar

87. Sobre la LRSAL i els millors nivells d'eficiència i d'adequació als objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera del subsistema local respecte dels subsistemes autonòmic i general de l'Estat, vegeu Martínez-Alonso (2018: 78 i 79).

majors cotes d'eficiència i sostenibilitat entre les diferents formes de gestió; eficiència i sostenibilitat que cal entendre no sols en la seva vessant econòmicofinancera, sinó també —i sobre tot— en la seva dimensió social. Perquè malgrat les dificultats exposades i les limitacions sobre l'efectivitat de l'autonomia local, la resiliència mostrada pels governs locals i la seva capacitat per a mantenir uns sistemes de benestar amb una qualitat i uns nivells de prestació dignes del segle XXI, constitueixen el millor bagatge per a commemorar aquest quarantè aniversari de la Llei reguladora de les bases del règim local del 1985, en el marc de l'Estat social.

15. BIBLIOGRAFIA

- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco; GIMENO FELIU, José M.; QUINTERO OLIVARES, Gonzalo; SALA, Pascual. «Servicios públicos e ideología. El interés general en juego». Barcelona: Profit, 2017.
- COELLO MARTÍN, Carlos. «Una aproximación jurisprudencial: externalización e interiorización de la gestión de los servicios públicos locales». A: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (ed.). *Externalización e interiorización de la gestión de los servicios públicos locales: Entre público y privado*. València: Tirant lo Blanch, 2022.
- COLOME NIN, Anna; GRAU ARNAU, Susana. «Remunicipalización de servicios locales y competencia». *Quaderns de Dret Local* [Fundación Democracia y Gobierno Local], núm. 43 (2017).
- CONSEJO DE ESTADO. [Dictamen núm. 1116/2015, de 10 de marzo de 2016](#), sobre el Anteproyecto de Ley de contratos del sector público.
- CONSORCI DE SALUT I SOCIAL DE CATALUNYA. «[Acció concertada social pels ens locals](#)». A: *Catàleg de Publicacions*, març de 2025.
- EUROSTAT. *Manual sobre el déficit público y la deuda. Aplicación del SEC 2010*. 2016.
- FLORES DOMÍNGUEZ, Luis Enrique. «Las sociedades mercantiles municipales». A: MARTÍ SARDÀ, Isidre (dir.); MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis (coord.). *Régimen jurídico y configuración de las entidades instrumentales y de cooperación para la prestación de servicios públicos*. Thompson Reuters Aranzadi, 2022.
- FONT LLOVET, Tomàs. «[La gestión colaborativa en el Gobierno Local. Un nuevo régimen especial](#)». *Acento Local* [Fundación Democracia y Gobierno Local], 30 d'octubre de 2024.
- FORNS I FERNÁNDEZ, María Victoria. «Les competències locals en matèria de serveis socials». A: GIFREU I FONT, Judith; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*. València: Tirant lo Blanch i ACM, 2022, 2a ed.
- FORTES MARTÍN, Antonio. *La gestión contractual del servicio de recogida de residuos domésticos*. Iustel, 2018.
- FORTES MARTÍN, Antonio. «[El \(nuevo\) contrato de servicios que conlleve prestaciones directas a favor de la ciudadanía ¿consolidación o disrupción del contrato de servicio público?](#)». *La Administración al Día* [Instituto Nacional de Administración Pública, INAP], 14 de novembre de 2019.
- FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. *La concesión y el procedimiento administrativo: Dos instituciones en simbiosis*. Atelier, 2021.
- FUERTE LÓPEZ, Mercedes. «[Discriminación territorial y una coda](#)». *El blog de esPublico*, 26 de novembre de 2015.
- FUERTE LÓPEZ, Mercedes. «[Sobre los proyectos de ley de contratos públicos](#)». *El blog de esPublico*, 7 d'abril de 2017.
- GALÁN VIOQUE, Roberto. «La progresiva apertura de los servicios públicos locales a la libre competencia». *REALA*, núm. 14 (octubre 2020).

- GARRIDO JUNCAL, Andrea. «Las nuevas formas de gestión de los servicios sociales: elementos para un debate». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 55 (2017).
- GIMENO FELIU, José M. «Los contratos de servicios a las personas y su exclusión de la ley de contratos. La colaboración del tercer sector social en la prestación de servicios sociales». A: MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, José Manuel (coord.). *La gestión de los servicios públicos locales*. Wolters Kluwer, 2019.
- GIMENO FELIU, José M. «Una aproximación conceptual (III): la remunicipalización de servicios públicos locales: la necesaria depuración de conceptos y los condicionantes jurídicos desde la óptica del derecho europeo». A: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (ed.). *Externalización e interiorización de la gestión de los servicios públicos locales: Entre público y privado*. València: Tirant lo Blanch, 2022.
- GONZÁLEZ LEAL, José Luis. «Las fundaciones del sector público local». A: MARTÍ SARDÀ, Isidre (dir.); MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis (coord.). *Régimen jurídico y configuración de las entidades instrumentales y de cooperación para la prestación de servicios públicos*. Thompson Reuters Aranzadi, 2022.
- GUIMERÁ RICO, Juan José. «La adjudicación de espacios comerciales en los aeropuertos: a propósito de los alquileres de AENA». *Revista de Administración Pública*, núm. 223 (2024).
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco Lorenzo. «La controvertida supresión del contrato de gestión de servicios públicos». *La Administración al Día* [INAP], 25 de maig de 2016.
- HUERGO LARA, Alejandro. «El riesgo operacional en la nueva Ley de Contratos del Sector Público». *Documentación Administrativa*, núm. 4 (gener-desembre 2017).
- HUERGO LARA, Alejandro. «Skin in the game: riesgo operacional y responsabilidad patrimonial administrativa». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 74 (març 2018), p. 20-33.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. «Competencias municipales y gestión de servicios: estado de la cuestión». *Diario del Derecho Municipal*, 7 de febrer de 2018.
- LAGUNA DE PAZ, José Carlos. «Los contratos administrativos de concesión de servicios y de servicios a los ciudadanos». *Revista de Administración Pública*, núm. 204 (2017), p. 41-68.
- LAVILLA RUBIRA, Juan José. «Régimen jurídico de la concesión de obras». A: GIMENO FELIÚ, José M. (dir.). *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*. Aranzadi, 2018.
- LAZO VITORIA, Ximena. «El riesgo operacional, ¿una nueva era para los contratos de concesión?». *La Administración al Día* [INAP], 18 d'octubre de 2018.
- LAZO VITORIA, Ximena. «Contratos de servicios de régimen común y los que conllevan prestaciones directas a favor de la ciudadanía. Su virtualidad para la prestación de servicios públicos». A: MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, José Manuel (coord.). *La gestión de los servicios públicos locales*. Wolters Kluwer, 2019.
- LAZO VITORIA, Ximena. «Un cambio de rumbo en la prestación de los servicios sociales en Asturias». *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 42 (2019).
- LÓPEZ MORA, María Eugenia. *El nuevo contrato de concesión: el riesgo operacional*. Atelier, 2019.
- LÓPEZ-VEIGA BREGA, Jorge. «La contratación pública de servicios a las personas tras la aprobación de las directivas de cuarta generación. Especial referencia a Galicia». A: GIMENO FELIÚ, José M. (dir.). *Observatorio de los Contratos Públicos 2016*. Cizur Menor: Aranzadi, 2017.
- MAGALDI MENDANA, Nuria. *Los orígenes de la municipalización de servicios en España. El tránsito del Estado liberal al Estado social a la luz de la municipalización de servicios públicos*. INAP, 2012.

- MAGIDE HERRERO, Manuel. «[Algunas reflexiones a la luz de la nueva Ley de Contratos del Sector Público, en particular sobre los contratos de concesión](#)». *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, núm. 46 (2017).
- MAHILLO GARCÍA, Petra; MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis. «La increíble y errática historia del carácter básico/no básico del rescate como causa de resolución de la gestión contractual de los servicios públicos». *Quaderns de Dret Local* [Fundación Democracia y Gobierno Local], núm. 44 (2017).
- MAHILLO GARCÍA, Petra; MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis. «¿Convenios interadministrativos de duración cuatrienal para satisfacer necesidades permanentes? Especial referencia a la co-operación local». *Quaderns de Dret Local* [Fundación Democracia y Gobierno Local], núm. 52 (febrer 2020).
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, Juan Manuel. «Los diferentes tipos de contratos para prestar servicios públicos tras la LCSP y el difícil equilibrio entre los riesgos y la atracción de las inversiones privadas». *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. extraordinari, març 2019.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis. «Sentido y alcance de la transposición de las directivas de la Unión Europea (análisis particular en materia de contratación pública)». *Revista de Administración Pública*, núm. 202 (2017), p. 13-41.
- MARTÍNEZ PALLARÉS, Pedro Luis. «Servicios públicos y contratos de servicios». *Anuario Aragonés del Gobierno Local*. Institución Fernando el Católico, 2018.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis. «L'organització territorial i els governs locals de Catalunya». A: CAMINAL BADIA, Miquel; MATAS DALMASES, Jordi (ed.). *El sistema polític de Catalunya* Barcelona: Tecnos, Edicions Universitat de Barcelona i Universitat Autònoma de Barcelona, 1998.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis. «[Les personificacions instrumentals locals: estat de la qüestió](#)». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 47 (2013).
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis. «El sector público local: redimensionamiento y gestión de actividades y servicios públicos». A: CARRILLO, Juan Antonio; NAVARRO, Pilar (coord.). *La reforma del régimen jurídico de la Administración local*. La Ley — El Consultor de los Ayuntamientos, 2014.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis. «[Modificación de la Ley de contratos del sector público y gestión de servicios públicos locales: propuestas y alternativas](#)». *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 40 (2015), i revista *La Administración al Día*, [INAP], 5 de novembre de 2015.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis. *La gestión contractual de los servicios públicos locales*. Tesis doctoral. Universitat de Barcelona, 2016.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis. «El proyecto de Ley de Contratos del Sector Público de noviembre de 2016 y la gestión contractual de servicios públicos: análisis de su planteamiento, crítica y propuesta alternativa». A: GIMENO FELIÚ, José M. (dir.). *Observatorio de los contratos públicos 2016*. Aranzadi, 2017.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis. «[Els debats sobre els serveis públics locals: estat de la qüestió](#)». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 57 (2018).
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis. «La controversia sobre la gestión contractual de los servicios no públicos: concesiones y contratos de servicios *versus* contratos de arrendamiento y otras figuras patrimoniales». A: GIMENO FELIÚ, José M. *Observatorio de los contratos públicos 2021*. Thomson Reuters-Aranzadi, 2022.

- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis. «Los consorcios locales». A: MARTÍ SARDÀ, Isidre (dir.); MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis (coord.). *Régimen jurídico y configuración de las entidades instrumentales y de cooperación para la prestación de servicios públicos*. Thompson Reuters Aranzadi, 2022.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis; GARCÍA MANZANARES, Dànae. «Reflexiones sobre la aplicabilidad de la prima de 5 puntos porcentuales o la compensación económica de su coste en la presentación del estudio de viabilidad de iniciativa privada en las concesiones de servicios». *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 178 (2022).
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis; YSA FIGUERAS, Tamyko. *Las personificaciones instrumentales locales en Cataluña: organismos autónomos, consorcios, mancomunidades y sociedades públicas*. Madrid: INAP i Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC), 2003.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva. «El contrato de servicios». A: GIMENO FELIÚ, José M. (dir.). *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*. Aranzadi, 2018.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva. «[El contrato de servicios con prestaciones directas a la ciudadanía como modalidad de gestión indirecta de servicios públicos](#)». *Revista de Administración Pública*, núm. 212 (2020).
- MONTOYA MARTÍN, Encarnación. «Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local». *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 36 (2014).
- MONTOYA MARTÍN, Encarnación. «Algunas reflexiones sobre los servicios públicos e iniciativa económica local: Balance tras diez años de aprobación de la LRSAL». *REALA*, núm. 19 (abril 2023).
- PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, Elisa. «El reequilibrio económico tras la suspensión ad hoc de los contratos de concesión de servicios de restauración en tiempos de COVID-19». *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 60 (maig 2022).
- PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, Elisa. «[El reequilibrio económico tras la suspensión ad hoc de los contratos de concesión de servicios de restauración en tiempos de COVID-19](#)». *La Administración al Día* [INAP], 20 de juliol de 2022.
- PONCE SOLÉ, Juli. «Remunicipalización y privatización de los servicios públicos y derecho a una buena administración. Análisis técnico y jurisprudencial del rescate de concesiones». *Quaderns de Dret Local* [Fundación Democracia y Gobierno Local], núm. 40 (2016).
- SAHÚN PACHECO, Rocío. *La distribución de riesgos en la concesión de servicios. Crítica del riesgo operacional*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid, 2019.
- SORIANO AMORES, María Soledad. «[La forma de gestión de los servicios públicos locales más eficiente](#)». *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 111 (2021).
- SOSPEDRA NAVAS, Francisco José. «[Equilibrio económico de las concesiones administrativas](#)». *Cicle de seminaris d'actualització jurídica local Josep M. Esquerda 2025*, 14 de març de 2025.
- TORNOS MAS, Joaquín. «La remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 58-59 (febrer-març 2016).
- TORNOS MAS, Joaquín. «[La tarifa como contraprestación que pagan los usuarios en el contrato de concesión de servicios de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público](#)». *La Administración al Día* [INAP], 21 de desembre de 2017.
- TORNOS MAS, Joaquín. «[La Sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de mayo de 2019 sobre las tarifas de los servicios públicos coactivos en la Ley de Contratos del Sector Público 9/2017. Punto final a un largo debate](#)». *Observatorio de Contratación Pública*, 24 de maig de 2019.

- TORNOS MAS, Joaquín. «COVID-19, contratos concesionales y reequilibrio económico». A: GIMENO FELIÚ, José M. (dir.); GUERRERO MANSO, M. del Carmen (coord.). *Observatorio de los contratos públicos 2019*. Aranzadi, 2020.
- VELASCO CABALLERO, Francisco. «[Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final](#)». *Anuario de Derecho Municipal* 2016, 2017.