

ELS DEBATS SOBRE ELS SERVEIS PÚBLICS LOCALS: ESTAT DE LA QÜESTIÓ*

José Luis Martínez-Alonso Camps**

Resum

L'article analitza els debats a l'entorn dels serveis públics en el marc de l'Estat social (CE, 1.1) i la funció que desenvolupen els governs locals en la seva prestació com agents de benestar. Els debats se centren al voltant dels eixos següents: l'extensió de l'activitat de servei públic en el subsistema local; si la seva prestació s'ha de caracteritzar per l'exclusivitat en la intervenció d'entitats públiques, identificada amb la gestió directa, o si s'hi admet la participació d'un privat, qualificada com a gestió indirecta; dins d'aquesta, i amb relació al vincle entre l'entitat pública titular del servei i qui l'ha de gestionar, si ha de ser la d'un contracte de concessió de serveis o un contracte de serveis, 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 possibilitats que obren respecte dels serveis a les persones les directives comunitàries de 2014. Malgrat els embats de la crisi econòmica i la legislació aprovada sota el seu influx, la resiliència mostrada pels governs locals i la seva capacitat per mantenir uns sistemes de benestar constitueixen el millor bagatge per commemorar els quaranta anys de l'adveniment de la democràcia al subsistema local l'abril de 1979.

Paraules clau: Estat social; serveis públics; governs locals; resiliència; gestió directa; gestió indirecta; gestió contractual; gestió pública; crisi econòmica; estabilitat pressupostària; eficiència; sostenibilitat economicofinancera; sostenibilitat social.

DEBATES ON LOCAL PUBLIC SERVICES: ANALYTICAL SURVEY**Abstract**

This article analyses the discussions surrounding public services within the welfare state framework (Spanish Constitution, Art. 1.1) and the role played by local governments in their provision as agents of welfare. The discussions focus on the following areas of subject matter: the extension of public service activity in the local subsystem; whether public service provisions must necessarily be the exclusive domain of public bodies, identified with direct management, or if participation by a private entity, characterised as indirect management, could be allowed; within this indirect management, as concerns the relationship between the public body responsible for the service and who is to manage it, whether such a relationship can be articulated by a service concession contract or a service arrangement, pursuant to the Law on Public Sector Contracts of 2017, or whether a non-contractual legal relationship is established, developing the possibilities enabled by the community directives of 2014 on services to individuals. Despite the damage done by the financial crisis and the legislation approved while it endured, the resilience shown by local governments and their capacity to keep welfare systems alive form the best possible backdrop to commemorate the forty-year anniversary of the establishment of democracy in the local sub-system in April, 1979.

Key words: Welfare state; public services; local governments; resilience; direct management; indirect management; contractual management; public management; financial crisis; budgetary stability; efficiency; economic-financial sustainability; social sustainability.

* Agraïxo a les persones que han efectuat l'avaluació cega els seus enriquidors comentaris i suggeriments.

** José Luis Martínez-Alonso Camps, director de Serveis de Secretaria de la Diputació de Barcelona i professor associat del Departament de Ciència Política, Dret Constitucional i Filosofia del Dret de la Universitat de Barcelona. Rambla de Catalunya, 126, 6a, 08008 Barcelona. jlmartinez-alonso@ub.edu.

Article rebut el 08.10.2018. Avaluació cega: 07.11.2018 i 14.11.2018. Data d'acceptació de la versió final: 16.11.2018.

Citació recomanada: Martínez-Alonso Camps, José Luis (2018). Els debats sobre els serveis públics locals: Estat de la qüestió. *Revista Catalana de Dret Públic*, (57), 72-96. DOI: [10.2436/rcdp.i57.2018.3228](https://doi.org/10.2436/rcdp.i57.2018.3228).

Sumari

- 1 Introducció
- 2 El debat sobre l'extensió de l'activitat de servei públic pels governs locals
 - 2.1 El marc juridicopolític dels sistemes locals de benestar
 - 2.2 La crisi econòmica i els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera
 - 2.3 Els sistemes locals de benestar i la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local: la contrareforma local
 - 2.4 La resiliència dels governs locals i la prestació de serveis públics
- 3 El debat sobre l'opció entre la gestió directa i la gestió indirecta dels serveis públics locals
 - 3.1 Introducció
 - 3.2 L'argumentari sobre la gestió directa, les seves modalitats i limitacions
 - 3.2.1 La controvèrsia respecte de la gestió directa
 - 3.2.2 Les modalitats de la gestió directa i els seus condicionaments
 - 3.2.3 Les dimensions quantitatives de les personificacions instrumentals locals (PIL) i la seva evolució
 - 3.2.4 El debat sobre les PIL i la confirmació de la tendència a la seva reducció
 - 3.3 L'argumentari sobre la gestió indirecta
- 4 La problemàtica sobre el canvi de la forma de gestió i les modalitats de la gestió contractual
 - 4.1 Contextualització
 - 4.2 La LCSP i el canvi de paradigma en relació amb la gestió contractual dels serveis públics
 - 4.3 La problemàtica del canvi de la forma de gestió
- 5 La gestió no contractual i altres debats sobre els serveis públics locals
- 6 Epíleg
- 7 Bibliografia

1 Introducció¹

Els serveis públics constitueixen el senyal d'identitat de l'estat social sota l'emparament del qual es duen a terme una heterogènia munió de prestacions que procuren el benestar de la ciutadania. La distribució de responsabilitats per assegurar aquestes prestacions a l'Estat espanyol mostra el protagonisme de les comunitats autònomes i els governs i les administracions locals, una vegada van canviar el seu estatus al d'activitats privades d'interès general, després dels processos de liberalització de finals del segle XX, els antics serveis públics de titularitat estatal (electricitat, gas i telefonia, per citar-ne els més rellevants). Pròxima ja la finalització de la segona dècada del segle XXI, els serveis públics són objecte de debats intensos i variats, l'anàlisi actualitzada dels quals resulta especialment rellevant amb motiu del quarantè aniversari de l'adveniment de la democràcia als ajuntaments espanyols.

La falta d'una definició legal sobre els serveis públics comporta la seva delimitació doctrinal o jurisprudencial.² Doctrinalment, per *activitat de servei públic* en l'àmbit local s'ha d'entendre aquella activitat:

- desenvolupada per una entitat pública local, per si mateixa o a través d'un gestor amb el qual hi està vinculada mitjançant una relació jurídica, contractual o d'un altre tipus, per satisfer les necessitats dels usuaris, conjunt de persones que en són destinàries;
- caracteritzada, objectivament, per estar constituïda per prestacions tècniques que reporten utilitats als usuaris que les reben;
- configurada amb criteris de generalitat i igualtat i en unes condicions de continuïtat i regularitat, i
- declarada per la legislació com a servei públic local o assumida com a tal per l'entitat en l'àmbit de les seves competències i de conformitat amb el procediment administratiu establert.

Com es desprèn de la definició, és aquest un tipus d'activitat específica, diferenciada de la resta d'activitats públiques (foment, intervenció administrativa, iniciativa econòmica i exercici de funcions públiques). El contingut prestacional i la seva projecció cap a la ciutadania la vinculen directament amb l'estat del benestar en ser un dels elements fonamentals del pacte social que el sustenta, i per promoure i garantir, a través de l'erogació de serveis públics entre els usuaris, que la igualtat de les persones sigui real i efectiva (CE, 9.2 i EAC, 10.2).³ Aquest fet justifica que sigui objecte d'un *règim jurídic especial* que inclou potestats i prerrogatives l'exercici de les quals ha d'efectuar-se exclusivament per garantir els drets dels usuaris i la continuïtat i la regularitat dels serveis públics en el marc de l'estat social (CE, 1.1).⁴

En aquesta realitat incideixen factors econòmics, socioculturals i polítics, així com respostes normatives i de gestió, que proporcionen un argumentari variat que va alimentant els debats al seu entorn. En un intent de classificació, podem centrar-los al voltant dels eixos següents:

1 Abreviatures: CD: considerant. CGSP: contracte de gestió de serveis públics. LBRL: Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local. LCSP: Llei 9/2017, de contractes del sector públic. LJCA: Llei 29/1998, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. LPGE: Llei de pressupostos generals de l'Estat. LRSAL: Llei 27/2013, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local. MINHAP: Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques. REC: recurs especial de contractació. ROAS: Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals de Catalunya, aprovat pel Decret 179/1995. TARC: Tribunal Administratiu de Recursos Contractuals. TRRL: Text refós de règim local, aprovat pel Reial decret legislatiu 781/1986. TRLCat: Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003. TRLCSP: Text refós de la Llei de contractes del sector públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011. TRLHL: Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004.

2 Segons el Tribunal Suprem, "para que con rigor pueda predicarse de una actividad el carácter de servicio público, no es suficiente que proporcione una utilidad al público, so pena de desnaturalizar el concepto, sino que debe exigirse que se trate de 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" (STS de 2.3.1979, ponent Ponce de León, FJ 4).

3 Les diferències entre altres activitats i la de servei públic, l'evolució de l'estat social i les dimensions del debat sobre el paper de l'Estat les he analitzat a Martínez-Alonso (2007: 41-58); sobre l'impacte de la crisi en l'estat social, vegeu Lorente i Capella (2009), Míguez *et al.* (2012), Baylos (2013), Ponce (2013) i Esteve (2014).

4 S'emfatitza aquesta vinculació amb l'estat social, que legitima l'especialitat del règim jurídic conferit, per fer front al seu qüestionament en l'actualitat i ressaltar el seu caràcter instrumental respecte dels objectius establerts, fins al punt que la utilització de les seves determinacions per a altres cometes incorreria en *desviació de poder*, atès que es produiria "l'exercici de potestats administratives per a fins diferents dels que fixa l'ordenament jurídic" (art. 70.2.2n §, LJCA).

a) Sobre l'*extensió* que ha de tenir aquesta activitat de servei públic i les *funcions* que han d'exercir en la seva prestació els ajuntaments, les altres administracions locals i la resta d'administracions públiques, sense oblidar el *rol politicoinstitucional* que han de desenvolupar els respectius governs locals, autonòmics i central de l'Estat.

b) El debat respecte de si la prestació d'aquests serveis s'ha de caracteritzar per l'*exclusivitat en la intervenció d'entitats públiques*, aïlladament o associades, i tot donant lloc a una personificació instrumental o no, casos tots ells que s'identifiquen amb la gestió directa, o si, contràriament, s'hi admet la participació d'un privat, fet que la qualificarà com a gestió indirecta.

c) Finalment, sense moure'ns de la gestió indirecta, també es plantegen les alternatives en relació amb el *vinclle entre l'entitat pública titular del servei i qui l'ha de gestionar*, si ha de ser la d'un contracte, amb les modalitats de concessió o contracte de serveis introduïdes l'any 2017 per la Llei de contractes del sector públic (LCSP) i la problemàtica que generen, una vegada suprimit el contracte de gestió de serveis públics, o si, en canvi, s'ha d'establir sobre la base d'una relació jurídica de caràcter no contractual, tot desenvolupant les possibilitats que obren respecte dels serveis a les persones les directives comunitàries de 2014.

L'espai disponible obliga a sintetitzar l'anàlisi d'aquests debats sobre els serveis públics, als quals es dedicaran les pàgines que segueixen. Abans, però, considero que pot ser il·lustratiu avançar l'esquema general actualitzat, amb especial incidència en l'àmbit local, de les formes de gestió dels serveis públics:

A) Gestió directa

a) Per una sola administració pública

a.1) Gestió per la mateixa entitat (diferenciada o no)

a.2) Organisme autònom (OA)

a.3) Entitat pública empresarial (EPE)

a.4) Societat mercantil amb capital social íntegrament públic de l'ens (SM)

b) Per dues o més administracions o entitats públiques

b.1) Mancomunitat

b.2) Consorci

b.3) Societat mercantil amb capital social íntegrament públic i participació de diverses entitats (SMP)

b.4) Conveni entre administracions: delegació, encàrrec de gestió o altres actuacions cooperatives

B) Gestió indirecta

B.1) Gestió contractual

a) Concessió de serveis públics (transferència del risc operacional al concessionari)

b) Contracte de serveis públics (no transferència del risc operacional al contractista)

B.2) Gestió no contractual

Concert social, gestió delegada o altres modalitats regulades en la legislació autonòmica⁵

⁵ Les modalitats i els termes s'empren en un sentit rigorós, això és, referits exclusivament a la prestació de serveis públics, tot descartant, per tant, la seva extensió a altres activitats. Puntualitzat això, hem de ser conscients, però, que és bastant habitual que el seu ús desbordi aquests marges i es parli de *gestió indirecta* per a la contractació de la realització d'activitats que no integren serveis públics (així, la neteja d'oficines públiques), supòsit en què el terme a emprar hauria de ser el d'*externalització*. De tota manera, també s'ha de reconèixer que passa igual amb les formes de gestió directa que s'utilitzen per desenvolupar altres activitats diferents de la de servei públic, com ara les de l'exercici de funcions públiques (organismes autònoms de recaptació), intervenció administrativa (agències o gerències de disciplina urbanística) o activitat econòmica (societats públiques d'habitatges de protecció oficial per a venda).

2 El debat sobre l'extensió de l'activitat de servei públic pels governs locals

2.1 El marc juridicopolític dels sistemes locals de benestar⁶

Des dels inicis dels ajuntaments democràtics l'abril de 1979, els governs locals han prestat un nombre creixent de serveis públics en el marc de la LBRL i de les legislacions autonòmiques dictades en el seu desplegament. Malgrat les dificultats econòmicofinanceres i les derivades de l'atomitzada estructura del subsistema local, l'exercici d'aquesta activitat i el seu paper com a agent de benestar conformen el que s'ha anomenat *sistemes locals de benestar*, per a la caracterització dels quals poden distingir-se dues dimensions:

a) La *dimensió substantiva*, que inclou àrees d'actuació molt diverses (serveis socials, urbanisme, activitats socioculturals i esportives, entre les principals) i la provisió de serveis i infraestructures bàsics (abastament d'aigua potable, enllumenat públic, clavegueram, neteja viària i recollida i tractament de residus, per citar-ne els més rellevants).

b) La *dimensió procedimental* de tals sistemes, que es refereix a l'entramat d'actors que participen en les diferents fases del procés de prestació dels serveis, amb un nombre molt elevat de públics.

Taula 1. Actors locals a Catalunya i a Espanya; comparativa (juliol 2013 - juliol 2017)

| | <i>M</i> | <i>DP</i> | <i>CI</i> | <i>C</i> | <i>AM</i> | <i>ELM</i> | <i>AMp</i> | <i>PIL</i> | <i>Total</i> |
|----------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|------------|------------|------------|--------------|
| <i>E</i> | 8117/8124 | 41/41 | 11/11 | 81/82 | 3/3 | 3727/3628 | 80/76 | 4875/4203 | 16935/16168 |
| <i>C</i> | 947/947 | 4/4 | - | 41/42 | 1/1 | 63/65 | -/2 | 1050/835 | 2106/1896 |

E: Espanya; C: Catalunya; M: Municipis; DP: diputacions provincials; CI: *cabildos* i consells insulars; C: consells comarcals; AM: àrees metropolitanes; ELM: entitats locals menors; AMp: agrupacions de municipis; PIL: personificacions instrumentals locals (organismes autònoms, entitats públiques empresarials, societats mercantils locals, mancomunitats i consorcis).

Font: <https://serviciostelematicos.minhap.gob.es/BDGEL/asp/default.aspx> [Consultes: 23.7.2013 i 15.7.2018]. En l'apartat següent es desagreguen les xifres de les PIL i l'evolució al llarg dels darrers anys.

Al llarg dels anys, l'articulació en xarxa i com a sistema de tot aquest entramat havia estat configurada en la LBRL sobre les bases de la preeminència del municipi com a matriu del subsistema local, la cooperació intergovernamental i la imprescindibilitat dels diversos actors que hi intervenien, amb uns resultats assolits innegablement reeixits. Aquesta realitat dels sistemes locals de benestar a Espanya, però, es veuria afectada per diversos factors.

2.2 La crisi econòmica i els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera

La intensitat de la crisi econòmica iniciada els anys 2007 i 2008 i la seva durada van condicionar severament el marge d'actuació dels estats i van tenir uns efectes juridicopolítics en tots els àmbits. Les conseqüències de la crisi i els compromisos derivats de la pertinença d'Espanya a la Unió Europea van tenir com a màxima manifestació normativa i efecte més visible en la configuració de l'estat social constituït a Espanya la reforma, el setembre de 2011, de l'art. 135 de la Constitució, centrada en l'estabilitat pressupostària i la prioritat absoluta de la devolució del deute públic.

Després de la modificació constitucional es va emprendre la reforma que va culminar amb la promulgació de la Llei orgànica 2/2012, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (LOEPSF), llei que disciplina de manera intensa les entitats locals. Aquest propòsit es veurà reafirmat amb l'aprovació de la Llei 27/2013, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL).

⁶ Sobre la conceptualització de les dimensions dels sistemes locals de benestar, vegeu els treballs de Navarro i Rodríguez (2009) i Martínez-Alonso (2013 i 2016), així com la bibliografia que s'hi cita.

2.3 Els sistemes locals de benestar i la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local: la contrareforma local

Malgrat l'expeditiva tramitació parlamentària (setembre-desembre de 2013), el debat sobre la LRSAL es mantindria obert a causa de la contestació de què fou objecte, dels pronunciaments del Tribunal Constitucional de resultes dels nombrosos recursos interposats (per governs i parlaments autonòmics) i del conflicte en defensa de l'autonomia local plantejat per l'Ajuntament de Barcelona i 2.392 ajuntaments més.⁷

L'espai disponible no permet detallar els arguments i les particularitats d'aquest procés.⁸ Sí que pot intentar-se, en canvi, una síntesi de les principals mesures previstes en la LRSAL i la correlativa avaluació respecte de la seva pertinència:

a) *Un desapoderament i una reducció severa de les competències municipals*, que va palesar-se en:

- la seva transferència a les comunitats autònomes en els àmbits dels serveis de sanitat i serveis socials i educació [nous redactats de l'art. 25.2, lletres i), k), e) i n), i 26.1.c) de la LBRL, disposats per la LRSAL, així com DA 11, DA 15 i DT 1a, 2a i 3a d'aquesta llei]; transferència, però, que va ser declarada inconstitucional per la STC 41/2016 de les tres DT citades i la DA 11, pel fet d'haver desbordat els marges d'una regulació bàsica de les competències locals (149.1.18 CE), envaint les competències estatutàries de les comunitats autònomes en prohibir la descentralització d'aquells serveis [FJ 13, c) i d), així com objecte d'interpretació conforme de la DA 15 en el mateix sentit expressat (FJ 13.e)];
- una reducció de les competències pròpies dels municipis en el llistat contingut en l'art. 25.2 de la LBRL, i la interpretació que aquesta relació constituïa un llistat màxim, limitador de les competències autonòmiques, interpretació rebutjada pel Tribunal Constitucional en considerar que, en tant que legislació bàsica, la relació fixava un mínim susceptible d'ampliar pel legislador autonòmic [STC 41/2016, FJ 10.c)];
- la *redefinició a la baixa* de l'anterior clàusula universal de competència de l'art. 25.1 de la LBRL, que no fou considerada inconstitucional pel Tribunal Constitucional [STC 41/2016, FJ 10.d)],⁹ i
- la derogació de l'art. 28 de la LBRL, que legitimava l'acció municipal en activitats complementàries d'altres administracions, igualment validada pel Tribunal Constitucional [STC 41/2016, FJ 10.d)].

b) *Un debilitament de la posició institucional dels governs locals*, manifestat en la pèrdua de la preeminència del municipi, que, a més de la reducció competencial assenyalada, és objecte d'una limitació dels possibles sectors i àmbits d'actuació, i en una mutació en la definició funcional de les diputacions, que, sense perdre les seves competències de cooperació i assistència als municipis [36.1.b) de la LBRL a la redacció donada per la LRSAL], reben el mandat legal de coordinar la prestació dels principals serveis obligatoris dels municipis de població inferior a 20.000 habitants, amb la conformitat dels municipis afectats, en un confús procés del qual van ser declarats inconstitucionals l'informe preceptiu de la comunitat autònoma i la decisió del MINHAP [26.2 LBRL, STC 111/2016, FJ 12.d)].

c) *Una subordinació de les polítiques públiques locals als principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, així com al d'eficiència econòmica*, palesada, d'una banda, en el ferri control i seguiment que el MINHAP ha anat efectuant de l'execució pressupostària i economicofinancera dels governs locals i, de l'altra, en les previsions normatives que, validades pel Tribunal Constitucional, condicionen l'actuació dels governs locals i es concreten en:

c.1) La subjecció a les denominades *tres regles fiscals*, referides al compliment dels principis assenyalats i a la regla de despesa o límit a la variació de la despesa computable, que no podrà superar la taxa de referència de creixement del producte interior brut (PIB) a mig termini de l'economia espanyola (LOEPSF, 3, 4 i 11

⁷ La relació de pronunciaments respecte dels recursos d'inconstitucionalitat és la següent: STC 41, 111, 168 i 180/2016, i 44, 45, 54, 93 i 101/2017; sobre el conflicte, STC 107/2017.

⁸ Per al detall del procés i els arguments, vegeu Martínez-Alonso (2016b: 53-78) i la bibliografia citada. De les obres publicades amb posterioritat, en destacaria les de Velasco (2017) i Jiménez Asensio (2018).

⁹ La gràfica expressió que es ressalta és de Jiménez Asensio (2018: 5).

a 13), cosa que comporta, en cas d'incompliment de qualsevol de les regles, la necessitat d'aprovar un pla economicofinancer amb severes restriccions (LRSAL, 116 bis).

c.2) La limitació per a l'aplicació del superàvit acumulat, que només els és permès executar a aquelles entitats locals amb comptes sanejats, i constret a les inversions els projectes de les quals puguin qualificar-se com a financerament sostenibles (DA 6a LOEPSF, DA 16 TRLHL i Llei 3/2017, PGE 2017, DA 96 i RDL 1/2018).

Davant la constitucionalitat d'aquestes mesures, avalada pel TC, cal avaluar la seva necessitat i, fins i tot, oportunitat en el vessant de la realitat economicofinancera. I, així, és molt il·lustratiu efectuar la comparativa de la situació, la interadministrativa i la temporal, entre desembre de 2013 (moment en què conclou la tramitació parlamentària de la LRSAL), desembre de 2015 i desembre de 2017, transcorreguts ja, respectivament, dos i quatre anys de vigència de la LBRL.

Taula 2. Percentatges exigít i real de deute públic net sobre el PIB (mesos de desembre 2013, 2015 i 2017)

| Percentatge del PIB | Total | | Admin. central (inclou Seg. Social) | | Admin. autonòmiques | | Admin. locals | |
|---------------------|-------|-------|-------------------------------------|-------|---------------------|-------|---------------|--------|
| | Total | D | Total | D | Total | D | Total | D |
| Exigít LOEPSF | 60 % | - | 44 % | - | 13 % | - | 3 % | - |
| Real desembre 2013 | 95,5% | 59,2% | 70,9% | 61,1% | 20,5% | 57,7% | 4,1 % | 36,7% |
| Real desembre 2015 | 99,4% | 65,7% | 71'8% | 63,2% | 24,4% | 87,7% | 3,3% | 11% |
| Real desembre 2017 | 98,3% | 63,8% | 71,1% | 61,6% | 24,8% | 90,8% | 2,5% | -16'7% |

D: Desviació respecte del percentatge exigít.

Font: Banc d'Espanya. Administracions públiques. 11.7 Deute segons el Protocol de dèficit excessiu (PDE) i actius financers. Percentatges del PIB en deute net. Vegeu: <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1107.pdf> [Consulta: 7.8.2018]¹⁰.

Al seu torn, les dades del dèficit reflecteixen que, des de 2012, el conjunt de les entitats locals han obtingut no ja l'equilibri pressupostari exigít, sinó superàvits que s'han anat mantenint:

Taula 3. Dèficit de les administracions públiques 2011-2017 (en % del PIB)

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Administració central | -5,13 | -4,21 | -4,22 | -3,57 | -2,53 | -2,48 | -1,86 |
| Comunitats autònomes | -3,31 | -1,86 | -1,52 | -1,75 | -1,66 | -0,84 | -0,32 |
| Corporacions locals | -0,45 | 0,22 | 0,52 | 0,57 | 0,44 | 0,61 | 0,59 |
| Seguretat Social | -0,07 | -0,99 | -1,11 | -1,04 | -1,26 | -1,59 | -1,48 |
| Total | -8,96 | -6,84 | -6,33 | -5,79 | -5 | -4,29 | -3,07 |

Font: Actualización del Programa de Estabilidad, Reino de España, ejercicios 2011-2016. Per a 2017, vegeu: http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/180503_np_estabilidad.pdf

¹⁰ Per a les dades en MEUR, vegeu: Banc d'Espanya. Administracions públiques. 11.6 Deute segons el PDE i actius financers. Imports. www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1106.pdf

Analtzades i avaluades les determinacions disposades per la LRSAL, resulten qüestionades tant la seva pertinència jurídica com la justificació econòmica. En qualsevol cas, és innegable que les seves prescripcions comprometien seriosament el futur dels sistemes locals de benestar a Espanya, amb més motiu si es considera la crítica situació economicofinancera de les comunitats autònomes, destinatàries inicials de les competències suprimides als municipis. No és estrany per això que, en jutjar l'esmentada llei i el conjunt de mesures disposades, se les hagi qualificat com “una contrarreforma, una autèntica involució en la autonomia municipal”.¹¹

2.4 La resiliència dels governs locals i la prestació de serveis públics

No és possible pronunciar-se en termes categòrics i generals sobre el grau d'aplicació de les prescripcions de la LRSAL, ateses la pluralitat i l'heterogeneïtat pròpies del *món local*.¹² En aquest subsistema, hi caben totes les hipòtesis: des de l'observança estricta dels mandats legals de restricció a l'acció pública local fins al manteniment de l'*statu quo* anterior a la llei per part de la comunitat local concreta, aliena al complicat procés de requalificació de les competències municipals i a la intervenció de la comunitat autònoma del nou art. 7.4 de la LBRL. També hi trobarem plantejaments que intenten conciliar les demandes ciutadanes i un ordenament jurídic local, per si mateix ja molt dens, i la complexitat del qual s'ha vist augmentada amb la LRSAL i les normatives autonòmiques dictades en aquest sentit.

Feta aquesta reserva, el cert és que el debat ha estat intens. En primer terme, per la crisi econòmica patida al llarg dels darrers deu anys, per bé que la seva incidència en el subsistema local, traduïda en l'argument de la *crisi fiscal i pressupostària* com a justificació de les mesures de la LRSAL, s'ha revelat més com un perjudici que com una veritable raó. No s'està dient, òbviament, que les hisendes locals siguin opulentes, qualificació descartada quan es maneja un escàs 11,4% de la despesa pública davant el 55,7% i el 32,9% dels nivells general (inclou la Seguretat Social) i autonòmic de l'Estat, respectivament (2016).¹³ Senzillament s'insisteix en les idees ja avançades del poc pes local en el conjunt del deute públic (a l'entorn del 3%) i de la seva capacitat d'autodisciplina.

També va discórrer el debat respecte de l'anomenada *duplictat de serveis* i la necessitat d'evitar-la, un altre motiu per avalar la LRSAL (preàmbul, § 3r) i les seves modificacions en la LBRL (7.4 i 25.5). Però el cert és que aquesta duplictat, entesa com una realitat ineficient –això és, un mateix servei prestat per dues o més administracions amb els mateixos usuaris com a destinataris–, no s'ha donat pràcticament mai. El que sí concorre és un repartiment de funcions entre els diferents actors: locals, entre ells; amb els autonòmics (així, en sanitat, serveis socials i educació) i, eventualment, amb el Govern central (per exemple, en el cas del trànsit a les ciutats). Darrerament, la recuperació econòmica i els pronunciaments d'inconstitucionalitat del Tribunal sobre els excessos de la LRSAL han contribuït a apaivagar tant el debat sobre l'extensió dels serveis públics com les exigències i els controls respecte de les administracions locals que els presten.

En el moment present, els governs locals disposen d'un àmbit competencial que els permet prestar serveis públics en tres nivells successius, que, a mode de cercles concèntrics, són els següents:

1r El nucli dur dels serveis públics, constituït pels serveis municipals mínims o obligatoris de l'art. 26.1 de la LBRL (abastament domiciliari d'aigua potable, recollida de residus i la resta dels relacionats).

2n Un segon cercle constituït pels serveis municipals voluntaris configurats a partir de l'exercici de competències pròpies (25.2 LBRL), la concurrència de les característiques pròpies de l'activitat de servei públic i l'assumpció pel ple com a pròpia de la prestació del servei (la *publicatio*, ex LBRL, 22.2.f i LCSP, 284.2).¹⁴ Dins d'aquest segon cercle s'han d'incloure també els serveis voluntaris conformats a partir de

11 Zafra (2015: 25).

12 Segons la suggeridora expressió de Magre (1999: 13).

13 Font: *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica* (2017: 28).

14 Val a dir que la jurisprudència ha avalat la configuració dels serveis públics municipals de caràcter voluntari i té, entre els seus pronunciaments emblemàtics, la STS de 6.5.1999 (Ar 4300, servei d'aparcament públic) i les STS de 20.6.2006, 14.2.2007 i 29.6.2009 (Ar 8317, 1523 i 4424, respectivament, serveis esportius d'aeròbic, fitnes i altres d'anàlegs). Per a l'anàlisi sobre la configuració d'aquests serveis, que complementen els serveis obligatoris i el seu tractament jurisprudencial, així com la prestació pels diferents actors públics locals, vegeu Martínez-Alonso (2007: 96-204).

l'exercici de competències pròpies conferides per la legislació autonòmica i afirmada la seva legitimitat pel Tribunal Constitucional.¹⁵

3r El tercer i últim cercle l'integren els serveis constituïts sobre la base de l'exercici de competències delegades per l'Administració central i les comunitats autònomes i de les denominades *competències diferents* de les pròpies i de les atribuïdes per delegació (LBRL, 27 i 7.4, respectivament) i el compliment dels requeriments establerts.¹⁶

Per acabar aquest apartat, cal formular una reflexió sobre el *rol politicoinstitucional* que és previsible que exerceixin els diferents governs en relació amb els serveis públics locals. En primer terme, l'*Administració central* assumeix un *paper regulador*, en tant que té al seu abast impulsar les possibles iniciatives legislatives projectades sobre el règim jurídic local (*ex CE*, 149.1.18), així com un *domini respecte al finançament dels ens locals*, ja sigui l'ordinari a través de les transferències previstes en les LPGE, ja sigui l'extraordinari per la via dels fons habilitats a l'efecte (els previstos en el RDL 17/2014, per exemple). Al seu torn, les *comunitats autònomes* participen també de la *funció reguladora*, si més no a un nivell inferior, adreçada més aviat a la reordenació dels serveis i sense que s'albirin tendències centrípetes, impossibles d'implementar atesa la seva precària situació economicofinancera, tot promovent la descentralització de serveis en favor dels ens locals. Finalment, els *governos locals* dediquen esforços a l'*exercici de les competències conferides* i a la *prestació dels serveis públics obligatoris i els assumits* sobre la base de la cooperació entre ells. Crec que no són d'esperar canvis substancials en la distribució de responsabilitats dels diferents actors, ni entre els nivells territorials ni de reordenació en el si del mateix subsistema local.¹⁷

3 El debat sobre l'opció entre la gestió directa i la gestió indirecta dels serveis públics locals

3.1 Introducció

Potser, dels debats sobre els serveis públics locals, el que més intensitat ha experimentat darrerament és el que planteja la disjuntiva entre la gestió directa, caracteritzada per la participació exclusiva d'entitats públiques, i la gestió indirecta, identificada per la intervenció d'un privat en la seva prestació. El punt de partida el fixa l'art. 85.2 de la LBRL, el qual, segons la redacció donada per la LRSAL, s'inicia amb les prescripcions següents: "Els serveis públics de competència local s'han de gestionar de la forma més sostenible i eficient d'entre les que s'enumeren a continuació [...]". Conseqüentment, d'aplicació tant a la gestió directa com a la indirecta, s'estableixen dos mandats:

a) S'apel·la al principi constitucional d'eficiència amb vista a l'elecció de les formes de gestió dels serveis (CE, 31.2), la qual cosa suposa introduir el criteri econòmic dels costos amb l'objectiu general de l'eficax funcionament del servei públic del qual es tracti (*ex CE*, 103.1), tot vinculant-lo amb el mandat sobre el fet que "la gestió dels recursos públics està orientada per l'eficàcia, l'eficiència, l'economia i la qualitat, per a

S'ha d'afegir que recentment han estat ampliadades les competències pròpies municipals amb les actuacions en la promoció de la igualtat entre homes i dones, així com contra la violència de gènere [nou art. 25.2.o) LBRL] i que, per a aquestes, es preveu una dotació de fons destinats als municipis en les LPGE (RDL 9/2018, DF 1a i DF 3a).

15 Així els casos d'Andalusia, en relació amb la "gestió dels serveis socials comunitaris" [EA/2007, 92.2.c)] o "el desenvolupament de polítiques d'acció social i comunitària en matèria de salut" [Llei 5/2010, 13.c)], i Catalunya, en relació amb la "prestació de serveis de telecomunicacions" (EA/2006, 84.2.1) o la "cohesió social" (TRLCat/2003, 66.2).

16 Sobre l'articulació de les competències derivada del nou redactat dels art. 25.2 i 7.4 de la LBRL i els pronunciaments del TC, vegeu Velasco (2017: 41-45) i Jiménez Asensio (2018: 7-12).

17 És un fet que no ha reeixit la proposta perquè les diputacions provincials assumissin els mandats de substitució dels ajuntaments que la Llei 27/2013 establia. Sobre aquesta proposta, considero que estava condemnada al fracàs, perquè, com ja vaig exposar, "contràriament al que sosté el mateix projecte [de la LRSAL], les diputacions no surten reforçades. Aquest judici no pot néixer sinó de la ignorància de com s'articula el subsistema local i concebre'l com un *joc que suma zero*, és a dir, en termes estrictes de poder, de manera que la parcel·la que un dels actors guanya és sempre a costa del que perd un altre. El subsistema local ha estat un camp fèrtil on es desenvolupen, essencialment, relacions de col·laboració i concertació entre els diferents actors, sempre al voltant del municipi, que constitueix la seva matriu. El producte d'aquestes relacions cooperatives sempre ha estat superior a l'efecte de la simple suma de les parts, perquè, efectivament, es tracta d'un *joc de resultat positiu*" (Martínez-Alonso, 2013). Endemés, un altre argument de cultura política s'hi ha d'afegir: ni els governs municipals haurien tolerat el canvi en la preeminència de rols ni els governs provincials haurien gosat d'intentar-ho, entre altre raons per la fonamental que els seus membres, abans que diputades i diputats, són regidores i regidors municipals!

la qual cosa s'han d'aplicar polítiques de racionalització de la despesa i de millora de la gestió del sector públic” (LOEPSF, 7).

b) Es conté una referència a la sostenibilitat, la qual cal entendre referida a l'àmbit financer i, concretament, a les previsions de l'art. 4.2 de la LOEPSF, ja comentat.

3.2 L'argumentari sobre la gestió directa, les seves modalitats i limitacions

3.2.1 La controvèrsia respecte de la gestió directa

En el marc del debat, els defensors de la gestió directa apel·len al paper rellevant que han de tenir, d'una banda, *l'activitat prestacional de servei públic* pròpia de l'estat social i, de l'altra, *la iniciativa pública en l'activitat econòmica*, en congruència amb el reconeixement constitucional del qual en són objecte (*ex art. 1.1 i 9.2 i 128.2*, respectivament). Així, es maximitzen els valors públics de la persecució de l'interès general i l'absència d'ànim de lucre en l'actuació de les administracions. I, sense necessitat d'arribar a posicions extremes, se sosté que l'àmbit dels serveis públics és dels més idonis per garantir els drets dels usuaris i la resta d'exigències que la seva prestació comporta.¹⁸ En la vindicació de la gestió pública també s'acudeix a l'argument de la seva major eficiència. Així, a un nivell més operatiu de la gestió municipal, s'addueixen els arguments següents:¹⁹

1r Les empreses privades que presten serveis públics, per la seva pròpia naturalesa, han d'obtenir beneficis, els quals són finançats amb càrrec a una part de les tarifes que abonem els usuaris o del preu que satisfà l'ajuntament, part alíquota que resultaria estalviada si la gestió fos pels mitjans propis d'aquest.

2n En relació amb l'IVA, la legislació estableix que les administracions no han d'abonar-lo si presten serveis públics, la qual cosa genera un cost menor que amb la gestió indirecta, en la qual l'ajuntament sí que l'hauria de pagar al prestatari privat del servei (Llei 37/1992, 7.8 *versus* 4).

3r Pel que fa a l'impost de societats (IS) que les empreses privades o mixtes han de satisfer quan tenen beneficis, si la societat és íntegrament municipal la legislació li reconeix una bonificació del 99% de l'IS en la prestació de la majoria de serveis públics (Llei 27/2014, 34).

4t En el cas de la gestió indirecta, l'ajuntament ha d'implementar nous mecanismes de control, el cost dels quals no s'originaria si la prestació la dugués a terme l'ajuntament.

Com a contrapunt als arguments assenyalats s'ha d'objectar que l'opció per la gestió directa del servei comporta l'assumpció de costos fixos i despeses indirectes, les d'administració i gestió i les de logística, així com les de personal (formació i capacitat i substitució per baixes laborals i altres contingències). També es veuran incrementades les despeses financeres, poden produir-se dificultats de liquiditat i resultarà imprescindible dedicar fons a la inversió en béns d'equipament. Ultra això, aquesta assumpció produirà indefectiblement una sobrecàrrega en els processos decisionals dels equips de govern que hagin de fer front a aquest cúmul de determinacions. En l'avaluació dels constrenyiments indicats s'ha de tenir en compte, finalment, l'estructura de la planta municipal, que tant en el conjunt d'Espanya com a Catalunya es caracteritza per una majoria de petits municipis i, consegüentment, amb unes capacitats de gestió i decisió limitades dels seus ajuntaments.²⁰

¹⁸ En aquesta línia s'ha d'inscriure la proposta per desenvolupar les tècniques d'autoprovisió administrativa, que seguiria la màxima “no contrates con una empresa lo que te pueda hacer una organización pública” (Amoedo, 2018: 86).

¹⁹ Segueixo els exposats per Garzón (2017), que complemento amb els referents normatius.

²⁰ En data 1.1.2018, els municipis amb població no superior a 5.000 habitants suposen el 84% a Espanya i el 77,8% a Catalunya; per als que no depassen els 2.000 habitants, el 72% i el 62,8%, respectivament. Font: INE [Consulta: 10.9.2018]. Accessible a: <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t20/e245/p04/provi/10/&file=0tamu001.px> i <http://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t20/e245/p04/provi/10/&file=0tamu001.px&L=0>

3.2.2 Les modalitats de la gestió directa i els seus condicionaments

A) Esquema general

En el marc del subsistema local, la gestió directa de serveis públics és molt heterogènia, es diversifica en les modalitats assenyalades en l'esquema general exposat a l'inici i dona lloc al fenomen de les personificacions instrumentals locals (PIL).²¹

B) Condicionaments respecte dels serveis prestats en el marc d'una sola entitat local

La LRSAL va introduir en l'art. 85.2.A de la LBRL uns criteris de preferència i una sèrie de requeriments respecte de les modalitats de la *descentralització funcional*: les formes de l'EPE (entitat pública empresarial) i de la SM (societat mercantil) tenen caràcter subsidiari respecte de la gestió per l'OA (organisme autònom) o per la mateixa entitat local, i les dues primeres sols podran utilitzar-se quan quedi acreditat fefaentment que resultin més sostenibles i eficients que les dues darreres, per a la qual cosa s'hauran de tenir en compte els criteris de rendibilitat econòmica i recuperació de la inversió. Entenc, però, que, en rigor, la lògica portaria a exigir la preferència en favor de la forma que complís millor aquells criteris, sense perjudicar que, per si mateixes, unes ho són més (la de la gestió per la mateixa entitat local o per un OA) i altres ho són menys.

Vistos els condicionants imposats per la LRSAL, un altre front s'obre respecte de les entitats dependents: és el relatiu a la seva possible consideració com un *encàrrec de gestió a mitjans propis*, en el marc del que la jurisprudència comunitària i la doctrina han qualificat de contractes *in house providing*, tema molt controvertit i que és objecte d'una regulació detallada (LCSP/2017, art. 31 a 33 i Directiva 2014/24/UE, art. 12). L'anomenada *cooperació pública vertical* identifica els encàrrecs de prestacions que els poders adjudicadors efectuen en favor de personificacions instrumentals vinculades, els quals no tenen la consideració de contracte sobre la base de la consideració de mitjà propi i del compliment dels requisits establerts (no participació de capital privat, control sobre la personificació pel poder adjudicador, per a qui realitza més del 80% de la seva activitat, i reconeixement de condició de mitjà propi). Aquests requeriments, però, no afecten el cas que estem analitzant, puix que aquest es contreu a l'atribució per una entitat local de la gestió d'un servei públic del qual és titular a una personificació instrumental dependent (LBRL, 85.2.A i DA 9.3 *a contrario sensu*). Aquesta és l'exclusió que la mateixa LCSP estableix quan, en regular els encàrrecs dels poders adjudicadors a mitjans propis personificats, determina que "no és aplicable en els supòsits en què la gestió del servei públic s'efectuï mitjançant la creació d'entitats de dret públic destinades a aquest fi, ni a aquells en què aquesta gestió s'atribueixi a una societat de dret privat amb un capital que sigui, en la seva totalitat, de titularitat pública", malgrat que la ubicació d'aquesta locució, de llarguíssima tradició, en la nova llei de contractes (art. 32.7, 3r §, 2n incís) no és la més adient.²²

Cal diferenciar, en conseqüència, la *gestió directa d'un servei públic mitjançant l'opció de creació d'una PIL dependent*, manifestació de la potestat d'autoorganització de les entitats locals territorials [LBRL, art. 4.1.a) i 85.2.A) i TRLCat, 8.1.a) i 249.3)], de la tècnica dels *encàrrecs de prestacions per part dels poders adjudicadors als seus mitjans propis personificats* [LCSP, 31.1.a) i 32], com ja ha estat posat de manifest pel Tribunal Català de Contractes del Sector Públic²³ i per altra doctrina, malgrat que no de manera pacífica.²⁴

21 Sobre les causes, les dimensions i altres característiques del fenomen de les PIL a Catalunya i Espanya, vegeu Martínez-Alonso (2013b: 61-75).

22 L'expressió transcrita ja s'inclou a la Llei de contractes de l'Estat de 1965 (art. 62, 2n §), i s'ha anat reproduint en els textos legals successius: Llei 13/1995 (art. 155.2), TRLCAP/2000 (154.2), Llei 7/2007 (8.2) i TRLCSP/2011 (8.2), però sempre com a precisió continguda a continuació de la definició del contracte de gestió de serveis públics. El problema s'ha plantejat amb la LCSP/2017, que, com és sabut, ha suprimit aquest contracte. Orfe de referent, el legislador ha col·locat la citada locució al bell mig del llarg apartat 7 del també extens art. 32, al qual em remeto. Francament desencertada la seva ubicació, la lectura de l'excepció i la no aplicació del règim dels encàrrecs al cas que s'analitza s'han de prendre de manera independent, tot esperant una modificació de la LCSP que o bé l'elimini per inaplicable (no es tracta d'encàrrecs a un mitjà propi) o bé la reubiqui en un lloc més adequat (com un altre apartat, el 8, al final de l'art. 32, a mode de clàusula de tancament).

23 En la Resolució núm. 113/2018, per la qual s'inadmeten els recursos acumulats contra l'acord del Ple de l'Ajuntament de Terrassa d'aprovació de la forma de gestió directa, mitjançant EPEL, del servei públic d'abastament d'aigua (FJ 4 i 5). Accessible a: http://exteriors.gencat.cat/web/ca/ambits-dactuacio/contractacio-publica/tribunal-catala-de-contractes-del-sector-public/content/oarcc/tribunal_resolucions/2018/Resolucio-num.-113_2018.pdf

24 Lliurada ja la primera versió d'aquest treball, he tingut coneixement d'altres aportacions sobre el tema: en la línia de la tesi que aquí defenso, les de Villar (2018: 81-82) i Fibla (2018: epígraf 3); en la contrària, la d'Ezquerria (2018). El debat, per tant, és obert respecte del que ha estat qualificat com "la enigmàtica regulació de la gestió de serveis públics mitjançant personificacions

C) Condicionaments respecte dels serveis prestats de manera associada

La LRSAL i altres normes han afectat intensament les manifestacions de la *descentralització cooperativa local*. En síntesi, els aspectes més rellevants d'aquest procés són els següents:

a) Es fixà el *caràcter subsidiari del consorci respecte del conveni*, condicionat al fet que la constitució d'aquell, en termes d'eficiència econòmica, permeti una assignació més eficient dels recursos econòmics, elimini duplicitats i no posi en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda de l'entitat local de què es tracti, així com del mateix consorci, que no podrà demandar més recursos dels inicialment previstos (LBRL, 57.2 i 57.3). El règim jurídic dels consorcis es regulà, primer, en la LRSAL, que modificà la Llei 30/1992 (DA 20a) i, després, en la Llei 40/2015, de règim jurídic del sector públic (art. 118 a 127).²⁵ Les seves determinacions van obligar a adaptar els estatuts dels consorcis (fatigós procediment que ocupà a totes les administracions integrades) i condiciona el seu funcionament en els àmbits de gestió pressupostària, de personal i de control economicofinancer per part de l'entitat a la qual es trobi adscrit el consorci.

b) La LRSAL també va establir respecte de les mancomunitats de municipis l'*obligació d'adaptar els seus estatuts* (DT 11a) orientant-los exclusivament a l'execució d'obres i la prestació dels serveis públics previstos en els art. 25 i 26 de la LBRL.

c) La LRSAL imposà un seguit de mesures qualificades de *redimensionament del sector públic local*, veritable cirurgia organitzativa adreçada a les PIL (nova redacció de la DA 9a de la LBRL), unes de conjunturals, que van determinar l'extinció de les que es trobaven en desequilibri financer, i d'altres permanents, que condicionen severament la seva activitat.²⁶

d) Vistos els condicionants prescrits per la LRSAL, també la descentralització cooperativa es veu concernida per la problemàtica dels encàrrecs de gestió i la tècnica *in house providing*, amb unes característiques que, si bé tenen aspectes comuns amb la relativa a les entitats dependents, presenten trets propis de la relació entre les entitats locals i les seves PIL vinculades. La qualificada com a *cooperació pública horitzontal* es caracteritza pel fet que hi intervenen diferents entitats pertanyents al sector públic, amb rols diferents (poders adjudicadors i PIL vinculades, com ara consorcis o societats mercantils participades), i suposa l'aplicació de la tècnica dels encàrrecs de gestió a aquestes relacions jurídiques, amb la pretensió que no tinguin la consideració de contracte, per a la qual cosa caldrà el compliment dels requisits fixats [LCSP, 6.1, 31.1.b) i 32.4]: formalització d'un conveni en el qual les entitats intervinents no han de tenir vocació de mercat (es presumeix que en tenen quan duguin a terme en el mercat obert un percentatge igual o superior al 20% de les activitats objecte de col·laboració) per garantir els serveis públics que les incumbeixen i guiat únicament per consideracions relacionades amb l'interès públic. Així mateix, s'han d'observar els requisits exigits per tenir la consideració de mitjà propi vistos abans, per bé que referits ara a la totalitat de les entitats que intervenen com a poders adjudicadors i exerceixen un control conjunt respecte d'aquell en els termes legalment fixats (LCSP, 32.4). Es tracta d'un tema molt complex i, per aquesta raó, molt controvertit, com els pronunciaments dels tribunals administratius de contractes i les juntes consultives de contractació han posat ja de manifest.²⁷

instrumentales" (Amoedo, 2018: 122-124).

25 Entre les novetats d'aquesta darrera llei hi ha la continguda en la mateixa definició d'aquesta figura, segons la qual "els consorcis són entitats de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia i diferenciada, creades per diverses administracions públiques o entitats integrants del sector públic institucional, entre si o amb participació d'entitats *privades*, per al desenvolupament d'activitats d'interès comú a totes dins de l'àmbit de les seves competències" (Llei 40/2015, 118.1), que trenca així amb el criteri mantingut anteriorment en el sentit d'admetre entitats privades, sí, però sense ànim de lucre (ESAL), tal com establien, entre d'altres, l'art. 87 de la LBRL, abans de ser derogat per la LRSAL, o la mateixa DA 20a.3 de la Llei 30/1992, abans de ser derogada per la Llei 40/2015. En conseqüència, amb el nou redactat, a més de fundacions, associacions i altres ESAL, es poden incorporar als consorcis societats mercantils, innovació aquesta que no és objecte de justificació en el preàmbul de la nova llei, malgrat la seva transcendència.

26 Sobre aquest complex procés de redimensionament i els condicionaments derivats, vegeu Montoya (2014: 111) i Martínez-Alonso (2014: 615-650).

27 Se seleccionen tres pronunciaments:

a) Acord núm. 75/2017 del Tribunal Administratiu de Contractes Públics d'Aragó, pel qual s'estima el recurs especial de contractació (REC) interposat contra l'acord de l'Ajuntament d'Osca que aprova l'encomanda de gestió del servei de neteja viària d'aquest municipi al Consorci para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de la Agrupación núm. 1 de Huesca (constituït per l'ajuntament esmentat i tres comarques), a través del seu mitjà propi, l'empresa pública GRHUSA, i es declara la seva nul·litat. Accessible a: http://obcp.es/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.documentos_TACPA_75_2017_bed0ff31%232E%23pdf/chk.6ba30133ea515cd73524ac255db7ac17

D) Condicionaments respecte de l'exercici de la iniciativa pública econòmica local

La LRSAL incideix també en la regulació de la iniciativa pública econòmica, la connexió de la qual amb el tema que s'analitza es produeix amb els serveis públics econòmics. En primer terme, s'exigeix que estigui garantit el compliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària i de la sostenibilitat financera de l'exercici de les competències, amb la tramitació d'un expedient acreditatiu de la conveniència i oportunitat de la iniciativa (LBRL, 86.1). També va veure's afectada l'execució en règim de monopoli de les activitats reservades en el (nou) 86.2 de la LBRL (abastament domiciliari i depuració d'aigües, recollida, tractament i aprofitament de residus, i transport públic de viatgers, tots ells serveis públics essencials), en el sentit que caldrà obtenir un informe de l'autoritat de competència corresponent, estatal o autonòmica –si ha estat constituïda (nova redacció al 97.2 del TRRL/1986).²⁸

3.2.3 Les dimensions quantitatives de les personificacions instrumentals locals (PIL) i la seva evolució

Entre els objectius perseguits per la LRSAL hi havia el ja citat *redimensionament del sector públic local* (preàmbul, § 15 a 17 i nova DA 9a de la LBRL). És per això que resulta rellevant examinar quina ha estat l'evolució del nombre de PIL a Espanya i a Catalunya, des de l'aprovació d'aquesta llei el desembre de 2013.²⁹

Taula 4. Dimensions quantitatives de les PIL a Catalunya

| <i>Any (mes)</i> | <i>OA</i> | <i>EPE</i> | <i>SML</i> | <i>M</i> | <i>C</i> | <i>Total</i> |
|---------------------------------------|-------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|-------------------|
| 2013 (7) | 304 | 32 | 312 | 83 | 319 | 1050 |
| 2016 (5) | 224 | 31 | 282 | 82 | 266 | 885 |
| 2018 (7) | 192 | 31 | 275 | 81 | 256 | 835 |
| <i>Variació 2018-2013 (%)</i> | -112 (∇36,8 %) | -1 (∇3,1 %) | -37 (∇11,8 %) | -2 (∇2,4 %) | -63 (∇19,7 %) | -215 (∇20,5 %) |

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

Font: <https://serviciostelematicos.minhap.gob.es/BDGEL/asp/utilidades/contaDes.aspx> [Consultes: 23.7.2013, 13.5.2016 i 15.7.2018]

b) Informe núm. 19/2016 de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa d'Aragó, en el qual, després de l'examen de la jurisprudència comunitària i la directiva 2014/24/UE (art. 12), s'analitzen les possibilitats del consorci com a figura de cooperació o col·laboració horitzontal, sobre la base de la concurrència dels requisits substantius per tenir la condició de mitjà propi i sempre que es tracti de la gestió comuna de serveis públics de la competència de les entitats associades (Ajuntament de Jaca i Consorci para la gestió de Residuos Sólidos Urbanos de la Agrupación núm. 1 de Huesca). Accessible a: http://aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/OrganosConsultivos/JuntaConsultivaContratacionAdministrativa/Areas/02_Informes_Actuaciones/192016.pdf

c) Resolució núm. 105/2018 del Tribunal Català de Contractes del Sector Públic, per la qual s'estima parcialment el REC interposat contra l'aprovació pel Consell Comarcal del Pla de l'Estany de l'encàrrec de gestió i el conveni per a la prestació del servei d'assistència domiciliària a la dita comarca per part de l'empresa Serveis Públics d'Acció Social de Catalunya, SL (empresa inclosa en el sector públic de la Diputació de Girona i participada majoritàriament per aquesta entitat, així com per 15 ajuntaments i 9 consells comarcals, entre els quals hi ha el del Pla de l'Estany), estimació parcial en el sentit de retrotreure les actuacions fins al moment en què procedeix justificar i motivar formalment i materialment l'adequació de la forma de gestió directa del servei mitjançant l'encàrrec a un mitjà propi. Accessible a: http://exteriors.gencat.cat/web/ca/ambits-dactuacio/contractacio-publica/tribunal-catala-de-contractes-del-sector-public/.content/oarcc/tribunal_resolucions/2018/Resolucio-num.-105_2018.pdf

²⁸ Per a un desenvolupament en profunditat, vegeu Colomé i Grau (2017: 147-157) i Martínez-Alonso (2014: 610-614).

²⁹ Sobre les dades de les PIL relatives al període 1998-2013, el projecte de la LRSAL i la seva avaluació, vegeu Martínez-Alonso (2013b: 66-68). Respecte d'aquestes dades a l'abast i les que s'indicaran a continuació, s'ha de precisar que fan referència a tot tipus de personificacions instrumentals, és a dir, sense diferenciar les que gestionen serveis públics de les que realitzen altres activitats (exercici de funcions públiques, intervenció administrativa, foment o activitat econòmica).

Taula 5. Dimensions quantitatives de les PIL a Espanya

| <i>Any (mes)</i> | <i>OA</i> | <i>EPE</i> | <i>SML</i> | <i>M</i> | <i>C</i> | <i>Total</i> |
|---------------------------------------|----------------------------|-------------------------|---------------------------|--------------------------|----------------------------|----------------------------|
| 2013 (7) | 1250 | 56 | 1590 | 1003 | 976 | 4875 |
| 2016 (5) | 1048 | 55 | 1496 | 962 | 856 | 4417 |
| 2018 (7) | 944 | 57 | 1464 | 951 | 787 | 4203 |
| <i>Variació 2018-2013 (%)</i> | -306 (∇ 24,5 %) | +1 (Δ 1,7 %) | -126 (∇ 7,9 %) | -52 (∇ 5,2 %) | -189 (∇ 19,4 %) | -672 (∇ 13,8 %) |

Font: <https://serviciostelematicos.minhap.gob.es/BDGEL/aspx/utilidades/conta.aspx> [Consultes: 23.7.2013, 13.5.2016 i 15.7.2018]

3.2.4 El debat sobre les PIL i la confirmació de la tendència a la seva reducció

Poc abans de l'aprovació de la LRSAL, l'anàlisi de les dimensions quantitatives de les PIL mostrava un auge que es mantingué a Catalunya fins al 2012, mentre que a la resta d'Espanya s'havia produït fins al 2009, dates a partir de les quals es podria apreciar l'inici d'un declivi.³⁰

Els cinc anys transcorreguts des de 2013 han confirmat la tendència apuntada: la reducció significativa del nombre de PIL en còmput tancat a juliol de 2018, tant a Catalunya (∇ 20,5%), com a Espanya (∇ 13,8%), seguint, a més, la mateixa tònica quant a l'ordre d'afectació a les modalitats dels OA, els consorcis i les SML (∇ del 36,8%, el 19,7% i l'11,8% a Catalunya, i ∇ del 24,5%, el 19,4% i el 7,9% a Espanya, respectivament).

Atesos els indicadors alarmants amb què s'havia manifestat l'auge d'aquestes personificacions, considero que cal valorar favorablement la seva reducció, amb més motiu si, des de la perspectiva qualitativa, es pren consciència de les dificultats i els problemes de funcionament de les PIL: sintèticament, el règim jurídic imprecís que les regula i les limitacions de la potestat normativa local per resoldre-ho; el fet que la constitució d'una PIL suposa una decisió organitzativa costosa, que duplica estructures, detreu recursos de les administracions que la creen i els compromet per al futur; que el seu funcionament –com succeeix amb les seves administracions matriu– també està sotmès a constrenyiments formals, i que l'experiència de la seva gestió revela dificultats i una complexitat elevada dels seus processos decisionals.

La disminució quantitativa de les PIL és indissociable de la LRSAL, per tal com aquesta llei va modificar substancialment el panorama anterior: allà on abans hi havia una atmosfera de llibertat sense cap barrera d'entrada per a la seva constitució, ara hi trobem severos condicionaments, certament més en uns casos (SML, EPEL i consorcis) que en els altres. De tota manera, el balanç dista de ser satisfactori: la nova regulació no ha resolt els problemes de gestió de les PIL, ans al contrari, els ha agreujat incorporant més tràmits i restriccions al seu funcionament i sotmetent-*t'*ho tot al final al *judici sobre l'eficiència i la sostenibilitat*.³¹ Cal concloure, per tant, que el redimensionament del sector públic local s'ha produït i que potser encara experimentarà alguna reducció més. El que no sembla probable és un nou auge de les PIL, no sols pels condicionaments que les constrenyen, sinó també pel fet que han disminuït els incentius a les vies ràpides per a la gestió que tenien les formes privades (SML i EPEL), per tal com, als requeriments ja existents sobre el personal (subjecció a les mateixes limitacions retributives i d'incorporació de nous efectius que regeixen per a les administracions), s'ha sumat la nova regulació sobre contractació que les equipara, pràcticament i en tant que poders adjudicadors, a les formes públiques de prestació de serveis (LCSP/2017, art. 3.3 i 316 a 320).

30 Sobre les causes, l'avaluació i les prediccions relatives al fenomen de les PIL, vegeu Martínez-Alonso (2013b: 69-75 i 82-83).

31 Perquè aquest és el mandat que el legislador proclama en l'art. 85.1 de la LBRL: utilitzar la forma de gestió del servei públic que més compleixi aquests principis, que, en realitat, més aviat són desideratums que situen la corporació local prop d'un exercici de futurologia en el qual tècnics i polítics s'han d'esforçar per predir els escenaris economicofinancers de l'avenir, i remetent-*t'*ho tot a l'informe de la intervenció de fons, col·locant la persona que exerceix aquesta funció en una posició extremadament compromesa.

3.3 L'argumentari sobre la gestió indirecta

Si, com s'ha vist, l'opció per la gestió directa s'empara en l'activitat prestacional de serveis públics pròpia de l'estat social, però també en la iniciativa pública en l'economia, la que s'efectua en favor de la gestió indirecta ho fa en el reconeixement constitucional de la *llibertat d'empresa en el marc de l'economia de mercat* (CE, 38). Situada així la qüestió, també seran consideracions financeres, pressupostàries i sobre l'eficiència les que guiaran el debat, si més no condicionat tot ell pel determinisme que sol atribuir-se a la preeminència de la dimensió econòmica respecte de la jurídica i, fins i tot, la política.

Així, en la disjuntiva d'optar per la gestió directa dels serveis o per una de les modalitats contractuals que caracteritzen la gestió indirecta, invariablement s'esgrimeixen els arguments del menor cost d'aquestes, la conveniència d'introduir tècniques de gestió privada i adequades al mercat i la necessitat de no comprometre un volum excessiu de recursos públics. És per això que, en una conjuntura de crisi econòmica com la que s'inicià l'any 2008, les propostes en favor de la gestió indirecta cobraren més força encara, i en aquesta línia es pot citar el ja esmentat incís incorporat el 2013 per la LRSAL, a l'inici de l'art. 85.2 de la LBRL, en el sentit que els serveis públics de competència local hauran de gestionar-se de la *forma més sostenible i eficient* d'entre les enumerades en el precepte. Així mateix, entre els criteris a considerar en la resolució de l'opció entre gestió directa i gestió indirecta, cal consignar el molt rellevant de la competència, com va ser destacat aleshores per la Comissió Nacional de la Competència (CNC).³²

Iniciada la recuperació econòmica espanyola a partir de 2014 (taxes positives de creixement del PIB superiors al 3% i de l'ocupació a l'entorn del 2,5%),³³ el cert és que el debat es manté i s'ofereixen un seguit de *criteris associats a la gestió privada de serveis públics*: professionalitat de la gestió (menors obstacles i majors incentius a establir mecanismes 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 (situació que ha de propiciar la introducció d'eficiència).³⁴ Això no obstant, també s'esgrimeixen *arguments que qüestionen la gestió indirecta*: discutible qualitat dels serveis; frau en els processos de licitació pública (corrupció i comportaments anticompetitius dels operadors); costos del servei (retribució del gestor, cost del procés de licitació, etc.) i escassa transparència en la gestió.³⁵

Des d'una perspectiva més general, és indubtable que el dret comunitari i, en particular, les directives sobre contractació pública han impulsat les diverses modalitats de col·laboració publicoprivada, la importància de la qual ha estat destacada per la doctrina malgrat que les experiències en aquest àmbit mostrin no poques ombres en el si de la Unió Europea.³⁶

Emmarcat, doncs, el debat pel creuament de raonaments en favor d'una o altra forma de gestió, considero que hi ha dues reflexions que sobresurten. En primer lloc, que la decisió que s'adopti ha de ser el resultat d'un exhaustiu procés d'anàlisi i contrast de les circumstàncies i els factors que concorren en el cas concret. En segon lloc, i directament vinculat amb l'anterior, que caldrà parar atenció especial a les variables independents que condicionen el municipi o l'altra entitat local de la qual es tracti: ubicació geogràfica, configuració (rural, urbana o metropolitana), funció que compleix (diversificada, residencial o dormitori) i estructura de l'agrupació de la població (integrada o disseminada), entre d'altres. Es desprèn d'aquestes reflexions

32 Precisament, al seu Informe de 13.3.2013 (IPN 88/13) i en relació amb l'avantprojecte de la LRSAL (citada com APL), la CNC assenyalava el següent (pàg. 7): "La CNC estima que el APL debería establecer la obligación para las entidades locales de decidir entre gestión directa e indirecta de la forma más favorecedora posible de la competencia y, específicamente, de analizar *ex ante* determinados elementos que señalan la posibilidad de introducir competencia efectiva. [...] Cuando, entre otros, existan estos elementos, el APL debería establecer que las entidades locales opten por fórmulas de gestión indirecta que permitan la prestación privada." Per al seu tractament més desenvolupat, vegeu Martínez-Alonso (2011: 606-607).

33 Sobre aquestes i altres magnituds que acrediten aquesta recuperació, és molt clarificador el resum d'Hernández de Cos (2018).

34 Les autores de la síntesi són Colomé i Grau (2017: 128).

35 Selecció dels motius assenyalats igualment per Colomé i Grau (2017: 128).

36 Sobre el sentit primer, "la Unión Europea, aunque ha declarado la neutralidad sobre las formas de gestión de las competencias públicas, ha advertido la importancia de que existan equilibrios y fórmulas de colaboración público-privada para preservar el interés público" (Gimeno, 2018: 6-7). Respecte de les ombres, vegeu l'informe especial del Tribunal de Comptes Europeu i el seu expressiu títol: "Asociaciones público-privadas en la UE: Deficiencias generalizadas y beneficios limitados" (2018). Accessible a: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_ES.pdf

una conclusió d'altra banda del tot lògica: que cal abandonar els prejudicis sobre la preeminència d'una forma respecte de l'altra i que, en funció de quina sigui la finalment escollida, se'n derivaran un seguit de conseqüències que portaran el govern local a haver d'actuar en conseqüència (així, per exemple, que la gestió directa li suposarà un sobreesforç en totes les seves estructures, i que en la indirecta haurà d'implementar mecanismes de seguiment i fiscalització per evitar perdre el control i la direcció del servei públic).³⁷

4 La problemàtica sobre el canvi de la forma de gestió i les modalitats de la gestió contractual

4.1 Contextualització

Exposats els diferents arguments, el cert és que el debat s'intensifica en passar d'un tipus de gestió a un altre, i assolix el seu punt més àlgid quan la contradecisió que adopta el govern local corresponent suposa el canvi de la gestió indirecta a la directa, cosa que reflecteix la controvèrsia sobre la primacia de la iniciativa privada o la pública. Succeeix, però, que per copsar-la en totes les seves facetes és necessari abordar, amb caràcter previ, l'actual regulació a la Llei de contractes del sector públic (LCSP).

4.2 La LCSP i el canvi de paradigma en relació amb la gestió contractual dels serveis públics

En vigor des del 9.3.2018, el plantejament de la LCSP sobre el tema s'articula, en síntesi, a partir dels criteris següents:

1r) Supressió del contracte de gestió de serveis públics (CGSP) i les seves diferents modalitats (concessió, gestió interessada, concert i societat d'economia mixta), figures arquetípiques del dret administratiu des del Reglament de serveis de les corporacions locals de 1955.

2n) Atribució al contracte de concessió de serveis de la gestió d'aquells "la contrapartida dels quals vingui constituïda bé pel dret a explotar els serveis objecte del contracte o bé per aquest dret acompanyat del de percebre el preu", explotació que "implicarà la transferència al concessionari del risc operacional" (art. 15).

3r) Configuració dual d'aquesta concessió, ja que pot tenir per objecte tant serveis públics com serveis no públics (art. 282), translació en bloc dels preceptes sobre el CGSP continguts en el TRLCSP/2011 a la regulació de la concessió, amb algunes precisions en els casos en què el seu objecte siguin serveis públics, i remissió expressa, amb caràcter supletori, a la "regulació establerta [...] respecte al contracte de concessió d'obres, sempre que resulti compatible amb la naturalesa d'aquell" (art. 297).

4t) Subsumpció en el contracte de serveis de la gestió d'aquells serveis públics en què el prestatari no assumeixi el risc operacional en la seva gestió, criteri que procedeix del raonament *a contrario sensu* de la definició vista del contracte de concessió de serveis i complementada amb la regulació de les denominades *especialitats dels contractes de serveis que compartin prestacions directes a favor de la ciutadania* (art. 312).

Amb lleugeres variacions, aquesta ja havia estat la proposta dels avantprojectes de LCSP d'abril i octubre de 2015 i del projecte de llei de 2016, i s'emparava en l'exclusiva 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. Indubtablement es tractava d'una opció legalment possible, però per descomptat no exigida per les directives comunitàries, que obliguen només pel que fa al resultat que es vol aconseguir i deixen, però, a les autoritats nacionals l'elecció de la forma i dels mitjans (Tractat de funcionament de la Unió Europea, art. 288, 3r). I aquest resultat era perfectament assolible amb una actualització del CGSP que distingís la concessió, caracteritzada per la transferència del risc operacional al concessionari, de la resta de modalitats de l'esmentat contracte, identificades per la no assumpció d'aquesta pel contractista, sotmetent una i altres a la publicitat

³⁷ En aquesta línia cal fer referència a l'*Informe de fiscalització del Sector Públic Local, exercici 2011*, del Tribunal de Comptes (publicat en el BOE núm. 58, del 9.3.2015, secció III, p. 20900 a 21208), que enerva la idea preconcebuda de la major eficiència de la gestió indirecta i que sol ser citat per defensar la directa. Aquest exhaustiu informe analitza cinc serveis públics (abastament d'aigua potable, enllumenat públic, neteja viària, recollida de residus i cementiri), amb un tractament ampli i rigorós, i, entre les seves conclusions, afirma: "No se ha apreciado una correlación significativa y común para los cinco servicios entre la forma de prestación y el mayor o menor coste del servicio" (p. 21068). És molt recomanable la seva lectura per prendre coneixement de la multiplicitat de factors que concorren en aquest àmbit i poder avaluar així la necessitat i la complexitat del procés de decisió per elegir la forma de gestió dels serveis públics.

comunitària corresponent i a la resta d'exigències de les directives 2014/23 i 24/UE, i sota l'empara d'un règim jurídic unitari que garantis els drets dels usuaris i la continuïtat i regularitat dels serveis públics en el marc l'estat social. I d'aquí venen la contestació i el debat suscitats sobre l'articulació de la proposta dels contractes de concessió de serveis i de serveis com a correlat a la supressió del CGSP, tant en l'àmbit doctrinal com del mateix Consell d'Estat.³⁸

Situats en el pla del dret positiu, la configuració de la gestió contractual de serveis públics a la LCSP es caracteritza per les notes següents:

a) *Derogació de la legislació bàsica i autonòmica, contractual i local, reguladora del CGSP i de les seves modalitats*, excepció feta de la referida a la concessió que no resulti incompatible amb el nou plantejament, cosa que porta a descartar totes aquelles determinacions susceptibles d'eliminar la transferència substancial del risc operacional al concessionari (*ex* LCSP, art. 15.2, en relació amb el 14.4, i D 2014/23/UE, art. 5.1, i CDO 18 a 20).³⁹

b) L'objecte deixa de ser l'únic criteri delimitador del contracte i s'abandona la que havia estat una constant des de la Llei de contractes de l'Estat de 1965, de manera que amb la nova llei els *contractes de concessió de serveis* i *de serveis* estan definits, exclusivament, en funció de si comporten la transferència del risc operacional al contractista o no. La maximització d'aquest criteri explica que aquests contractes continguin objectes heterogenis:

- i) Contracte de concessió de serveis, tipus que, en concórrer la transferència del risc operacional, acull dos objectes possibles:
 - Els que integren prestacions que constitueixen *serveis públics*, és a dir, que compleixen amb les notes definides (satisfan necessitats dels usuaris amb criteris de generalitat i igualtat i en condicions de continuïtat i regularitat) i es corresponen amb obligacions i competències atribuïdes a les administracions públiques i regides pels imperatius d'assistència i garantia als ciutadans derivats de la forma d'estat social definida en l'art. 1.1 de la Constitució.
 - Els que integren altres prestacions en què, constituïdes per utilitats i rebudes efectivament pels ciutadans, la gestió no respon a un mandat vinculat directament amb competències de l'Administració, raó per la qual cal identificar-les com a *serveis no públics*.⁴⁰
- ii) Contracte de serveis, susceptible d'albergar, sense que concorri transferència del risc operacional, tres objectes contractuals diferents:
 - El desenvolupament d'activitats per a les entitats del sector públic (neteja d'oficines, vigilància i altres activitats logístiques).
 - L'erogació de prestacions constitutives de serveis públics (serveis totalment o parcialment gratuïts, com ara els sanitaris o assistencials).
 - La realització d'activitats els destinataris de les quals siguin els ciutadans, però en què l'objecte no tingui la consideració de servei públic.⁴¹

38 El plantejament plasmat en la LCSP portava causa de les posicions definides des de feia temps per Gimeno (des de 2012 fins a 2018), amb el suport d'una prestigiosa doctrina (Gallego, 2011; Razquin, José Antonio, 2012; Carbonero, 2015; i Razquin, Martín María, 2014, entre d'altres) i de diverses resolucions dels TARC i les JCCA. L'oposició a aquest plantejament fou inicialment minoritària: Martínez-Alonso (2015), els arguments del qual van ser acollits pel Dictamen 116/2015 del Consell d'Estat (març 2016), Fuertes (2015 i 2017) i Hernández González (2016). Posteriorment la crítica s'ha ampliat; així, Laguna (2017), Magide (2017), Martínez López-Muñiz (2017) i Martínez Pallarés (2018: 112). Per cercar les dades sobre aquest debat, vegeu Martínez-Alonso (2018: citacions 3 i 4).

39 Per a l'especificació dels textos normatius afectats, vegeu Martínez-Alonso (2018: epígraf 2.2).

40 Així, per exemple, els habituals serveis de cafeteria i restauració d'edificis públics (ministeris, universitats i altres); els serveis de fotocòpies, enquadernació i copisteria, tan habituals en les facultats i escoles de grau mitjà i superior, i els serveis de premsa, llibreria i regals, que podem trobar en els hospitals i altres centres de pública concurrència. Per a més precisions, vegeu Martínez-Alonso (2018: citació 14).

41 Així, els supòsits de la nota anterior, però amb una configuració de l'equació econòmica del contracte que no comporti l'assumpció pel gestor del risc operacional.

c) *Imprecisió en la definició legal dels règims jurídics*, conseqüència que resulta en part per la concurrència heterogènia d'objectes en unes mateixes figures contractuals, però també per la defectuosa tècnica normativa emprada, que no diferencia l'aplicació de les prerrogatives que haurien de ser exclusives en els supòsits de recaure en serveis públics de la resta en què l'objecte és un altre.⁴²

d) El resultat a la LCSP és una normació de la *concessió de serveis públics* que, no obstant les deficiències, està dimensionada a la seva complexitat (art. 15, 20 i 284 a 297), la qual cosa contrasta amb l'escassa regulació del *contracte de serveis públics* (art. 312), fet que constitueix un llast per a l'execució d'aquests i fins i tot pot donar lloc a una desprotecció jurídica en la prestació dels serveis públics en què no es produeix la transferència del risc operacional al gestor.

e) Finalment, s'ha de dir que la LCSP recull una referència a la *societat d'economia mixta*, però no en el sentit de mantenir-la com a modalitat del CGSP, sinó com a adjudicatària directa d'un contracte de concessió d'obres o de serveis, amb concurrència majoritària de capital públic i sempre que l'elecció del soci privat s'hagi efectuat de conformitat amb les normes establertes en aquesta llei (vegeu preàmbul, IV, § 6è, 28.3 *in fine* i DA 22a).

4.3 La problemàtica del canvi de la forma de gestió

Pocs temes han despertat en els últims temps tants comentaris com els de la *remunicipalització*, la *internalització* o el *rescat* dels serveis públics. L'extensa bibliografia a què han donat lloc no permet altra cosa que intentar sintetitzar les característiques d'aquestes figures, les quals, molt succintament, són les següents:⁴³

1a) La utilització del terme *remunicipalització* és equívoca, tant pel fet que el municipi no ha perdut mai la titularitat del servei públic com perquè les seves accepcions transcendeixen les formes de gestió, ja que la municipalització suposa, en rigor i estrictament, l'assumpció del servei pel municipi, i no prejutja si la gestió és directa o indirecta, ni si és objecte de monopoli o no.

2a) Més precisa, l'expressió *reinternalització* hauria de quedar reservada al supòsit en què, a la finalització del contracte que té per objecte la prestació d'un servei públic, l'entitat local decideix passar a prestar-lo mitjançant una de les modalitats de gestió directa. A partir d'aquesta premissa, els aspectes essencials a destacar són:

2a a) Que la modificació, naturalment, ha d'observar els requeriments establerts a la legislació: acord del ple, amb caràcter indelegable (*ex* LBRL, 22.2.f), submissió al procediment establert (a Catalunya, *ex* ROAS/1995, 159-162) i subjecció als diversos condicionaments establerts en funció de la modalitat de gestió directa per la qual s'opti i ja assenyalats anteriorment (LBRL, 85.2 i 86 i TRLCat, 97).

2a b) Que, entre els aspectes més problemàtics de la internalització, s'ha de fer esment al personal, específicament a l'aplicació de l'art. 44 del Text refós de la Llei de l'Estatut dels Treballadors (aprovat pel RDLeg 2/2015), sobre la seva subrogació i la polèmica relativa a les disposicions normatives aprovades per limitar la incorporació de personal laboral al sector públic contingudes a la LPGE/2017 (DA 26^a i DA 34.2), declarades inconstitucionals en tractar-se de mesures regulatòries de caràcter substantiu i la connexió de

⁴² Així, el voluntariós anunci de la necessitat de diferenciar en el règim jurídic de la concessió quan es tracti de serveis públics (preàmbul LCSP, IV, § 16) no es veu confirmat en l'articulat, al llarg del qual es succeeixen oblits rellevants. No hi ha cap referència al servei públic en casos transcendents: el manteniment de l'equilibri econòmic, el rescat i la supressió del servei per raons d'interès del servei i en la no embargabilitat dels béns afectes a la concessió [LCSP, 290, 294, c) i d) i 291, respectivament].

Anàloga imprecisió es produeix en la regulació de l'altra figura contractual, en la qual tot l'esforç que es desplega en el preàmbul de la Llei per vincular els contractes de serveis que comportin prestacions directes a favor de la ciutadania amb l'objecte dels serveis públics (citats repetidament així en els § 13 a 15) és totalment ignorat en l'art. 312 de la LCSP, que ni un sol cop els cita i es limita a referir les seves determinacions a (mers) serveis; equívoc aquest al qual se suma l'omissió de la inaplicació de la suspensió del contracte de serveis davant l'impagament de l'Administració per un termini superior a quatre mesos (LCSP, 198.5 i 208.1), la qual, en canvi, sí que està prevista amb caràcter general per a totes les concessions de serveis en l'art. 286 de la llei.

⁴³ Sense pretensió d'exhaustivitat, es poden destacar les referències bibliogràfiques següents: Caamaño *et al.* (2017), Gimeno (2016), Mahillo i Martínez-Alonso (2017), Magaldi (2012), Ponce (2016) i Tornos (2016).

les quals amb l'objecte del pressupost (habilitació de despeses i estimació d'ingressos) no era ni directa, ni immediata (STC 122/2018, de 31.10, FJ 4 i 5).⁴⁴

3a La figura del *rescat* té una definició legal específica: “la declaració unilateral de l'òrgan contractant, adoptada per raons d'interès públic, per la qual doni per acabada la concessió, no obstant la bona gestió del seu titular, per a la seva gestió directa per l'Administració” [LCSP, ex 297, 279.c) i 294.c)]; sumàriament, cal afegir-hi les característiques següents:

3a a) La seva regulació té *caràcter bàsic* (DF 1a.3.2n §, *a contrario sensu*).

3a b) És aplicable als contractes de concessions de serveis i de serveis l'objecte dels quals sigui un *servei públic* [LCSP, preàmbul § 16 i 14 i art. 312.g)].

3a c) El *rescat* té *naturalesa expropiatòria* i ha de subjectar-se al procediment de fixació del preu just, el qual requereix el preavís corresponent (TRL/1986, 99 i ROAS, 264-265), i es fixen unes regles específiques per determinar la quantia de la indemnització que inclouen el dany emergent i el lucre cessant (LCSP, 295.4 i 280.3).

3a d) El títol habilitant per al *rescat* són les ja al·ludides raons d'interès públic, concepte jurídic indeterminat la concurrència del qual s'haurà de motivar i justificar en tant que manifestació d'una potestat discrecional (ex Llei 39/2015, art. 35.1.i i ROAS, 248.e). A més, requereix que s'acrediti que la gestió directa és més eficaç i eficient que la concessional [LCSP, 279.c) i 294.c), *in fine*], exigència que certament dificulta moltíssim l'aplicació del *rescat*.⁴⁵

3a e) Les determinacions assenyalades són aplicables a totes les concessions i contractes de serveis públics adjudicats després de l'entrada en vigor de la LCSP o amb anterioritat (DT 1a.3), la qual cosa suposa un plus de protecció retroactiva davant els acords de *rescat*.

3a f) Els acords de *rescat* de les concessions poden ser objecte del recurs especial de contractació [LCSP, 44.2.f)], mesura que cal entendre aplicable igualment als contractes de serveis públics [ex art. 312.g)].

4a) Que el canvi de gestió indirecta a la directa sigui el més debatut no ha de fer oblidar que l'invers (l'externalització) també està sotmès, naturalment, als requeriments sobre l'acord plenari i el procediment ja esmentats, així com als propis de la *contractació del servei públic* d'acord amb la LCSP. Sobre les exigències d'aquesta, cal cridar l'atenció respecte de la complexitat en la preparació de l'expedient de les concessions de serveis i, en particular, l'elaboració de l'estudi de viabilitat i la seva tramitació (LCSP, 247, 285 i DA 3a.5).

5 La gestió no contractual i altres debats sobre els serveis públics locals

La LCSP es fa ressò del que podem denominar *gestió no contractual dels serveis públics*, la qual, en síntesi, reuneix les característiques següents:

1a) Troba el seu emparament en les directives 2014/UE: la 23 (CD 54) i la 24 (CD 114 *in fine*), els continguts de les quals es reproduïxen a la llei espanyola, i que parteixen de la base que “els poders públics segueixen tenint llibertat per 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 organitzar-los de manera que no sigui necessari subscriure contractes públics [...]” (LCSP, IV, § 7).

2a) La prestació d'aquests serveis per entitats privades s'exclou de la LCSP “sempre que aquesta es dugui a terme sense necessitat de celebrar 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).

⁴⁴ Sobre la problemàtica de la subrogació de personal i de les figures del personal indefinit no fix o el treballador subrogat no empleat públic vegeu, entre d'altres, Castillo (2018), Falguera (2018) i Mauri (2017).

⁴⁵ Gimeno conclou que “la regulació vigente viene, *de facto*, a eliminar la posibilidad práctica del rescate, pues muy difícilmente se podrá justificar una mejor eficiencia con esta decisión” (2018: 9).

3a) Tal com reconeix la mateixa LCSP (DA 49), es tracta d'una modalitat la regulació de la qual correspon, en virtut del repartiment competencial (CE, ex 148 i estatuts d'autonomia), a les comunitats autònomes, les quals, amb diferents denominacions (*concert social, acció concertada i gestió delegada*, entre les més utilitzades), han començat a articular aquest nou 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'art. 11.6 de la LCSP.⁴⁶

Altres debats incideixen d'una manera o altra en la gestió dels serveis públics. De tots ells n'hi ha dos que sobresurten, malgrat que en el marc d'aquest treball només poden ser esmentats. El primer és el relatiu a la *naturalesa jurídica de les contraprestacions econòmiques que han d'abonar els usuaris per la recepció dels serveis*, centrada principalment en les concessions. Davant la recurrent discussió entre la consideració de *taxa* i la de *tarifa*, entesa com a preu privat, la LCSP ha volgut tancar-la amb la definició de les *tarifes* com a *prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari* sempre que hi concorri la nota de *coactivitat* (ex CE, 31.3), cosa que requereix que s'aprovi una ordenança no fiscal. Així ho ha palesat en la regulació específica de les concessions de serveis (LCSP, 289.2) i dels preceptes hisendístics (cal destacar la regulació de l'art. 20.6 del TRLHL, ex LCSP, DF 12a), malgrat que el debat continuarà obert, atès que ha estat objecte de recurs d'inconstitucionalitat.⁴⁷ Una altra qüestió que pot afectar els serveis públics locals és la relativa a l'*exercici del dret vaga pels treballadors del gestor del servei*, sigui aquest públic o privat, i fer-ho de manera intensa en els casos que puguin conceptuar-se com a *serveis essencials de la comunitat* (subministrament d'aigua potable, recollida de residus i sanitat assistencial), malgrat que el mandat constitucional de l'art. 28.2 per regular l'exercici d'aquest dret i establir les garanties necessàries per assegurar el manteniment dels dits serveis continuï incomplet.⁴⁸

6 Epíleg

Al llarg de la darrera dècada, els governs locals han mostrat la seva *resiliència*, això és, la capacitat per mantenir els sistemes locals de benestar malgrat les pertorbacions que els han afectat: generals –com la crisi econòmica– o normatives –com la LRSAL. Respecte d'aquesta llei, el temps ha demostrat que estava mancada de lògica i de causa l'obsessió per escometre aquest tipus de reforma dels governs locals si la seva incidència en el conjunt de factors economicofinanciers era, per un costat, molt reduïda i, per l'altre, els actors locals, en la seva gran majoria, han anat mostrant un comportament molt més ajustat als objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera que les comunitats autònomes i l'Administració central.

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 estan subjectes a condicionaments diversos i a uns procediments prolixos, la superació i la tramitació dels quals no són fàcils. Pel que fa a les de la *gestió directa*, entenc que la clau rau a 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'autofinançament). Quant a les formes de *gestió indirecta de base contractual*, considero que la nova LCSP obliga els operadors jurídics locals a extremer

46 Sobre el desenvolupament d'aquesta modalitat, vegeu Garrido (2017), Lazo (2017) i López-Veiga (2017).

Amb caràcter no exhaustiu es poden citar els referents normatius autonòmics següents: Andalusia: Llei 9/2016, de serveis socials, art. 101-107, concerts socials, i 110, convenis; Aragó: Llei 11/2016, d'acció concertada per a la prestació a les persones de caràcter social i sanitari; Astúries: Llei 1/2003, de serveis socials, 44 bis - 44 nonies, concerts socials i convenis; Catalunya: DL 3/2016, de mesures urgents en matèria de contractació pública, DA 3a, concerts socials i gestió delegada, i DA 4a, concerts ocupacionals; Comunitat Valenciana: Llei 7/2017, sobre 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; Galícia: Llei 13/2008, de serveis socials, 33 bis - 33 septies, concerts socials; Illes Balears: Llei 4/2009, de serveis socials, 89 bis - 89 septies, concerts socials; País Basc: Llei 6/2016, del tercer sector, i Regió de Múrcia: Llei 3/2003, del sistema de serveis socials, 25 bis - 25 undecies, concerts socials i convenis.

47 Interposat pel Grup Parlamentari de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congrés dels Diputats (vegeu BOE núm. 65, del 15.3.2018). El debat té múltiples facetes, per a l'anàlisi de les quals vegeu, per tots, Tornos (2017).

48 Sobre el tema, vegeu Moreno (2016), per a la visió des del dret laboral, i Vázquez (2017), per a la del dret administratiu.

esforços per suplir les deficiències d'una regulació imprecisa de la concessió i del contracte de serveis – especialment d'aquest–, a dur a terme una tasca de depuració conceptual en funció de l'objecte contractual i a armar el plec de clàusules administratives particulars per 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, aquesta, complexa, no exempta de riscos i que té els seus límits, en tant 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* requereix un desplegament normatiu autòmic que permeti 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 anys de *democràcia local* que es commemoren l'abril del 2019, els governs de les entitats que integren aquest subsistema han d'aplicar-se a la prestació dels serveis públics que fixa la legislació i els demanda la ciutadania, immersos en els diversos debats analitzats, i tot intentant cercar majors cotes d'eficiència i sostenibilitat entre les diferents formes de gestió, eficiència i sostenibilitat que cal entendre no sols en la seva vessant economicofinancera, sinó també en la seva dimensió social.

7 Bibliografia

Amoedo Souto, Carlos Alberto (2018). En torno al concepto jurídico de autoprovisión administrativa: dimensión europea y desajustes internos. *Revista de Administración Pública*, (205).

Baylos Grau, Antonio (2013). La contracción del Estado social. *Revista de Derecho Social*, (63).

Caamaño Domínguez, Francisco; Gimeno Feliu, José María; Quintero Olivares, Gonzalo i Sala, Pascual (2017). *Servicios públicos e ideología. El interés general en juego*. Barcelona: Profit.

Carbonero Gallardo, José Miguel (dir. i coord.) (2015). *Administración Local Práctica. Casos prácticos de Derecho administrativo y haciendas locales*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos/La Ley.

Castillo Blanco, Federico A. (2018). La problemática reversión de los servicios locales a la gestión directa. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (14).

Colomé Nin, Anna; Grau Arnau, Susana (2017). Remunicipalización de servicios locales y competencia. *Cuadernos de Derecho Local*, (43). Fundación Democracia y Gobierno Local.

Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (2017). *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, julio 2017*. Consultat 16 novembre 2018 a http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCCAA/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFA.pdf

Esteve Pardo, José (2014). Perspectiva e impacto de la crisis desde la nueva correlación entre Estado y sociedad. *Documentación Administrativa*, (43).

Ezquerria Huerva, Antonio (2018). *La gestión directa de servicios locales mediante personificación interpuesta: una potestad organizativa sujeta a la legislación de contratos*. Observatorio de Contratación Pública. Consultat 16 novembre 2018 a <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.371/recategoria.121/reldata.3/chk.3a0f412a61f01b39aa322f484b03b9ff>

Falguera Baró, Miquel Àngel (2018). La reversión de contratos en el sector público y su impacto en el régimen contractual de los empleados. *Ciudad del Trabajo. Actualidad Iuslaboralista*, (3).

Fibla Nicolau, Carmen (2018). *Els mitjans propis personificats i els encàrrecs que poden rebre per part dels poders adjudicadors: avantatges i inconvenients de la utilització dels mitjans propis per part dels ens*

locals. Ponència presentada el 9.11.2018 al Seminari de Dret Local. Federació de Municipis de Catalunya, Diputació, Ajuntament, Àrea Metropolitana de Barcelona i Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Fuertes López, Mercedes (2015). Discriminación territorial y una coda [Entrada blog]. Consultat 16 novembre 2018 a <http://www.administracionpublica.com/discriminacion-territorial-y-una-coda/>

Fuertes López, Mercedes (2017). Sobre los proyectos de ley de contratos públicos [Entrada blog]. Consultat 16 de novembre 2018 Accessible a: <http://www.administracionpublica.com/sobre-los-proyectos-de-ley-de-contratos-publicos/>

Gallego Córcoles, Isabel (2011). Distinción entre el contrato de concesión de servicios y el contrato de servicios (I y II). *Revista Contratación Administrativa Práctica*. La Ley, (111-112).

Garrido Juncal, Andrea (2017). [Las nuevas formas de gestión de los servicios sociales: elementos para un debate](#). *Revista Catalana de Dret Públic*, (55), 84-100. DOI: [10.2436/rcdp.i55.2017.3007](https://doi.org/10.2436/rcdp.i55.2017.3007)

Garzón Espinosa, Eduardo (2017, juny 15). *¿Por qué la gestión directa de los servicios públicos es más barata que la gestión indirecta?* [Vídeo]. Consultat 16 novembre 2018 a <https://www.youtube.com/watch?v=CV34c01w1jE>

Gimeno Feliu, José María (2012). Delimitación conceptual entre el contrato de gestión de servicios públicos, contrato de servicios y el CPP. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (156).

Gimeno Feliu, José María (2016). Remunicipalización de servicios locales y Derecho comunitario. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, (58-59).

Gimeno Feliu, José María (2018). La nueva regulación de la contratación pública en España desde la óptica de la incorporación de las exigencias europeas: hacia un modelo estratégico, eficiente y transparente. A José María Gimeno Feliu (dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*. Cizur Menor: Aranzadi.

Gimeno Feliu, José María (2018b). El nuevo modelo concesional: hacia el equilibrio entre lo público y lo privado. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, (74).

Hernández González, Francisco L. (2016). *La controvertida supresión del contrato de gestión de servicios públicos*. Consultat 16 novembre 2018 a http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1506183&nl=1&utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=25/5/2016

Hernández de Cos, Pablo (2018). *La recuperación de la economía española*. Consultat 16 novembre 2018 a <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/DirectoresGenerales/economia/Arc/Fic/eco160218.pdf>

Jiménez Asensio, Rafael (2018). Competencias municipales y gestión de servicios: estado de la cuestión. *Diario del Derecho Municipal*, 20.7.2018.

Laguna de Paz, José Carlos (2017). Los contratos administrativos de concesión de servicios y de servicios a los ciudadanos. *Revista de Administración Pública*, (204), 41-68.

Lazo Vitoria, Ximena (2017, novembre 29). *Nueva ordenación de los servicios y de las fórmulas para su prestación: contratos de servicios, concesiones y la irrupción del concierto social*. III Streaming Jornadas sobre Contratación Pública Responsable [Vídeo]. Consultat 16 novembre 2018 a https://www.youtube.com/watch?v=Bku5KsUvvLs&index=1&list=PLKj_tfKD4expM9I50Bb-eN5D4qG25Aig7 (3:50:20).

López-Veiga Brega, Jorge (2017). La contratación pública de servicios a las personas tras la aprobación de las directivas de cuarta generación. Especial referencia a Galicia. A José María Gimeno Feliu (dir.), *Observatorio de los contratos públicos 2016*. Cizur Menor: Aranzadi.

Lorente, Miguel Ángel i Capella, Juan Ramón (2009). *El crack del año ocho: un problema global congénito*. Madrid: Trotta.

Magaldi Mendaña, Nuria (2012). *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*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Magide Herrero, Mariano (2017). [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*, (46), 40-55.

Magre Ferran, Jaume (1999). *L'alcalde a Catalunya*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Mahillo García, Petra; Martínez-Alonso Camps, José Luis (2017). La increíble y errática historia del carácter básico / no básico del rescate como causa de resolución de la gestión contractual de los servicios públicos. *Cuadernos de Derecho Local*, (44). Fundación Democracia y Gobierno Local.

Martínez-Alonso Camps, José Luis (2007). *Los servicios públicos locales: concepto, configuración y análisis aplicado*. Barcelona: Bayer Hnos., S.A.

Martínez-Alonso Camps, José Luis (2013). Los sistemas locales de bienestar ante el Proyecto de ley de racionalidad y sostenibilidad de la administración local. *Diario del Derecho Municipal*, 21 i 25.10.2013, Iustel.

Martínez-Alonso Camps, José Luis (2013b). [Les personificacions instrumentals locals: estat de la qüestió](#). *Revista Catalana de Dret Públic*, (47), 61-86. DOI: [10.2436/20.8030.01.12](#)

Martínez-Alonso Camps, José Luis (2014). El sector público local: redimensionamiento y gestión de actividades y servicios públicos. A Juan Antonio Carrillo Donaire i Pilar Navarro Rodríguez (dir.), *La Reforma del régimen jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos/ La Ley.

Martínez-Alonso Camps, José Luis (2015). Modificación de la Ley de contratos del sector público y gestión de servicios públicos locales: propuestas y alternativas. *Revista General de Derecho Administrativo*, (40). Disponible també a *La Administración al día*. Consultat 16 novembre 2018 a <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1505401>

Martínez-Alonso Camps, José Luis (2016). La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y su incidencia en los Sistemas Locales de Bienestar. *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, (188). Ministerio de Fomento.

Martínez-Alonso Camps, José Luis (2016b). [La gestión contractual de los servicios públicos locales](#) (Tesi doctoral no publicada). Universitat de Barcelona, Catalunya.

Martínez-Alonso Camps, José Luis (2017). *La desvalorización de los servicios públicos locales: de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local de 2013 al Proyecto de Ley de contratos del sector público de 2017; crítica y alternativas*. Ponència presentada al XIII Congreso de la AECPA (Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración). Universidad de Santiago de Compostela, 20-22 de setembre de 2017. Consultat 16 novembre 2018 a <https://aecpa.es/files/view/pdf/congress-papers/13-0/1870>

Martínez-Alonso Camps, José Luis (2017b). 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 José María Gimeno Feliu (dir.), *Observatorio de los contratos públicos 2016*. Cizur Menor: Aranzadi.

Martínez-Alonso Camps, José Luis (2018). *La nueva configuración de la gestión indirecta de los servicios públicos de resultas de la Ley de contratos del sector público de 2017; algunas consideraciones con especial incidencia en el subsistema local*. Consultat 16 novembre 2018 a <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1508227>

- Martínez López-Muñiz, José Luis (2017). Sentido y alcance de la transposición de las directivas de la Unión Europea (análisis particular en materia de contratación pública). *Revista de Administración Pública*, (202), 13-41.
- Martínez Pallarés, Pedro Luis (2018). Servicios públicos y contratos de servicios. A *Anuario Aragonés del Gobierno Local*. Saragossa: Institución Fernando el Católico.
- Mauri Majós, Juan José (2017). Consecuencias de la remunicipalización en materia de personal. *Cuadernos de Derecho Local*, (43).
- Míguez Macho, Luis; Almeida Cerredá, Marcos i Santiago Iglesias, Diana (2012). *Crisis del estado del bienestar y servicios públicos locales: ¿de los servicios sociales a la asistencia social primaria?* Actas del XIX Congreso Ítalo-Español de Profesores de Derecho Administrativo.
- Montoya Martín, Encarnación (2014). 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*, (36).
- Moreno Vida, María Nieves (2016). La gestión privada en los servicios esenciales para la comunidad y las garantías para su mantenimiento. *Temas Laborales*, (135).
- Moreo Marroig, Teresa (2017). *Los servicios a las personas en la nueva legislación*. Consultat 16 novembre 2018 a <https://www.administracionpublica.com/los-servicios-a-las-personas-en-la-nueva-legislacion>
- Navarro, Clemente Jesús; Rodríguez, María Jesús (2009). *Gobernanza multi-nivel y sistemas locales de bienestar en España. El caso de las diputaciones provinciales*. València: Tirant lo Blanch.
- Ponce Solé, Juli (2013). *El derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Ponce Solé, Juli (2016). Remunicipalización y privatización de los servicios públicos y derecho a una buena administración. Análisis técnico y jurisprudencial del rescate de concesiones. *Cuadernos de Derecho Local*, (40).
- Razquin Lizárraga, José Antonio (2012). La distinción entre contrato de servicios y concesión de servicios en la reciente jurisprudencia comunitaria y su incidencia en el ámbito interno. *Revista Aranzadi Doctrinal*, (3), 171-190.
- Razquin Lizárraga, Martín María (2014). Contratos de gestión de servicios públicos y recursos especiales en materia de contratación (presente y propuestas de reforma). *Revista Española de Derecho Administrativo*, (161), 37-74.
- Tornos Mas, Joaquín (2016). La remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, (58-59).
- Tornos Mas, Joaquín (2017). *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*. Consultat 16 novembre 2018 a <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1508103>
- Tornos Mas, Joaquín (2018). El contrato de concesión de servicios. A José María Gimeno Feliu (dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Valcárcel Fernández, Patricia. (2018). La delimitación de los tipos contractuales. A José María Gimeno Feliu (dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Vázquez Matilla, Javier (2017). Impacto de la huelga en los contratos públicos. *Contratación Administrativa Práctica*, (152).
- Velasco Caballero, Francisco (2017). Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final. A *Anuario de Derecho Municipal 2016*. Consultat 16 novembre 2018 a <http://idluam.org/images/files/anuario/2016/estudioi.pdf>

Villar Rojas, Francisco José (2018). El impacto de la nueva Ley de Contratos del Sector Público en la gestión de los servicios públicos locales. *Anuario de Derecho Municipal 2017*.

Zafra Víctor, Manuel (2015). *Respaldo político para buenas ideas. Mi experiencia en dos direcciones generales sobre gobiernos locales*. Madrid: Iustel.