

## LOS DEBATES SOBRE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES: ESTADO DE LA CUESTIÓN\*

José Luis Martínez-Alonso Camps\*\*

### Resumen

El artículo analiza los debates sobre los servicios públicos en el marco del Estado social (CE, 1.1) y la función que desarrollan los gobiernos locales en su prestación como agentes de bienestar. Los debates se centran en torno a los ejes siguientes: la extensión de la actividad de servicio público en el subsistema local; si su prestación debe caracterizarse por la exclusividad en la intervención de entidades públicas, identificada con la gestión directa, o si se admite la participación de un privado, calificada como gestión indirecta; dentro de esta, y con relación al vínculo entre la entidad pública titular del servicio y quien lo ha de gestionar, si debe ser la de un contrato de concesión de servicios o un contrato de servicios, en aplicación de la Ley de contratos del sector público del 2017, o si se establece una relación jurídica de carácter no contractual, de modo que se desarrollan las posibilidades que abren, respecto de los servicios a las personas, las directivas comunitarias del 2014. A pesar de los embates de la crisis económica y la legislación aprobada bajo su influjo, la resiliencia mostrada por los gobiernos locales y su capacidad para mantener unos sistemas de bienestar constituyen el mejor bagaje para conmemorar los cuarenta años del advenimiento de la democracia al subsistema local en abril de 1979.

**Palabras clave:** Estado social; servicios públicos; gobiernos locales; resiliencia; gestión directa; gestión indirecta; gestión contractual; gestión pública; crisis económica; estabilidad presupuestaria; eficiencia; sostenibilidad económico-financiera; sostenibilidad 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.

\* Agradezco, a las personas que han efectuado la evaluación ciega, sus enriquecedores comentarios y sugerencias.

\*\* José Luis Martínez-Alonso Campos, director de Servicios de Secretaría de la Diputación de Barcelona y profesor asociado del Departamento de Ciencia Política, Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho de la Universidad de Barcelona. Rambla de Catalunya, 126, 6.<sup>a</sup>, 08008 Barcelona. [jlmartinez-alonso@ub.edu](mailto:jlmartinez-alonso@ub.edu).

Artículo recibido el 08.10.2018. Evaluación ciega: 07.11.2018 y 14.11.2018. Fecha de aceptación de la versión final: 16.11.2018.

**Cita recomendada:** Martínez-Alonso Campos, José Luis (2018). Los debates sobre los servicios públicos locales: Estado de la cuestión. *Revista Catalana de Dret Públic*, (57), 72-96. DOI: [10.2436/rcdp.i57.2018.3228](https://doi.org/10.2436/rcdp.i57.2018.3228).

## Sumario

- 1 Introducción
- 2 El debate sobre la extensión de la actividad de servicio público por los gobiernos locales
  - 2.1 El marco jurídico-político de los sistemas locales de bienestar
  - 2.2 La crisis económica y los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera
  - 2.3 Los sistemas locales de bienestar y la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: la contrarreforma local
  - 2.4 La resiliencia de los gobiernos locales y la prestación de servicios públicos
- 3 El debate sobre la opción entre la gestión directa y la gestión indirecta de los servicios públicos locales
  - 3.1 Introducción
  - 3.2 El argumentario sobre la gestión directa, sus modalidades y limitaciones
    - 3.2.1 La controversia respecto de la gestión directa
    - 3.2.2 Las modalidades de la gestión directa y sus condicionamientos
    - 3.2.3 Las dimensiones cuantitativas de las personificaciones instrumentales locales (PIL) y su evolución
    - 3.2.4 El debate sobre las PIL y la confirmación de la tendencia a su reducción
  - 3.3 El argumentario sobre la gestión indirecta
- 4 La problemática sobre el cambio de la forma de gestión y las modalidades de la gestión contractual
  - 4.1 Contextualización
  - 4.2 La LCSP y el cambio de paradigma en relación con la gestión contractual de los servicios públicos
  - 4.3 La problemática del cambio de la forma de gestión
- 5 La gestión no contractual y otros debates sobre los servicios públicos locales
- 6 Epílogo
- 7 Bibliografía

## 1 Introducción<sup>1</sup>

Los servicios públicos constituyen la seña de identidad del Estado social bajo cuyo amparo se llevan a cabo un conjunto heterogéneo de prestaciones que procuran el bienestar de la ciudadanía. La distribución de responsabilidades para asegurar estas prestaciones en España muestra el protagonismo de las comunidades autónomas y los gobiernos y las Administraciones locales, una vez cambiaron su estatus al de actividades privadas de interés general, después de los procesos de liberalización de finales del siglo XX, los antiguos servicios públicos de titularidad estatal (electricidad, gas y telefonía, por citar los más relevantes). Próxima ya la finalización de la segunda década del siglo XXI, los servicios públicos son objeto de debates intensos y variados, cuyo análisis actualizado resulta especialmente relevante con motivo del cuadragésimo aniversario del advenimiento de la democracia a los ayuntamientos españoles.

La falta de una definición legal sobre los servicios públicos conlleva su delimitación doctrinal o jurisprudencial.<sup>2</sup> Doctrinalmente, por *actividad de servicio público* en el ámbito local debe entenderse aquella actividad:

- desarrollada por una entidad pública local, por sí misma o a través de un gestor, con la que está vinculada mediante una relación jurídica, contractual o de otro tipo, para satisfacer las necesidades de los usuarios, conjunto de personas que son destinatarias de la misma;
- caracterizada, objetivamente, por estar constituida por prestaciones técnicas que reportan utilidades a los usuarios que las reciben;
- configurada con criterios de generalidad e igualdad y en unas condiciones de continuidad y regularidad, y
- declarada por la legislación como servicio público local o asumida como tal por la entidad en el ámbito de sus competencias y de conformidad con el procedimiento administrativo establecido.

Como se desprende de la definición, es este un tipo de actividad específica, diferenciada del resto de las actividades públicas (fomento, intervención administrativa, iniciativa económica y ejercicio de funciones públicas). El contenido prestacional y su proyección hacia la ciudadanía la vinculan directamente con el Estado del bienestar en razón de ser uno de los elementos fundamentales del pacto social que lo sustenta, y para promover y garantizar, a través de la erogación de servicios públicos entre los usuarios, que la igualdad de las personas sea real y efectiva (CE, 9.2 y EAC, 10.2).<sup>3</sup> Este hecho justifica que sea objeto de un *régimen jurídico especial* que incluye potestades y prerrogativas cuyo ejercicio debe efectuarse exclusivamente para garantizar los derechos de los usuarios y la continuidad y la regularidad de los servicios públicos en el marco del Estado social (CE, 1.1).<sup>4</sup>

En esta realidad inciden factores económicos, socioculturales y políticos, así como respuestas normativas y de gestión, que proporcionan un argumentario variado que va alimentando los debates a su entorno. En un intento de clasificación, podemos centrarlos en los siguientes ejes:

1 Abreviaturas: CD: considerando; CGSP: contrato de gestión de servicios públicos; LBRL: Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local; LCSP: Ley 9/2017, de contratos del sector público; LJCA: Ley 29/1998, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa; LPGE: Ley de Presupuestos Generales del Estado; LRSAL: Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local; MINHAP: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; REC: recurso especial de contratación; ROAS: Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales de Cataluña, aprobado por el Decreto 179/1995; TARC: Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales; TRRL: Texto refundido de régimen local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986; TRLC: Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003; TRLCSP: Texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011; TRLHL: Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004.

2 Según el Tribunal Supremo, «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 de marzo de 1979, ponente Ponce de León, FJ 4).

3 Las diferencias entre otras actividades y la de servicio público, la evolución del Estado social y las dimensiones del debate sobre el papel de Estado las he analizado en Martínez-Alonso (2007: 41-58); sobre el impacto de la crisis en el Estado social, véase Lorente y Capella (2009), Míguez *et al.* (2012), Baylos (2013), Ponce (2013) y Esteve (2014).

4 Se enfatiza esta vinculación con el Estado social, que legitima la especialidad del régimen jurídico conferido, para hacer frente a su cuestionamiento en la actualidad y resaltar su carácter instrumental respecto de los objetivos establecidos, hasta el punto de que la utilización de sus determinaciones para otros cometidos incurriría en *desviación de poder*; dado que se produciría «el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico» (art. 70.2, § 2, LJCA).

a) Sobre la *extensión* que debe tener esta actividad de servicio público y las *funciones* que deben desempeñar en su prestación los ayuntamientos, las otras Administraciones locales y el resto de las Administraciones públicas, sin olvidar el *rol político-institucional* que deben desarrollar los respectivos gobiernos locales y autonómicos y el Gobierno central del Estado.

b) El debate respecto de si la prestación de estos servicios se debe caracterizar por la *exclusividad en la intervención de entidades públicas*, aisladamente o asociadas, y dando lugar a una personificación instrumental o no, casos todos ellos que se identifican con la gestión directa, o si, por el contrario, se admite la participación de un privado, que la calificará como gestión indirecta.

c) Finalmente, sin movernos de la gestión indirecta, también se plantean las alternativas en relación con el *vínculo entre la entidad pública titular del servicio y quien lo ha de gestionar*; si debe ser la de un contrato, con las modalidades de concesión o contrato de servicios introducidas en el año 2017 por la Ley de contratos del sector público (LCSP) y la problemática que generan, una vez suprimido el contrato de gestión de servicios públicos; o si, en cambio, se ha de establecer sobre la base de una relación jurídica de carácter no contractual, de modo que se desarrollen las posibilidades que abren, respecto de los servicios a las personas, las directivas comunitarias del 2014.

El espacio disponible obliga a sintetizar el análisis de estos debates sobre los servicios públicos, a los que se dedicarán las páginas que siguen. Antes, sin embargo, considero que puede ser ilustrativo avanzar el esquema general actualizado, con especial incidencia en el ámbito local, de las formas de gestión de los servicios públicos:

#### A) Gestión directa

##### a) Por una sola Administración pública

a.1) Gestión por la propia entidad (diferenciada o no)

a.2) Organismo autónomo (OA)

a.3) Entidad pública empresarial (EPE)

a.4) Sociedad mercantil con capital social íntegramente público del ente (SM)

##### b) Por dos o más Administraciones o entidades públicas

b.1) Mancomunidad

b.2) Consorcio

b.3) Sociedad mercantil con capital social íntegramente público y participación de diversas entidades (SMP)

b.4) Convenio entre Administraciones: delegación, encargo de gestión u otras actuaciones cooperativas

#### B) Gestión indirecta

##### B.1) Gestión contractual

a) Concesión de servicios públicos (transferencia del riesgo operacional en el concesionario)

b) Contrato de servicios públicos (no transferencia del riesgo operacional al contratista)

##### B.2) Gestión no contractual

Concierto social, gestión delegada u otras modalidades reguladas en la legislación autonómica<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Las modalidades y los términos se emplean en un sentido riguroso, esto es, referidos exclusivamente a la prestación de servicios públicos, descartando, por tanto, su extensión a otras actividades. Hecha esta puntualización, debemos ser conscientes, sin embargo, que es bastante habitual que su uso desborde estos márgenes y se hable de *gestión indirecta* para la contratación de la realización de actividades que no integran servicios públicos (así, la limpieza de oficinas públicas), supuesto en el que el término a emplear debería ser el de *externalización*. De todas formas, también hay que reconocer que lo mismo sucede con las formas de *gestión directa*

## 2 El debate sobre la extensión de la actividad de servicio público por los gobiernos locales

### 2.1 El marco jurídico-político de los sistemas locales de bienestar<sup>6</sup>

Desde los inicios de los ayuntamientos democráticos en abril de 1979, los gobiernos locales han prestado un número creciente de servicios públicos en el marco de la LBRL y de las legislaciones autonómicas dictadas en su desarrollo. A pesar de las dificultades económico-financieras y las derivadas de la atomizada estructura del subsistema local, el ejercicio de esta actividad y su papel como agente de bienestar conforman lo que se ha venido en llamar *sistemas locales de bienestar*, para cuya caracterización pueden distinguirse dos dimensiones:

- a) La *dimensión sustantiva*, que incluye áreas de actuación muy diversas (servicios sociales, urbanismo, actividades socioculturales y deportivas, entre las principales), y la provisión de servicios e infraestructuras básicas (abastecimiento de agua potable, alumbrado público, alcantarillado, limpieza viaria y recogida y tratamiento de residuos, por citar los más relevantes).
- b) La *dimensión procedimental* de tales sistemas, que se refiere al entramado de actores que participan en las diferentes fases del proceso de prestación de los servicios, con un número muy elevado de públicos.

Tabla 1. Actores locales en Cataluña y en España; comparativa (julio del 2013-julio del 2017)

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

E: España; C: Cataluña; M: Municipios; DP: diputaciones provinciales; CI: cabildos y consejos insulares; C: consejos comarcales; AM: áreas metropolitanas; ELM: entidades locales menores; AMp: agrupaciones de municipios; PIL: personificaciones instrumentales locales (organismos autónomos, entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles locales, mancomunidades y consorcios).

Fuente: <https://serviciostelematicos.minhap.gob.es/BDGEL/asp/default.aspx> (Consultas: 23 de julio del 2013 y 15 de julio del 2018). En el apartado siguiente se desagregan las cifras de las PIL y la evolución en los últimos años.

A lo largo de los años, la articulación en red y como sistema de todo este entramado había sido configurada en la LBRL sobre las bases de la preeminencia del municipio como matriz del subsistema local, la cooperación intergubernamental y la imprescindibilidad de los diversos actores que intervenían, con unos resultados alcanzados innegablemente exitosos. Esta realidad de los sistemas locales de bienestar en España, sin embargo, se vería afectada por diversos factores.

### 2.2 La crisis económica y los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

La intensidad de la crisis económica iniciada en los años 2007-2008 y su duración condicionaron severamente el margen de actuación de los Estados y tuvieron unos efectos jurídico-políticos en todos los ámbitos. Las consecuencias de la crisis y los compromisos derivados de la pertenencia de España a la Unión Europea tuvieron como máxima manifestación normativa y efecto más visible en la configuración del Estado social constituido en España la reforma, en septiembre del 2011, del artículo 135 de la Constitución, centrada en la estabilidad presupuestaria y la prioridad absoluta de la devolución de la deuda pública.

Tras la modificación constitucional se emprendió la reforma que culminó con la promulgación de la Ley orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF), ley que disciplina de manera intensa las entidades locales. Este propósito se verá reafirmado con la aprobación de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL).

que se utilizan para desarrollar otras actividades diferentes de la de servicio público, como las del ejercicio de funciones públicas (organismos autónomos de recaudación), intervención administrativa (agencias o gerencias de disciplina urbanística) o actividad económica (sociedades públicas de viviendas de protección oficial para venta).

<sup>6</sup> Sobre la conceptualización de las dimensiones de los sistemas locales de bienestar, véanse los trabajos de Navarro y Rodríguez (2009) y Martínez-Alonso (2013 y 2016), así como la bibliografía allí citada.

## 2.3 Los sistemas locales de bienestar y la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: la contrarreforma local

A pesar de la expeditiva tramitación parlamentaria (septiembre-diciembre del 2013), el debate sobre la LRSAL se mantendría abierto debido a la contestación de que fue objeto, de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional de resultados de los numerosos recursos interpuestos (por gobiernos y parlamentos autonómicos) y del conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Ayuntamiento de Barcelona y 2.392 ayuntamientos más.<sup>7</sup>

El espacio disponible no permite detallar los argumentos y las particularidades de este proceso.<sup>8</sup> Sí puede intentarse, en cambio, una síntesis de las principales medidas previstas en la LRSAL y la correlativa evaluación respecto de su pertinencia:

a) *Un desapoderamiento y una reducción severa de las competencias municipales*, que se puso de manifiesto en:

- su transferencia a las comunidades autónomas en los ámbitos de los servicios de sanidad y servicios sociales y educación (nuevos redactados del art. 25.2, letras e, k, e y n, y 26.1.c de la LBRL, dispuestos por la LRSAL, así como DA 11, DA 15 y DT 1, 2 y 3 de esta ley); transferencia, sin embargo, que fue declarada inconstitucional por la STC 41/2016 de las tres DT citadas y la DA 11, por haber desbordado los márgenes de una regulación básica de las competencias locales (149.1.18 CE), invadiendo las competencias estatutarias de las comunidades autónomas al prohibir la descentralización de aquellos servicios [FJ 13.c y d, así como objeto de interpretación conforme de la DA 15 en el mismo sentido expresado (FJ 13.e)];
- una reducción de las competencias propias de los municipios en el listado contenido en el artículo 25.2 de la LBRL, y la interpretación que esta relación constituía un umbral máximo, limitador de las competencias autonómicas, interpretación rechazada por el Tribunal Constitucional al considerar que, en cuanto legislación básica, la relación fijaba un mínimo susceptible de ampliar por el legislador autonómico (STC 41/2016, FJ 10.c);
- la *redefinición a la baja* de la anterior cláusula universal de competencia del artículo 25.1 de la LBRL, que no fue considerada inconstitucional por el Tribunal Constitucional (STC 41/2016, FJ 10.d),<sup>9</sup> y
- la derogación del artículo 28 de la LBRL, que legitimaba la acción municipal en actividades complementarias de otras administraciones, igualmente validada por el Tribunal Constitucional (STC 41/2016, FJ 10.d).

b) *Un debilitamiento de la posición institucional de los gobiernos locales*, manifestado en la pérdida de la preeminencia del municipio, que, además de la reducción competencial señalada, es objeto de una limitación de los posibles sectores y ámbitos de actuación, y en una mutación en la definición funcional de las diputaciones, que, sin perder sus competencias de cooperación y asistencia a los municipios (36.1.b de la LBRL en la redacción dada por la LRSAL), reciben el mandato legal de coordinar la prestación de los principales servicios obligatorios de los municipios de población inferior a 20.000 habitantes, con la conformidad de los municipios afectados, en un confuso proceso del cual fueron declarados inconstitucionales el informe preceptivo de la comunidad autónoma y la decisión del Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAP) [26.2 LBRL, STC 111/2016, FJ 12.d].

c) *Una subordinación de las políticas públicas locales a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como al de eficiencia económica*, manifestada, por un lado, en el férreo control y seguimiento que el MINHAP ha ido efectuando de la ejecución presupuestaria y económico-financiera de

<sup>7</sup> La relación de pronunciamientos respecto de los recursos de inconstitucionalidad es la siguiente: STC 41, 111, 168 y 180/2016, y 44, 45, 54, 93 y 101/2017; sobre el conflicto, STC 107/2017.

<sup>8</sup> Para el detalle del proceso y los argumentos, véase Martínez-Alonso (2016b: 53-78) y la bibliografía citada. De las obras publicadas con posterioridad, destacaría las de Velasco (2017) y Jiménez Asensio (2018).

<sup>9</sup> La gráfica expresión que se resalta es de Jiménez Asensio (2018: 5).

los gobiernos locales y, por otro, en las previsiones normativas que, validadas por el Tribunal Constitucional, condicionan la actuación de los gobiernos locales y se concretan en:

c.1) La sujeción a las denominadas *tres reglas fiscales*, referidas al cumplimiento de los principios señalados y a la regla de gasto o límite a la variación del gasto computable, que no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del producto interior bruto (PIB) a medio plazo de la economía española (LOEPSF, 3, 4 y 11-13), lo que conlleva, en caso de incumplimiento de cualquiera de las reglas, la necesidad de aprobar un plan económico-financiero con severas restricciones (LRSAL, 116 *bis*).

c.2) La limitación para la aplicación del superávit acumulado, que solo les es permitido ejecutar a aquellas entidades locales con cuentas saneadas, y constreñido a las inversiones cuyos proyectos puedan calificarse como financieramente sostenibles (DA 6 LOEPSF, DA 16 TRLHL y Ley 3/2017, PGE 2017, DA 96 y RDL 1/2018).

Ante la constitucionalidad de estas medidas, avalada por el TC, es necesario evaluar su necesidad e, incluso, oportunidad en la vertiente de la realidad económico-financiera. Y, así, es muy ilustrativo efectuar la comparativa de la situación, la interadministrativa y la temporal, entre diciembre del 2013 (momento en que concluye la tramitación parlamentaria de la LRSAL), diciembre del 2015 y diciembre del 2017, transcurridos ya, respectivamente, dos y cuatro años de vigencia de la modificación de la LBRL.

Tabla 2. Porcentajes exigido y real de la deuda pública neta sobre el PIB (meses de diciembre del 2013, 2015 y 2017)

Porcentaje del PIB	Total	D	Admin. central (incluye Seg. Social)	D	Admin. autonómicas	D	Admin. locales	D
<b>Exigido LOEPSF</b>	60 %	-	44 %	-	13 %	-	3 %	-
<b>Real</b>								
Diciembre 2013	95,5 %	59,2 %	70,9 %	61,1 %	20,5 %	57,7 %	4,1 %	36,7 %
<b>Real</b>								
Diciembre 2015	99,4 %	65,7 %	71,8 %	63,2 %	24,4 %	87,7 %	3,3 %	11 %
<b>Real</b>								
diciembre 2017	98,3 %	63,8 %	71,1 %	61,6 %	24,8 %	90,8 %	2,5 %	-16,7 %

D: Desviación respecto del porcentaje exigido.

Fuente: Banco de España. Administraciones públicas. 11.7 Deuda según el Protocolo de déficit excesivo (PDE) y activos financieros. Porcentajes del PIB en deuda neta. Véase: <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1107.pdf> (Consulta: 7 de agosto del 2018).<sup>10</sup>

A su vez, los datos del déficit reflejan que, desde el 2012, el conjunto de las entidades locales han obtenido no ya el equilibrio presupuestario exigido, sino superávits que se han ido manteniendo:

<sup>10</sup> Para los datos en millones de euros, véase: Banco de España. Administraciones públicas. 11.6. Deuda según el PDE y activos financieros. Importes. [www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1106.pdf](http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1106.pdf)

Tabla 3. Déficit de las Administraciones públicas 2011-2017 (en % del PIB)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Administración central	-5,13	-4,21	-4,22	-3,57	-2,53	-2,48	-1,86
Comunidades Autónomas	-3,31	-1,86	-1,52	-1,75	-1,66	-0,84	-0,32
Corporaciones locales	-0,45	0,22	0,52	0,57	0,44	0,61	0,59
Seguridad Social	-0,07	-0,99	-1,11	-1,04	-1,26	-1,59	-1,48
<b>TOTAL</b>	<b>-8,96</b>	<b>-6,84</b>	<b>-6,33</b>	<b>-5,79</b>	<b>-5</b>	<b>-4,29</b>	<b>-3,07</b>

Fuente: *Actualización del Programa de Estabilidad, Reino de España, Ejercicios 2011 a 2016*. Para el 2017, véase: [http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/180503\\_np\\_estabilidad.pdf](http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/180503_np_estabilidad.pdf)

Analizadas y evaluadas las determinaciones dispuestas por la LRSAL, resultan cuestionadas tanto su pertinencia jurídica como la justificación económica. En cualquier caso, es innegable que sus prescripciones comprometían seriamente el futuro de los sistemas locales de bienestar en España, con más motivo si se considera la crítica situación económico-financiera de las comunidades autónomas, destinatarias iniciales de las competencias suprimidas a los municipios. No es extraño, por ello, que, al juzgar la mencionada ley y el conjunto de medidas dispuestas, se las haya calificado como «una contrarreforma, una auténtica involución en la autonomía municipal».<sup>11</sup>

#### 2.4 La resiliencia de los gobiernos locales y la prestación de servicios públicos

No es posible pronunciarse en términos categóricos y generales sobre el grado de aplicación de las prescripciones de la LRSAL, dadas la pluralidad y la heterogeneidad propias del *mundo local*.<sup>12</sup> En este subsistema caben todas las hipótesis: desde la estricta observancia de los mandatos legales de restricción en la acción pública local hasta el mantenimiento del *statu quo* anterior a la ley por parte de la comunidad local concreta, ajena al complicado proceso de recalificación de las competencias municipales y en la intervención de la comunidad autónoma del nuevo artículo 7.4 de la LBRL. También encontraremos planteamientos que intentan conciliar las demandas ciudadanas y un ordenamiento jurídico local, de por sí ya muy denso, y cuya complejidad se ha visto aumentada con la LRSAL y las normativas autonómicas dictadas en este sentido.

Hecha esta reserva, lo cierto es que el debate ha sido intenso. En primer término, por la crisis económica sufrida en los últimos diez años, si bien su incidencia en el subsistema local, traducida en el argumento de la *crisis fiscal y presupuestaria* como justificación de las medidas de la LRSAL, se ha revelado más como un prejuicio que como una verdadera razón. No se está diciendo, obviamente, que las haciendas locales sean opulentas, calificación descartada cuando se maneja un escaso 11,4 % del gasto público ante el 55,7 % y el 32,9 % de los niveles general (incluye la Seguridad Social) y autonómico del Estado, respectivamente (2016).<sup>13</sup> Sencillamente se insiste en las ideas ya avanzadas del poco peso local en el conjunto de la deuda pública (alrededor del 3 %) y de su capacidad de autodisciplina.

También discurrió el debate respecto de la llamada *duplicidad de servicios* y la necesidad de evitarla, otro motivo para avalar la LRSAL (Preámbulo, § 3) y sus modificaciones en la LBRL (7.4 y 25.5). Pero lo cierto es que esta duplicidad, entendida como una realidad ineficiente —esto es, un mismo servicio prestado por dos o más Administraciones con los mismos usuarios como destinatarios—, no se ha dado prácticamente nunca. Lo que sí concurre es un reparto de funciones entre los diferentes actores: locales, entre ellos; con los autonómicos (así, en sanidad, servicios sociales y educación) y, eventualmente, con el Gobierno central (por ejemplo, en el caso del tráfico en las ciudades). Últimamente, la recuperación económica y los pronunciamientos de inconstitucionalidad del Tribunal sobre los excesos de la LRSAL han contribuido a temperar tanto el debate sobre la extensión de los servicios públicos como las exigencias y los controles respecto de las Administraciones locales que los prestan.

11 Zafra (2015: 25).

12 Según la sugerente expresión de Magre (1999: 13).

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

En el momento presente, los gobiernos locales disponen de un ámbito competencial que les permite prestar servicios públicos en tres niveles sucesivos, que, a modo de círculos concéntricos, son los siguientes:

1.º El núcleo duro de los servicios públicos, constituido por los servicios municipales mínimos u obligatorios del artículo 26.1 de la LBRL (abastecimiento domiciliario de agua potable, recogida y tratamiento de residuos y el resto de los relacionados).

2.º Un segundo círculo constituido por los servicios municipales voluntarios configurados a partir del ejercicio de competencias propias (25.2 LBRL), la concurrencia de las características de la actividad de servicio público y la asunción por el pleno como propia de la prestación del servicio (la *publicatio*, ex LBRL, 22.2.f LCSP, 284.2).<sup>14</sup> Dentro de este segundo círculo se incluirán también los servicios voluntarios conformados a partir del ejercicio de competencias propias conferidas por la legislación autonómica y afirmada su legitimidad por el Tribunal Constitucional.<sup>15</sup>

3.º El tercer y último círculo lo integran los servicios constituidos sobre la base del ejercicio de competencias delegadas por la Administración central y las comunidades autónomas y de las denominadas *competencias distintas* de las propias y de las atribuidas por delegación (LBRL, 27 y 7.4, respectivamente) y el cumplimiento de los requerimientos establecidos.<sup>16</sup>

Para terminar este apartado, hay que formular una reflexión sobre el *rol político-institucional* que es previsible que ejerzan los diferentes gobiernos en relación con los servicios públicos locales. En primer término, la *Administración central* asume un *papel regulador*, en cuanto que tiene a su alcance impulsar las posibles iniciativas legislativas proyectadas sobre el régimen jurídico local (ex CE, 149.1.18), así como un *dominio respecto a la financiación de los entes locales*, ya sea el ordinario a través de las transferencias previstas en las LPGE, ya sea el extraordinario por la vía de los fondos habilitados al efecto (los previstos en el RDL 17/2014, por ejemplo). A su vez, las *comunidades autónomas* participan también de la *función reguladora*, al menos a un nivel inferior, dirigida más bien a la reordenación de los servicios y sin que se vislumbren tendencias centrípetas, imposibles de implementar dada su precaria situación económico-financiera, promoviendo la descentralización de servicios en favor los entes locales. Finalmente, los *gobiernos locales* dedican esfuerzos al *ejercicio de las competencias conferidas* y a la *prestación de los servicios públicos obligatorios y los asumidos* con base en la cooperación entre ellos. Creo que no son de esperar cambios sustanciales en la distribución de responsabilidades de los diferentes actores, ni entre los niveles territoriales ni de reordenación en el seno del mismo subsistema local.<sup>17</sup>

14 Cabe decir que la jurisprudencia ha avalado la configuración de los servicios públicos municipales de carácter voluntario y tiene, entre sus pronunciamientos emblemáticos, la STS de 5 de junio de 1999 (Ar 4300, servicio de aparcamiento público) y las STS de 20 de junio del 2006, 14 de febrero del 2007 y 29 de junio del 2009 (Ar 8317, 1523 y 4424, respectivamente, servicios deportivos de aeróbic, *fitness* y otros análogos). Para el análisis sobre la configuración de estos servicios, que complementan los servicios obligatorios y su tratamiento jurisprudencial, así como la prestación por los diferentes actores públicos locales, véase Martínez-Alonso (2007: 96-204).

Hay que añadir que recientemente han sido ampliadas las competencias propias municipales con las actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, así como contra la violencia de género (nuevo art. 25.2.a LBRL) y que, para estas, se prevé una dotación de fondos destinados a los municipios en las LPGE (RDL 9/2018, DF 1 y DF 3).

15 Así, los casos de Andalucía, en relación con la «gestión de los servicios sociales comunitarios» (EA/2007, 92.2.c) o «el desarrollo de políticas de acción social y comunitaria en materia de salud» (Ley 5/2010, 13.c), y Cataluña, en relación con la «prestación de servicios de telecomunicaciones» (EA/2006, 84.2.1) o la «cohesión social» (TRLCI/2003, 66.2).

16 Sobre la articulación de las competencias derivada del nuevo redactado de los artículos 25.2 y 7.4 de la LBRL y los pronunciamientos del TC, véanse Velasco (2017: 41-45) y Jiménez Asensio (2018: 7-12).

17 Es un hecho que no ha tenido éxito la propuesta para que las diputaciones provinciales asumieran los mandatos de sustitución de los ayuntamientos que la Ley 27/2013 establecía. Sobre esta propuesta, considero que estaba condenada al fracaso, porque, como ya expuse, «contrariamente a lo que sostiene el mismo proyecto [de la LRSAL], las diputaciones no salen reforzadas. Este juicio no puede nacer sino de la ignorancia de cómo se articula el subsistema local y concebirlo como un *juego que suma cero*, es decir, en términos estrictos de poder, de modo que la parcela que uno de los actores gana es siempre a costa de lo que pierde otro. El subsistema local ha sido un campo fértil donde se desarrollan, esencialmente, relaciones de colaboración y concertación entre los diferentes actores, siempre en torno al municipio, que constituye su matriz. El producto de estas relaciones cooperativas siempre ha sido mayor que los efectos de la simple suma de las partes, porque, efectivamente, se trata de un *juego de resultado positivo*» (Martínez-Alonso, 2013). Además, otro argumento de cultura política hay que añadir: ni los gobiernos municipales habrían tolerado el cambio en la preeminencia de roles ni los gobiernos provinciales se hubieran atrevido de intentarlo, entre otras razones por la razón fundamental de que sus miembros, antes que diputadas y diputados, ¡son concejalas y concejales municipales!

### 3 El debate sobre la opción entre la gestión directa y la gestión indirecta de los servicios públicos locales

#### 3.1 Introducción

Quizás, de los debates sobre los servicios públicos locales, el que más intensidad ha experimentado últimamente es aquel que plantea la disyuntiva entre la gestión directa, caracterizada por la participación exclusiva de entidades públicas, y la gestión indirecta, identificada por la intervención de un privado en su prestación. El punto de partida lo fija el artículo 85.2 de la LBRL, el cual, según la redacción dada por la LRSAL, se inicia con las prescripciones siguientes: «Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación [...]». Por consiguiente, de aplicación tanto en la gestión directa como la indirecta, se establecen dos mandatos:

a) Se apela al principio constitucional de eficiencia de cara a la elección de las formas de gestión de los servicios (CE, 31.2), lo que supone introducir el criterio económico de los costes con el objetivo general del eficaz funcionamiento del servicio público de que se trate (*ex* CE, 103.1), vinculándolo con el mandato sobre que «la gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público» (LOEPSF, 7).

b) Se contiene una referencia a la sostenibilidad, que hay que entenderla referida al ámbito financiero y, concretamente, a las previsiones del artículo 4.2 de la LOEPSF, ya comentado.

#### 3.2 El argumentario sobre la gestión directa, sus modalidades y limitaciones

##### 3.2.1 La controversia respecto de la gestión directa

En el marco del debate, los defensores de la gestión directa apelan al papel relevante que deben tener, de una parte, *la actividad prestacional de servicio público* propia del Estado social y, de otra, *la iniciativa pública en la actividad económica*, en congruencia con el reconocimiento constitucional del que son objeto (*ex* arts. 1.1 y 9.2 y 128.2, respectivamente). Así, se maximizan los valores públicos de la persecución del interés general y la ausencia de ánimo de lucro en la actuación de las Administraciones. Y, sin necesidad de llegar a posiciones extremas, se sostiene que el ámbito de los servicios públicos es de los más idóneos para garantizar los derechos de los usuarios y las demás exigencias que su prestación conlleva.<sup>18</sup> En la vindicación de la gestión pública también se acude al argumento de su mayor eficiencia. Así, a un nivel más operativo de la gestión municipal, se aducen los argumentos siguientes:<sup>19</sup>

1.º Las empresas privadas que prestan servicios públicos, por su propia naturaleza, deben obtener beneficios, los cuales son financiados con cargo a una parte de las tarifas que abonan los usuarios o del precio que satisface el ayuntamiento, parte alícuota que resultaría ahorrada si la gestión fuera por los medios propios de este.

2.º En relación con el IVA, la legislación establece que las Administraciones no deben abonarlo si prestan servicios públicos, lo que genera un coste menor que con la gestión indirecta, en la que el ayuntamiento sí lo habría de pagar al prestatario privado del servicio (Ley 37/1992, art. 7.8 *versus* 4).

3.º En cuanto al impuesto de sociedades (IS) que las empresas privadas o mixtas deben satisfacer cuando tienen beneficios, si la sociedad es íntegramente municipal, la legislación le reconoce una bonificación del 99 % del IS en la prestación de la mayoría de los servicios públicos (Ley 27/2014, 34).

4.º En el caso de la gestión indirecta, el ayuntamiento debe implementar nuevos mecanismos de control, cuyo coste no se originaría si la prestación la llevara a cabo el ayuntamiento.

<sup>18</sup> En esta línea se ha de inscribir la propuesta para desarrollar las técnicas de autoprovisión administrativa, que seguiría la máxima «no contrates con una empresa lo que te pueda hacer una organización pública» (Amoedo, 2018: 86).

<sup>19</sup> Sigo los expuestos por Garzón (2017), que complemento con los referentes normativos.

Como contrapunto a los argumentos señalados se ha de objetar que la opción por la gestión directa del servicio conlleva la asunción de costes fijos y gastos indirectos, los de administración y gestión y los de logística, así como los de personal (formación y capacitación y sustitución por bajas laborales y otras contingencias). También se verán incrementados los gastos financieros, pueden producirse dificultades de liquidez y resultará imprescindible dedicar fondos a la inversión en bienes de equipo. Además, esta asunción producirá indefectiblemente una sobrecarga en los procesos decisionales de los equipos de gobierno que tengan que hacer frente a este cúmulo de determinaciones. En la evaluación de los constreñimientos indicados se debe tener en cuenta, finalmente, la estructura de la planta municipal, que tanto en el conjunto de España como en Cataluña se caracteriza por una mayoría de pequeños municipios y, por consiguiente, con unas capacidades de gestión y decisión limitadas de sus ayuntamientos.<sup>20</sup>

### 3.2.2 Las modalidades de la gestión directa y sus condicionamientos

#### A) Esquema general

En el marco del subsistema local, la gestión directa de servicios públicos es muy heterogénea, se diversifica en las modalidades señaladas en el esquema general expuesto al inicio y da lugar al fenómeno de las personificaciones instrumentales locales (PIL).<sup>21</sup>

#### B) Condicionamientos respecto de los servicios prestados en el marco de una sola entidad local

La LRSAL introdujo, en el artículo 85.2.A de la LBRL, unos criterios de preferencia y una serie de requerimientos respecto de las modalidades de la *descentralización funcional*: las formas de la EPE (entidad pública empresarial) y de la SM (sociedad mercantil) tienen carácter subsidiario respecto de la gestión por el OA (organismo autónomo) o por la propia entidad local, y las dos primeras solo podrán utilizarse cuando quede acreditado fehacientemente que resultan más sostenibles y eficientes que las dos últimas, para lo cual se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Entiendo, sin embargo, que, en rigor, la lógica llevaría a exigir la preferencia en favor de la forma que cumpliera mejor aquellos criterios, sin prejuizar que, por sí mismas, unas lo son más (la de la gestión por la propia entidad local o por un OA) y otros lo son menos.

Vistos los condicionantes impuestos por la LRSAL, otro frente se abre respecto de las entidades dependientes: es el relativo a su posible consideración como un *encargo de gestión a medios propios*, en el marco de lo que la jurisprudencia comunitaria y la doctrina han calificado de contratos *in house providing*, tema muy controvertido y que es objeto de una regulación detallada (LCSP/2017, arts. 31-33 y Directiva 2014/24/UE, art. 12). La llamada *cooperación pública vertical* identifica los encargos de prestaciones que los poderes adjudicadores efectúan en favor de personificaciones instrumentales vinculadas, los cuales no tienen la consideración de contrato sobre la base de la consideración de medio propio y del cumplimiento de los requisitos establecidos (no participación de capital privado, control sobre la personificación por el poder adjudicador, para quien realiza más del 80 % de su actividad, y reconocimiento de condición de medio propio). Estos requerimientos, sin embargo, no afectan al caso que estamos analizando, por cuanto este se contrae a la atribución por una entidad local de la gestión de un servicio público del que es titular a una personificación instrumental dependiente (LBRL, 85.2.A y DA 9.3 *a contrario sensu*). Esta es la exclusión que la propia LCSP establece cuando, al regular los encargos de los poderes adjudicadores a medios propios personificados, determina que «no será de aplicación en los supuestos en lo que la gestión del servicio público se efectúe mediante la creación de entidades de derecho público destinadas a este fin, ni a aquellos en que la misma se atribuya a una sociedad de derecho privado cuyo capital sea, en su totalidad, de titularidad pública», a pesar de que la ubicación de esta locución, de larguísima tradición, en la nueva ley de contratos (art. 32.7, § 3, inciso 2) no sea la más adecuada.<sup>22</sup>

20 En fecha 1 de enero del 2018, los municipios con población no superior a 5.000 habitantes suponen el 84 % en España y el 77,8 % en Cataluña; para los que no rebasan los 2.000 habitantes, el 72 % y el 62,8 %, respectivamente. Fuente: INE [Consulta: 10 de septiembre del 2018]. Accesible en: <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t20/e245/p04/provi/10/&file=0tamu001.px> y <http://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t20/e245/P04 / pruebe / 10 / & file = 0tamu001.px & L = 0>

21 Sobre las causas, las dimensiones y otras características del fenómeno de las PIL en Cataluña y España, véase Martínez-Alonso (2013b: 61-75).

22 La expresión transcrita ya se incluía en la Ley de contratos del Estado de 1965 (art. 62, § 2), y se ha ido reproduciendo en los textos legales sucesivos: Ley 13/1995 (art. 155.2), TRLCAP/2000 (154.2), Ley 7/2007 (8.2) y TRLCSP/2011 (8.2), pero siempre como

Hay que diferenciar, en consecuencia, la *gestión directa de un servicio público mediante la opción de creación de una PIL dependiente*, manifestación de la potestad de autoorganización de las entidades locales territoriales (LBRL, art. 4.1.a y 85.2.A y TRLCI, 8.1.a y 249.3), de la técnica de los *encargos de prestaciones por parte de los poderes adjudicadores a sus medios propios personificados* (LCSP, 31.1.a y 32), como ya ha sido puesto de manifiesto por el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público<sup>23</sup> y por otra doctrina, aunque no de manera pacífica.<sup>24</sup>

### C) Condicionamientos respecto de los servicios prestados de manera asociada

La LRSAL y otras normas han afectado intensamente las manifestaciones de la *descentralización cooperativa local*. En síntesis, los aspectos más relevantes de este proceso son los siguientes:

a) Se fijó el *carácter subsidiario del consorcio respecto del convenio*, condicionado a que la constitución de aquel, en términos de eficiencia económica, permita una asignación más eficiente de los recursos económicos, elimine duplicidades y no ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda de la entidad local de que se trate, así como del mismo consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos (LBRL, 57.2 y 57.3). El régimen jurídico de los consorcios se reguló, primero, en la LRSAL, que modificó la Ley 30/1992 (DA 20); y después en la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público (arts. 118-127).<sup>25</sup> Sus determinaciones obligaron a adaptar los estatutos de los consorcios (fatigoso procedimiento que ocupó a todas las Administraciones integradas) y condicionan su funcionamiento en los ámbitos de gestión presupuestaria, de personal y de control económico-financiero por parte de la entidad a la que se encuentre adscrito el consorcio.

b) La LRSAL también estableció, respecto de las mancomunidades de municipios, *la obligación de adaptar sus estatutos* (DT 11) orientándolos exclusivamente a la ejecución de obras y la prestación de los servicios públicos previstos en los artículos 25 y 26 de la LBRL.

c) La LRSAL impuso una serie de medidas calificadas como *redimensionamiento del sector público local*, verdadera cirugía organizativa dirigida a las PIL (nueva redacción de la DA 9 de la LBRL), unas coyunturales, que determinaron la extinción de las que se encontraban en desequilibrio financiero, y otras permanentes, que condicionan severamente su actividad.<sup>26</sup>

d) Vistos los condicionantes prescritos por la LRSAL, también la descentralización cooperativa se ve concernida por la problemática de los encargos de gestión y la técnica *in house providing*, con unas características que, si bien tienen aspectos comunes con la relativa a las entidades dependientes, presentan rasgos propios de la

---

precisión contenida a continuación de la definición del contrato de gestión de servicios públicos. El problema se ha planteado con la LCSP/2017, que, como es sabido, ha suprimido este contrato. Huérfano de referente, el legislador ha colocado la citada locución en medio del apartado 7 del también extenso artículo 32, al que me remito. Francamente desacertada su ubicación, la lectura de la excepción y la no aplicación del régimen de los encargos al caso que se analiza se deben tomar de manera independiente, en espera de una modificación de la LCSP que o bien la elimine por inaplicable (no se trata de encargos a un medio propio), o bien la reubique en un lugar más adecuado (como otro apartado, el 8, al final del art. 32, a modo de cláusula de cierre).

23 En la Resolución núm. 113/2018, por la que se inadmiten los recursos acumulados contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Terrassa de aprobación de la forma de gestión directa, mediante EPEL, del servicio público de abastecimiento de agua (FJ 4 y 5). Accesible en: [http://exteriors.gencat.cat/web/ca/ambits-dactuacio/contractacio-publica/tribunal-catala-de-contractes-del-sector-public/content/oarce/tribunal\\_resoluciones/2.018/Resolucion-n-113\\_2018.pdf](http://exteriors.gencat.cat/web/ca/ambits-dactuacio/contractacio-publica/tribunal-catala-de-contractes-del-sector-public/content/oarce/tribunal_resoluciones/2.018/Resolucion-n-113_2018.pdf)

24 Entregada ya la primera versión de este trabajo, he tenido conocimiento de otras aportaciones sobre el tema: en la línea de la tesis que aquí defiendo, las de Villar (2018: 81-82) y Fibla (2018: epígrafe 3); en la contraria, la de Ezquerria (2018). El debate, por tanto, está abierto respecto de lo que ha sido calificado como «la enigmática regulación de la gestión de servicios públicos mediante personificaciones instrumentales» (Amoedo, 2018: 122-124).

25 Entre las novedades de esta última ley está la contenida en la misma definición de esta figura, según la cual «los consorcios son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades *privadas*, para el desarrollo de actividades de interés común a todas dentro del ámbito de sus competencias» (Ley 40/2015, 118.1), que rompe así con el criterio mantenido anteriormente en el sentido de admitir entidades privadas, sí, pero sin ánimo de lucro (ESAL), tal como establecían, entre otros, el artículo 87 de la LBRL, antes de ser derogado por la LRSAL, o la misma DA 20.3 de la Ley 30/1992, antes de ser derogada por la Ley 40/2015. En consecuencia, con el nuevo redactado, además de fundaciones, asociaciones y otras ESAL, podrán incorporarse a los consorcios sociedades mercantiles, innovación esta que no es objeto de justificación en el Preámbulo de la ley, a pesar de su trascendencia.

26 Sobre este complejo proceso de redimensionamiento y los condicionamientos derivados, véanse Montoya (2014: 111) y Martínez-Alonso (2014: 615-650).

relación entre las entidades locales y sus PIL vinculadas. La calificada como *cooperación pública horizontal* se caracteriza por el hecho de que intervienen diferentes entidades pertenecientes al sector público, con roles diferentes (poderes adjudicadores y PIL vinculadas, como consorcios o sociedades mercantiles participadas), y supone la aplicación de la técnica de los encargos de gestión a estas relaciones jurídicas, con la pretensión de que no tengan la consideración de contrato, para lo cual será necesario el cumplimiento de los requisitos fijados (LCSP, 6.1, 31.1.b y 32.4): formalización de un convenio en el que las entidades intervinientes no deben tener vocación de mercado (se presume que la tienen cuando llevan a cabo en el mercado abierto un porcentaje igual o superior al 20 % de las actividades objeto de colaboración) para garantizar los servicios públicos que les incumben y guiado únicamente por consideraciones relacionadas con el interés público. Asimismo, se observarán los requisitos exigidos para tener la consideración de medio propio vistos antes, si bien referidos ahora a la totalidad de las entidades que intervienen como poderes adjudicadores y ejercen un control conjunto respecto de aquel en los términos legalmente fijados (LCSP, 32.4). Se trata de un tema muy complejo y, por ello, muy controvertido, como los pronunciamientos de los tribunales administrativos de contratos y las juntas consultivas de contratación han puesto ya de manifiesto.<sup>27</sup>

#### D) Condicionamientos respecto del ejercicio de la iniciativa pública económica local

La LRSAL incide también en la regulación de la iniciativa pública económica, cuya conexión con el tema que se analiza se produce con los servicios públicos económicos. En primer término, se exige que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de las competencias, con la tramitación de un expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la iniciativa (LBRL, 86.1). También se vio afectada la ejecución en régimen de monopolio de las actividades reservadas en el (nuevo) 86.2 de la LBRL (abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros, todos ellos servicios públicos esenciales), en el sentido de que habrá que obtener un informe de la autoridad de competencia correspondiente, estatal o autonómica —si ha sido constituida (nueva redacción al 97.2 del TRRL/1986).<sup>28</sup>

### 3.2.3 Las dimensiones cuantitativas de las personificaciones instrumentales locales (PIL) y su evolución

Entre los objetivos perseguidos por la LRSAL estaba el ya citado *redimensionamiento del sector público local* (Preámbulo, § 15-17 y nueva DA 9 de la LBRL). Es por ello que resulta relevante examinar cuál ha sido la evolución del número de PIL en España y en Cataluña, desde la aprobación de esta ley en diciembre del 2013.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Se seleccionan tres pronunciamientos:

a) Acuerdo núm. 75/2017 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se estima el recurso especial de contratación (REC) interpuesto contra el acuerdo del Ayuntamiento de Huesca que aprueba la encomienda de gestión del servicio de limpieza viaria de este municipio al Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de la Agrupación n.º 1 de Huesca (constituido por el Ayuntamiento mencionado y tres comarcas), a través de su medio propio, la empresa pública GRHUSA, y se declara su nulidad. Accesible en: [http://obcp.es/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.documentos\\_TACPA\\_75\\_2017\\_bed0ff31%232E%23pdf/chk.6ba30133ea515cd73524ac255db7ac17](http://obcp.es/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.documentos_TACPA_75_2017_bed0ff31%232E%23pdf/chk.6ba30133ea515cd73524ac255db7ac17)

b) Informe núm. 19/2016 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, en el que, tras el examen de la jurisprudencia comunitaria y la Directiva 2014/24/UE (art. 12), se analizan las posibilidades del consorcio como figura de *cooperación o colaboración horizontal*, sobre la base de la concurrencia de los requisitos sustantivos para ostentar la condición de medio propio y siempre que se trate de la gestión común de servicios públicos de la competencia de las entidades asociadas (Ayuntamiento de Jaca y Consorcio para la gestión de Residuos sólidos urbanos de la Agrupación n.º 1 de Huesca). Accesible en: [http://aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/OrganosConsultivos/JuntaConsultivaContratacionAdministrativa/Areas/02\\_Informes\\_Actuaciones/192016.pdf](http://aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/OrganosConsultivos/JuntaConsultivaContratacionAdministrativa/Areas/02_Informes_Actuaciones/192016.pdf)

c) Resolución núm. 105/2018 del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, por la que se estima parcialmente el REC interpuesto contra la aprobación por el Consejo Comarcal del Pla de l'Estany del encargo de gestión y el convenio para la prestación del servicio de asistencia domiciliaria a dicha comarca por parte de la empresa Servicios Públicos de Acción Social de Cataluña, S. L. (empresa incluida en el sector público de la Diputación de Girona y participada mayoritariamente por esta entidad, así como por quince ayuntamientos y nueve consejos comarcales, entre ellos el del Pla de l'Estany), estimación parcial en el sentido de retrotraer las actuaciones hasta el momento en que procede justificar y motivar formal y materialmente la adecuación de la forma de gestión directa del servicio mediante el encargo a un medio propio. Accesible en: [http://exteriors.gencat.cat/web/ca/ambits-dactuacio/contractacio-publica/tribunal-catala-de-contratos-del-sector-public/.content/oarce/tribunal\\_resoluciones/2018/Resolucion-nº-105\\_2018.pdf](http://exteriors.gencat.cat/web/ca/ambits-dactuacio/contractacio-publica/tribunal-catala-de-contratos-del-sector-public/.content/oarce/tribunal_resoluciones/2018/Resolucion-nº-105_2018.pdf)

<sup>28</sup> Para un desarrollo en profundidad, véanse Colomé y Grau (2017: 147-157) y Martínez-Alonso (2014: 610-614).

<sup>29</sup> Sobre los datos de las PIL relativos al periodo 1998-2013, el proyecto de la LRSAL y su evaluación, véase Martínez-Alonso (2013b: 66-68). Respecto de estos datos al alcance y los que se indicarán a continuación, se debe precisar que hacen referencia a todo tipo de personificaciones instrumentales, es decir, sin diferenciar las que gestionan servicios públicos de las que realizan otras

Tabla 4. Dimensiones cuantitativas de las PIL en Cataluña

AÑO (mes)	OA	EPE	SML	M	C	Total
2013 (7)	304	32	312	83	319	1.050
2016 (5)	224	31	282	82	266	885
2018 (7)	192	31	275	81	256	835
Variación 2018-2013 (%)	-112 (∇36,8 %)	-1 (∇3,1 %)	-37 (∇11,8 %)	-2 (∇2,4 %)	-63 (∇19,7 %)	-215 (∇20,5 %)

OA: organismo autónomo; EPE: entidad pública empresarial; SML: sociedad mercantil local; M: mancomunidad; C: consorcio.

Fuente: <https://serviciostelematicos.minhap.gob.es/BDGEL/asp/utilidades/contaDes.aspx> (Consultas: 23 de julio del 2013, 13 de mayo del 2016 y 15 de julio del 2018).

Tabla 5. Dimensiones cuantitativas de las PIL en España

AÑO (mes)	OA	EPE	SML	M	C	Total
2013 (7)	1.250	56	1.590	1.003	976	4.875
2016 (5)	1.048	55	1.496	962	856	4.417
2018 (7)	944	57	1.464	951	787	4.203
Variación 2018-2013 (%)	-306 (∇24,5 %)	+1 (Δ1,7 %)	-126 (∇7,9 %)	-52 (∇5,2 %)	-189 (∇19,4 %)	-672 (∇13,8 %)

Fuente: <https://serviciostelematicos.minhap.gob.es/BDGEL/asp/utilidades/conta.aspx> (Consultas: 23 de julio del 2013, 13 de mayo del 2016 y 15 de julio del 2018]

### 3.2.4 El debate sobre las PIL y la confirmación de la tendencia a su reducción

Poco antes de la aprobación de la LRSAL, el análisis de las dimensiones cuantitativas de las PIL mostraba un auge que se mantuvo en Cataluña hasta el 2012, mientras que en el resto de España se había producido hasta el 2009, fechas a partir de las cuales se podría apreciar el inicio de un declive.<sup>30</sup>

Los cinco años transcurridos desde el 2013 han confirmado la tendencia apuntada: la reducción significativa del número de PIL en cómputo cerrado a julio del 2018, tanto en Cataluña (∇ 20,5 %), como en España (∇ 13,8 %), siguiendo, además, la misma tónica en cuanto al orden de afectación a las modalidades de los OA, los consorcios y las SML (∇ del 36,8 %, el 19,7 % y el 11,8 % en Cataluña, y ∇ del 24,5 % el 19,4 % y el 7,9 % en España, respectivamente).

Atendidos los indicadores alarmantes con que se había manifestado el auge de estas personificaciones, considero que hay que valorar favorablemente su reducción, con más motivo si, desde la perspectiva cualitativa, se toma conciencia de las dificultades y los problemas de funcionamiento de las PIL: sintéticamente, el régimen jurídico impreciso que las regula y las limitaciones de la potestad normativa local para resolverlo; el hecho de que la constitución de una PIL supone una decisión organizativa costosa, que duplica estructuras, detrae recursos de las Administraciones que la crean y las compromete para el futuro; que su funcionamiento

actividades (ejercicio de funciones públicas, intervención administrativa, fomento o actividad económica).

30 Sobre las causas, la evaluación y las predicciones relativas al fenómeno de las PIL, véase Martínez-Alonso (2013b: 69-75 y 82-83).

—como sucede con sus administraciones matriz— también está sometido a constreñimientos formales, y que la experiencia de su gestión revela dificultades y una complejidad elevada de sus procesos decisionales.

La disminución cuantitativa de las PIL es indisociable de la LRSAL, por cuanto esta ley modificó sustancialmente el panorama anterior: allí donde antes había una atmósfera de libertad sin ninguna barrera de entrada para su constitución, ahora encontramos severos condicionamientos, ciertamente más en unos casos (SML, EPEL y consorcios) que en otros. De todos modos, el balance dista de ser satisfactorio: la nueva regulación no ha resuelto los problemas de gestión de las PIL, al contrario, los ha agravado incorporando más trámites y restricciones a su funcionamiento y sometiéndolo todo al final al *juicio sobre la eficiencia y la sostenibilidad*.<sup>31</sup> Hay que concluir, por tanto, que el redimensionamiento del sector público local se ha producido y que quizás todavía experimentará alguna reducción más. Lo que no parece probable es un nuevo auge de las PIL, no solo por los condicionamientos que las constriñen, sino también debido a que han disminuido los incentivos a las vías rápidas para la gestión que tenían las formas privadas (SML y EPEL), por cuanto, a los requerimientos ya existentes sobre el personal (sujeción a las mismas limitaciones retributivas y de incorporación de nuevos efectivos que rigen para las Administraciones), se ha sumado la nueva regulación sobre contratación que las equipara, prácticamente y en cuanto poderes adjudicadores, a las formas públicas de prestación de servicios (LCSP/2017, arts. 3.3 y 316-320).

### 3.3 El argumentario sobre la gestión indirecta

Si, como se ha visto, la opción por la gestión directa se ampara en la actividad prestacional de servicios públicos propia del Estado social, pero también en la iniciativa pública en la economía, la que se efectúa en favor de la gestión indirecta lo hace en el reconocimiento constitucional de la *libertad de empresa en el marco de la economía de mercado* (CE, 38). Situada así la cuestión, también serán consideraciones financieras, presupuestarias y sobre la eficiencia las que guiarán el debate, condicionado todo él por el determinismo que suele atribuirse a la preeminencia de la dimensión económica respecto de la jurídica e, incluso, la política.

Así, en la disyuntiva de optar por la gestión directa de los servicios o por una de las modalidades contractuales que caracterizan la gestión indirecta, invariablemente se esgrimen los argumentos del menor coste de estas, la conveniencia de introducir técnicas de gestión privada y adecuadas al mercado y la necesidad de no comprometer un volumen excesivo de recursos públicos. Es por ello que, en una coyuntura de crisis económica como la que se inició en el año 2008, las propuestas en favor de la gestión indirecta cobraron más fuerza aún, y en esta línea se puede citar el ya mencionado inciso incorporado en el 2013 por la LRSAL, al inicio del artículo 85.2 de la LBRL, en el sentido de que los servicios públicos de competencia local deberán gestionarse de la *forma más sostenible y eficiente* de entre las enumeradas en el precepto. Asimismo, entre los criterios a considerar en la resolución de la opción entre gestión directa y gestión indirecta, hay que consignar el muy relevante de la competencia, como fue destacado entonces por la Comisión Nacional de la Competencia (CNC).<sup>32</sup>

Iniciada la recuperación económica española a partir del 2014 (tasas positivas de crecimiento del PIB superiores al 3 % y del empleo en torno al 2,5 %),<sup>33</sup> lo cierto es que el debate se mantiene y se ofrecen una serie de *criterios asociados a la gestión privada de servicios públicos*: profesionalidad de la gestión (menores obstáculos y mayores incentivos a establecer mecanismos que potencian la eficacia); aprovechamiento de las economías de escala; capacidad de inversión; flexibilidad en la instrumentación jurídica y gerencial de la gestión; agilidad en la toma de decisiones; decisiones no vinculadas al corto plazo o al ciclo electoral, e

31 Porque ese es el mandato que el legislador proclama en el artículo 85.1 de la LBRL: utilizar la forma de gestión del servicio público que más cumpla estos principios, que, en realidad, más bien son desiderátums que sitúan la corporación local cerca de un ejercicio de futurología en el que técnicos y políticos deben esforzarse para predecir los escenarios económico-financieros del porvenir, y remitiéndolo todo al informe de la intervención de fondos, colocando así la persona que ejerce esta función en una posición extremadamente comprometida.

32 Precisamente, en su Informe de 13 de marzo del 2013 (IPN 88/13) y en relación con el anteproyecto de la LRSAL (citado como APL), la CNC señalaba lo siguiente (p. 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». Para su tratamiento más desarrollado, véase Martínez-Alonso (2011: 606-607).

33 Sobre estas y otras magnitudes que acreditan esta recuperación, es muy clarificador el resumen de Hernández de Cos (2018).

introducción de competencia en la fase de acceso al mercado (situación que debe propiciar la introducción de eficiencia).<sup>34</sup> No obstante, también se esgrimen *argumentos que cuestionan la gestión indirecta*: discutible calidad de los servicios; fraude en los procesos de licitación pública (corrupción y comportamientos anticompetitivos de los operadores); costes del servicio (retribución del gestor, coste del proceso de licitación, etc.) y escasa transparencia en la gestión.<sup>35</sup>

Desde una perspectiva más general, es indudable que el derecho comunitario y, en particular, las directivas sobre contratación pública han impulsado las diversas modalidades de colaboración público-privada, importancia que ha sido destacada por la doctrina a pesar de que las experiencias en este ámbito muestren no pocas sombras en el seno de la Unión Europea.<sup>36</sup>

Enmarcado, pues, el debate por el cruce de razonamientos en favor de una u otra forma de gestión, considero que hay dos reflexiones que sobresalen. En primer lugar, que la decisión que se adopte debe ser el resultado de un exhaustivo proceso de análisis y contraste de las circunstancias y los factores que concurren en el caso concreto. En segundo lugar, y directamente vinculado con el anterior, que habrá que prestar atención especial a las variables independientes que condicionan el municipio o la otra entidad local de que se trate: ubicación geográfica, configuración (rural, urbana o metropolitana), función que cumple (diversificada, residencial o dormitorio) y estructura de la agrupación de la población (integrada o diseminada), entre otras. Se desprende de estas reflexiones una conclusión por otra parte del todo lógica: que hay que abandonar los prejuicios sobre la preeminencia de una forma respecto de la otra y que, en función de cual sea finalmente elegida, se derivarán una serie de consecuencias que llevarán al gobierno local a tener que actuar en consecuencia (así, por ejemplo, que la gestión directa le supondrá un sobreesfuerzo en todas sus estructuras, y que en la indirecta deberá implementar mecanismos de seguimiento y fiscalización para evitar perder el control y la dirección del servicio público).<sup>37</sup>

## 4 La problemática sobre el cambio de la forma de gestión y las modalidades de la gestión contractual

### 4.1 Contextualización

Expuestos los diferentes argumentos, lo cierto es que el debate se intensifica al pasar de un tipo de gestión a otro, y alcanza su punto más álgido cuando la contradecisión que adopta el gobierno local correspondiente supone el cambio de la gestión indirecta a la directa, lo que refleja la controversia sobre la primacía de la iniciativa privada o la pública. Sucede, sin embargo, que, para captarla en todas sus facetas, es necesario abordar, con carácter previo, la actual regulación en la Ley de contratos del sector público (LCSP).

### 4.2 La LCSP y el cambio de paradigma en relación con la gestión contractual de los servicios públicos

En vigor desde el 9 de marzo del 2018, el planteamiento de la LCSP sobre el tema se articula, en síntesis, a partir de los criterios siguientes:

34 Las autoras de la síntesis son Colomé y Grau (2017: 128).

35 Selección de los motivos señalados igualmente por Colomé y Grau (2017: 128).

36 Sobre la primera aseveración, «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). Respecto de las sombras, véase el informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo y su expresivo título: *Asociaciones público-privadas en la UE: deficiencias generalizadas y beneficios limitados* (2018). Accesible en: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18\\_09/SR\\_PPP\\_ES.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_ES.pdf)

37 En esta línea hay que hacer referencia al *Informe de fiscalización del Sector Público Local, Ejercicio 2011*, del Tribunal de Cuentas (publicado en el BOE núm. 58, del 3 de septiembre del 2015, sección III, p. 20900-21208), que enerva la idea preconcebida de la mayor eficiencia de la gestión indirecta y que suele ser citado para defender la directa. Este exhaustivo informe analiza cinco servicios públicos (abastecimiento de agua potable, alumbrado público, limpieza viaria, recogida de residuos y cementerio), con un tratamiento amplio y riguroso, y, entre sus conclusiones, afirma: «No se ha apreciado una correlación significativa y común para los cinco servicios entre la forma de prestaciones y el mayor o menor coste del servicio» (p. 21068). Es muy recomendable su lectura para tomar conocimiento de la multiplicidad de factores que concurren en este ámbito y poder evaluar así la necesidad y la complejidad del proceso de decisión para elegir la forma de gestión de los servicios públicos.

1.º Supresión del contrato de gestión de servicios públicos (CGSP) y sus diferentes modalidades (concesión, gestión interesada, concierto y sociedad de economía mixta), figuras arquetípicas del derecho administrativo desde el Reglamento de servicios de las corporaciones locales de 1955.

2.º Atribución al contrato de concesión de servicios de la gestión de aquellos «cuya contrapartida venga constituida bien por el derecho a explotar los servicios objeto del contrato, o bien por dicho derecho acompañado del de percibir el precio», explotación que «implicará la transferencia al concesionario del riesgo operacional» (art. 15).

3.º Configuración dual de esta concesión, ya que puede tener por objeto tanto servicios públicos como servicios no públicos (art. 282), traslación en bloque de los preceptos sobre el CGSP contenidos en el TRLCSP/2011 a la regulación de la concesión, con algunas precisiones en los casos en que su objeto sean servicios públicos, y remisión expresa, con carácter supletorio, a la «regulación establecida [...] respecto al contrato de concesión de obras, siempre que resulte compatible con la naturaleza de aquel» (art. 297).

4.º Subsunción en el contrato de servicios de la gestión de aquellos servicios públicos en los que el prestatario no asuma el riesgo operacional en su gestión, criterio que procede del razonamiento *a contrario sensu* de la definición vista del contrato de concesión de servicios y complementada con la regulación de las denominadas *especialidades de los contratos de servicios que conlleven prestaciones directas a favor de la ciudadanía* (art. 312).

Con ligeras variaciones, esta ya había sido la propuesta de los anteproyectos de LCSP de abril y octubre de 2015 y del proyecto de ley de 2016, y se amparaba en la exclusiva dualidad de las figuras comunitarias de la concesión de servicios y los contratos de servicios, objeto de las directivas 2014/23 y 24/UE, respectivamente. Indudablemente se trataba de una opción legalmente posible, pero, desde luego, no exigida por las directivas comunitarias, que obligan solo en cuanto al resultado que se quiere conseguir, y dejan, sin embargo, a las autoridades nacionales, la elección de la forma y de los medios (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, art. 288, 3.º). Y este resultado era perfectamente alcanzable con una actualización del CGSP que distinguiera la concesión, caracterizada por la transferencia del riesgo operacional en el concesionario, del resto de las modalidades de dicho contrato, identificadas por la no asunción de esta por el contratista, sometiendo una y otras a la publicidad comunitaria correspondiente y al resto de las exigencias de las directivas 2014/23 y 24/UE, y bajo el amparo de un régimen jurídico unitario que garantizara los derechos de los usuarios y la continuidad y regularidad de los servicios públicos en el marco del Estado social. Y de ahí vienen la contestación y el debate suscitados sobre la articulación de la propuesta de los contratos de concesión de servicios y de servicios como correlato a la supresión del CGSP, tanto en el ámbito doctrinal como del propio Consejo de Estado.<sup>38</sup>

Situados en el plano del derecho positivo, la configuración de la gestión contractual de servicios públicos en la LCSP se caracteriza por las siguientes notas:

a) *Derogación de la legislación básica y autonómica, contractual y local, reguladora del CGSP y de sus modalidades*, excepción hecha de la referida a la concesión que no resulte incompatible con el nuevo planteamiento, lo que lleva a descartar todas aquellas determinaciones susceptibles de eliminar la transferencia sustancial del riesgo operacional al concesionario (*ex* LCSP, art. 15.2, en relación con el 14.4, y D 2014/23/UE, art. 5.1, y CDO 18-20).<sup>39</sup>

b) El objeto deja de ser el único criterio delimitador del contrato y se abandona la que había sido una constante desde la Ley de contratos del Estado de 1965; por lo que, con la nueva ley, los *contratos de concesión de servicios* y *de servicios* están definidos, exclusivamente, en función de si conllevan la transferencia del

<sup>38</sup> El planteamiento plasmado en la LCSP traía causa de las posiciones definidas desde hacía tiempo por Gimeno (desde el 2012 hasta el 2018), de una prestigiosa doctrina (Gallego, 2011; Razquin, José Antonio, 2012; Carbonero, 2015, y Razquin, Martín María, 2014, entre otros) y de varias resoluciones de los TARCs y las JCCA. La oposición a este planteamiento fue inicialmente minoritaria: Martínez-Alonso (2015), cuyos argumentos fueron acogidos por el Dictamen 116/2015 del Consejo de Estado (marzo del 2016), Fuertes (2015 y 2017) y Hernández González (2016). Posteriormente la crítica se ha ampliado; así, Laguna (2017), Magide (2017), Martínez López-Muñoz (2017) y Martínez Pallarés (2018: 112). Para los datos sobre este debate, véase Martínez-Alonso (2018: citas 3 y 4).

<sup>39</sup> Para la especificación de los textos normativos afectados, véase Martínez-Alonso (2018: epígrafe 2.2).

riesgo operacional al contratista o no. La maximización de este criterio explica que estos contratos contengan objetos heterogéneos:

i) Contrato de concesión de servicios, tipo que, al concurrir la transferencia del riesgo operacional, acoge dos objetos posibles:

- Los que integran prestaciones que constituyen *servicios públicos*, es decir, que cumplen con las notas definidas (satisfacen necesidades de los usuarios con criterios de generalidad e igualdad y en condiciones de continuidad y regularidad) y se corresponden con obligaciones y competencias atribuidas a las Administraciones públicas y regidas por los imperativos de asistencia y garantía a los ciudadanos derivados de la forma de Estado social definida en el artículo 1.1 de la Constitución.

- Los que integran otras prestaciones, constituidas por utilidades y recibidas efectivamente por los ciudadanos, en las que la gestión no responde a un mandato vinculado directamente con competencias de la Administración, razón por la que hay que identificarlas como *servicios no públicos*.<sup>40</sup>

ii) Contrato de servicios, susceptible de albergar, sin que concurra transferencia del riesgo operacional, tres objetos contractuales diferentes:

- El desarrollo de actividades para las entidades del sector público (limpieza de oficinas, vigilancia y otras actividades logísticas).

- La erogación de prestaciones constitutivas de servicios públicos (servicios total o parcialmente gratuitos, como los sanitarios o asistenciales).

- La realización de actividades cuyos destinatarios sean los ciudadanos, pero en las que el objeto no tenga la consideración de servicio público.<sup>41</sup>

c) *Imprecisión en la definición legal de los regímenes jurídicos*, consecuencia que resulta en parte por la concurrencia heterogénea de objetos en unas mismas figuras contractuales, pero también por la defectuosa técnica normativa empleada, que no diferencia la aplicación de las prerrogativas que deberían ser exclusivas en los supuestos de recaer en servicios públicos del resto en que el objeto es otro.<sup>42</sup>

d) El resultado en la LCSP es una normación de la *concesión de servicios públicos* que, no obstante las deficiencias, está dimensionada a su complejidad (arts. 15, 20 y 284-297), lo que contrasta con la escasa regulación del *contrato de servicios públicos* (art. 312), lo que constituye un lastre para la ejecución de estos e incluso puede dar lugar a una desprotección jurídica en la prestación de los servicios públicos en los que no se produce la transferencia del riesgo operacional al gestor.

e) Finalmente, hay que decir que la LCSP recoge una referencia a la *sociedad de economía mixta*, pero no en el sentido de mantenerla como modalidad del CGSP, sino como adjudicataria directa de un contrato de concesión de obras o de servicios, con concurrencia mayoritaria de capital público y siempre que la

40 Así, por ejemplo, los habituales servicios de cafetería y restauración de edificios públicos (ministerios, universidades y otros); los servicios de fotocopias, encuadernación y copistería, tan habituales en las facultades y escuelas de grado medio y superior; y los servicios de prensa, librería y regalos, que podemos encontrar en los hospitales y otros centros de pública concurrencia. Para más precisiones, véase Martínez-Alonso (2018: cita 14).

41 Así, los supuestos de la nota anterior, pero con una configuración de la ecuación económica del contrato que no comporte la asunción por el gestor del riesgo operacional.

42 Así, el voluntarioso anuncio de la necesidad de diferenciar en el régimen jurídico de la concesión cuando se trate de servicios públicos (Preámbulo LCSP, IV, § 16) no se ve confirmado en el articulado, a lo largo del cual se suceden olvidos relevantes. No hay ninguna referencia al servicio público en casos trascendentales: el mantenimiento del equilibrio económico, el rescate y la supresión del servicio por razones de interés del servicio y en la no embargabilidad de los bienes afectos a la concesión (LCSP, 290, 294.c y d y 291, respectivamente).

Análoga imprecisión se produce en la regulación de la otra figura contractual, en la que todo el esfuerzo que se despliega en el Preámbulo de la ley para vincular los contratos de servicios que comporten prestaciones directas a favor de la ciudadanía con el objeto de los servicios públicos (citados repetidamente así en los § 13-15) es totalmente ignorado en el artículo 312 de la LCSP, que ni una sola vez los cita y se limita a referir sus determinaciones a (meros) servicios; equívoco este al que se suma la omisión de la inaplicación de la suspensión del contrato de servicios ante el impago de la Administración por un plazo superior a cuatro meses (LCSP, 198.5 y 208.1), la cual, en cambio, sí está prevista con carácter general para todas las concesiones de servicios en el artículo 286 de la ley.

elección del socio privado se haya efectuado de conformidad con las normas establecidas en esta ley (véase Preámbulo, IV, §6, 28.3 *in fine* y DA 22).

#### 4.3 La problemática del cambio de la forma de gestión

Pocos temas han despertado en los últimos tiempos tantos comentarios como los de la *remunicipalización*, la *internalización* o el *rescate* de los servicios públicos. La extensa bibliografía a que han dado lugar no permite otra cosa que intentar sintetizar las características de estas figuras, las cuales, muy sucintamente, son las siguientes:<sup>43</sup>

1.<sup>a</sup> La utilización del término *remunicipalización* es equívoca, tanto por el hecho de que el municipio no ha perdido nunca la titularidad del servicio público como porque sus acepciones trascienden las formas de gestión, ya que la municipalización supone, en rigor y estrictamente, la asunción del servicio por el municipio, y no prejuzga si la gestión es directa o indirecta, ni si es objeto de monopolio o no.

2.<sup>a</sup> Más precisa, la expresión *reinternalización* debería quedar reservada al supuesto en que, a la finalización del contrato que tiene por objeto la prestación de un servicio público, la entidad local decide pasar a prestarlo mediante una de las modalidades de gestión directa. A partir de esta premisa, los aspectos esenciales a destacar son:

2.<sup>a</sup> a) Que la modificación, naturalmente, debe observar los requerimientos establecidos en la legislación: acuerdo del pleno, con carácter indelegable (*ex* LBRL, 22.2.f), sometimiento al procedimiento establecido (en Cataluña, *ex* ROAS/1995, 159-162) y sujeción a los diversos condicionamientos establecidos en función de la modalidad de gestión directa por la que se opte y ya señalados anteriormente (LBRL, 85.2 y 86 y TRLCI, 97).

2.<sup>a</sup> b) Que, entre los aspectos más problemáticos de la internalización, se debe hacer mención al personal, específicamente a la aplicación del artículo 44 del Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (aprobado por RDLeg 2/2015), sobre su subrogación y la polémica relativa a las disposiciones normativas aprobadas para limitar la incorporación de personal laboral al sector público contenidas en la LPGE/2017 (DA 26 y DA 34.2), declaradas inconstitucionales al tratarse de medidas regulatorias de carácter sustantivo y cuya conexión con el objeto del presupuesto (habilitación de gastos y estimación de ingresos) no era ni directa, ni inmediata (STC 122/2018, de 31 de octubre, FJ 4 y 5).<sup>44</sup>

3.<sup>a</sup> La figura del *rescate* tiene una definición legal específica: «la declaración unilateral del órgano contratante, adoptada por razones de interés público, por la que se dé por terminada la concesión, no obstante la buena gestión de su titular, para su gestión directa por la Administración» (LCSP, *ex* 297, 279.c y 294.c); sumariamente, hay que añadir las siguientes características:

3.<sup>a</sup> a) Su regulación tiene *carácter básico* (DF 1.3, § 2, *a contrario sensu*).

3.<sup>a</sup> b) Es aplicable a los contratos de concesiones de servicios y de servicios cuyo objeto sea un *servicio público* (LCSP, Preámbulo, § 16 y 14 y art. 312.g).

3.<sup>a</sup> c) El rescate tiene *naturaleza expropiatoria* y debe sujetarse al procedimiento de fijación del justo precio, el cual requiere el preaviso correspondiente (TRL/1986, 99 y ROAS, 264-265), y se establecen unas reglas específicas para determinar la cuantía de la indemnización que incluyen el daño emergente y el lucro cesante (LCSP, 295.4 y 280.3).

3.<sup>a</sup> d) El título habilitante para el rescate son las ya aludidas razones de interés público, concepto jurídico indeterminado cuya concurrencia se deberá motivar y justificar como manifestación de una potestad discrecional (*ex* Ley 39/2015, art. 35.1.i y ROAS, 248.e). Además, requiere que se acredite que la gestión

<sup>43</sup> Sin pretensión de exhaustividad, se pueden destacar las referencias bibliográficas siguientes: Caamaño *et al.* (2017), Gimeno (2016), Mahillo y Martínez-Alonso (2017), Magaldi (2012), Ponce (2016) y Tornos (2016).

<sup>44</sup> Sobre la problemática de la subrogación de personal y de las figuras del personal indefinido no fijo o el trabajador subrogado no empleado público véanse, entre otros, Castillo (2018), Falguera (2018) y Mauri (2017).

directa es más eficaz y eficiente que la concesional (LCSP, 279.c y 294.c, *in fine*), exigencia que ciertamente dificulta muchísimo la aplicación del rescate.<sup>45</sup>

3.<sup>a</sup> e) Las determinaciones señaladas son aplicables a todas las concesiones y contratos de servicios públicos adjudicados después de la entrada en vigor de la LCSP o con anterioridad (DT 1a.3), lo que supone un plus de protección retroactiva frente a los acuerdos de rescate.

3.<sup>a</sup> f) Los acuerdos de rescate de las concesiones pueden ser objeto del recurso especial de contratación (LCSP, 44.2.f), medida que debe entenderse aplicable igualmente a los contratos de servicios públicos (ex art. 312.g).

4.<sup>a</sup> Que el cambio de gestión indirecta a la directa sea el más debatido no debe hacer olvidar que el inverso (la externalización) también está sometido, naturalmente, a los requerimientos sobre el acuerdo plenario y el procedimiento ya mencionados, así como a los propios de la *contratación del servicio público* de acuerdo con la LCSP. Sobre las exigencias de esta, hay que llamar la atención respecto de la complejidad en la preparación del expediente de las concesiones de servicios y, en particular, la elaboración del estudio de viabilidad y su tramitación (LCSP, 247, 285 y DA 3.5).

## 5 La gestión no contractual y otros debates sobre los servicios públicos locales

La LCSP se hace eco de lo que podemos denominar *gestión no contractual de los servicios públicos*, que, en síntesis, reúne las siguientes características:

1.<sup>a</sup> Encuentra su amparo en las directivas 2014/UE: la 23 (CD 54) y la 24 (CD 114 *in fine*), cuyos contenidos se reproducen en la ley española, y que parten de la base de que «los poderes públicos siguen teniendo libertad para prestar por sí mismos determinadas categorías de servicios, en concreto los servicios que se conocen como servicios a las personas, como ciertos servicios sociales, sanitarios, incluidos los farmacéuticos, y educativos, u organizar los mismos de manera que no sea necesario celebrar contratos públicos [...]» (LCSP, IV, § 7).

2.<sup>a</sup> La prestación de estos servicios por entidades privadas se excluye de la LCSP «siempre que esta se realice sin necesidad de celebrar contratos públicos, a través, entre otros medios, de la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todas las entidades que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, y que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación» (art. 11.6).

3.<sup>a</sup> Tal como reconoce la propia LCSP (DA 49), se trata de una modalidad cuya regulación corresponde, en virtud del reparto competencial (CE, ex 148 y estatutos de autonomía), a las comunidades autónomas, las cuales, con diferentes denominaciones (*concierto social*, *acción concertada* y *gestión delegada*, entre las más utilizadas), han comenzado a articular este nuevo tipo de gestión indirecta, en el que el vínculo entre el prestatario —con un protagonismo especial para las entidades sin ánimo de lucro— y la Administración titular del servicio se define negativamente, es decir, con el calificativo de *no contractual* y caracterizado en los términos antes transcritos del artículo 11.6 de la LCSP.<sup>46</sup>

Otros debates inciden de una manera u otra en la gestión de los servicios públicos. De todos ellos hay dos que sobresalen, aunque en el marco de este trabajo sólo pueden ser mencionados. El primero es el

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

46 Sobre el desarrollo de esta modalidad, véanse Garrido (2017), Lazo (2017) y López-Veiga (2017).

Con carácter no exhaustivo se pueden citar los referentes normativos autonómicos siguientes: Andalucía: Ley 9/2016, de servicios sociales, arts. 101-107, conciertos sociales, y 110, convenios; Aragón: Ley 11/2016, de acción concertada para la prestación a las personas de carácter social y sanitario; Asturias: Ley 1/2003, de servicios sociales, 44 *bis*-44 *nonies*, conciertos sociales y convenios; Cataluña: DLey 3/2016, de medidas urgentes en materia de contratación pública, DA 3, conciertos sociales y gestión delegada, y DA 4, conciertos ocupacionales; Comunidad Valenciana: Ley 7/2017, sobre acción concertada para la prestación de servicios a las personas en el ámbito sanitario; Comunidad Foral de Navarra: Ley 13/2017, de conciertos sociales en los ámbitos de salud y servicios sociales; Galicia: Ley 13/2008, de servicios sociales, 33 *bis*-33 *septies*, conciertos sociales; Islas Baleares: Ley 4/2009, de servicios sociales, 89 *bis*-89 *septies*, conciertos sociales; País Vasco: Ley 6/2016, del tercer sector, y Región de Murcia: Ley 3/2003, del sistema de servicios sociales, 25 *bis*-25 *undecies*, conciertos sociales y convenios.

relativo a la *naturaleza jurídica de las contraprestaciones económicas que deben abonar los usuarios por la recepción los servicios*, centrada principalmente en las concesiones. Ante la recurrente discusión entre la consideración de *tasa* y la de *tarifa*, entendida como precio privado, la LCSP ha querido cerrarla con la definición de las *tarifas como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario* siempre que concurra la nota de *coactividad* (ex CE, 31.3), lo que requiere que se apruebe una ordenanza no fiscal. Así lo ha puesto de manifiesto en la regulación específica de las concesiones de servicios (LCSP, 289.2) y de los preceptos hacendísticos (cabe destacar la regulación del art. 20.6 del TRLHL, ex LCSP, DF 12), a pesar de que el debate continuará abierto, dado que ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad.<sup>47</sup> Otra cuestión que puede afectar a los servicios públicos locales es la relativa al *ejercicio del derecho de huelga por los trabajadores del gestor del servicio*, sea este público o privado, y hacerlo de manera intensa en los casos que puedan conceptuarse como *servicios esenciales de la comunidad* (suministro de agua potable, recogida de residuos y asistencia sanitaria), a pesar de que el mandato constitucional del artículo 28.2 para regular el ejercicio de este derecho y establecer las garantías necesarias para asegurar el mantenimiento de dichos servicios continúe incumplido.<sup>48</sup>

## 6 Epílogo

A lo largo de la última década, los gobiernos locales han mostrado su *resiliencia*, es decir, la capacidad para mantener los sistemas locales de bienestar a pesar de las perturbaciones que los han afectado: generales —como la crisis económica— o normativas —como la LRSAL—. Respecto de esta ley, el tiempo ha demostrado que estaba carente de lógica y de causa la obsesión para acometer este tipo de reforma de los gobiernos locales si su incidencia en el conjunto de factores económico-financieros era, por un lado, muy reducida y, por otro, los actores locales, en su gran mayoría, han ido mostrando un comportamiento mucho más ajustado a los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que las comunidades autónomas y la Administración central.

Superados los embates de la LRSAL, en parte reducidos por los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, y los de la legislación económico-financiera propia de la crisis, los gobiernos locales mantienen hoy un *núcleo competencial sustancial* que les permite conservar la titularidad de un bloque significativo de servicios públicos. Para la prestación de estos servicios disponen de una gama de modalidades, aunque todas ellas están sujetas a condicionamientos diversos y a unos procedimientos prolijos, cuya superación y tramitación no son fáciles. Con respecto a las de la *gestión directa*, entiendo que la clave está en optimizar las posibilidades de las Administraciones territoriales, a partir de la gestión propia o la que resulta de la cooperación local, priorizando los acuerdos y los convenios y reduciendo las PIL a los supuestos en que resulten funcionales (objetivo definido claramente y de alto contenido técnico, capacidad de gestión autónoma y grado elevado de autofinanciación). En cuanto a las formas de *gestión indirecta de base contractual*, considero que la nueva LCSP obliga a los operadores jurídicos locales a extremar esfuerzos para suplir las deficiencias de una regulación imprecisa de la concesión y del contrato de servicios —especialmente de este—, llevar a cabo una tarea de depuración conceptual en función del objeto contractual y armar el pliego de cláusulas administrativas particulares para definir los derechos y obligaciones de las partes, así como las potestades y prerrogativas de la Administración que se correspondan con el objeto de que se trate. Tarea, esta, compleja, no exenta de riesgos y que tiene sus límites, en cuanto que se trata de una función ejecutiva que forzosamente debe sujetarse a los dictados de la norma legal aprobada. Finalmente, la *gestión indirecta no contractual* requiere un desarrollo normativo autonómico que permita a los gobiernos locales aprovechar las potencialidades del tercer sector y las ventajas que este tipo de prestación puede aportar, y todo ello sin que resulten mermadas las garantías de seguridad jurídica, objetividad y transparencia.

Con estos escenarios y la perspectiva que ofrecen estos cuarenta años de *democracia local* que se conmemoran en abril del 2019, los gobiernos de las entidades que integran este subsistema deben aplicarse a la prestación de los servicios públicos que fija la legislación y les demanda la ciudadanía, inmersos en los diversos debates analizados, e intentando buscar mayores cotas de eficiencia y sostenibilidad entre las diferentes formas de

<sup>47</sup> Interpuesto por el Grupo Parlamentario de Unidos Podemos-En Común Podemos-En Marea del Congreso (véase BOE núm. 65, del 15 de marzo del 2018). El debate tiene múltiples facetas, para cuyo análisis véase, por todos, Tornos (2017).

<sup>48</sup> Sobre el tema, véanse Moreno (2016), para la visión desde el derecho laboral, y Vázquez (2017), para la del derecho administrativo.

gestión, eficiencia y sostenibilidad que hay que entender no solo en su vertiente económico-financiera, sino también en su dimensión social.

## 7 Bibliografía

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 y Sala, Pascual (2017). *Servicios Públicos e ideología. El interés general en juego*. Barcelona: Profit.

Carbonero Gallardo, José Miguel (dir. y coord.) (2015). *Administración local práctica. Casos prácticos de Derecho administrativo y haciendas locales*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. 2a edición.

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

Colomé Nin, Anna y Grado Arnau, Susana (2017). Remunicipalización de servicios locales y competencia. *Cuadernos de Derecho Local*, (43).

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*. Recuperado 16 noviembre 2018 de [http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCCAA/Informe\\_final\\_Comisi%C3%B3n\\_Reforma\\_SFA.pdf](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*. Recuperado 16 noviembre 2018 de <http://www.obcp.es/index.php/mod.opinion/mem.detalle/id.371/recategoria.121/remenu.3/chk.3a0f412a61f01b39aa322f484b03b9ff>

Falguera Baró, Miguel Ángel (2018). La reversión de contratos en el sector público y su impacto en el régimen contractual de los Empleados. *Ciudad del Trabajo. Actualidad Iuslaboralistas*, (3).

Fibla Nicolás, Carmen (2018). *Los medios propios personificados y los encargos que pueden recibir por parte los poderes adjudicadores: ventajas e inconvenientes de la utilización de los medios propios por parte de los entes locales*. Ponencia presentada en el Seminario de Derecho Local. Federación de Municipios de Cataluña, Diputación, Ayuntamiento, Área Metropolitana de Barcelona y Escuela de Administración Pública de Cataluña.

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

Fuertes López, Mercedes (2017). Sobre los proyectos de ley de Contratos Públicos [Entrada blog]. Recuperado 16 noviembre 2018 de <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*, (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). *¿Por qué la gestión directa de los servicios públicos es más barata que la gestión indirecta?* [Video]. Recuperado 16 noviembre 2018 de <https://youtu.be/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 (2018a). 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. En: 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 el público y el 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*. Recuperado 16 noviembre 2018 de [http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1506183&nl=1&utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=25/5/2016](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*. Recuperado 16 noviembre 2018 de <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/DirectoresGenerales/economia/Arc/Fic/eco160218.pdf>
- Jiménez Asensio, Rafael (2018, julio 7). Competencias municipales y gestión de servicios: estado de la cuestión. *Diario del Derecho Municipal*.
- 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, noviembre 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 [Video]. Recuperado 16 noviembre 2018 de [https://www.youtube.com/watch?v=Bku5KsUvvLs&index=1&list=PLKj\\_tfKD4expM9I50Bb-eN5D4qG25Aig7](https://www.youtube.com/watch?v=Bku5KsUvvLs&index=1&list=PLKj_tfKD4expM9I50Bb-eN5D4qG25Aig7) (03:50:20)
- 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. En: José María Gimeno Feliu (dir.), *Observatorio de los Contratos Públicos 2016*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Lorente, Miguel Ángel y 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 concesiones. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, (46), 40-55.
- Magre Ferran, Jaume (1999). *El alcalde en Cataluña*. Barcelona: Instituto de Ciencias Políticas y Sociales.
- Mahillo García, Petra y 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).
- Martínez-Alonso Camps, José Luis (2007). *Los servicios públicos locales: conceptos, configuración y análisis aplicado*. Barcelona: Bayer Hnos.

Martínez-Alonso Camps, José Luis (2013a, octubre 21 y 25). Los sistemas locales de bienestar ante el Proyecto de Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local. *Diario del Derecho Municipal*.

Martínez-Alonso Camps, José Luis (2013b). [Las personificaciones instrumentales locales: estado de la cuestión](#). *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. En: Juan Antonio Carrillo Donaire y 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 y los Juzgados.

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 también en *La Administración al día*. Recuperado 16 noviembre 2018 de <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1505401>

Martínez-Alonso Camps, José Luis (2016a). 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).

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

Martínez-Alonso Camps, José Luis (2017a). *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*. Ponencia presentada en el XIII Congreso de la AECPA (Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración). Universidad de Santiago de Compostela, 20-22 de septiembre de 2017. Recuperado 16 noviembre 2018 de <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. En: 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*. Recuperado 16 noviembre 2018 de <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. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*. Zaragoza: 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 y 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*. Recuperado 16 noviembre 2018 de <https://www.administracionpublica.com/los-servicios-a-las-personas-en-la-nueva-legislacion>
- Navarro, Clemente Jesús y Rodríguez, María Jesús (2009). *Gobernanza multi-nivel y sistemas locales de bienestar en España. El caso de las diputaciones provinciales*. Valencia: 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 concesiones 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*. Recuperado 16 noviembre 2018 de <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1508103>
- Tornos Mas, Joaquín (2018). El contrato de concesión de servicios. En: 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. En: 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. En: *Anuario de Derecho Municipal 2016*. Recuperado 16 noviembre 2018 de <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.