



Informe 8/2026, de 15 d'abril, de la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya, sobre la possibilitat que els consorcis creïn un mitjà propi per al desenvolupament d'activitats d'interès comú de les entitats que els integren o que ells mateixos es constitueixin com a tals a aquest efecte; i sobre la necessitat de justificar en cada encàrrec que el recurs a un mitjà propi és una opció més eficient que la contractació pública

Antecedents

L'Ajuntament de Morell ha sol·licitat informe a aquesta Junta Consultiva de Contractació Pública, d'una banda, sobre la possibilitat que un consorci creï un mitjà propi per a la gestió compartida de serveis i activitats d'interès comú de les entitats consorciades o si hauria de ser el mateix consorci un mitjà propi d'aquestes; i, d'altra banda, sobre si s'ha de justificar en cada encàrrec que el recurs a un mitjà propi és més eficient que la contractació pública.

En l'escrit de petició s'indica que l'Ajuntament ha iniciat la tramitació per incorporar-se al Consorci per a la Gestió de la Televisió Digital Terrestre del Camp de Tarragona (TACOALT), el qual, de conformitat amb els seus estatuts, té per objecte gestionar de forma compartida el canal públic o programa de televisió local amb tecnologia digital inclòs dins del canal múltiple corresponent a la Demarcació de Tarragona i "podrà emprar qualsevol de les formes de gestió de serveis que preveu la legislació de règim local" per gestionar els serveis i activitats d'interès local o comú. A més, s'indica que aquest Consorci està integrat per diferents municipis i que va crear una entitat pública empresarial, que té la consideració de mitjà propi del Consorci, per a la gestió del canal públic de televisió local.

D'acord amb l'article 4.5 del Decret 118/2023, de 27 de juny, pel qual s'estableix la composició i el règim jurídic de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya, a l'escrit de petició s'adjunta l'informe jurídic de la secretaria de l'Ajuntament, al qual es va adherir la seva intervenció, emès amb ocasió de l'eventual incorporació d'aquest al Consorci, en el qual s'analitza amb caràcter general la forma de prestació de serveis locals mitjançant la figura del consorci i els requisits que han de concórrer per tal que, en particular, el TACOALT pugui considerar-se mitjà propi de l'Ajuntament de Morell.

Atesos aquests antecedents, es plantegen les qüestions següents:

"Pot el Consorci crear aquest mitjà propi per a la gestió compartida del canal públic o programa de televisió digital local o hauria de ser el mateix Consorci un mitjà propi dels ens locals que l'integren d'acord amb la Disposició addicional novena apartat 3 de la Llei 7/1985 d'2 d'abril de bases del règim local que prohibeix la creació de societats de segon nivell i a l'efecte que tots els municipis puguin tenir un control anàleg dels serveis prestats?"

És necessari justificar en l'àmbit municipal que l'opció de disposar d'un mitjà propi és més sostenible i eficient que licitar o disposar d'una epel o societat pública? O són els encàrrecs en general al mitjà propi el que s'han de justificar?"

Consideracions jurídiques

I. D'acord amb els articles 3.1.a i 4.1.d del Decret 118/2023, de 27 de juny, aquesta Junta Consultiva informa sobre les qüestions que, en matèria de contractació pública, li sotmetin, entre d'altres, l'Administració local de Catalunya i el seu sector públic. D'altra banda, l'article 11.1.a del mateix Decret atribueix a la Comissió Permanent l'aprovació dels informes sobre les qüestions relatives a la interpretació de la normativa de contractació pública que li sotmetin les persones legitimades.

II. Per iniciar l'anàlisi de la primera qüestió que es planteja, relativa a si un consorci pot crear un mitjà propi per desenvolupar una activitat o servei d'interès comú de les entitats que l'integren o si a aquest efecte hauria de ser el mateix consorci un mitjà propi d'aquestes entitats, convé recordar que, d'acord amb l'article 118 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (d'ara endavant, LRJSP) –que regula el règim dels consorcis amb caràcter bàsic, d'acord amb la seva disposició final catorzena–, els consorcis “són entitats de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia i diferenciada, creades per diverses administracions públiques o entitats integrants del sector públic institucional, entre si o amb participació d'entitats privades, per al desenvolupament d'activitats d'interès comú a totes dins de l'àmbit de les seves competències”, per la qual cosa poden dur a terme, entre d'altres, “activitats de foment, prestacionals o de gestió comuna de serveis públics”; i que en uns termes similars es regulen a l'article 113 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.¹

Al seu torn, l'article 57 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (d'ara endavant, LBRL), disposa que “la subscripció de convenis i constitució de consorcis ha de millorar l'eficiència de la gestió pública, eliminar duplicitats administratives i complir la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera” (apartat 2); i que “la constitució d'un consorci només pot tenir lloc quan la cooperació no es pugui formalitzar a través d'un conveni i sempre que, en termes d'eficiència econòmica, aquella permeti una assignació més eficient dels recursos econòmics. En tot cas, s'ha de verificar que la constitució del consorci no posa en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda

¹ En consonància, l'article 87.2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya disposa, pel que fa a l'àmbit local, que “els municipis tenen dret a associar-se amb altres i a cooperar entre ells i amb altres ens públics per a exercir llurs competències, i també per a complir tasques d'interès comú. A aquests efectes, tenen capacitat per a establir convenis i crear mancomunitats, consorcis i associacions i participar-hi, i també adoptar altres formes d'actuació conjunta”; i l'article 269.1 del text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, estableix que “el consorci és una entitat pública de caràcter associatiu que pot ésser constituïda pels ens locals amb altres administracions públiques per a finalitats d'interès comú o amb entitats privades sense ànim de lucre que tenen finalitats d'interès públic concurrents amb les dels ens locals”.

de l'entitat local de què es tracti, així com del mateix consorci, que no pot demandar més recursos dels previstos inicialment" (apartat 3).²

Així, la figura del consorci s'erigeix com una fórmula de cooperació entre entitats públiques i amb possibilitat de participació d'entitats privades, que pot ser econòmica, tècnica i administrativa, per tal de dur a terme determinades activitats o serveis d'interès comú de les entitats integrants, i que només es reputa vàlida si la seva creació permet una assignació més eficient dels recursos econòmics que la que derivaria de l'actuació conjunta de les entitats que l'integren mitjançant la figura del conveni. Al respecte, a l'hora d'optar per la manera en què les diferents entitats poden gestionar o desenvolupar les activitats d'interès comú amb els seus propis mitjans –sigui, en el supòsit de fet que s'analitza, directament a través d'un consorci o mitjançant una altra entitat considerada mitjà propi d'aquest–, cal recordar que, des de la perspectiva de la normativa de contractació pública, l'exercici de la potestat d'autoorganització de les administracions en queda al marge, d'acord amb els articles 30 i següents de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (d'ara endavant, LCSP). Tanmateix, aquesta exclusió no és absoluta, ja que la utilització de fórmules de cooperació, tant horitzontal –vehiculada a través de convenis– com vertical –a través d'encàrrecs a mitjans propis personificats–, exigeix el compliment dels requisits que les legitimen recollits en aquesta normativa, fet que pot condicionar de manera rellevant l'elecció concreta del mitjà de gestió, sense perjudici que aquesta decisió resti també sotmesa, entre altres qüestions, al necessari respecte als principis de sostenibilitat financera i d'estabilitat pressupostària.³

D'entrada s'ha d'apuntar que, d'acord amb la normativa de contractació pública i atesa la diversitat de relacions i situacions que poden tenir cabuda en les figures consorcials, aquestes podrien qualificar-se, per si mateixes, com de cooperació horitzontal o vertical.⁴ Així mateix, més enllà del debat que pot derivar de l'anàlisi de la naturalesa d'aquestes entitats com a negoci jurídic exclòs de l'àmbit de la contractació pública i del fet que la cooperació horitzontal en termes de contractació pública no obsta la possibilitat de les entitats participants de dotar-se d'una entitat a tal efecte, la delegació o transferència de competències a un consorci per part de les entitats consorciades constitueix un acte d'organització interna que restaria exclòs de l'àmbit de la normativa de contractació pública, d'acord amb l'article 1.6 de la Directiva 2014/24/UE, del Parlament Europeu i del Consell, de

² Aquesta regulació va ser fruit de la reforma operada per l'article 1.16 de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, i va ser declarada constitucional pel Tribunal Constitucional en les sentències [41/2016, de 3 de març](#), i [180/2016, de 20 d'octubre](#) –aquesta darrera assenyala que si bé es limita la llibertat dels ens locals a optar per la fórmula del consorci perquè exigeix que només s'utilitzi quan sigui més eficient i sostenible financerament que la fórmula convencional, això no vulnera l'autonomia local perquè els ens locals encara tenen amplis marges d'organització i la restricció respon a principis constitucionals de bona gestió i sostenibilitat financera.

³ Aquesta Junta Consultiva ha analitzat els sistemes de cooperació horitzontal, entre d'altres, en els informes [23/2024](#), [7/2020](#), [3/2019](#), i [6/2017](#); i els de cooperació vertical, entre d'altres, en els informes [1/2019](#), [5/2019](#) i [9/2019](#).

⁴ Com assenyala el Tribunal Suprem (TS) a la [Sentència 844/2022](#) el "consorcio puede constituir una forma de cooperación horizontal o vertical entre entidades del sector público, dependiendo la concreta modalidad de cooperación de las circunstancias y condiciones que concurran en el convenio que se celebre en dichas entidades públicas".

26 de febrer de 2014, sobre contractació pública (d'ara endavant, Directiva 2014/24/UE).⁵ Així, en cas d'atribució competencial, el consorci exerciria les funcions o competències públiques atribuïdes sense necessitat d'haver-se de constituir com a mitjà propi de les entitats que l'integren per dur a terme les dites funcions.⁶

Tanmateix, a més de poder implicar l'atribució de competències locals a un consorci per tal que gestioni els serveis i dugui a terme les activitats que s'inclouen en el seu objecte, la cooperació de les entitats consorciades també pot comportar l'actuació del consorci com a mitjà propi per exercir les activitats compreses en el seu objecte respecte de les quals no se li hagi atribuït la competència, així com que el consorci disposi d'un mitjà propi personificat per desenvolupar les seves activitats i funcions, sempre que en ambdós casos es compleixin els requisits establerts en l'article 32 de l'LCSP, que transposa l'article 12 de la Directiva 2014/24/UE.

Respecte d'aquests requisits que, com s'ha dit, ja han estat analitzats per aquesta Junta Consultiva en diverses ocasions, únicament convé destacar ara que la cooperació vertical requereix que cap entitat, sigui el mitjà propi o sigui l'entitat o les entitats de les quals depèn, i independentment de la seva forma jurídica, tingui participació de capital privat. A més, pel que fa al requisit del control conjunt anàleg, és procedent fer referència als pronunciaments recents del Tribunal Suprem en els quals s'afirma, tenint en compte la jurisprudència del TJUE, que concorre aquest control quan un conjunt d'entitats exerceixen, de manera efectiva, real i no merament formal, una influència decisiva compartida i sense que cap d'aquestes entitats pugui imposar unilateralment la seva voluntat, no essent necessari que cadascuna d'aquestes entitats tingui participació en el capital o el patrimoni del mitjà propi, sinó que els poders efectius de direcció i supervisió poden ser d'una altra índole i exercir-se

⁵ En les [conclusions de 30 de juny de 2016](#) emeses en relació amb l'assumpte C-51/15, l'advocat general de la Unió Europea va precisar que "una transferencia de competencias puede tener lugar en un plano «vertical», cuando se trata de una transferencia del Estado a una entidad territorial de rango inferior" o "también puede situarse en un plano «horizontal», cuando varias entidades territoriales crean una estructura común a la que se atribuyen competencias de otro modo ejercidas por dichas entidades territoriales"; i en les [conclusions de 29 de gener de 2020](#), relatives a l'assumpte C-796/18, recorda que "queda fuera de la Directiva 2014/24, aunque no lo mencione de modo expreso su articulado, otro tipo de relaciones interadministrativas, como son las derivadas de una transferencia o delegación de competencias, incluso con la creación de un consorcio de entidades con personalidad jurídica de derecho público. Estas situaciones se reputan, por principio, «ajenas al derecho en materia de contratación pública»".

⁶ Els requisits perquè una atribució competencial es pugui considerar real i efectiva han estat analitzats per aquesta Junta Consultiva en l'[Informe 5/2019](#) –tenint en compte l'STJUE, de 21 de desembre de 2016 ([assumpte C-51/15](#)), que precisa les condicions de l'atribució competencial feta a favor d'un consorci alemany–, en el qual s'assenyala que una transferència de competències efectiva requereix que compregui tant les responsabilitats materials com els poders inherents a aquesta, incloent-hi l'autonomia decisòria i financera, de manera que l'entitat receptora exerceixi la competència de manera autònoma i sota la seva pròpia responsabilitat –cosa que no exclou que l'entitat delegant pugui reservar-se determinades facultats de supervisió mitjançant òrgans de control o coordinació–; a més, l'autonomia d'acció de l'entitat que rep la competència no obsta que aquesta pugui revertir-se o que pugui ser objecte de noves transferències o redistribucions posteriors. Sobre la necessària autonomia decisòria, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya ha assenyalat en les sentències [879/2025](#) i [1431/2024](#) que "el hecho de que la adhesión y la delegación de competencias esté condicionada a que el servicio público transferido sea gestionado por [una sociedad mercantil que és mitjà propi d'un consorci], sin que el [consorci] pueda determinar una forma distinta de gestión del servicio, impide que pueda considerarse que el Ayuntamiento (...) haya perdido el control sobre el servicio delegado, lo que determina que no resulte aplicable el artículo la 1.6 de la Directiva 2014/24/UE". Per la seva banda, ja en l'[Informe 10/2010](#) la Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat conclou que "la atribución de competencias para la gestión de servicios propios de las entidades locales a un Consorcio creado por varias de ellas para este fin, mediante el acto constitutivo es título suficiente para el ejercicio de las mismas, sin que sea necesario otro acto concreto de encomienda de gestión del mismo".

per altres vies. En aquest sentit, el TS té en compte les facultats que es deriven dels estatuts o normes de creació del mitjà propi, com la participació en els seus òrgans de govern o consultius o l'existència de mecanismes com el dret de veto de les entitats amb representació minoritària, així com l'exigència de presa conjunta de determinades decisions estratègiques.⁷

En aquest segon cas, en el qual el consorci se serviria d'una altra entitat instrumental, que tindria la consideració de mitjà propi del consorci, per exercir les funcions i activitats que li corresponen, es podria donar una fórmula mixta de cooperació: d'una banda, una cooperació horitzontal entre les entitats que integren el consorci i, de l'altra, la cooperació vertical entre el consorci i l'entitat que té la consideració de mitjà propi d'aquest.⁸

Un cop confirmada, d'acord amb la normativa de contractació pública, la possibilitat que un consorci pugui crear un mitjà propi per al desenvolupament de les activitats d'interès comú de les entitats que el conformen o que pugui constituir-se com a tal mitjà propi respecte de les entitats consorciades, sempre que es compleixin els requisits exigits en aquesta normativa, cal fer referència a la qüestió que també s'apunta en la petició de l'informe, relativa a la prohibició establerta en la disposició addicional novena de l'LBRL –fruit de la modificació operada per l'article 1.36 de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local–, que en l'àmbit local es creïn o adquireixin entitats de segon grau o segon nivell, enteses com aquelles que depenen indirectament d'un ens local territorial, o un dels seus organismes autònoms, a través d'una altra entitat interposada.

Així, i malgrat no tractar-se d'una qüestió relativa a l'anàlisi i la interpretació de la normativa de contractació pública, la qual circumscriu les competències d'aquesta Junta Consultiva, es pot recordar, d'una banda, que si bé aquesta limitació en l'àmbit local sembla col·lidir amb la competència exclusiva de Catalunya sobre les formes d'organització i cooperació dels ens locals i sobre les modalitats de prestació dels serveis públics locals, el Tribunal Constitucional va descartar que fos una interferència il·legítima, en tant que considera que la creació i el control d'aquestes entitats formen part del nucli bàsic del règim local,

⁷ Sentències [269/2026, de 5 de març](#), [302/2026, d'11 de març](#), [130/2026, de 10 de febrer](#), o [1205/2024, de 4 de juliol](#).

⁸ Tenint en compte que en la Sentència de 18 de juny de 2020 (assumpte C-328/19), esmentada, el TJUE va admetre la possibilitat que una adjudicació *in house* es pogués produir en el marc d'un conveni de col·laboració o cooperació horitzontal, el Tribunal Suprem afirma en la [Sentència 844/2022](#), esmentada, que “no puede excluirse (...) la posibilidad que (...) [un] consorcio de entidades del sector público pudiera asumir la prestación del servicio con el empleo de medios propios”; i en aquest sentit el TSJ de Catalunya afirma en les sentències [3661/2020, de 21 de setembre](#), i [1774/2021, de 22 d'abril](#) –amb citació de l'[STSJ 114/2020, de 4 de març](#), d'Aragó–, que en aquests casos es produeix “una doble línia o relació: (i) la cooperació horitzontal, que se produce entre el Ayuntamiento y el Consorcio; y (ii) la cooperació vertical que se produce entre el Consorcio y la empresa medio propio. Por ello (...) deben cumplirse las exigencias de cooperación horizontal entre el Ayuntamiento y el Consorcio (art. 12.4 de la Directiva de Contratos), y de cooperación vertical entre el Consorcio y la sociedad pública (art. 12.1 de la Directiva de Contratos), añadiendo que si no se admitiera tal posibilidad se vaciaría de contenido todo lo relativo a las capacidades y fines de las mancomunidades y consorcios, en cuanto los mismos normalmente operan por sociedades u otros entes que son verdaderos medios propios y no suelen tener personal propio”, per la qual cosa s'assenyala que “debe admitirse que, a la cooperación horizontal instrumentalizada a través del Consorcio, pueda suceder/e una cooperación vertical para la prestación del servicio por un medio propio del Consorcio, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos legalmente”.

competència de l'Estat;⁹ i, d'altra banda, que aquesta prohibició opera a partir de la seva entrada en vigor, si bé en determinats supòsits no resulta d'aplicació.¹⁰

En tot cas, i al marge que en l'àmbit local pugui operar aquesta prohibició de creació d'entitats instrumentals establerta en l'LBRL –que no aplica en el cas que l'entitat instrumental del consorci s'hagués creat abans de l'entrada en vigor de la Llei 27/2013–, cal tenir en compte que la normativa de contractació pública no estableix previsions concretes que limitin de forma expressa els nivells o graus de les entitats instrumentals que poden emprar-se, més enllà del límit, de caràcter qualitatiu i imposat per la Directiva i derivat de la doctrina del TJUE, vinculat a la necessitat que hi hagi un control determinant i efectiu per part de les entitats que hagin de tenir la consideració de mitjà propi.

Per tant, pot concloure's en aquest punt que un consorci pot constituir-se com a mitjà propi de les entitats que l'integren per desenvolupar les activitats i funcions incloses en el seu objecte i fins –i respecte de les quals no se li hagi atribuït la competència– o dur-les a terme mitjançant una altra entitat instrumental que tingui la consideració de mitjà propi del consorci, tenint en compte que l'elecció de l'opció corresponent s'ha de regir per criteris de sostenibilitat financera i eficiència pressupostària. En qualsevol cas, l'ús de la cooperació vertical exigeix que no hi hagi participació directa ni indirecta de capital privat entre el mitjà propi i l'entitat o entitats respecte de les quals té aquesta consideració i que aquestes puguin efectuar un control anàleg al que tenen sobre els seus propis serveis, sempre que aquesta sigui susceptible d'influir de forma decisiva en la determinació dels objectius estratègics i en la presa de les decisions més significatives del consorci, amb independència de l'aportació econòmica que pugui efectuar-li cada entitat, i sempre que es compleixin els altres requisits previstos a l'article 32 de l'LCSP.¹¹

⁹ Així ho afirma el Tribunal Constitucional en les sentències [44/2017, de 27 d'abril](#), i [54/2017, d'11 de maig](#).

¹⁰ La disposició addicional catorzena de la Llei 27/2013, de 27 de desembre –que d'acord amb l'[Informe](#) de l'Advocacia General de l'Estat continua sent plenament vigent després de l'entrada en vigor de l'LRJSP–, exceptua per als consorcis constituïts abans de la seva entrada en vigor –el 31 de desembre de 2013– i que compleixin les condicions que indica la mateixa disposició, l'obligació d'haver de determinar en els seus estatuts l'Administració pública a la qual s'adscriuen, cas en el qual estableix que es regeixen pels seus estatuts, de manera que, si aquests ho autoritzen, els consorcis referits podrien crear o adquirir entitats de segon nivell de forma vàlida per a la gestió de les seves activitats. Així, per exemple, en l'[Informe](#) de fiscalització del procés de reordenació del sector públic institucional local, exercicis 2014 a 2023, de 18 de desembre de 2025, el Tribunal de Comptes analitza la creació d'entitats dependents o adscrites a altres entitats instrumentals del sector públic institucional local en el període referit i no formula cap objecció respecte de la creació de tres societats mercantils dependents d'un consorci quan ja era vigent la normativa corresponent, atès que si bé el consorci constava com a entitat controlada per una administració local a efectes de comptabilitat nacional, s'indica que va sol·licitar i obtenir la baixa del registre d'entitats locals a l'empara de la DA 14a de la Llei 27/2013, de manera que va passar a regir-se pels seus estatuts, que l'habilitaven a crear entitats instrumentals.

¹¹ En aquest sentit, si bé en la Sentència de 29 de novembre de 2012 ([assumples C-182/11 i 183/11](#)) el TJUE va assenyalar que “cuando varias administraciones públicas, en su condición de entidades adjudicadoras, crean en común una entidad encargada de realizar la misión de servicio público que incumbe a aquéllas o cuando una administración pública se adhiere a la mencionada entidad, el requisito [del control conjunt anàleg] (...) se considerará cumplido cuando cada una de las administraciones públicas participe tanto en el capital como en los órganos de dirección de la entidad en cuestión”, posteriorment ha afirmat en la Sentència de 18 de juny de 2020 ([assumpte C-328/19](#)) que, malgrat les entitats –en aquell cas municipis– no tinguin cap participació en el capital d'una entitat *in house* propietat del “municipi responsable”, un determinat model cooperatiu entre aquests municipis pot conferir “la posibilidad de ejercer, al igual que el municipio responsable, una influencia determinante, tanto sobre los objetivos estratégicos como sobre las decisiones importantes del adjudicatario y, por tanto, un control efectivo, estructural y funcional sobre este”. I en aquest sentit, en la Sentència de 22 de desembre de 2022 ([assumples C-383/21 i C-384/21](#)) afirma que “no puede considerarse que un poder adjudicador utilice sus propios recursos y actúe por sí mismo cuando no pueda intervenir en los órganos decisorios de la persona jurídica a la que se adjudica el contrato público mediante un representante que actúe en nombre del propio poder adjudicador, así como, en su caso, en nombre de

III. La segona qüestió que es planteja és la relativa a si s'ha de justificar el recurs a un mitjà propi com a opció més eficient que la contractació pública, en termes de sostenibilitat i rendibilitat econòmica, en el moment de constituir-se l'entitat com a tal o en el moment de subscriure cada encàrrec en concret.

Respecte d'aquesta qüestió cal tenir en compte, en primer lloc, que ha estat analitzada per la doctrina i la jurisprudència en nombrosos pronunciaments que són divergents, tant de juntes consultives en matèria de contractació pública i tribunals de recursos contractuals, com d'òrgans judicials; i que actualment es troba pendent de pronunciament per part del Tribunal Suprem, que ha admès el recurs de cassació contra la Sentència 265/2024, de 22 de març, del Tribunal Superior de Justícia d'Astúries mitjançant la [Interlocutòria de 23 d'abril de 2025](#), en la qual declara que existeix interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència sobre la qüestió de "si en el encargo a medio propio es suficiente con que los requisitos del art. 86 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (...) se verifiquen en el momento del reconocimiento de la entidad como medio propio o si, por el contrario, es necesaria una justificación en cada encargo que se realice por un poder adjudicador a un medio propio personificado".¹²

En tot cas, i a l'espera del pronunciament per part de l'Alt Tribunal, cal recordar que aquesta Junta Consultiva també s'ha pronunciat ja sobre aquesta qüestió i considera la necessitat que el recurs al mitjà propi hagi de venir motivat per ser cada encàrrec una opció més eficient que la contractació pública.¹³

En segon terme, s'ha de fer referència als requisits establerts en l'article 86 de l'LRJSP, addicionals als que s'enumeren en els articles 32 i 33 de l'LCSP per a la creació o la declaració d'una entitat com a mitjà propi personificat, i relatiu a haver d'acreditar que "a) Sigui una opció més eficient que la contractació pública i sigui sostenible i eficaç, amb

otros poderes adjudicadores, y, por consiguiente, la expresión de sus intereses en dichos órganos decisorios esté supeditada a que los mencionados intereses sean comunes a los que los demás poderes adjudicadores hagan valer en estos mediante sus propios representantes en esos órganos".

¹² En les posicions divergents es troben, d'una banda, el Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals que considera que "el encargo no es un régimen excepcional, sino una alternativa a la contratación pública y que, conforme a la legislación vigente, acreditada la condición de medio propio de la entidad a quien se realiza el encargo en el momento de su creación o con posterioridad, que, además, exige la comprobación, en ese momento, que se trata de una opción más eficiente que la contratación pública y resulta sostenible y eficaz (...), dicha declaración evita que se exija una motivación ad hoc para cada encargo" –resolucions [1441/2024](#) o [696/2022](#), entre d'altres–; i en la mateixa línia els tribunals administratius de recursos contractuals de Madrid –resolucions [154/2025](#) o [323/2021](#)– o de Canàries –[resolució 226/2024](#)–, la Junta Consultiva de Contractació Pública de Canàries, en l'[Informe 9/2025](#), i els tribunals superiors de justícia de Canàries –[Sentència 350/2023](#)– o de Madrid –[Sentència 168/2024](#). D'altra banda, han afirmat la necessitat que la justificació de la major eficiència i rendibilitat econòmica s'hagi d'efectuar en cada encàrrec en concret, el Tribunal Català de Contractes del Sector Públic (TCCSP) –resolucions [32/2023](#), [4/2023](#) o [319/2022](#)–, la Comissió Consultiva de Contractació Pública d'Andalusia –[Informe 3/2022](#)–, la Comissió Nacional de la Competència en l'[Informe Los medios propios y las encomiendas de gestión: implicaciones de su uso desde la óptica de la promoción de la competencia](#), i els tribunals de recursos contractuals d'Andalusia –resolucions [501/2022](#), [500/2022](#), [95/2019](#) o [41/2019](#)– i de Castella i Lleó –resolucions [93/2025](#) o [61/2019](#), així com els tribunals superiors de justícia de Castella i Lleó –[Sentència 229/2021](#)– i d'Astúries –[Sentència 265/2024](#).

¹³ En els informes [13/2015](#), [de 12 de novembre](#), i 5/2019, de 30 de maig, ja esmentat, en què es recorda que "l'elecció d'un ajuntament de recórrer a un mitjà propi seu per executar determinades prestacions no és arbitrària, sinó que s'ha d'efectuar sobre la base del criteri de l'opció que sigui més eficient, en termes d'eficàcia i economia, per a l'Administració".

l'aplicació de criteris de rendibilitat econòmica" o bé "b) Sigui necessari per raons de seguretat pública o d'urgència en la necessitat de disposar dels béns o serveis subministrats pel mitjà propi o servei tècnic."¹⁴

D'acord amb la redacció d'aquest precepte, sembla que exigeix la comprovació dels requisits que imposa respecte de cada encàrrec i no únicament en el moment de la creació o la declaració d'una entitat com a mitjà propi, atès que l'elecció de l'opció més eficient segons criteris de rendibilitat econòmica implica necessàriament un exercici valoratiu i comparatiu entre alternatives que no es pot fer a futur, ni de manera abstracta entre fórmules jurídiques, sinó que requereix contraposar propostes econòmiques concretes que responguin a un projecte determinat i a unes condicions específiques d'execució.¹⁵

En tot cas –i al marge també del debat generat pel fet que, si bé aquesta regulació de l'article 86 de l'LRJSP és de caràcter no bàsic i s'estableix pels mitjans propis del sector públic institucional estatal, la disposició final quarta de l'LCSP, aquesta sí de caràcter bàsic, disposa que "en relació amb el règim jurídic dels mitjans propis personificats, en allò que no prevegi aquesta Llei, és aplicable el que estableix la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic"–, aquesta Junta considera que cada recurs a un mitjà propi ha de venir motivat per ser l'opció més eficient, tant per l'excepció que aquest recurs suposa respecte de l'aplicació de la normativa de contractació com, principalment, pel principi d'eficiència en l'assignació dels recursos públics que impera en tota actuació de l'Administració.¹⁶

¹⁴ Al respecte es pot recordar que el Tribunal de Justícia de la Unió Europea assenyalava en la Sentència de 3 d'octubre de 2019 ([assumpte C-285/18](#)) que "la libertad de que disponen los Estados miembros en cuanto a la elección de la modalidad de gestión que consideran más adecuada para la ejecución de obras o la prestación de servicios no puede, sin embargo, ser ilimitada" i que "dentro de estos límites, un Estado miembro puede imponer a un poder adjudicador condiciones no previstas en el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2014/24 para que celebre una operación interna, en concreto a fin de garantizar la continuidad, una calidad óptima y la disponibilidad del servicio". I el preàmbul de l'LRJSP fa referència a aquests requisits addicionals assenyalant que "la creació d'un mitjà propi o la seva declaració com a tal ha d'anar precedida d'una justificació, per mitjà d'una memòria de la intervenció general, que l'entitat és sostenible i eficaç, d'acord amb els criteris de rendibilitat econòmica, i que resulta una opció més eficient que la contractació pública per disposar del servei o subministrament la provisió del qual li correspongui, o que concorren altres raons excepcionals que justifiquen la seva existència, com la seguretat pública o la urgència en la necessitat del servei".

¹⁵ Així ho assenyalava el Tribunal Superior de Justícia d'Astúries en la Sentència 265/2024, ja esmentada, en afirmar que "la discrepancia (...) respecto a si el cumplimiento de los requisitos (...) es necesario únicamente para la declaración de medio propio y servicio técnico o si también ha de exigirse con ocasión de la realización de los concretos encargos a una entidad ya declarada medio propio, ha de resolverse en este segundo sentido, es decir, imponiendo para cada encargo la justificación de alguno de los extremos señalados en el precepto. En primer lugar porque la propia configuración de las circunstancias previstas (...) como alternativas es incoherente con una acreditación previa y de carácter general. Pero sobre todo porque esta conclusión es la única posible en relación a (...) las razones 'de seguridad pública o de urgencia en la necesidad de disponer de los bienes o servicios' ya que las mismas solo pueden referirse a cada supuesto en particular. Incluso la más genérica circunstancia de (...) que la opción al encargo 'sea una opción más eficiente ... aplicando criterios de rentabilidad económica' apunta a un supuesto en concreto como única forma de realizar la obligada comparativa de rentabilidad económica".

¹⁶ En aquest mateix sentit ho considera el TCCSP, entre d'altres, en les resolucions 32/2023 o 4/2023, ja esmentades, en les quals assenyalava que "la motivació i justificació de l'encàrrec es configura com la més elemental eina de garantia de bon govern i bona administració, especialment vinculada al compliment del principi d'eficiència en l'assignació i utilització dels recursos públics", i que si bé "els poders públics disposen d'una àmplia llibertat i discrecionalitat per a l'adopció de la forma de gestió del servei", "aquesta capacitat d'elecció de la forma de gestió no els eximeix de justificar el recurs a la fórmula que sigui –gestió directa o indirecta– en termes, si més no, d'eficiència i eficàcia".

D'acord amb aquest principi –al qual al·ludeix també l'article 1 de l'LCSP en assenyalar entre les seves finalitats la d'assegurar, en connexió amb l'objectiu d'estabilitat pressupostària i control de la despesa, un ús eficient dels fons públics–, les polítiques de despesa pública han d'atendre el compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i la gestió dels recursos públics s'ha d'orientar per l'eficàcia, l'eficiència, l'economia i la qualitat, per la qual cosa s'han d'aplicar polítiques de racionalització de la despesa i de millora de la gestió del sector públic. A més, qualsevol actuació de les entitats públiques que afecti les despeses o ingressos públics presents o futurs han de valorar-se segons les seves repercussions i efectes, i supeditar-se de forma estricta al compliment de les exigències dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.¹⁷

Així, per a la consideració del recurs a un encàrrec a un mitjà propi com a opció més sostenible i eficient en termes de rendibilitat econòmica, es poden comparar els costos i els resultats esperats de cada alternativa en relació amb la prestació per optar per aquella que ofereixi el millor resultat al menor cost, amb garanties suficients de qualitat, continuïtat i capacitat de resposta del servei públic –en aquest sentit, pel que fa al mercat, es pot tenir en compte, d'una banda, la competència disponible, els possibles guanys d'eficiència derivats de l'especialització i la innovació del sector privat; i, d'altra banda, els riscos associats a la contractació externa com, per exemple, el risc de dependència del proveïdor extern.

Sobre la base de les consideracions anteriors, la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Pública formula les següents

Conclusions

I. Un consorci pot desenvolupar les activitats i funcions que s'inclouen en el seu objecte i constituir-se com a mitjà propi de les entitats consorciades, i també pot desenvolupar les activitats i funcions que li corresponen mitjançant una entitat instrumental que tingui la consideració de mitjà propi seu, sens perjudici que pugui operar la limitació per a l'àmbit local establerta en la disposició addicional novena de l'LBRL, relativa a la prohibició de crear o adquirir entitats locals instrumentals de segon nivell. Així, la normativa de contractació pública empara l'elecció de qualsevol d'ambdues opcions de cooperació vertical, amb el benentès que en qualsevol d'elles es produeix una gestió directa de la mateixa administració, amb els seus propis mitjans, sempre que efectivament compleixin els requisits per poder ser considerats com a tals, sense establir previsions concretes que limitin de

¹⁷ Aquest principi es troba positivitzat en l'article 7 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, aplicable a totes les administracions territorials i sector públic depenent –incloent-hi les entitats d'àmbit local. En el mateix sentit, en relació amb l'àmbit local, l'article 85.2 de l'LBRL disposa que els serveis públics de competència local s'han de gestionar de la forma més sostenible i eficient, sigui de forma directa per la mateixa entitat local o a través d'organismes autònoms o entitats instrumentals, o de forma indirecta a través de la contractació d'un tercer. Al respecte, estableix que només es pot fer ús de la gestió directa a través d'una entitat pública empresarial o una societat mercantil (el capital social de la qual sigui de titularitat pública) quan quedi acreditat, mitjançant memòria justificativa elaborada a aquest efecte, que són més sostenibles i eficients que el fet de gestionar el servei per la mateixa entitat local o a través d'un organisme autònom, per la qual cosa s'han de tenir en compte els criteris de rendibilitat econòmica i recuperació de la inversió.

forma expressa els nivells o graus de les entitats instrumentals que poden emprar-se, més enllà del límit, de caràcter qualitatiu i imposat per la Directiva i derivat de la doctrina del TJUE, vinculat a la necessitat que hi hagi un control determinant i efectiu per part de les entitats que hagin de tenir la consideració de mitjà propi.

II. D'acord amb el principi d'eficiència en l'assignació dels recursos públics que impera en tota actuació de l'Administració, l'elecció del recurs a un mitjà propi ha de venir motivat per ser l'opció més eficient que la contractació pública en termes de sostenibilitat financera i rendibilitat econòmica, i s'ha de comprovar en el moment de decidir efectuar cadascun dels encàrrecs en concret.

Barcelona, 15 d'abril de 2026