



Informe 9/2026, de 15 de abril, de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña, sobre el grado de sujeción de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales a la normativa de contratación pública

Antecedentes

La Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (CCMA) ha solicitado informe a esta Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña sobre su grado de sujeción a la normativa de contratación pública, en función de si tiene que tener la consideración de administración pública o poder adjudicador no administración pública.

El escrito de petición de informe expone que la CCMA es la entidad de derecho público, adscrita a la Administración de la Generalitat, que gestiona el servicio público de comunicación audiovisual competencia de la Generalitat de Catalunya, y que se rige, principalmente y en cuanto a su funcionamiento y organización, por la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual de Cataluña, y la Ley 11/2007, de 11 de octubre, de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales.

Por otra parte, indica que de acuerdo con el artículo 3.3.b de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, la CCMA y sus sociedades filiales fueron consideradas como poderes adjudicadores no administración pública; si bien en el Informe 2/2025 de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña –en el cual se incluye la fiscalización de la contratación de la CCMA en los ejercicios 2021 y 2022–, se ha considerado que la CCMA tiene la naturaleza de administración pública a efectos de la normativa de contratación pública.

Por este motivo se plantea la cuestión de si “a los efectos de la Ley de Contratos del Sector Público, la entidad de derecho público Corporación Catalana de Medios Audiovisuales tiene la consideración de poder adjudicador no administración pública o bien tiene la consideración de poder adjudicador administración pública”.

Consideraciones jurídicas

I. De acuerdo con los artículos 3.1.a) y 4.1.b) del Decreto 118/2023, de 27 de junio, por el que se establece la composición y el régimen jurídico de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña, esta Junta Consultiva informa sobre las cuestiones que, en materia de contratación pública, le sometan, entre otros, las entidades del sector público de la Administración de la Generalitat. Por otra parte, el artículo 11.1.a) del Decreto atribuye a la Comisión Permanente la aprobación de los informes sobre las cuestiones relativas a la interpretación de la normativa de contratación pública que le sometan las personas legitimadas.

II. La cuestión que se plantea se circunscribe a analizar el grado de sujeción de la CCMA a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (de ahora en adelante, LCSP), en función de si se tiene que considerar administración pública o poder adjudicador no administración pública, de manera que esté sujeta de forma íntegra a la LCSP o esté sujeta en menor intensidad, respectivamente.

Para dar respuesta a esta cuestión hay que partir de la naturaleza jurídica de la CCMA, establecida en el artículo 3 de la Ley 11/2007, de 11 de octubre, de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales, como entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar que está adscrita formalmente a la Administración de la Generalitat por medio del departamento competente en materia audiovisual.

Vista esta naturaleza jurídica, la determinación del nivel de sujeción a la LCSP, como poder adjudicador o como administración pública, requiere tener en cuenta el artículo 3.2 de la LCSP que establece que, dentro del sector público, y a los efectos de la misma LCSP, tienen la consideración de administración pública, entre otros, las “entidades de derecho público, en las que dándose las circunstancias (...) para poder ser considerados poder adjudicador y estando vinculados a una o varias Administraciones Públicas o dependientes de las mismas, no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado.” –el mismo precepto precisa que se entiende que se financian mayoritariamente con ingresos de mercado cuando tienen la consideración de productor de mercado de conformidad con el Sistema Europeo de Cuentas.

Por lo tanto, para que una entidad de derecho público vinculada a una administración, como es el caso de la CCMA, tenga que recibir la consideración de administración pública a efectos de la LCSP, no tiene que ser financiada mayoritariamente con ingresos de mercado y tiene que cumplir los requisitos, para tener la consideración de poder adjudicador, recogidos en el artículo 3.3.d de la LCSP –que transpone el concepto de organismo de derecho público comunitario recogido en el artículo 2.1 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero, sobre contratación pública–, debe tener personalidad jurídica propia, haber sido creada específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, y estar sometida a un control efectivo por parte de otra entidad que también tenga la consideración de poder adjudicador –siendo necesario para este último requisito que se cumpla una sola de las tres circunstancias que evidencian la existencia de este control, que son financiación mayoritaria de su actividad, control de su gestión o nombramiento de más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

III. Ciertamente, la normativa que rige la CCMA evidencia que, además de tener personalidad jurídica, ha sido creada para satisfacer necesidades de interés general que no tienen carácter industrial ni mercantil, como es la prestación del servicio público de

comunicación audiovisual de la Generalitat.¹ Por una parte, los artículos 23.1 y 26.2 de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual de Cataluña, prevén que el cumplimiento de las misiones y los principios del servicio público de comunicación audiovisual de la Generalitat corresponde a la entidad de derecho público CCMA y a las sociedades mediante las cuales se presta el servicio, el cual se presta en régimen de gestión directa por parte de la Generalitat, de los entes locales de Cataluña o de los consorcios. Por otra parte, el artículo 22 de la Ley 11/2007, de 11 de octubre, mencionada, establece que los principios inspiradores y las líneas de actuación de la programación de servicio público de la CCMA son, además de los que establece la legislación aplicable en materia de comunicación audiovisual, los que fijan el mandato marco y el contrato programa –el cual, de acuerdo con el artículo 33.3 de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, mencionada, tiene que proveer los fondos necesarios para la prestación adecuada del Servicio y, al mismo tiempo, definir los objetivos específicos de servicio público que tienen que ser asumidos por el ente o el organismo gestor–, y que “todos los canales y los servicios considerados de servicio público son de libre acceso”. Además, el artículo 2 dispone que el servicio público de comunicación audiovisual de la Generalitat consiste en la puesta a disposición de los ciudadanos de Cataluña de un conjunto de contenidos audiovisuales y de los otros servicios que se determinen en el contrato programa que la CCMA tiene que suscribir con el Gobierno de la Generalitat, orientados a satisfacer las necesidades democráticas, sociales y culturales de los ciudadanos, garantizar un acceso universal a la información, la cultura y la educación, difundir y promocionar la lengua catalana y ofrecer un entretenimiento de calidad.²

Esta satisfacción de necesidades de interés general que no tienen carácter industrial o mercantil, de acuerdo con la normativa que regula el servicio de comunicación audiovisual de Cataluña y el régimen de organización y de actuación de la CCMA, no queda desvirtuada por la posibilidad de operar en el mercado y ofrecer actividades comerciales complementarias –prevista en el artículo 31.5 de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, mencionada, que en todo caso indica que la realización de estas actividades no puede interferir en la prestación del servicio público como función principal de la CCMA–, ni por el

¹ Hay que recordar que, de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE, constituyen necesidades de interés general que no tienen carácter industrial o mercantil las que no se satisfacen de forma efectiva mediante la oferta de bienes o servicios en el mercado y que, por razones de interés general, el Estado decide satisfacer por sí mismo o respecto de las cuales quiere conservar una influencia determinante (entre otros, sentencias de 16 de octubre de 2003 ([asunto C-283/00](#)), de 27 de febrero de 2003 ([asunto C-373/00](#)) y de 10 de mayo de 2001 ([asuntos C-233/99 y C- 260/99](#))). Además, como también afirma el TJUE, esta apreciación “debe realizarse teniendo en cuenta todos los elementos jurídicos y fácticos pertinentes, tales como las circunstancias que hayan rodeado la creación del organismo de que se trate y las condiciones en que ejerce sus actividades destinadas a satisfacer el interés general, incluidas, en particular, la falta de competencia en el mercado, la falta de ánimo de lucro como objetivo principal, la no asunción de los riesgos derivados de dicha actividad y la eventual financiación pública de la actividad de que se trate” (Sentencia de 5 de octubre de 2017, [asunto C-567/15](#)).

² De acuerdo con el preámbulo de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, ya mencionada, el servicio público de radiodifusión, como actividad de suministro o prestación de servicios audiovisuales, “se orienta a la creación de las condiciones necesarias que permitan la plena vigencia de las libertades de expresión y comunicación, la plenitud del funcionamiento democrático del sistema y la adecuada y efectiva satisfacción de toda una serie de derechos y principios de origen constitucional y estatutario, como el derecho a la educación y al acceso a la cultura, el impulso del conocimiento y el uso de la lengua catalana, y la protección de la cohesión y el pluralismo sociales”.

hecho de que el artículo 4 de la Ley 11/2007, de 11 de octubre, someta la actuación de la CCMA al derecho privado con carácter general.³

Con respecto al cumplimiento del requisito relativo al control efectivo de la entidad por parte de al menos un poder adjudicador, que se da si un poder adjudicador financia mayoritariamente su actividad, controla la gestión o nombra más de la mitad de los miembros del órgano de administración, dirección o vigilancia, se constata que de acuerdo con los artículos 7 y 16 de la Ley 11/2007, de 11 de octubre, mencionada, todos los miembros de los órganos de la CCMA –el Consejo de Gobierno, el presidente o presidenta y el Consejo Asesor de Contenidos y de Programación– son elegidos por el Parlament de Catalunya. Además, si bien la concurrencia de este requisito hace innecesario el análisis del resto, se puede apuntar que también parecen concurrir los otros dos, tanto el relativo a la financiación, que será objeto de análisis a la consideración jurídica siguiente, como el relativo al control de la gestión por parte de un poder adjudicador, ya que de acuerdo con la normativa reguladora ya mencionada, su actuación se somete a control parlamentario, control del cumplimiento de la función de servicio público y control presupuestario y financiero –los cuales no comportan solo un control a posteriori de su actuación, sino un control permanente, teniendo en cuenta que el mandato marco que aprueba el Parlament y el contrato programa que suscribe la CCMA con el Gobierno de la Generalitat son los instrumentos jurídicos que rigen el desarrollo del servicio público que presta.⁴

En concreto, el contrato programa determina los parámetros de eficiencia económica y de garantía de calidad de los servicios y fija los criterios para la obtención de ingresos resultantes de publicidad y otros fondos –de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 11/2007, de 11 de octubre. Al respecto, el artículo 29.2 de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, establece que “corresponde al Parlament y al Consejo del Audiovisual de Cataluña, de

³ Sobre la base de la jurisprudencia del TJUE, esta Junta Consultiva ha señalado en el [Informe 4/2015, de 27 de abril](#), que “la calificación formal de la entidad como sujeta a un régimen privado no puede prejuzgar la ausencia de una finalidad de interés general, ni el ejercicio de una actividad exclusivamente industrial o mercantil” y “la creación por parte de un ente público territorial y la atribución por parte de este de determinadas tareas de interés general son un indicador del carácter de poder adjudicador de la entidad” y que, tampoco “el hecho que la entidad lleve a cabo actividades de carácter industrial o mercantil no desvirtúa la consideración de haber sido creada para satisfacer necesidades de interés general, ni siquiera si la satisfacción de estas necesidades constituye una parte relativamente poco importante de su actividad global”. Además, se añade que “pueden calificarse como actividades conducentes a la satisfacción necesitadas de interés general aquellas sobre las cuales los poderes públicos deciden intervenir, aunque se lleven a cabo en un entorno liberalizado” y que, por lo tanto, “el concepto de necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil no excluye las necesidades que también son o podrían ser satisfechas por empresas privadas, de manera que la actuación de la entidad en régimen de competencia en el mercado no supone, por sí mismo, un indicador unívoco del carácter mercantil o industrial de la actividad del ente, dado que lo que es relevante es su finalidad de interés general”.

⁴ En relación con este criterio del control de la gestión, el TJUE señaló en la Sentencia de 3 de febrero de 2021 ([asuntos C-155/19 y C-156/19](#)) que “tal control se basa en la constatación de un control activo de la gestión del organismo en cuestión que genere una dependencia de ese organismo frente a los poderes públicos, equivalente a la que existe cuando se cumple uno de los otros dos criterios alternativos, lo que permite que los poderes públicos influyan en las decisiones de dicho organismo en materia de contratos públicos”, si bien recuerda también que “en principio, un control a posteriori no cumple dicho criterio, por cuanto no permite a los poderes públicos influir en las decisiones del organismo de que se trate en ese ámbito”; y en la Sentencia de 27 de febrero de 2003 ([asunto C-373/00](#)), ya mencionada, que “se ajusta a tal requisito una situación en la que, por una parte, los poderes públicos controlan no sólo las cuentas anuales del organismo de que se trate, sino también su gestión corriente desde el punto de vista de los principios de imagen fiel, legalidad, eficiencia, rentabilidad y racionalidad”.

acuerdo con sus atribuciones, controlar el cumplimiento por parte de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales de las misiones de servicio público que le corresponden, y también de lo que establece el contrato-programa con relación a los objetivos específicos derivados de ellas”.

Con respecto al control presupuestario y financiero, el artículo 35 de la Ley 11/2007, de 11 de octubre, mencionada, establece el deber de la Sindicatura de Cuentas de informar al Parlament sobre la gestión económica y presupuestaria de la CCMA y dispone que este control financiero, que abarca tanto la revisión de sus cuentas como la verificación del cumplimiento de la normativa aplicable, se efectúa de acuerdo con el que establece el artículo 71 del Texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, —de manera que puede incluir una auditoría financiera y de legalidad para comprobar que la actividad de la entidad se ajusta a la legalidad vigente y a las directrices del Gobierno y del departamento competente en materia de finanzas, y que las transferencias que recibe de la Generalitat se han destinado a las finalidades previstas.

IV. Una vez constatado que la CCMA cumple los requisitos para ser considerada poder adjudicador de acuerdo con la normativa de contratación pública, para determinar si se tiene que considerar también administración pública a efectos de dicha normativa, hay que verificar que se cumple el requisito relativo a que no se financie mayoritariamente con ingresos de mercado, por lo cual se tiene que descartar que tenga la consideración de productor de mercado según el Sistema Europeo de Cuentas.⁵

Con respecto a la financiación de la CCMA, el artículo 31 de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, ya mencionada, dispone que el servicio público audiovisual de la Generalitat se financia principalmente con las aportaciones presupuestarias que hace la Generalitat, y también con la venta y la prestación de servicios y, de forma parcial y limitada, mediante la participación de la CCMA o sus sociedades filiales en el mercado publicitario. En este sentido, el artículo 21.1.g) de la Ley 11/2007, de 11 de octubre, también mencionada, establece que el contrato programa que la CCMA tiene que suscribir con el Gobierno de la

⁵ De acuerdo con el Reglamento (UE) 549/2013, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (de ahora en adelante, Reglamento SEC), se define el sector *administraciones públicas* como aquel que “incluye todas las unidades institucionales que son productores no de mercado cuya producción se destina al consumo individual o colectivo, que se financian mediante pagos obligatorios efectuados por unidades pertenecientes a otros sectores y que efectúan operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional” (punto 2.111). Con respecto a los productores no de mercado, señala que una actividad se considera de mercado cuando los bienes y servicios se venden y se compran libremente, de manera que los vendedores buscan maximizar sus beneficios a largo plazo vendiendo a cualquiera que pague el precio y los compradores buscan maximizar su utilidad comprando aquello que mejor satisface sus necesidades al precio propuesto (punto 1.37); y que, al respecto, la entidad tiene que cubrir como mínimo el 50% de los gastos mediante sus ventas efectuadas en un periodo prolongado de varios años (puntos 20.29 y 3.19). Por otra parte, se indica que los productores no de mercado “ofrecen toda o la mayor parte de su producción a terceros de forma gratuita o a precios económicamente no significativos” (punto 20.19).

Generalitat tiene que dotar las partidas anuales del presupuesto de la Generalitat destinadas a compensar el coste de los servicios de carácter público acordados”.⁶

Ciertamente, el servicio público de comunicación audiovisual de la Generalitat que presta la CCMA no está sometido a ninguna contraprestación por parte de sus usuarios, sino que de acuerdo con el artículo 22.2 de la Ley 11/2007, de 11 de octubre, mencionado, todos los canales y los servicios considerados de servicio público son de “libre acceso”, por lo cual se puede entender que se ofrecen de forma gratuita. Así, la gratuidad de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de la Generalitat, que constituye la función principal de la CCMA, y que se financia en gran parte a través de las aportaciones de la Generalitat con la finalidad de compensar los gastos que se derivan –de manera que la actividad principal de la CCMA no se somete a la regla de la oferta y la demanda ni a los riesgos del mercado–, teniendo en cuenta también su dependencia y vinculación a la Administración de la Generalitat, lleva a concluir que la CCMA, a efectos del Reglamento SEC, no es un productor de mercado.⁷

Conclusión

La Corporación Catalana de Medios Audiovisuales tiene la consideración de administración pública a los efectos de la LCSP, dado que es una entidad de derecho público que cumple los requisitos para ser considerada poder adjudicador, está vinculada a la Administración de la Generalitat de Catalunya y no se financia mayoritariamente con ingresos de mercado.

Barcelona, 15 de abril de 2026.

⁶ En la “Memoria consolidada correspondiente en el ejercicio anual acabado el 31 de diciembre de 2024 de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (ente público) y entidades dependientes”, contenida en las [cuentas anuales de 2024](#) de la CCMA, se expone que “el modelo de financiación para la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales procede de los presupuestos aprobados por la Generalitat de Catalunya en cada ejercicio, en el que se establecen las transferencias necesarias que se tienen que hacer al ente a través de la Generalitat de Catalunya. De estas transferencias que recibe, unas son para la realización de las inversiones en las empresas filiales y otras son para cubrir los gastos de explotación y otros gastos necesarios para prestar los servicios establecidos por la ley de la CCMA”.

⁷ En este sentido, en el Inventario de Entes del Sector Público (INVENTE) se indica que la [CCMA](#) pertenece al sector “S.1312 Administraciones Públicas: Administración Regional” con respecto a la clasificación de la contabilidad nacional. Esta misma clasificación en el sector de administraciones públicas también se indica respecto de su [filial](#).