



Informe 9/2026, de 15 d'abril, de la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya, sobre el grau de subjecció de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals a la normativa de contractació pública

Antecedents

La Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals (CCMA) ha sol·licitat informe a aquesta Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya sobre el seu grau de subjecció a la normativa de contractació pública, en funció de si ha de tenir la consideració d'administració pública o de poder adjudicador no administració pública.

L'escrit de petició d'informe exposa que la CCMA és l'entitat de dret públic, adscrita a l'Administració de la Generalitat, que gestiona el servei públic de comunicació audiovisual competència de la Generalitat de Catalunya, i que es regeix, principalment i quant al seu funcionament i organització, per la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya, i la Llei 11/2007, d'11 d'octubre, de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals.

D'altra banda, indica que d'acord amb l'article 3.3.b de la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic, la CCMA i les seves societats filials van ser considerades com a poders adjudicadors no administració pública; si bé en l'Informe 2/2025 de la Sindicatura de Comptes de Catalunya –en el qual s'inclou la fiscalització de la contractació de la CCMA en els exercicis 2021 i 2022–, s'ha considerat que la CCMA té la naturalesa d'administració pública a efectes de la normativa de contractació pública.

Per aquest motiu es planteja la qüestió de si “als efectes de la Llei de Contractes del Sector Públic, l'entitat de dret públic Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals té la consideració de poder adjudicador no administració pública o bé té la consideració de poder adjudicador administració pública”.

Consideracions jurídiques

I. D'acord amb els articles 3.1.a) i 4.1.b) 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, aquesta Junta Consultiva informa sobre les qüestions que, en matèria de contractació pública, li sotmetin, entre d'altres, les entitats del sector públic de l'Administració de la Generalitat. D'altra banda, l'article 11.1.a) del 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 legítimes.

II. La qüestió que es planteja se circumscriu a analitzar el grau de subjecció de la CCMA a la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (d'ara endavant, LCSP), en funció de si s'ha de considerar administració pública o poder adjudicador no administració pública, de manera que estigui subjecta de forma íntegra a la LCSP o n'estigui subjecta en menor intensitat, respectivament.

Per donar resposta a aquesta qüestió cal partir de la naturalesa jurídica de la CCMA, establerta en l'article 3 de la Llei 11/2007, d'11 d'octubre, de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals, com a entitat de dret públic amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar, que està adscrita formalment a l'Administració de la Generalitat per mitjà del departament competent en matèria audiovisual.

Atesa aquesta naturalesa jurídica, la determinació del nivell de subjecció a la LCSP, com a poder adjudicador o com a administració pública, requereix tenir en compte l'article 3.2 de la LCSP que estableix que, dins del sector públic, i als efectes de la mateixa LCSP, tenen la consideració d'administració pública, entre d'altres, les "entitats de dret públic, en les quals, tot i donar-se les circumstàncies (...) per poder ser considerats poder adjudicador i estar vinculats a una o diverses administracions públiques o dependents d'aquestes, no es financin majoritàriament amb ingressos de mercat" –el mateix precepte precisa que s'entén que es financen majoritàriament amb ingressos de mercat quan tenen la consideració de productor de mercat de conformitat amb el Sistema Europeu de Comptes.

Per tant, per tal que una entitat de dret públic vinculada a una administració, com és el cas de la CCMA, hagi de rebre la consideració d'administració pública a efectes de la LCSP, no ha de ser finançada majoritàriament amb ingressos de mercat i ha de complir els requisits, per tenir la consideració de poder adjudicador, recollits en l'article 3.3.d de la LCSP –que transposa el concepte d'organisme de dret públic comunitari recollit a l'article 2.1 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrer, sobre contractació pública–, ha de tenir personalitat jurídica pròpia, haver estat creada específicament per satisfer necessitats d'interès general que no tinguin caràcter industrial o mercantil, i estar sotmesa a un control efectiu per part d'una altra entitat que també tingui la consideració de poder adjudicador –sent necessari per a aquest darrer requisit que es compleixi una sola de les tres circumstàncies que evidencien l'existència d'aquest control, que són finançament majoritari de la seva activitat, control de la seva gestió o nomenament de més de la meitat dels membres del seu òrgan d'administració, direcció o vigilància.

III. Certament, la normativa que regeix la CCMA evidencia que, a més de tenir personalitat jurídica, ha estat creada per satisfer necessitats d'interès general que no tenen caràcter industrial ni mercantil, com és la prestació del servei públic de comunicació audiovisual de la Generalitat.¹ D'una banda, els articles 23.1 i 26.2 de la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de

¹ Cal recordar que, d'acord amb la jurisprudència del TJUE, constitueixen necessitats d'interès general que no tenen caràcter industrial o mercantil les que no se satisfan de forma efectiva mitjançant l'oferta de béns o serveis en el mercat i que, per raons d'interès general, l'Estat decideix satisfer per si mateix o respecte de les quals vol conservar una influència determinant (entre d'altres, sentències de 16 d'octubre de 2003 ([assumpte C-283/00](#)), de 27 de febrer de 2003 ([assumpte C-373/00](#)) i de 10 de

la comunicació audiovisual de Catalunya, preveuen que el compliment de les missions i els principis del servei públic de comunicació audiovisual de la Generalitat correspon a l'entitat de dret públic CCMA i a les societats mitjançant les quals es presta el servei, el qual es presta en règim de gestió directa per part de la Generalitat, dels ens locals de Catalunya o dels consorcis. D'altra banda, l'article 22 de la Llei 11/2007, d'11 d'octubre, esmentada, estableix que els principis inspiradors i les línies d'actuació de la programació de servei públic de la CCMA són, a més dels que estableix la legislació aplicable en matèria de comunicació audiovisual, els que fixen el mandat marc i el contracte programa –el qual, d'acord amb l'article 33.3 de la Llei 22/2005, de 29 de desembre, esmentada, ha de proveir els fons necessaris per a la prestació adequada del servei i, alhora, definir els objectius específics de servei públic que han de ser assumits per l'ens o l'organisme gestor–, i que “tots els canals i els serveis considerats de servei públic són de lliure accés”. A més, l'article 2 disposa que el servei públic de comunicació audiovisual de la Generalitat consisteix en la posada a disposició dels ciutadans de Catalunya d'un conjunt de continguts audiovisuals i dels altres serveis que es determinin en el contracte programa que la CCMA ha de subscriure amb el Govern de la Generalitat, orientats a satisfer les necessitats democràtiques, socials i culturals dels ciutadans, garantir un accés universal a la informació, la cultura i l'educació, difondre i promocionar la llengua catalana i oferir un entreteniment de qualitat.²

Aquesta satisfacció de necessitats d'interès general que no tenen caràcter industrial o mercantil, d'acord amb la normativa que regula el servei de comunicació audiovisual de Catalunya i el règim d'organització i d'actuació de la CCMA, no queda desvirtuada per la possibilitat d'operar en el mercat i oferir activitats comercials complementàries –prevista en l'article 31.5 de la Llei 22/2005, de 29 de desembre, esmentada, que en tot cas indica que la realització d'aquestes activitats no pot interferir en la prestació del servei públic com a funció principal de la CCMA–, ni pel fet que l'article 4 de la Llei 11/2007, d'11 d'octubre, sotmeti l'actuació de la CCMA al dret privat amb caràcter general.³

maig de 2001 ([assumpptes C-233/99 i C- 260/99](#)). A més, com també afirma el TJUE, aquesta apreciació “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” (Sentència de 5 d'octubre de 2017, [assumpte C-567/15](#)).

² D'acord amb el preàmbul de la Llei 22/2005, de 29 de desembre, ja esmentada, el servei públic de radiodifusió, com a activitat de subministrament o prestació de serveis audiovisuals, “s'orienta a la creació de les condicions necessàries que permetin la plena vigència de les llibertats d'expressió i comunicació, la plenitud del funcionament democràtic del sistema i la satisfacció adequada i efectiva de tot un seguit de drets i principis d'origen constitucional i estatutari, com ara el dret a l'educació i a l'accés a la cultura, l'impuls del coneixement i l'ús de la llengua catalana, i l'afavoriment de la cohesió i el pluralisme socials”.

³ Sobre la base de la jurisprudència del TJUE, aquesta Junta Consultiva ha assenyalat en l'[Informe 4/2015, de 27 d'abril](#), que “la qualificació formal de l'entitat com a subjecta a un règim privat no pot prejudicar l'absència d'una finalitat d'interès general, ni l'exercici d'una activitat exclusivament industrial o mercantil” i “la creació per part d'un ens públic territorial i l'atribució per part d'aquest de determinades tasques d'interès general són un indicador del caràcter de poder adjudicador de l'entitat” i que, tampoc “el fet que l'entitat dugui a terme activitats de caràcter industrial o mercantil no desvirtua la consideració d'haver estat creada per satisfer necessitats d'interès general, ni tan sols si la satisfacció d'aquestes necessitats constitueix una part relativament poc important de la seva activitat global”. A més, s'afegeix que “poden qualificar-se d'activitats conduents a la satisfacció de necessitats d'interès general aquelles sobre les quals els poders públics decideixen intervenir, encara que es

Pel que fa al compliment del requisit relatiu al control efectiu de l'entitat per part d'almenys un poder adjudicador, que es dona si un poder adjudicador finança majoritàriament la seva activitat, en controla la gestió o nomena més de la meitat dels membres de l'òrgan d'administració, direcció o vigilància, es constata que d'acord amb els articles 7 i 16 de la Llei 11/2007, d'11 d'octubre, esmentada, tots els membres dels òrgans de la CCMA –el Consell de Govern, el president o presidenta i el Consell Assessor de Continguts i de Programació– són elegits pel Parlament de Catalunya. A més, si bé la concurrència d'aquest requisit fa innecessària l'anàlisi de la resta, es pot apuntar que també semblen concórrer els altres dos, tant el relatiu al finançament, que serà objecte d'anàlisi a la consideració jurídica següent, com el relatiu al control de la gestió per part d'un poder adjudicador, ja que d'acord amb la normativa reguladora ja esmentada, la seva actuació se sotmet a control parlamentari, control del compliment de la funció de servei públic i control pressupostari i financer –els quals no comporten només un control *a posteriori* de la seva actuació, sinó un control permanent, tenint en compte que el mandat marc que aprova el Parlament i el contracte programa que subscriu la CCMA amb el Govern de la Generalitat són els instruments jurídics que regeixen el desenvolupament del servei públic que presta.⁴

En concret, el contracte programa determina els paràmetres d'eficiència econòmica i de garantia de qualitat dels serveis i fixa els criteris per a l'obtenció d'ingressos resultants de publicitat i altres fons –d'acord amb l'article 21 de la Llei 11/2007, d'11 d'octubre. Al respecte, l'article 29.2 de la Llei 22/2005, de 29 de desembre, estableix que “correspon al Parlament i al Consell de l'Audiovisual de Catalunya, d'acord amb les seves atribucions, de controlar que la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals compleix les missions de servei públic que li corresponen, i també del que estableix el contracte programa pel que fa als objectius específics derivats d'aquestes”.

Pel que fa al control pressupostari i financer, l'article 35 de la Llei 11/2007, d'11 d'octubre, esmentada, estableix el deure de la Sindicatura de Comptes d'informar el Parlament sobre la gestió econòmica i pressupostària de la CCMA i disposa que aquest control financer, que abasta tant la revisió dels seus comptes com la verificació del compliment de la normativa aplicable, s'efectua d'acord amb el que estableix l'article 71 del text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, de manera que pot incloure una auditoria financera i de legalitat per comprovar que l'activitat

duguin a terme en un entorn liberalitzat” i que, per tant, “el concepte de necessitats d'interès general que no tinguin caràcter industrial o mercantil no exclou les necessitats que també són o podrien ser satisfetes per empreses privades, de manera que l'actuació de l'entitat en règim de competència en el mercat no suposa, per si mateix, un indicador unívoc del caràcter mercantil o industrial de l'activitat de l'ens, atès que el que és rellevant és la seva finalitat d'interès general”.

⁴ En relació amb aquest criteri del control de la gestió, el TJUE va assenyalar en la Sentència de 3 de febrer de 2021 ([assumples C-155/19 i 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 bé recorda també 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”; i en la Sentència de 27 de febrer de 2003 ([assumpte C-373/00](#)), ja esmentada, 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”.

de l'entitat s'ajusta a la legalitat vigent i a les directrius del Govern i del departament competent en matèria de finances, i que les transferències que rep de la Generalitat s'han destinat a les finalitats previstes.

IV. Un cop constatat que la CCMA compleix els requisits per ser considerada poder adjudicador d'acord amb la normativa de contractació pública, per determinar si s'ha de considerar també administració pública a l'efecte de la dita normativa, cal verificar que es compleix el requisit relatiu que no es financi majoritàriament amb ingressos de mercat, per la qual cosa s'ha de descartar que tingui la consideració de productor de mercat segons el sistema europeu de comptes.⁵

Pel que fa al finançament de la CCMA, l'article 31 de la Llei 22/2005, de 29 de desembre, ja esmentada, disposa que el servei públic audiovisual de la Generalitat es finança principalment amb les aportacions pressupostàries que fa la Generalitat, i també amb la venda i la prestació de serveis i, de forma parcial i limitada, mitjançant la participació de la CCMA o les seves societats filials en el mercat publicitari. En aquest sentit, l'article 21.1.g) de la Llei 11/2007, d'11 d'octubre, també esmentada, estableix que el contracte programa que la CCMA ha de subscriure amb el Govern de la Generalitat ha de "dotar les partides anuals del pressupost de la Generalitat destinades a compensar el cost dels serveis de caràcter públic acordats".⁶

Certament, el servei públic de comunicació audiovisual de la Generalitat que presta la CCMA no està sotmès a cap contraprestació per part dels seus usuaris, sinó que d'acord amb l'article 22.2 de la Llei 11/2007, d'11 d'octubre, esmentat, tots els canals i els serveis considerats de servei públic són de "lliure accés", per la qual cosa es pot entendre que s'ofereixen de forma gratuïta. Així, la gratuïtat de la prestació del servei públic de comunicació audiovisual de la Generalitat, que constitueix la funció principal de la CCMA, i que es finança en gran part a través de les aportacions de la Generalitat amb la finalitat de compensar les despeses que se'n deriven –de manera que l'activitat principal de la CCMA no se sotmet a la regla de l'oferta i la demanda ni als riscos del

⁵ D'acord amb el Reglament (UE) 549/2013, de 21 de maig de 2013, relatiu al sistema europeu de comptes nacionals i regionals de la Unió Europea (d'ara endavant, Reglament SEC), es defineix el sector *administracions públiques* com aquell 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" (punt 2.111). Pel que fa als productors no de mercat, assenyala que una activitat es considera de mercat quan els béns i serveis es venen i es compren lliurement, de manera que els venedors busquen maximitzar els seus beneficis a llarg termini venent a qualsevol que pagui el preu i els compradors busquen maximitzar la seva utilitat comprant allò que millor satisfà les seves necessitats al preu proposat (punt 1.37); i que, al respecte, l'entitat ha de cobrir com a mínim el 50 % de les despeses mitjançant les seves vendes efectuades en un període perllongat de diversos anys (punts 20.29 i 3.19). D'altra banda, s'indica que els productors no de mercat "ofrecen toda o la mayor parte de su producción a terceros de forma gratuita o a precios económicamente no significativos" (punt 20.19).

⁶ En la "Memòria consolidada corresponent a l'exercici anual acabat el 31 de desembre de 2024 de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals (ens públic) i entitats dependents", continguda en els [comptes anuals de 2024](#) de la CCMA, s'exposa que "el model de finançament per a la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals procedeix dels pressupostos aprovats per la Generalitat de Catalunya en cada exercici, en què s'estableixen les transferències necessàries que s'han de fer a l'ens a través de la Generalitat de Catalunya. D'aquestes transferències que rep, unes són per a la realització de les inversions en les empreses filials i unes altres són per cobrir les despeses d'explotació i altres despeses necessàries per prestar els serveis establerts per la llei de la CCMA".

mercat—, tenint en compte també la seva dependència i vinculació a l'Administració de la Generalitat, porta a concloure que la CCMA, a efectes del Reglament SEC, no és un productor de mercat.⁷

Conclusió

La Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals té la consideració d'administració pública als efectes de la LCSP, atès que és una entitat de dret públic que compleix els requisits per ser considerada poder adjudicador, està vinculada a l'Administració de la Generalitat de Catalunya i no es finança majoritàriament amb ingressos de mercat.

Barcelona, 15 d'abril de 2026

⁷ En aquest sentit, en l'Inventari d'ens del sector públic (INVENTE) s'indica que la [CCMA](#) pertany al sector "S.1312 Administraciones Públicas: Administración Regional" pel que fa a la classificació de la comptabilitat nacional. Aquesta mateixa classificació al sector d'administracions públiques també s'indica respecte de la seva [filial](#).