

# 40 años de prestación de servicios públicos locales en la LBRL

ENCARNACIÓN MONTOYA MARTÍN

*Catedrática de Derecho Administrativo.  
Universidad de Sevilla*

- 1. Introducción**
- 2. Retrospectiva de las modificaciones del régimen de prestación de los servicios públicos locales en la LBRL**
- 3. Las competencias locales presupuesto de la prestación de actividades y servicios por las entidades locales**
  - 3.1. Ausencia de un concepto de competencia local y progresiva reducción de las materias del art. 25.2 LBRL
  - 3.2. Sistema de atribución de competencias
- 4. Los servicios públicos locales y sus modos de gestión**
  - 4.1. Concepto de servicio público local
  - 4.2. Control del impacto sobre la concurrencia y el mercado
  - 4.3. Los modos de gestión directa: el principio de prelación y las cargas justificativas. La incidencia de la LCSP: ¿encargos a medio propio o cooperación horizontal?
  - 4.4. Gestión indirecta o contractual: déficit de control
- 5. Digitalización de los servicios públicos locales**
- 6. Algunas conclusiones**
- 7. Bibliografía**

## Resumen

El estudio se centra en las modificaciones que han tenido lugar en el régimen de gestión de los servicios públicos locales a lo largo de 40 años de vigencia: la progresiva reducción de los servicios mínimos y los servicios reservados, la introducción de la perspectiva de la concurrencia o el mercado, la prelación entre los modos de gestión. Entre las normas que más han impactado en el régimen de gestión de los servicios públicos locales está la LCSP, no solo en el caso de la gestión indirecta o contractual, sino que se dedica especial atención a las posturas y dudas interpretativas relativas a la asimilación o no de los modos directos de gestión de los servicios públicos locales a través de entes personificados

*Artículo recibido el 09/06/2025; aceptado el 10/06/2025.*

—en particular, EPEL y sociedad mercantil local— a los medios propios y su régimen jurídico en el art. 32 LCSP.

Palabras clave: *servicio público local; modos de gestión; concurrencia; encargos a medios propios; contratación; control; digitalización.*

## **40 years of local public service provision under the LBRL**

### **Abstract**

*This article focuses on the modifications that have occurred in the management regime of local public services over 40 years. These changes include the progressive reduction of minimum and reserved services, the introduction of a competition or market perspective, and shifts in the prioritization of management modes. Among the regulations that have most significantly impacted on the management of local public services is the LBRL. While its influence on indirect or contractual management is evident, particular attention is given to the interpretive positions and uncertainties surrounding the assimilation of direct management modes—specifically through personified entities like EPELs and local trading companies—to “own resources” and their legal framework as outlined in Article 32 of the LCSP.*

*Keywords:* local public services; management modes; competition; in-house providing; contracting; control; digitalization.

## **1**

### **Introducción**

Constituye para mí una satisfacción participar en el reto de hacer una valoración de los cuarenta años de la promulgación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL), junto con reconocidos compañeros especialistas en derecho local. Este trabajo se centra en los servicios públicos locales y sus modos de gestión, excluyendo el régimen de la iniciativa económica local, que —aunque íntimamente imbricada con el régimen de la prestación de actividades y servicios— será analizada por el profesor Joaquín Tornos.

Con la promulgación de la LBRL culminaba el proceso de actualización del nuevo régimen local tras la publicación y entrada en vigor de la CE de 1978<sup>1</sup>. Así lo pone de manifiesto la propia exposición de motivos de la LBRL, que declara:

“Uno de los ámbitos en que mayores efectos produce y ha producido ya la aprobación de nuestra querida Constitución es el relativo a la Administración local tan necesitada de adaptación a la nueva realidad. En el día son numerosas las pruebas de la urgencia de definir desde el Estado el alcance de la autonomía que se reconoce a estas Entidades... La experiencia histórica demuestra de modo irrefutable que el florecimiento de la vida local presupone el disfrute de amplia autonomía nutrida por la participación auténtica de los vecinos. Es igualmente indudable que los entes locales precisan recursos suficientes, susceptibles de satisfacer las necesidades y de procurar los servicios que el administrado requiere y reclama”.

Así pues, y a grandes y elementales rasgos, el nuevo régimen local giraba en torno a la autonomía local, elemento vertebrador de la organización territorial del Estado social y democrático de derecho nacido de la CE, la participación de los vecinos, la suficiencia financiera y la satisfacción de las necesidades a través de la prestación de servicios a los vecinos.

Esta reflexión se centra en la prestación de servicios públicos locales y sus modos de gestión a lo largo de 40 años, haciendo en primer lugar un recorrido por las modificaciones legislativas que ha experimentado el régimen de prestación de los servicios públicos locales en la propia LBRL. Asimismo, tendremos que hacer referencia a la incidencia directa de otras normas en el régimen de la prestación de los servicios públicos locales, en particular, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector público (LRJSP), así como la legislación de contratos públicos, actual Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP). Por lo que respecta a la incidencia de la LRJSP hay que tener en cuenta una doble perspectiva: de una parte, los escasos preceptos básicos en materia de sector público institucional, y, de otra parte, los preceptos aplicables por remisión del art. 85bis LBRL a los organismos autónomos y entidades públicas empresariales locales (EPEL) como modos directos de prestación de los servicios públicos locales. Por lo que respecta a la LCSP, su incidencia no se limita a los modos de

---

1. La disposición derogatoria declaraba expresamente derogadas, entre otras, la Ley de Régimen Local, texto articulado y refundido, aprobada por Decreto de 24 de junio de 1955, y las normas provisionales dictadas entre 1975 y 1981, que sirvieron de base y permitieron la celebración de las primeras elecciones locales de la era moderna el 3 de abril de 1979. Puede verse Rivero Ysern (2014: 41-55).

gestión indirecta o contractual, sino también a los modos de gestión directa, donde se plantea la duda de si constituyen modalidades de cooperación vertical (medios propios) o, por el contrario, horizontal.

## 2

### **Retrospectiva de las modificaciones del régimen de prestación de los servicios públicos locales en la LBRL**

El régimen de los servicios públicos locales y sus modos de gestión, así como de la iniciativa económica local, que se contiene en la LBRL, es una materia bastante estable, pues ha sufrido solo puntuales modificaciones a lo largo de sus cuarenta años de vigencia, siendo sin duda la de mayor calado la llevada a cabo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local (LRSAL). Haremos una sintética referencia por orden cronológico a las reformas del régimen de prestación de los servicios públicos locales y sus modos de gestión por la LBRL.

La primera modificación de la LBRL viene de la mano de la corriente liberalizadora auspiciada por la UE en los años 90, que ha alcanzado a muchos de los tradicionales servicios económicos. Por lo demás, en virtud del art. 106.2 TFUE las restricciones a la competencia como consecuencia del establecimiento de un servicio público deben estar justificadas por la misión específica encomendada. El ámbito más o menos restringido que pueden tener los servicios públicos locales no es un obstáculo para que las restricciones puedan tener incidencia a nivel de la UE<sup>2</sup>. El Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica, liberaliza los servicios funerarios, que dejan de ser servicios públicos locales reservados en el art. 86.3 LBRL, aunque se mantienen entre la lista de competencias del art. 25.2, en el apartado *k) Cementerios y actividades funerarias*. Asimismo, la norma suprime del art. 26 LBRL los mataderos entre los servicios obligatorios para los municipios de más de 20 000 habitantes. Los mataderos dejaban de ser servicios municipales obligatorios para estos municipios, pero se mantenía su reserva legal a favor de las entidades locales, que podían seguir teniendo mataderos si así lo acordaban, incluso en régimen de monopolio, a tenor del art. 86.3 LBRL en su redacción originaria<sup>3</sup>. Los mataderos, mercados y lonjas

---

2. Campos Sánchez-Bordona (2004).

3. Véase Galán Vioque (2020).

centrales no serían objeto de devolución a la iniciativa privada, es decir, de *despublicatio* hasta la LRSAL<sup>4</sup>.

La Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, por la que se traspuso la Directiva 98/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, relativa a normas comunes para el mercado interior del gas, liberalizó el suministro de gas y suprimió del art. 86.3 LBRL este servicio como servicio reservado.

Podemos observar una progresiva reducción de los servicios obligatorios del art. 26, así como una progresiva reducción de los servicios públicos locales reservados, que el art. 86.2 LBRL ahora limita a abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros, aunque el Estado y las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios.

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (LMMGL) establece una nueva clasificación de las diversas formas de gestión; se limitó fundamentalmente a incorporar como modalidad de gestión directa la fórmula de la entidad pública empresarial para el ámbito local (EPEL), que la exposición de motivos justificó en ser “una figura que la experiencia ha demostrado eficaz en otras Administraciones públicas”<sup>5</sup>. Asimismo, declara “una regulación sustancial necesaria de los organismos autónomos y sociedades mercantiles con capital social público, hasta ahora sólo reguladas parcialmente en normas reglamentarias”. Pero solo supuso la incorporación a nivel local de la clasificación que de los organismos públicos realizaba la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y

4. Vid. Tribunal de Cuentas: *Informe de fiscalización de los servicios prestados en materia de mataderos y mercados en el sector público local*, n.º 1095, de 28 de mayo de 2015, disponible en <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.tcu.es/repositorio/6d6d2653-9f7b-4d0b-aeab-6a6ee428d7e8/11095.pdf>.

5. Vid. *Informe de fiscalización del Sector público local*, Ejercicio 2022, n.º 1578, de 23 de julio de 2024. A 31 de diciembre de 2022 el sector público local de España estaba compuesto por 12 930 entidades locales y 2701 entidades dependientes de las entidades locales registradas en el censo del TCU, de las cuales 57 entidades públicas empresariales. La forma jurídica más utilizada por las entidades locales para gestionar los servicios públicos a través de entidades instrumentales era la sociedad mercantil, que suponía el 47 % del total de las entidades dependientes, seguidas de los organismos autónomos, representando el 26 % del total. Analizando la evolución del número de entidades principales que forman el sector público local, se observa que su elevado número se mantiene estable a lo largo de los años, puesto que en los últimos diez años únicamente ha disminuido apenas un 1 %. En el caso de las entidades dependientes, desde el ejercicio 2018 se ha registrado un descenso del 6 %. Si bien el número total se mantiene en niveles similares cada ejercicio, la evolución por cada tipo de entidad instrumental no es homogénea: en los últimos cinco años, el número de organismos autónomos y sociedades mercantiles participadas al 100 % ha experimentado disminuciones del 16 % y 6 % respectivamente; sin embargo, el número de instituciones sin fin de lucro se ha visto incrementado de manera relevante, el 11 %.

Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE). La finalidad de la reforma fue uniformar las modalidades organizativas instrumentales a imagen y semejanza de la LOFAGE, aunque mientras la LOFAGE se situaba en el título III desde la vertiente de las modalidades de organización de la Administración institucional del Estado, en definitiva, la teoría de la organización, en cambio los arts. 85, 85.bis y 85.ter LBRL (tras la LMMGL) se posicionaban exclusivamente desde la más estrecha perspectiva necesitada de superación de las modalidades de gestión de los servicios públicos. La remisión que el art. 85.bis hace a la LOFAGE ha de entenderse hecha hoy a los arts. 98 a 102 para los organismos autónomos y 103 a 108 para las EPEL de la LRJSP y sus modificaciones. Téngase en cuenta que la disposición final trigésima cuarta de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, por la que se modifica la LRJSP, da una nueva redacción al concepto de EPE en el art. 103.1, al mandar que estas entidades se financien mayoritariamente con ingresos de mercado, “a excepción de aquellas que tengan la condición o reúnan los requisitos para ser declaradas medio propio personificado de conformidad con la Ley de Contratos del Sector Público”, requisito que reitera el apartado 3 del art. 107 respecto a su régimen económico-financiero, que dispone: “Se entiende que se financian mayoritariamente con ingresos de mercado cuando tengan la consideración de productor de mercado de conformidad con el Sistema Europeo de Cuentas”<sup>6</sup>. La Administración local, de nuevo la gran olvidada por el legislador estatal, vuelve a provocar la duda acerca del régimen de adaptación de las EPE locales a esta modificación, pues la nueva redacción dada a la disposición adicional cuarta, que regula la adaptación de entidades y organismos públicos existentes exclusivamente en el ámbito estatal, sencillamente las olvida.

La exportación del régimen estatal a la Administración local a través de la defectuosa técnica de la remisión a la LRJSP ha tenido entre sus virtudes aportar una definición o concepto de EPE para el ámbito local, dado el silencio de la LBRL, colmando dicha laguna en los casos en los que la normativa autonómica de régimen local no contemple la fórmula, o, previéndola, carezca de dicha definición. Constituye una salvedad la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía municipal de Andalucía (LAULA), cuyo art. 35 regula la Agencia pública empresarial local<sup>7</sup>.

---

6. Puede verse Montoya Martín (2022).

7. Por lo demás, como régimen básico aplicable a todo el sector público institucional (art. 2.2 LRJSP), los organismos autónomos, EPEL y sociedades mercantiles locales y mixtas se someten al sistema de supervisión continua y a la inscripción en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local, dependiente de la Intervención General de la Admi-

La LRSAL se promulga en el contexto de la crisis económico-financiera de 2008 y la necesidad de reducir el déficit. Supone la incorporación y el predominio de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera regulados por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera<sup>8</sup>. Los objetivos perseguidos por la LRSAL, según proclama su exposición de motivos, que inciden en el régimen de prestación de actividades y servicios por los entes locales, son: clarificación de las competencias municipales para evitar duplicidades, de forma que se haga valer el principio “una Administración una competencia”, porque incide en el gasto; racionalización de la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, y en particular la revisión del conjunto de las entidades instrumentales del sector público local<sup>9</sup>, sus órganos de gobierno y las retribuciones del personal al servicio de las corporaciones locales; un control financiero y presupuestario más riguroso y, por último, favorecer la iniciativa privada a través de la supresión de monopolios municipales heredados del pasado “y que recaen sobre sectores económicos pujantes en la actualidad”, y de la reforma de la iniciativa pública económica local (art. 86.1 LBRL).

La LRSAL eliminó del listado de las actividades o servicios esenciales reservados legalmente a las entidades locales en el art. 86.2 a los matade-

---

nistración del Estado (arts. 81-83 LRJSP). Datos accesibles a través de la aplicación INVENTE, de acceso libre en <https://www.pap.hacienda.gob.es/invente2/pagMenuPrincipalV2.aspx>.

8. Véanse unas reflexiones generales sobre la sostenibilidad ambiental y económico-financiera en Fernández Rodríguez (2016).

9. A través de la disposición adicional novena, que regula el redimensionamiento del sector público local, precepto declarado conforme a la CE por el FJ 6.b) STC 54/2017: “Las indicadas normas ‘generales’ imponen límites a la auto organización de las corporaciones locales, penetrando con ello en ámbitos donde la legislación ‘ha de ser, en principio, autonómica’ (STC 41/2016, FJ 5). No obstante, se está en este caso ante elementos comunes o uniformes que sirven a los principios constitucionales de eficiencia y economía (art. 31.2 CE), estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) y control (art. 136 CE) sin impedir el desarrollo de políticas propias por parte de las Comunidades Autónomas”. Y, en cuanto a las medidas “coyunturales” que prevé la misma disposición, el TC señala: “el Estado ‘no impone por sí, directamente, la supresión de entidades de diverso signo. Configura la desaparición como una consecuencia jurídica *ope legis* asociada al incumplimiento o como una potestad que pueden ejercer las Comunidades Autónomas o los propios entes locales, según los casos, una vez apreciado el señalado incumplimiento’. Así lo hemos destacado en la STC 44/2017, FJ 3”. También la STC 101/2017, en el FJ 5.b), con relación a esta disposición adicional novena.2 LBRL, afirma: “Las funciones de ‘control interno, en sus distintas modalidades (intervención, control financiero, incluida la auditoría de cuentas, y control de eficacia), son perfectamente compatibles con la garantía constitucional de la autonomía local’ (STC 44/2017, FJ 4, citando la STC 111/2016, FJ 5). La STC 143/2013, de 11 de julio, FJ 10, al abordar el control de eficacia que el artículo 136 LBRL atribuye al interventor municipal, declaró que ni el control interno ‘ni la circunstancia de que ello implicaría una valoración de la gestión económico-financiera llevada a cabo por los órganos de gobierno del Ayuntamiento suscitan reparos de índole constitucional, sino todo lo contrario, pues todo ello se ajusta plenamente a los principios generales de buena gestión financiera parcialmente constitucionalizados en el artículo 31.2 CE”. *Idem*, STC 107/2017, de 21 de septiembre.

ros, mercados y lonjas centrales, y suprime a los mercados de los servicios obligatorios para los municipios de más de 5000 habitantes. No obstante, mantuvo entre las competencias municipales propias, como sucedió con los servicios funerarios, las de “Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante”, en la letra i) del art. 25.2 LBRL. En cambio, los mataderos quedaron a partir de su entrada en vigor fuera del ámbito de las competencias municipales.

Asimismo, en el haber de la LRSAL se encuentra la incorporación de la perspectiva del impacto sobre el mercado y la concurrencia, tanto para la gestión de los servicios públicos reservados en régimen de monopolio ex art. 86.2 LBRL, como para el ejercicio de la iniciativa económica local, en virtud del art. 86.1 LBRL. Se erige en un criterio de control del ejercicio de actividades económicas y prestación de servicios públicos y sus modos de gestión, basado en la suficiente justificación de la medida y su proporcionalidad con relación a la afectación de la concurrencia en el mercado y por el mercado<sup>10</sup>.

Con todo, la reforma llevada a cabo por la LRSAL era insuficiente y sesgada, al primar solo el criterio económico, por lo que mal se acomoda a la intención “racionalizadora” anunciada en su título, pues actúa sobre un traje “viejo”, arrastrando sus insuficiencias y defectos. Una vez más, el legislador omitió abordar cuestiones técnicas tan elementales como la definición de competencia local —colmada por la legislación autonómica más reciente— o la superación del polisémico concepto de servicio público, dejando pasar la oportunidad para incorporar los conceptos de servicios de interés general y su diferenciación entre servicios económicos de interés general y servicios no económicos de interés general u obligaciones de servicio público, para acomodarse mejor al derecho comunitario.

La última reforma de calado de la LBRL en el tema que nos ocupa ha tenido lugar por el art. 128 del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo. La norma se produce en el contexto de la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante PRTR) que se encuadra en los planes nacionales que han elaborado los 27 Estados miembros de la UE para acogerse al Plan de Recuperación para Europa Next Generation EU, instrumento de estímulo económico aprobado por el Consejo Europeo el 21 de junio de 2020 en respuesta a la crisis sin precedentes causada por el coronavirus. Resultaba

---

10. Montoya Martín (2024).

imprescindible implementar determinadas reformas legislativas para no dilatar el cumplimiento de hitos y objetivos necesarios para obtener el cuarto desembolso fijado para el último semestre de 2023.

Las medidas que incluye persiguen, pues, con carácter preferente cumplir los compromisos asumidos ante las instituciones europeas. Partiendo de esta premisa, la reforma pretende la ejecución del Componente 11 del PRTR: “Modernización de las Administraciones públicas”, que persigue “la reforma y modernización de la Administración pública, con el fin de adaptarla a los retos de la sociedad contemporánea”, y, en concreto, del hito n.º 147 del PRTR<sup>11</sup>, en el que se contempla una modificación de la LBRL con el doble objetivo de acelerar y ampliar el despliegue de los servicios públicos locales, también a través de medios digitales como las aplicaciones, y apoyar a las ciudades pequeñas en su prestación de servicios públicos.

La reforma aborda temas de diferente naturaleza, pero, en lo que aquí importa para el régimen de prestación de servicios públicos locales, destacan la introducción del principio de diferenciación en un nuevo apartado 6 añadido al art. 25 LBRL, en la atribución de competencias municipales de acuerdo con la capacidad de gestión de las entidades correspondientes; los sistemas de gestión colaborativa para el cumplimiento de las competencias en municipios determinados de menos de 20 000 habitantes, en el nuevo art. 28, lo que, según la exposición de motivos del Real Decreto-ley 6/2023, facilitará la fijación de la población en estos y una mejor prestación de sus servicios públicos; y, por último, la accesibilidad de los servicios públicos a los vecinos, promoviendo la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación. La exposición de motivos de la norma destaca la especial importancia que tiene la adaptación de la Administración local en su conjunto a las nuevas posibilidades que permite el avance de las tecnologías de la información y la comunicación, y por tanto a la administración digital de los servicios locales, que han de verse beneficiados por el acceso a los mismos que estas nuevas posibilidades permiten a los vecinos al margen del lugar desde el que se prestan.

Como señala Campos Acuña<sup>12</sup>, uno de los ejes sobre los que había pivotado la reforma de 2013 era precisamente el sistema de atribución de competencias a los municipios, para evitar, por una parte, la asunción de competencias impropias, y, por otra, la atribución de nuevas competencias sin medios ni recursos para su ejercicio. El Real Decreto-ley refuerza dicha

---

11. Aprobado por Decisión del Consejo Europeo de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea, y actualizado mediante la Adenda al PRTR aprobada por el mismo Consejo el 16 de octubre de 2023.

12. Campos Acuña (2024).

cautela legal con el concepto del principio de diferenciación en la atribución de competencias propias. El nuevo apartado 6 del art. 25 establece lo siguiente: “Con carácter previo a la atribución de competencias a los municipios, de acuerdo con el principio de diferenciación, deberá realizarse una ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad local, dejando constancia de tal ponderación en la motivación del instrumento jurídico que realice la atribución competencial, ya sea en su parte expositiva o en la memoria justificativa correspondiente”.

En definitiva, se establece la obligatoriedad de ponderar la capacidad real de gestión de los diferentes municipios con carácter previo a la atribución a estos de competencias, pero no se indican los criterios a tener en cuenta en dicha ponderación, ni siquiera de modo ejemplificativo (tamaño, personal etc.), que quedará en manos de la norma atributiva de competencia. Tampoco establece el art. 25.6 LBRL —como ha puesto de manifiesto Burgar Arquimbau<sup>13</sup>— las consecuencias que de dicha ponderación puedan derivarse, ni si ello puede suponer un modelo asimétrico de competencias municipales en el conjunto del territorio nacional, permitiendo que algunos municipios pudieran alcanzar el máximo ámbito competencial posible frente a otros que verían este ámbito reducido por su menor capacidad de gestión. Lo cierto es que constituye otra manifestación del principio de diferenciación frente al de uniformidad introducido en el régimen local básico de la LBRL. A fin de evitar este riesgo de desigualdad, como señala Burgar Arquimbau, tampoco se prevén mecanismos para lograr reequilibrar esa menor capacidad gestora.

El RDL de 2023 introduce también sistemas de gestión colaborativa. La reforma efectuada por la LRSAL había vaciado de contenido el art. 28 LBRL, las denominadas “competencias impropias”, al que se dota ahora de entidad con la introducción de los denominados “sistemas de gestión colaborativa”. Estos sistemas se establecen como una fórmula de carácter potestativo, para determinados municipios de menos de 20 000 habitantes, con la finalidad de garantizar los recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y, en particular, para una prestación de calidad, financieramente sostenible, de los servicios públicos mínimos obligatorios, lo que señala a medidas con incidencia en el gasto público.

Sobre el concepto de estos sistemas, la norma apunta ya una serie de posibilidades mediante el recurso al uso de medidas de racionalización organizativa y de funcionamiento que, como señala Font i Llovet<sup>14</sup>, no indican una diferenciación competencial, sino una modulación o simplificación de procedi-

---

13. Burgar Arquimbau (2024).

14. Font i Llovet (2024).

mientos (actividad normativa, contratación, subvenciones, etc.), de garantía de la prestación de dichos servicios mediante fórmulas de gestión comunes o asociativas, de sostenimiento del personal en común con otro u otros municipios, y, en general, de fomento del desarrollo económico y social de los municipios.

No obstante, para la aplicación efectiva a un municipio de la gestión colaborativa se requerirá decisión en tal sentido de la comunidad autónoma respectiva, adoptada conforme a su legislación de régimen local propia, y, en todo caso, con la conformidad previa del municipio afectado y el informe de las entidades locales afectadas.

En definitiva, habrá que estar al desarrollo y regulación que, en su caso, realicen las CC. AA. sobre esta figura de gestión colaborativa.

Por último, se prevé la implementación de la digitalización de los servicios públicos locales<sup>15</sup>. En coherencia con el funcionamiento electrónico de las entidades locales, se introduce un nuevo art. 70 quater dirigido a promover una mayor accesibilidad de los vecinos a los servicios públicos locales a través de medios tecnológicos, y contribuir, así, a reducir la brecha digital, asunto sobre el que volveremos más adelante.

Este breve y esquemático recorrido nos permite concluir que las modificaciones de la LBRL que han incidido en el régimen de prestación de actividades y servicios públicos locales han sido: el contexto del ingreso de España en la UE, con la liberalización e introducción de la concurrencia en el mercado; los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el contexto de la crisis económica financiera de 2008 y en la necesidad de reducir el gasto y el déficit público; y, por último, la ejecución del PRTR en el marco del instrumento de financiación Plan de Recuperación para Europa *Next Generation EU*, para la superación de la crisis provocada por la pandemia de la COVID-19 y sus efectos. Cabalmente, ninguna de las reformas auspiciadas por el legislador básico estatal desde la promulgación de la LBRL ha tenido como objetivo la mejora y actualización global del régimen jurídico local; por ello, los déficits técnicos detectados en origen siguen llamativamente presentes.

### 3

## **Las competencias locales presupuesto de la prestación de actividades y servicios por las entidades locales**

La prestación de actividades y servicios por los entes locales tiene como presupuesto una definición positiva y actualizada de las competencias locales.

---

15. Cerrillo i Martínez (2022).

### 3.1

## Ausencia de un concepto de competencia local y progresiva reducción de las materias del art. 25.2 LBRL

Una de las mayores deficiencias que sigue aquejando la legislación básica estatal de régimen local es la ausencia de definición del concepto de competencia local, que, sin embargo, se ha subsanado por la más reciente normativa autonómica de régimen local<sup>16</sup>. Como es bien sabido, el art. 25.1 LBRL no contiene, ni antes de la reforma de la LRSAL ni después, una definición de competencia local. La LRSAL se limitó a reproducir el art. 25.1 LBRL con algún retoque reduccionista: “1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo”. Se ha suprimido, pues, “toda clase”.

Por su parte, el número 2 del art. 25 LBRL no contiene una lista de competencias locales propias, sino una simple lista de materias sobre las que en todo caso el legislador competente, sea estatal o autonómico, según el régimen constitucional de distribución de competencias, ha de reconocer competencias a las entidades locales. La vigente redacción del art. 25.2 LBRL ha reducido la lista de materias de competencia local, pues algunas se aminoran o encogen<sup>17</sup> y otras simplemente se suprimen por acción de la LRSAL, como defensa de los consumidores y usuarios (contemplada en el originario art. 25.2.g) o seguridad en los lugares públicos (art. 25.2.a). Sin duda, las más polémicas y llamativas han sido las modificaciones relacionadas con las competencias relativas a salud, servicios sociales y educación, por formar parte de las bases del Estado social: supresión de salud<sup>18</sup>, reducción de los servicios sociales en la letra e) del art. 25.2 a “evaluación e información, de situaciones de necesidad social, y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”<sup>19</sup>, y la mate-

16. Art. 7 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía local de Andalucía (LAULA); art. 15 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (LILE), y art. 12 de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura (LGAME).

17. Podemos citar “gestión de vivienda ahora sólo de protección pública y con criterios de sostenibilidad financiera”, o el medio ambiente, que ahora se limita al urbano (25.2.b LBRL), encogimiento que mal se acomoda a la necesaria lucha contra el cambio climático que ha de enfrentarse desde los municipios.

18. El art. 25.2.i) LBRL, en su redacción originaria, preveía en la lista de materias de competencia local la “Participación en la gestión de la atención primaria de la salud”.

19. El originario art. 25.2 LBRL declaraba la “Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”.

ria de educación, que se constriñe en el art. 25.2.n<sup>20</sup>. No obstante, y en contra del criterio que sostuvo el Consejo de Estado en su Dictamen 567/2013, de 26 de junio, el art. 25.2 no es un listado tasado o exhaustivo —así lo ha avalado el TC desde la primera de las sentencias dictadas en relación con la LRSAL, la 41/2016, de 3 de marzo—. El art. 25.2 solo enumera o reduce las materias que como estándar mínimo de autonomía local se reconocen en todos los municipios españoles (bases del art. 149.1.18 CE). También se suprimieron las competencias complementarias de las propias de otras Administraciones públicas, y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente, del art. 28 LBRL.

Por lo demás, se declara conforme a la CE el régimen de competencias y, en particular, de las competencias distintas de las propias y delegadas, sujetas a los requisitos de sostenibilidad financiera, del art. 7.4 LBRL<sup>21</sup>.

### 3.2

#### Sistema de atribución de competencias

Por su directa relación con la prestación de los servicios públicos, hay que recordar brevemente el régimen de las competencias locales introducido por la LRSAL.

Según el art. 7 LBRL, las competencias de las entidades locales se clasifican en competencias propias solo atribuidas por ley (arts. 7.1 y 25 LBRL) y delegadas, reguladas en el art. 27 LBRL. El resto de las competencias que ejercen las entidades locales que no sean atribuidas por ley o delegadas, innominadas por la LRSAL, pero calificadas por la doctrina<sup>22</sup> y el propio TC como genéricas propias, se someten al régimen restrictivo del apartado 4 del art. 7. Simultáneamente, la LRSAL suprimió el art. 28 LBRL, dedicado a las actividades complementarias, que disponía: “Los Municipios pueden rea-

20. Ahora se limita a “participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial”.

21. Afirma el TC: “Por eso la doctrina las ha denominado, en positivo, competencias ‘propias generales’. Se distinguen de las competencias propias del art. 25 LBRL, no por el nivel de autonomía de que dispone el municipio que las ejerce, sino por la forma en que están atribuidas. Si las reguladas en el art. 25 LBRL son competencias determinadas por la ley sectorial, las previstas en el art. 7.4 LBRL están directamente habilitadas por el legislador básico, quedando su ejercicio sujeto a la indicada serie de condiciones”.

22. Velasco Caballero (2014, 2017).

lizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente”.

En definitiva, los ejes de la reforma de la LRSAL en materia de competencias giraban en torno a impedir la atribución de competencias propias sin recursos económicos suficientes, así como a imposibilitar la asunción de competencias distintas de las propias o delegadas, excepto cumpliendo los requisitos impuestos por el número 4 del art. 7, es decir, que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y no se incurra en un supuesto de duplicidad por la ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública, requisitos a verificar a través de informes previos vinculantes de la Administración competente por razón de materia, en que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera.

Por su parte, la ley que atribuya competencias propias ha de cumplir los requisitos de evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad; prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones públicas, y garantizar que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración pública.

A ello se suma el principio de diferenciación añadido en el nuevo número 6 del art. 25 LBRL por el Real Decreto-ley 6/2023, al que ya se ha aludido.

Una vez más hay que subrayar que la autonomía municipal descansa en las competencias propias o atribuidas por ley ex art. 25 LBRL y en las competencias genéricas propias del art. 7.4 LBRL, también denominada cláusula general de competencias. Por el contrario, socava la autonomía municipal la denominada financiación condicionada, asunto pendiente de abordar por el legislador al estilo del sistema de reparto de competencias entre Estado y CC. AA. en materia de subvenciones acuñado por el TC tras la sentencia 13/1992, de 6 de febrero.

Puede afirmarse el fracaso completo de la reforma de la LRSAL, al menos en uno de sus objetivos principales: la reordenación de las competencias municipales en un sentido claramente reductor, encaminado a limitar la lista de materias de competencia local y prohibir el ejercicio de activida-

des complementarias; tal fue el ulterior desarrollo normativo autonómico, que ha jugado en favor de “dejar todo como está o desactivar la reforma”<sup>23</sup>; y, finalmente, la doctrina del TC con relación a las “inconstitucionalidades” de la LRSAL, a partir de la sentencia 41/2016. Pero, como ha puesto de relieve, entre otros, Rivero Ortega<sup>24</sup>, sobre todo una vez que se estabilizaron los presupuestos municipales y provinciales, las entidades locales han vuelto a asumir un protagonismo en la gestión de políticas públicas encaminadas a satisfacer las necesidades y aspiraciones de sus vecinos, en la medida en que así lo permitan sus ingresos. Las necesidades de nuevos servicios surgen en paralelo a las transformaciones de la sociedad: lucha contra el cambio climático, políticas de igualdad e inclusión, movilidad sostenible, etc.

## 4

### Los servicios públicos locales y sus modos de gestión

#### 4.1

#### Concepto de servicio público local

El art. 85.1 LBRL dispone que son servicios públicos locales “los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias”, fórmula que se mantiene desde su redacción primera. El concepto que maneja la LBRL de servicio público es equivalente a actividad local, con independencia de su régimen jurídico de derecho público o de derecho privado, así como de su titularidad, pues está ligado a la competencia. Y así lo ha reconocido la jurisprudencia: “Este concepto atiende no tanto a la idea de titularidad como a la de la competencia, de manera que la calificación de una determinada actividad prestacional como de servicio público local no convierte al correspondiente ente local en titular de dicha actividad ni excluye una eventual prestación a iniciativa de otras Administraciones públicas o a iniciativa de particulares. Así, cabe distinguir entre servicios de titularidad municipal y servicios públicos locales caracterizados: por la declaración formal o ‘publicatio’, la naturaleza prestacional, la necesidad de utilizar un procedimiento o forma de gestión de Derecho público y por el criterio teleológico de servir a fines señalados como de la competencia de la Entidad Local” (STS de 23 de mayo de 1997, RAr. 4065, FJ Sexto).

23. Vid. en Navarro y Zafra (2014) la normativa dictada por las CC. AA. para aclarar algunos de los términos de la LRSAL y, en último término, para blindarse en sus territorios de su aplicación. También, Pérez García (2015).

24. Rivero Ortega (2024: 56-57).

La Ley prescinde de la fundamental distinción entre actividades sujetas siempre al régimen de libre concurrencia por ser manifestación de la libre iniciativa económica pública (primer inciso del art. 128.2 CE), es decir, actividades económicas empresariales, y aquellas actividades que pueden estar excluidas de la concurrencia por estar reservadas (art. 128.2 CE), atribuida su titularidad al ente local, lo que habilita para que puedan ser prestadas en régimen de monopolio; así como actividades y servicios no reservados, pero que los entes locales, en el ejercicio de sus competencias, deciden ordenar y garantizar su prestación. Cabalmente, las mayores dudas se suscitan en relación con el régimen jurídico aplicable a los servicios públicos reservados o no, prestados en régimen de concurrencia, y la preocupación por aclarar el ámbito de aplicación del procedimiento de municipalización legalmente establecido del art. 97 TRLRL, que ha cobrado actualidad con ocasión del fenómeno de la remunicipalización o más precisamente de la reinternalización de servicios públicos o recuperación de la gestión directa, como ha señalado Tornos Mas<sup>25</sup>.

El art. 85.2 LBRL establece:

“Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación:

A) Gestión directa:

a) Gestión por la propia Entidad Local.

b) Organismo autónomo local.

c) Entidad pública empresarial local.

d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.

Solo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del inter-ventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

---

25. Tornos Mas (2017).

B) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

La forma de gestión por la que se opte deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos”.

La reforma de la LRSAL, como novedad, implanta en el art. 85.2 LBRL un procedimiento justificativo basado en principios de mayor sostenibilidad y eficiencia, así como un criterio de prelación entre los modos de gestión directa de los servicios públicos. El precepto limita la discrecionalidad de la Administración en la elección, primero entre la gestión directa y la gestión indirecta por medio de contrato u otras fórmulas, así como dentro de la gestión directa o por la propia Administración entre sus diferentes modalidades. Es lo que podemos denominar círculo de la racionalidad organizativa.

## 4.2

### **Control del impacto sobre la concurrencia y el mercado**

La LRSAL ha incorporado el análisis del impacto sobre el mercado y la concurrencia, ajeno en la versión prístina de la LBRL, tanto al ejercicio de la iniciativa económica local en el art. 86.1 LBRL como a la prestación de servicios públicos reservados ex art. 86.2 LBRL en régimen de monopolio (art. 97.2 TRRL), al añadir el informe del órgano de defensa de la competencia.

Recordemos que el art. 86.1 LBRL dispone:

“Las Entidades Locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias. En el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida habrá de justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial.

Corresponde al pleno de la respectiva Corporación local la aprobación del expediente, que determinará la forma concreta de gestión del servicio”.

Este análisis de mercado constituye una novedad. El marco regulador de la actividad ha de garantizar la igualdad de condiciones y la competencia leal entre los operadores económicos, sin otorgar privilegios a los operadores públicos, de manera que estos obtengan ventajas competitivas. Se ordena un análisis de la necesidad de la intervención en el mercado y de sus efectos como carga justificativa que se impone a la propia entidad local, aunque no se exige informe del órgano de la competencia, por contraste con su requerimiento en el caso de actividades reservadas que se presten en monopolio<sup>26</sup>.

Por su parte, el art. 86.2 regula los servicios públicos reservados ya reducidos a abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable. El párrafo segundo de este precepto manda lo siguiente: “La efectiva ejecución de estas actividades en régimen de monopolio requiere, además del acuerdo de aprobación del pleno de la correspondiente Corporación local, la aprobación por el órgano competente de la Comunidad Autónoma”.

Dejando de lado el análisis de las diferentes posturas doctrinales y jurisprudenciales acerca de cuándo procede seguir el denominado procedimiento de municipalización de servicios regulado en el art. 97 TRRL<sup>27</sup>, es decir, si además de para el ejercicio de actividades sujetas siempre al régimen de libre concurrencia del art. 86.1 LBRL por ser manifestación de la libre iniciativa pública económica (primer inciso del art. 128.2 CE), así como para las actividades reservadas prestadas en régimen de monopolio efectivo del art. 86.2 LBRL, también es preceptivo en el caso de servicios obligatorios, reservados o no, y facultativos que presten las entidades locales en régimen de concurrencia, asunto sobre el que nos hemos pronunciado recientemente<sup>28</sup>, lo que sí está claro es que la prestación de servicios reservados por el art. 86.2 LBRL en régimen de monopolio requiere, de una parte, la habilitación legal, el propio art. 86.2 o ley sectorial, y, de otra parte, la declaración de voluntad de la entidad local haciendo efectiva la reserva, a través del procedimiento del art. 97.2 TRRL, al que tras la LRSAL se añade el informe del órgano de defensa de la competencia a incluir en el expediente.

De lo que se trata es de someter a control la afectación a la concurrencia no justificada en el interés público y, por ende, en el bienestar de los ciudadanos. Se erige, pues, en un criterio de control del ejercicio de

26. Puede verse una valoración del impacto sobre el mercado del ejercicio de actividades en régimen de concurrencia del art. 86.1 LBRL en Montoya Martín (2024: 211-215).

27. Véanse León Acosta (2019); Ezquerro Huerva (2017); Merino Estrada (2019).

28. Montoya Martín (2023).

actividades económicas y de los servicios públicos y sus modos de gestión desde el ángulo de la concurrencia. Los posibles efectos sobre el mercado contrarios a la competencia cuyo fundamento constitucional se encuentra en el art. 38.1, libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, y art. 128.2 CE, son un indicador que ahora toma en consideración el legislador en el ámbito de la prestación de servicios públicos en régimen de monopolio, a través de la exigencia de informe del órgano de la competencia incorporado al art. 97.2 TRRL. Este informe ha de adjuntarse a la memoria justificativa.

Con anterioridad a la introducción de la exigencia de informe preceptivo del órgano de la competencia por la LRSAL, los órganos de defensa de la competencia han valorado el impacto sobre la competencia de las decisiones sobre la prestación de servicios públicos y sus formas de gestión, con ocasión de informes solicitados por el órgano autonómico competente para el control de legalidad del ejercicio de las actividades económicas de las entidades locales en régimen de monopolio. Estos informes, no exigidos por el art. 97 TRRL, antes de la LRSAL eran, pues, facultativos, además de no vinculantes. Si la memoria no contenía argumentos que justificasen la mayor eficiencia de la prestación del servicio público en régimen de monopolio frente a otra más competitiva en el mercado, en ocasiones el órgano autonómico competente en Administración local ha advertido la necesidad de completar el expediente administrativo con un “Informe en el que se analice la conveniencia o no del régimen de monopolio frente al de libre concurrencia”. Con carácter general en esta etapa anterior a la LRSAL, los órganos de defensa de la competencia, cuando se les ha requerido, han llevado a cabo un examen detallado y riguroso desde la perspectiva de la concurrencia y del mercado de los acuerdos relativos a la prestación de servicios públicos locales, a través del análisis de la justificación en la Memoria de la conveniencia y oportunidad de la medida, en particular, en sus aspectos sociales y económicos. Cabalmente, han elaborado una sólida doctrina antes de que la LRSAL incorporara la perspectiva de la competencia e impusiera su informe preceptivo.

Ahora, tras la LRSAL, en el art. 97.2 TRRL el informe tiene carácter preceptivo, pero no vinculante, siguiendo lo preceptuado en el art. 80.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). Otra cosa es la incidencia de su omisión sobre la validez del procedimiento y, por ende, del acuerdo de municipalización adoptado, y su consideración como causa de anulabilidad ex art. 48 LPAC, asunto sobre el que todavía no se han pronunciado los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

### 4.3

#### **Los modos de gestión directa: el principio de prelación y las cargas justificativas. La incidencia de la LCSP: ¿encargos a medio propio o cooperación horizontal?**

La LRSAL introdujo un criterio de prelación entre los modos de gestión directa, de manera que se impone la preferencia legal por la gestión indiferenciada por la propia entidad local o por la fórmula del organismo autónomo local. Prelación declarada constitucional por el TC desde la sentencia 41/2016 en su FJ 14<sup>29</sup>, al proclamar:

“El art. 149.1.18 CE da cobertura a una legislación básica sobre la gestión de servicios públicos locales [SSTC 103/2013, FJ 3 d); 143/2013, FJ 7], teniendo cuenta la estrecha conexión que toda regulación de servicios reservados (más o menos sustraídos al régimen de libre mercado) guarda con las opciones de ordenación general de la economía que la Constitución atribuye al Estado (art. 149.1.13 CE). La nueva ordenación básica responde a la finalidad de evitar la proliferación de personificaciones instrumentales o, más precisamente, de asegurar la sostenibilidad financiera y eficiencia de las que se creen; con independencia de la eficacia real del instrumento, expresa una opción, no solo legítima, sino estrechamente vinculada a determinados mandatos constitucionales (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE).

Desde la perspectiva de los entes locales, el art. 85.2 LBRL condiciona la autonomía local, pero no la vulnera en absoluto. Los entes locales conservan amplios espacios de opción organizativa. No puede ponerse reparos a la previsión de un informe del interventor local que valore la sostenibilidad financiera. Así resulta de la doctrina constitucional en relación con el control de eficacia que el art. 136 LBRL atribuye al interventor municipal. La STC 143/2013, FJ 10, declaró que ni ese control ‘ni la circunstancia de que ello implicaría una valoración de la gestión económico-financiera llevada a cabo por los órganos de gobierno del Ayuntamiento suscitan

---

29. “Bajo la óptica de las Comunidades Autónomas, esta regulación impone limitaciones a la legislación autonómica del régimen local que deben reputarse básicas. El art. 149.1.18 CE da cobertura a una legislación básica sobre la gestión de servicios públicos locales [SSTC 103/2013, FJ 3 d); 143/2013, FJ 7], teniendo cuenta la estrecha conexión que toda regulación de servicios reservados (más o menos sustraídos al régimen de libre mercado) guarda con las opciones de ordenación general de la economía que la Constitución atribuye al Estado (art. 149.1.13 CE). La nueva ordenación básica responde a la finalidad de evitar la proliferación de personificaciones instrumentales o, más precisamente, de asegurar la sostenibilidad financiera y eficiencia de las que se creen; con independencia de la eficacia real del instrumento, expresa una opción, no solo legítima, sino estrechamente vinculada a determinados mandatos constitucionales (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE)”.

reparos de índole constitucional, sino todo lo contrario, pues todo ello se ajusta plenamente a los principios generales de buena gestión financiera parcialmente constitucionalizados en el art. 31.2 CE<sup>30</sup>.”.

La entidad pública empresarial local y la sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública, solo podrán adoptarse cuando resulten más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Asimismo, se imponen cargas justificativas: memoria en que conste el asesoramiento recibido e informe del coste del servicio, e informe sobre sostenibilidad financiera y eficiencia de parte del interventor.

La legislación estatal de régimen local no hace alusión a ningún estándar de calidad de los servicios públicos locales. Se limita —como es sabido— a regular el coste efectivo de los servicios en el art. 116 ter, introducido por la LRSAL, en los siguientes términos: “1. Todas las Entidades Locales calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior”<sup>31</sup>. La LRSAL sencillamente se olvida de la calidad, y de la sostenibilidad ambiental y social.

La LCSP 2017 contiene una previsión general de los sistemas de cooperación vertical y horizontal en sus arts. 31-33. Por su parte, el art. 85 LBRL contempla las distintas formas de gestión de los servicios públicos locales y distingue entre gestión directa e indirecta. Solo para esta última se establece expresamente una conexión normativa con la legislación de contratación pública. La cuestión que se suscita es si los modos de gestión directa de los servicios públicos locales por medio de ente instrumental personificado, en particular EPEL y sociedad mercantil local, constituyen modalidades de cooperación vertical que se han de asimilar a los medios propios y régimen de sus encargos o, por el contrario, constituyen manifestación de la potestad organizatoria o cooperación horizontal completamente al margen de la normativa de la contratación pública y sus requerimientos. Las consecuencias de mantener una u otra tesis son muy relevantes en la práctica<sup>32</sup>.

30. *Idem*, SSTC 44/2017, de 27 de abril, y 107/2017, de 21 de septiembre, conflicto en defensa de la autonomía local 4292-2014.

31. Por Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, se han establecido los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales. Se trata de un indicador económico sin duda necesario, pero no suficiente.

32. *Vid.* Amoedo-Souto y Cutrín (2019: 413) plantean si ahora, para la gestión directa de un servicio público local, es necesaria la formalización de un título jurídico de encargo obligatorio

Con carácter preliminar, resulta oportuno, tal y como han analizado Fernández Ramos y Pérez Monguió<sup>33</sup>, ante la extensión e intensidad en el uso de los medios propios, la litigiosidad y dudas suscitadas sobre el cumplimiento de los requisitos que el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia en particular del TJUE exigen en su interpretación y aplicación, responder a una elemental cuestión previa: determinar si el encargo a medio propio es un recurso ordinario, en ejercicio de la potestad organizatoria, o, por el contrario, se trata de una técnica subsidiaria respecto al mercado o, incluso, excepcional. Pero téngase en cuenta que en este planteamiento subyace de manera implícita la adscripción de los autores a la tesis de la asimilación de los modos directos de gestión a la cooperación vertical o encargo a medio propio<sup>34</sup>.

La Directiva 2014/23/UE de concesiones, en su art. 2.1, reconoce expresamente el principio de libertad de administración de las autoridades nacionales, regionales y locales, “de conformidad con el Derecho nacional y de la Unión”. Seguidamente se explicita: “Dichas autoridades tienen libertad para decidir la mejor forma de gestionar la ejecución de obras o la prestación de servicios, en particular garantizando un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios en los servicios públicos. Dichas autoridades podrán optar por realizar sus funciones de interés público con recursos propios o en colaboración con otras autoridades o confiarlas a operadores económicos”. En el caso específico de prestación de servicios de interés general (no ya de servicios instrumentales y otras prestaciones), si bien la Directiva 2014/24/UE (art. 1.4) reconoce la libertad de los Estados miembros para organizar los servicios de interés económico general, en coherencia con la competencia que el TFUE (art. 14) reconoce a los Estados miembros para “prestar, encargar y financiar dichos servicios”, debe recordarse que el Protocolo n.º 26 al TFUE, sobre los servicios de interés general, reconoce expresamente la “amplia capacidad de discreción de las autori-

---

del servicio entre la Administración (o Administraciones, titular del mismo y sus personificaciones instrumentales). ¿Sería también necesario que, en consecuencia, tras la entrada en vigor de la LCSP, se someta la creación y funcionamiento de la personificación instrumental que gestiona directamente un servicio público local al régimen constitutivo de los medios propios que, como requisito necesario para la existencia de un encargo obligatorio, regulan el art. 32 LCSP y el art. 86 LRJSP?

33. Fernández y Pérez (2022).

34. Consideran que una determinación restrictiva que supeditara la opción por el medio propio a la insuficiencia del mercado o, más aún, que configurara aquella como una opción de carácter excepcional, debería adoptarse de modo explícito en una norma con rango de ley. Piénsese además que, en el caso de servicios públicos locales (no en el supuesto de prestaciones instrumentales), quedaría afectada la autonomía local.

dades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los servicios de interés económico general lo más cercanos posible a las necesidades de los usuarios”.

La Administración pública puede libremente decidir acudir al encargo a un medio propio o a la contratación pública. El encargo se configura como una manifestación de la potestad de autoorganización y como una alternativa a la contratación pública, tanto por nuestro ordenamiento jurídico como por el art. 12 de la Directiva 2014/24/UE<sup>35</sup>. Para el TJUE lo que debe ser objeto de interpretación estricta son los requisitos para que una entidad pueda ser considerada medio propio, porque constituye la delgada línea que determina la aplicación o no de las directivas comunitarias.

Compartimos la conclusión a la que llegan los citados autores de que “en la actualidad y con carácter general, en contra de lo expresado por algunas instituciones, el encargo a medios propios no presenta un carácter excepcional, sino que se trata de una opción organizativa ordinaria”. Se trata esta de una opción de gestión pública que entra en el ámbito de la llamada discrecionalidad técnica, y como tal está sujeta al cumplimiento de determinadas exigencias, tanto materiales como formales, que se derivan del conjunto del ordenamiento: en particular, debe dejarse constancia de la ausencia de medios directos internos para ejecutar las prestaciones, así como de la idoneidad formal (adecuación al objeto social, debiéndose evitar declaraciones omnicomprendivas, de medios “para todo”) y material (suficiencia de medios) del medio propio para ejecutar cada concreto encargo.

Asimismo, en virtud del principio de eficiencia, aplicable en especial a la gestión de los recursos públicos, y precisamente por el carácter discrecional de la decisión, debe motivarse la elección del medio propio en lugar del recurso al mercado mediante la licitación del contrato. Se trata de un deber de motivación.

Como hemos señalado anteriormente, se distinguen dos posiciones: de una parte, la que entiende que a los modos de gestión directa de los servicios públicos locales personificados del art. 85.2 A) LBRL, es decir, OAL, EPEL y sociedad mercantil local, se les aplica el régimen de los encargos a medios propios o cooperación vertical o autoaprovisionamiento, de acuerdo con el derecho comunitario y los arts. 31-33 LCSP; de otra parte, la que entiende que se trata de una cooperación horizontal, manifestación de la potestad organizatoria, y, en consecuencia, no están sujetos a los requisitos propios del encargo a medio propios, pues no se regulan en las directivas porque quedan extramuros. Esta postura, minoritaria en la doctrina, la sostiene Vilalta.

---

35. Criterio que mantiene la Resolución del TACRC n.º 696/2022, de 16 de junio.

La primera postura es la mayoritaria<sup>36</sup>, y se basa en los argumentos que expone con claridad Ezquerria Huerva<sup>37</sup>.

La LCSP no recoge ninguna previsión normativa en el sentido de la que establecía el art. 8.2 del TRLCSP ya derogado, y cuyo objeto era definir el contrato de gestión de servicios públicos: “Las disposiciones de esta Ley referidas a este contrato no serán aplicables a los supuestos en 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”<sup>38</sup>. Calificada como regla de prevalencia de la regulación organizativa de la LBRL en materia de gestión directa de los servicios municipales frente a la ley de contratos, reguladora de la gestión indirecta, que se “ha perdido” en el proceso de trasposición y refundición en una sola ley de las directivas 23 (la Directiva reguladora de la concesión de servicios) y 24 (la Directiva general)<sup>39</sup>.

Para el legislador la opción de las Administraciones públicas por la gestión directa de sus servicios a través de una personificación interpuesta formaba parte exclusivamente de su potestad de organización, la cual se desarrollaba en este punto al margen de la legislación de contratos del sector público, por lo que era innecesario que la Administración tuviese que justificar la no apertura de la atribución de la gestión del servicio a concurrencia competitiva y, del mismo modo, no resultaban de aplicación las condiciones legales de los encargos a medios propios.

La vigente LCSP no ha recogido ninguna previsión similar en relación con el contrato de concesión de servicios —dado que se ha suprimido el contrato de gestión de servicios públicos—, por lo que, sin negar que la elección de la gestión directa como forma de gestión de sus servicios integra la potestad organizativa de la Administración, cuando la gestión se realice mediante la creación de un organismo autónomo, una EPE o una sociedad

36. Amoedo-Souto y Cutrín (2019). También, implícitamente, Fernández y Pérez (2022) y Noguera de la Muela (2022: 45), quien afirma: “Además, de acuerdo con diversa normativa local (arts. 85 de la LBRL, 189.2, 211 y 229 del ROAS, y 127.1 del RSCL) el ente gestor directo instrumental del servicio público local no recibe la autoridad oficial ni actúa con autonomía decisoria y financiera, conservando el municipio titular de la competencia, las potestades de dirección y fiscalización, no cumpliéndose con las exigencias perfiladas por el TJUE en su jurisprudencia sobre la transferencia de competencias”.

37. Ezquerria Huerva (2018).

38. Amoedo-Souto y Cutrín (2019), con relación al art. 8.2 del TRLCSP, afirman que “ha desempeñado durante años el papel de un cambio de agujas entre el grupo normativo local (construido en este punto alrededor de la articulación de las potestades de autoorganización municipal para la prestación de servicios públicos) y el grupo normativo de contratos públicos (construido fundamentalmente desde el punto de vista de las garantías de publicidad, concurrencia e igualdad en la selección del contratista que deba prestar un determinado servicio”.

39. De nuevo, Amoedo-Souto y Cutrín (2019).

mercantil de capital íntegramente público es preciso dar cumplimiento a los requerimientos jurídicos de los encargos a los medios propios.

El párrafo segundo del art. 32.7.b) LCSP, dentro del art. 32 dedicado a los encargos de los poderes adjudicadores a medios propios personificados, en su primer párrafo dispone: “el importe de las prestaciones parciales que el medio propio pueda contratar con terceros no excederá del 50 por ciento de la cuantía del encargo”. A continuación, excluye de dicha limitación en su párrafo segundo “a los contratos de obras que celebren los medios propios a los que se les haya encargado una concesión, ya sea de obras o de servicios. Igualmente, no será de aplicación en los supuestos en los 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”.

La conclusión es que la elección de la forma de gestión de los servicios de su competencia por parte de los municipios es sin duda una manifestación de su potestad organizativa que no desplaza ni anula la vigencia y el deber jurídico de cumplir con la normativa sobre contratación pública, según la cual, para que la Administración pueda encargar el objeto propio de un contrato a un tercero, dicho tercero ha de tener la consideración de medio propio en los términos que en la actualidad derivan del art. 32 LCSP.

Arimany Lamoglia<sup>40</sup> también aboga por la existencia de cooperación vertical. La calificación de una operación, y de la relación resultante, como transferencia de competencias o como encargo a medio propio, debe realizarse casuísticamente y sin ignorar el derecho comunitario. No es suficiente apelar a la descentralización funcional para afirmar un resultado de transferencia de competencias o de delegación subjetiva. Ciertamente, este de la descentralización funcional es un concepto que evoca un cierto desplazamiento competencial, pero los supuestos que pueden integrarse en el mismo no tienen por qué cubrir necesariamente los requisitos que derivan de la doctrina de la STJUE de 21 de diciembre de 2016, dictada en el asunto C-51/15 Remondis<sup>41</sup>. Tampoco es suficiente aludir al carácter instrumental

40. Arimany Lamoglia (2020).

41. Arimany Lamoglia (2020) recuerda que la sentencia Remondis exige, en sentido positivo, el ejercicio de la función pública con autonomía e independencia “plenas” y bajo la propia responsabilidad, y, en sentido negativo, la ausencia de interferencias, por parte de la entidad cedente, en la ejecución de la función transferida. Se admite, es verdad, un cierto grado de influencia, que, por pura lógica, no puede destruir las exigencias que acaban de mencionarse. Así, se indica que el control admitido en tal caso es más bien un control de tipo político, limitado a cuestiones de tipo institucional (nombramientos, modificaciones estatutarias) o al cumplimiento de las leyes, un control más difuso que el que se exige para la calificación como medio propio.

del ente gestor para inclinar definitivamente la balanza hacia la existencia de control y de encargo al medio propio.

El municipio es el titular de la competencia y conserva las potestades que son corolario de la misma, incluida la potestad de dirección y control del gestor del servicio. El gestor directo instrumental no recibe las potestades públicas municipales corolario de la competencia sobre el servicio, ni actúa con suficiente autonomía decisoria y financiera. Por lo que se concluye: “De momento, propongo desterrar la tendencia a identificar, sin más, gestión directa descentralizada de servicios públicos locales con transferencia de competencias no concernida por la LCSP de 2017”<sup>42</sup>.

La postura minoritaria que considera que se trata de una cooperación horizontal es defendida por Vilalta Reixach<sup>43</sup>, que toma como punto de partida el art. 1.6 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero, y la STJUE de 21 de diciembre de 2016, asunto C-51/15, Remondis GmbH, para concluir que, esencialmente, los supuestos de transferencias de competencias entre entidades públicas excluidos del ámbito contractual deberían suponer, como mínimo, dos consecuencias:

- Asunción de responsabilidades y autonomía decisoria.  
Lo determinante es que dicha transferencia debe suponer realmente la asunción de las responsabilidades vinculadas a la competencia que se transfiere; en particular, de la obligación de cumplir las funciones que implica dicha competencia y los poderes que son el corolario de esta.
- Ausencia de retribución y autonomía financiera.  
A diferencia de los contratos públicos, que son siempre onerosos (art. 2.1 LCSP), cuando hablamos de transferencia de competencias entre entidades públicas deberíamos poder acreditar, tal como prevé el artículo 1.6 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero, que los intercambios patrimoniales que puedan producirse no se deben a una mera retribución por la ejecución de un contrato, de carácter sinalagmático, sino que son un elemento accesorio de dicha operación. “En otras palabras, que no estamos ante el pago de un precio por la realización de una prestación sino que, salvando las distancias, podríamos decir que estas aportaciones tendrían una naturaleza cuasi-subsuncional, en tanto que se configurarían como una consecuencia lógica de la atribución competencial efectuada”.

---

42. Arimany Lamoglia (2020: 178).

43. Puede verse Vilalta Reixach (2018, 2019).

Esta diferenciación permite distinguir la dualidad de regímenes jurídicos. Mientras los encargos a medios propios personificados se sujetan a los estrictos límites previstos en el art. 32 de la LCSP, los supuestos de transferencias de competencias entre entidades públicas, al no tener la consideración de contratos públicos (ex art. 2.1 LCSP), quedarían fuera del ámbito de aplicación de la LCSP y de sus condicionantes: por ejemplo, las limitaciones a la subcontratación o la necesidad de que la entidad que recibe dicha transferencia realice la mayor parte de su actividad para la entidad de que dependa.

La diferenciación entre cooperación vertical y horizontal y sus consecuencias jurídicas es plenamente acertada, lo que resulta más difícil es encontrar un OAL, EPEL o sociedad mercantil local, modos directos de prestación de servicios públicos locales que respondan a los requisitos de la descentralización de competencias en el sentido de la cooperación horizontal: asunción de responsabilidades y autonomía decisoria, y ausencia de retribución y autonomía financiera.

Esta diferenciación se acoge en la Instrucción relativa a la descentralización funcional y a los medios propios del Ayuntamiento de Barcelona —*Gaseta Municipal del Ayuntamiento de Barcelona* de 30 de julio de 2018—<sup>44</sup>, en la que se prevé que la asignación de la gestión de determinados servicios, actividades o competencias, por parte del Ayuntamiento de Barcelona, a entes o sociedades que conforman supuestos de descentralización funcional o personificaciones de servicio, no constituye un encargo a medios propios en el sentido del art. 32 de la LCSP. Y, por lo tanto, estas fórmulas de gestión directa no deben formalizarse de la manera prevista en el art. 32 de la LCSP.

Anteriormente, el Acuerdo 75/2017, de 4 de julio de 2017, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto frente a la decisión del Pleno Municipal del Ayuntamiento de Huesca de 31 de mayo de 2017, que aprueba la encomienda de gestión del servicio de limpieza viaria del municipio de Huesca al Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de la Agrupación núm. 1 de Huesca, a través de su medio propio, la empresa pública GRHUSA, considera que la decisión municipal de “reinternalización” del servicio para prestar, mediante gestión directa, una actividad que antes estaba externalizada mediante un contrato de servicios (una vez concluido este), es propia de la

44. Disponible en [chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/110771/1/GM\\_Instrucci%c3%b3\\_Descentralitzaci%c3%b3\\_2018.pdf](chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/110771/1/GM_Instrucci%c3%b3_Descentralitzaci%c3%b3_2018.pdf).

esfera de organización pública y, por ello, es ajena, como tal, a la normativa de contratación pública<sup>45</sup>.

El Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, en su Resolución 113/2018, de 20 de junio, ha hecho suya dicha interpretación. Inadmite un recurso especial en materia de contratación, interpuesto contra un acuerdo plenario municipal mediante el que se constituye la entidad pública empresarial local "TERRASSA CICLE DE L'AIGUA, EPEL", se aprueban sus estatutos y asume la efectiva prestación del servicio a partir de la finalización de la prórroga forzosa del contrato anterior, precisamente por considerar que no estamos ante un encargo a medio propio. Reproducimos los fundamentos más destacados:

"En otro orden de consideraciones, cuando los poderes públicos adoptan una decisión de internalización y, en el mismo acto, acuerdan la creación de la personificación a la que se le atribuyen las competencias y funciones que corresponden para la gestión del servicio, no resulta equivalente a una relación jurídica onerosa sujeta a la legislación de contratos, porque es una potestad que se enmarca en el principio de libertad. Es más, la aplicación en estos supuestos de los requisitos establecidos para los encargos a medios propios por la normativa comunitaria de contratos puede llegar a ser baladí, ya que concurre la dependencia de la nueva entidad respecto de la administración que la crea y, además, su finalidad es acotada al servicio público objeto de la reinternalización.

[...] sólo procederá el análisis de la concurrencia de los requisitos de estas fórmulas de cooperación pública cuando, previamente, el ente público competente ha decidido una forma de gestión que implica la formulación de un contrato oneroso sujeto a la normativa de contratación con un tercero –sea público o privado–; y no resulta procedente efectuar dicho análisis, por tanto, cuando la decisión inicial de la Administración es la adopción de una fórmula de gestión directa del servicio que se sitúa fuera del perímetro de la contratación pública, aunque el esquema de ésta pueda resultar formalmente análogo con alguna de las fórmulas de cooperación vertical.

Además, a pesar de la coincidencia del esquema formal de las relaciones en ambas fórmulas, hay que tener en cuenta un elemento adicional y distinguir también aquellos casos en los que se opta por la creación de una EPEL con un objeto social circunscrito exclusivamente a la

---

45. Vid. STSJ de Aragón n.º 114/2020, de 4 de marzo de 2020, rec. 194/2017, que resuelve recurso contra este acuerdo.

gestión del abastecimiento del agua al municipio, de aquellos casos en los que se opta por el uso de una amplia para el ejercicio de diferentes actividades económicas. En el caso recurrido, el Ayuntamiento de Terrassa crea una EPEL con las características del primer supuesto, por lo que resulta que la propia empresa municipal es el instrumento de gestión directa del servicio público de abastecimiento del agua en términos globales y no sólo para la ejecución de actividades materiales singulares vinculadas al servicio.

Desde esta perspectiva, el acuerdo por el que se acuerda la prestación directa del servicio mediante la EPEL se sitúa dentro del perímetro de las potestades de autoorganización por las que se transfieren competencias y responsabilidades entre poderes adjudicadores en los términos del artículo 1.6 de la Directiva 2014/24/UE”.

En este sentido también se manifiesta la Resolución 206/2023, de 14 de abril, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (TARCJA), recursos acumulados 85/2023, 113/2023 y 120/2023, contra un acto que sería constitutivo de una transferencia de competencias que habría realizado el Ayuntamiento de Almonte (Huelva), que tendría por objeto la prestación de los servicios de abastecimiento de agua, alcantarillado y depuración de los núcleos de Matalascañas y El Rocío, y los de alcantarillado y depuración del núcleo de Almonte, atribuible al Pleno del Ayuntamiento de Almonte (Huelva), Expte. C-339/2017, al resultar que no es susceptible de recurso especial en materia de contratación. Declara:

“Si bien la LCSP contiene una previsión general de los sistemas de cooperación vertical y horizontal en su art. 31 y además regula la primera, o, lo que es lo mismo, los encargos de los poderes adjudicadores a medios propios personificados en su art. 32, sin embargo, la LCSP no contiene ninguna referencia a la transferencia de competencias. Se ha de acudir al art. 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), para observar entre las distintas formas de gestión de los servicios públicos locales a la transferencia de competencias cuando se distingue entre gestión directa e indirecta. Solo para esta última se establece expresamente, en dicho precepto, una conexión normativa con la legislación de contratación pública [...].

En este orden de cosas, la calificación jurídica de las relaciones entre el ente local, en nuestro caso, el municipio, y el ente instrumental de gestión directa descentralizada de actividades económicas constitutivas de servicio público local, bien a través de una entidad pública local (pública), o a través de una sociedad mercantil local (privada) da lugar a que pueda distinguirse entre una gestión directa propia, y una im-

propia, que sería aquella relación que se produce por la delegación o transferencia de competencias. Al respecto, únicamente se dirá que la calificación jurídica, en una u otra dirección, adquiere relieve, puesto que, la transferencia de competencias, por una parte, y encargo a medio propio, por otra, responden a presupuestos fácticos, condicionantes y consecuencias de un régimen jurídico muy distinto, pues si al medio propio se le exige, para serlo, además de una sujeción a control, una actividad en el mercado más limitada, ello sin embargo en teoría no es predicable de la transferencia de competencias que recibe un ente cesionario de competencias. Así, si el encargo a medio propio puede llegar a ser anulable (art. 40.c) LCSP) y susceptible de recurso especial en materia de contratación (art. 44.2.e) LCSP), la ilegalidad de una transferencia de competencias real no puede hacerse valer a través de tal medio de impugnación porque no está expresamente recogido en la LCSP (art.44)”.

Se concluye que las transferencias de competencias no constituyen un contrato ni contienen una prestación contractual, y, en ese sentido, ni siquiera se ven afectadas por las directivas. Por todo ello es por lo que, al no estar formalizado un encargo como tal, sino ser el objeto del recurso una transferencia de competencias realizada en el ámbito del régimen jurídico del derecho administrativo local, que no se encuentra dentro del ámbito del objeto del recurso especial ex art. 44 LCSP, procede la inadmisión, sin perjuicio de que la cuestión suscitada pueda ser objeto de pretensión por las partes en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

En este sentido se pronuncia también la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Cataluña en su informe 9/2019, de 3 de octubre, cuyo asunto es: “El ejercicio de competencias y los medios propios personificados”, y que se refiere a una consulta del Ayuntamiento de Figueres con relación a la sociedad privada plurimunicipal Figueres Serveis:

“Desde la alcaldía del Ayuntamiento de Figueres se plantea si una sociedad municipal lleva a cabo la gestión de un servicio por tener atribuida la competencia, de manera que no procede la declaración de medio propio ni articular la prestación del servicio por vía de encargos, o si ‘por el contrario, en todas aquellas actividades que los Estatutos consideran que la entidad es medio propio y servicio técnico del Ayuntamiento de Figueres, a pesar de también configurar su objeto social, hace falta hacer un encargo de gestión por parte del poder adjudicador”.

La Junta Consultiva parte de la distinción entre la gestión directa de un determinado servicio público local, competencia de una entidad local, a través de una entidad instrumental —en el caso en que se atribuye la com-

petencia para la gestión de un servicio público que comporta el desarrollo de un conjunto de actividades y de actuaciones que son necesarias para prestarlo—, y los supuestos en que la entidad local encarga a la entidad instrumental la simple prestación de un servicio o la realización de una actividad económica concreta<sup>46</sup>.

Y afirma:

“Por lo tanto, hay que responder a la cuestión planteada en el sentido de que si una empresa gestiona un servicio por tener atribuida la competencia en virtud de su norma de creación o de otro título, tal como se desprende de la petición de informe –en la medida en que la entidad gestionaría el servicio como actividad propia para la cual fue creada (teniendo en cuenta que son actividades que conforman el objeto social) y no con motivo de un encargo recibido como medio propio del poder adjudicador que la ha creado–, la gestión del servicio por parte de esta sociedad proviene de dicha atribución, sin que se requiera, ni proceda, un encargo como medio propio, ni ningún otro título habilitante.

Adicionalmente, se considera conveniente precisar, vista la afirmación que contiene el informe enviado junto con la consulta, sobre la necesidad de distinguir los supuestos de ejercicio de una competencia atribuida y los de configuración de una sociedad como medio propio ‘para encargarle la realización de otros servicios diferentes a aquellos que constituyen su objeto social’, que las actividades que se encarguen a las entidades de que tengan la consideración de medio propio si bien, como se ha dicho, no tienen que ser las propias de las competencias que ya tiene atribuidas, sí que tienen que estar también incluidas, necesariamente, en su objeto social, a fin de que puedan ser objeto de encargo –y como no puede ser de otra forma, para que pueda llevarlas a cabo. De hecho, el propio artículo 32 de la LCSP hace mención, al hacer referencia a la obligación de los medios propios personificados de publicar en la plataforma de contratación correspondiente su condición como tal, respecto de qué poderes adjudicadores ‘y los sectores de actividad que están comprendidos en su objeto social y en los cuales sería apto para ejecutar las prestaciones que tengan que ser objeto de encargo’.”.

---

46. En el Informe 1/2019, de 13 de marzo, relativo al análisis de los requisitos de los medios propios personificados, se apuntó ya la distinción entre el supuesto de que se cree una entidad para el ejercicio de una determinada competencia que se le atribuya —caso en el cual la realización de actividades para dicho ejercicio ya no se tiene que vehicular por la vía de encargos como medio propio— y el de que se cree una entidad que, a pesar de tener personificación jurídica diferenciada del ente que la cree y controle, sea un medio propio de este. También el Informe 5/2019, de 30 de mayo.

La conclusión es la siguiente:

“Si una entidad del sector público gestiona un servicio por tener atribuida la competencia en virtud de su norma de creación o de otro título, la gestión del servicio por parte de esta entidad proviene de dicha atribución, sin que se requiera, ni proceda, un encargo como medio propio, ni ningún otro título habilitante.

En todo caso, las actividades que se encarguen a las entidades de que tengan la consideración de medio propio tienen que estar incluidas en su objeto social”.

Así pues, una cosa es la atribución de la gestión directa de un servicio público a un ente instrumental, y otra el encargo de ejecución de actividades materiales singulares vinculadas al servicio. Se trata, siempre según la misma, de negocios jurídicos distintos, el primero de ellos basado en la potestad de autoorganización y de libre elección entre formas de gestión, no afectado, como tal, por la normativa de contratación pública. No obstante, tal y como ha subrayado Arimany Lamoglia<sup>47</sup>, en dichos pronunciamientos no hay comprobación ni contraste con el cumplimiento de los requisitos de la STJUE Remondis y sus desarrollos.

En cualquier caso, las dudas y las consecuencias prácticas son relevantes. Es urgente introducir claridad en esta cuestión, que afecta al quehacer diario de los entes locales en la prestación de actividades y servicios de su competencia, su potestad organizatoria y su autonomía. Las dudas ya están generando recursos ante los tribunales de recursos contractuales, que mantienen posturas dispares. Por lo demás, hay entes locales, como el Ayuntamiento de Sevilla, que, para algunas de sus sociedades mercantiles locales prestadoras de servicios, han asumido la tesis de la asimilación con la cooperación vertical y sus requisitos (art. 32 LCSP), e incluyen en sus estatutos su condición de medio propio, y para otras no. En el primer supuesto se encuentra LIPASAM. El Ayuntamiento de Sevilla presta los servicios de limpieza viaria, recogida de residuos y eliminación de los mismos en forma de sociedad mercantil exclusivamente municipal, a cuyo efecto tiene constituida la empresa “LIMPIEZA PÚBLICA Y PROTECCIÓN AMBIENTAL, MUNICIPAL”. La Sociedad actuará como medio propio y servicio técnico del Excmo. Ayuntamiento de Sevilla y sus entidades y organismos públicos, en los términos contemplados en la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, y demás normativas que la completen, desarrollen o sustituyan, para cualesquiera encomiendas y en cualesquiera condiciones de adjudicación de contratos en las materias

---

47. Arimany Lamoglia (2020).

comprendidas en su objeto social (Estatutos Sociales - Última modificación estatutaria: JG 18.11.2021).

Los Estatutos de TUSSAM diferencian entre gestión directa y encargos. El art. 1 dispone que el Excmo. Ayuntamiento de Sevilla presta el servicio de transporte urbano en régimen de monopolio y en forma de sociedad mercantil exclusivamente municipal, a cuyo efecto tiene constituida la empresa TRANSPORTES URBANOS DE SEVILLA, SOCIEDAD ANÓNIMA MUNICIPAL, M.P., y proclama: “TUSSAM es medio propio personificado y servicio técnico del Excmo. Ayuntamiento de Sevilla y sus entidades y organismos públicos dependientes o vinculados, respecto de las actividades integradas en su objeto social en los términos previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, al margen de la gestión del servicio de transporte urbano colectivo de viajeros del municipio de Sevilla que realiza bajo la fórmula de gestión directa”.

En cambio, en el segundo supuesto se encuentra la Empresa Metropolitana de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Sevilla, S.A. (EMASESA). Última modificación aprobada en Junta General de EMASESA, el 23 de marzo de 2022.

#### 4.4

### Gestión indirecta o contractual: déficit de control

En la redacción primera del art. 85 LBRL, en su apartado 4, se disponía: “4. La gestión indirecta adoptará alguna de las siguientes formas: a) Concesión. b) Gestión interesada. c) Concierto. d) Arrendamiento. e) Sociedad mercantil y cooperativas legalmente constituidas cuyo capital social sólo parcialmente pertenezca a la entidad local”. Fue la modificación llevada a cabo por la LMMGL de 2003 la que enmarcó los modos indirectos de gestión de los servicios públicos locales por remisión a la legislación de contratos en el apartado 2.B) del art. 85: gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el artículo 156 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio; luego la LCSP de 2007, hasta llegar a redacción actual, que todavía alude al TRLCSP de 2011.

El mayor impacto en los modos de gestión indirecta de los servicios públicos trae causa de la supresión, en la vigente LCSP de 2017, del “contrato de gestión de servicios públicos” que regulaba el precedente Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), y su sustitución por el

contrato de “concesión de servicios” (arts. 15, 284 y siguientes), que se caracteriza por la transferencia del riesgo operacional al concesionario, o contrato de servicios (art. 17), especialmente en su modalidad prevista por el art. 312, contratos de servicios que conlleven prestaciones directas a la ciudadanía, sin transferencia del riesgo operacional, lo que supuso la desaparición de los contratos de gestión interesada, los conciertos y la sociedad de economía mixta que preveía el art. 277 TRLCSP<sup>48</sup>, asunto ampliamente analizado por la doctrina y que aquí no procede reiterar<sup>49</sup>.

El art. 85.2 LBRL manda que la elección entre las formas de gestión directa e indirecta se cimiente en criterios de sostenibilidad y eficiencia. La decisión sobre la forma de gestión también es importante en clave de competencia, por lo que exige justificarse también cuando la opción es la gestión indirecta en la que, frente a la directa, se mantiene la competencia por el mercado. En términos de competencia podría pensarse *a priori* que siempre será preferible optar por una gestión indirecta, pues lleva asociado un mayor grado de competencia, al concurrir en la licitación por la adjudicación del contrato<sup>50</sup>. Pero no siempre es así, y así lo han reconocido los órganos de defensa de la competencia. En ocasiones, los beneficios derivados de una gestión eficiente pueden ser superiores a los derivados del juego de la competencia, por lo que habrá que optar por la gestión directa si esta se demuestra más eficiente.

En otro orden de cosas, hay que apuntar las disfunciones que desde la perspectiva de la competencia causan las prórrogas irregulares de los contratos de concesión de servicios<sup>51</sup> y de servicios, así como en general el

48. El art. 277 TRLCSP establecía: “La contratación de la gestión de los servicios públicos podrá adoptar las siguientes modalidades: a) Concesión, por la que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura. b) Gestión interesada, en cuya virtud la Administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato. c) Concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate. d) Sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas”.

49. Por todos, puede verse Martínez-Alonso Camps (2018).

50. El I 07/08, de 23 de diciembre, Informe sobre la municipalización del servicio de gestión integral del ciclo del agua en el municipio de Nerja (Málaga), considera positivo que el Ayuntamiento de Nerja reemplace el actual sistema de gestión directa (donde la competencia es inexistente) por otro de carácter indirecto basado en un mecanismo de colaboración público-privada institucionalizada. Además de que los ciudadanos del servicio se vayan a beneficiar de las ventajas del *know-how* del socio privado, o de que el servicio se vaya a gestionar desde una entidad especializada en la prestación del servicio del ciclo integral del agua, también porque el nuevo modelo de gestión supone la incorporación de cierta dosis de competencia a la prestación del servicio: la que se establecerá entre los candidatos a participar en la sociedad de capital mixto como socio privado, lo que a su vez debería producir un aumento de la eficiencia en la prestación del servicio.

51. *Vid.* Comisión Gallega de la Competencia (CGC) en el seno del proyecto “Municipios y competencia”. Informe prórrogas de las concesiones 2022. Analiza las prórrogas de los contra-

control de su adecuada ejecución<sup>52</sup>. Puede citarse el Informe del TCu de Fiscalización de la gestión indirecta contractual de los servicios públicos de las entidades locales de las comunidades autónomas sin órgano de control externo propio, ejercicio 2019, de 21 de diciembre de 2022. La conclusión del TCu es que los déficits detectados ponen de relieve que la decisión de contratar o externalizar el servicio, y su ejecución, no puede cumplir los criterios de control que, en la elección y gestión de las formas de prestación de los servicios públicos, contempla el art. 85.2 de la LBRL de la forma más sostenible y eficiente. A ello se une la ausencia de datos sobre los niveles de satisfacción de los usuarios<sup>53</sup>.

Se detectan insuficientes medios personales y/o materiales disponibles para el control técnico de alguno de los servicios. Con carácter general los ayuntamientos emplearon escasos mecanismos de control a fin de verificar la correcta prestación de los servicios, fundamentalmente inspecciones oculares y seguimiento de las programaciones previas, aunque en la mayoría de las ocasiones sin documentar, lo que dificultó el seguimiento posterior de las deficiencias apreciadas y su posible subsanación; prestaron servicios de forma indirecta sin realizar previamente estudios sobre la forma más eficiente de prestación ni emitir informes sobre la insuficiencia de medios que justificara su externalización. En los casos más graves, incluso se prestaron servicios sin la debida cobertura contractual.

En definitiva, el adecuado control de la ejecución de los contratos de concesión de servicios es un tema que exige ser mejorado.

---

tos de las concesiones de servicios públicos (abastecimiento/tratamientos de aguas, residuos sólidos urbanos y transporte) de las siete ciudades gallegas. Se constata que constituyen una barrera de acceso a nuevos competidores potenciales. Las prórrogas deberían transformarse en un instrumento más restrictivo. Solo en casos excepcionales y preferentemente con informe de la autoridad de competencia correspondiente. Disponible en file:///C:/Users/usuario/Downloads/INFORME\_prorrogas\_cgc\_2022%20(11).pdf.

52. Rama *et al.* (2019), en relación con el seguimiento de contratos a nivel local, ponen de manifiesto que los análisis preliminares revelan que existe una carencia de recursos humanos y económicos para llevar a cabo un seguimiento continuo y adecuado. La complejidad del cambiante contexto jurídico y la falta de apoyo o conocimiento jurídico complican la esencial tarea de controlar el desempeño de las empresas privadas a las cuales las Administraciones confían la prestación de los servicios públicos.

53. El objetivo de la fiscalización ha sido comprobar su adecuación a la legalidad y a los principios de una buena gestión. El informe pone de manifiesto que en los contratos adjudicados en 2019 se han detectado deficiencias en la fase de preparación, destacando la inadecuada planificación de las necesidades contractuales en un 43 % de los contratos examinados, lo que dio lugar a prolongación irregular del contrato anterior. En la fase de ejecución se han detectado deficiencias relativas a la ausencia de medidas de control del cumplimiento, y, en particular, la inobservancia de la obligación legal de designar un responsable del contrato. En relación con los contratos adjudicados en ejercicios anteriores a 2019, pero aún en vigor, las deficiencias e irregularidades más generalizadas se refieren al control de la ejecución de los contratos (el 44 % de los contratos examinados), a la adopción de acuerdos de prórroga de la duración del contrato legalmente improcedentes (22 %) y a las modificaciones contractuales indebidamente justificadas (un 22 % de los contratos examinados).

## 5

### Digitalización de los servicios públicos locales

El art. 70 quater LBRL, introducido por el RDL 2023, avanza en la digitalización de los servicios públicos locales.

En su apartado 1 el nuevo precepto impone a las entidades locales el deber de adoptar las medidas necesarias para facilitar la accesibilidad de los servicios públicos a los vecinos, promoviendo la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en la prestación de los mismos. Para ello, elaborarán planes que tengan por objeto la implementación de mecanismos digitales que faciliten la accesibilidad de los vecinos y de las empresas a los servicios públicos.

El art. 70 quater LRBRL establece una nueva obligación de creación y mantenimiento de un portal de internet de información a los vecinos y de acceso a los servicios públicos digitalizados para los que así se determine, con la finalidad de que opere como plataforma tecnológica de comunicación entre aquellos y la Administración local destinada a promover la digitalización progresiva de los servicios públicos.

Sobre el contenido y la configuración de este portal, se dispone que en el mismo las entidades locales deberán publicar la información que consideren adecuada a este efecto y, en su caso, la relación de servicios públicos a los que se pueda acceder por el portal o los vínculos a la información sobre el acceso a los servicios públicos disponibles en el territorio, en los términos que disponga la normativa autonómica.

Para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del nuevo artículo 70 quater LRBRL, en su apartado 4 recoge un sistema de garantía para los municipios de menos de 20 000 habitantes, de nuevo tomando en consideración el necesario apoyo a los municipios de menor población, al disponer que estos servicios se prestarán con las adaptaciones y los plazos de implementación correspondientes a sus especialidades en los términos que se determinen por la legislación autonómica. De nuevo, habrá que estar a las disposiciones legales que, en su caso, adopten las CC. AA.

Como apunta Campos Acuña<sup>54</sup>, en todo caso, será necesario revisar la configuración, contenido y funciones de este portal con las sedes electrónicas de las respectivas entidades locales, reguladas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

---

54. Campos Acuña (2024).

## 6

**Algunas conclusiones**

El régimen de los servicios públicos locales y sus modos de gestión, así como de la iniciativa económica local en la LBRL, es bastante estable, pues ha sufrido solo puntuales modificaciones a lo largo de sus cuarenta años de vigencia hasta la actualidad, siendo sin duda la de mayor calado la llevada a cabo por la LRSAL.

El régimen jurídico de los servicios públicos locales y de la iniciativa económica local sigue desarrollándose en un marco normativo anticuado y de baja calidad regulatoria, aquejado de déficits técnicos y falta de claridad; suscita dudas y, por ende, provoca inseguridad jurídica: la ausencia de un concepto de competencia local, la incertidumbre sobre el concepto de servicio público y la delimitación con el ejercicio de actividades económicas o empresariales locales, e, íntimamente imbricado con lo anterior, las dudas acerca del procedimiento legalmente establecido para la prestación de servicios públicos locales, incluidos los reservados, obligatorios o facultativos en régimen de concurrencia, así como para los cambios de las formas de gestión. Es decir, el ámbito de aplicación del denominado procedimiento de municipalización regulado en el art. 97 TRRL. Como he afirmado en reiteradas ocasiones, la solución a este tema ha de venir de la mano de una regulación *ex novo* de la materia, acomodada plenamente al marco de la CE 1978 y del derecho comunitario europeo a partir del concepto de servicio de interés general, y, dentro de este género, distinguiendo los servicios de interés económico general.

La reforma de la LRSAL, como novedad, implanta en el art. 85.2 LBRL un procedimiento justificativo basado en principios de mayor sostenibilidad y eficiencia, así como un criterio de prelación entre los modos de gestión directa de los servicios públicos. Impone la preferencia legal por la gestión indiferenciada por la propia entidad local o por la fórmula del organismo autónomo local, declarada constitucional por el TC desde la sentencia 41/2016, pues con ello se trata de asegurar la sostenibilidad financiera y eficiencia de las que se creen; expresa una opción no solo legítima, sino estrechamente vinculada a determinados mandatos constitucionales (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE), y, desde la perspectiva de los entes locales, el art. 85.2 LBRL condiciona la autonomía local, pero no la vulnera en absoluto.

La LRSAL ha incorporado el análisis del impacto sobre el mercado y la concurrencia —ajeno en la versión prístina de la LBRL— del ejercicio de la iniciativa económica local, en el art. 86.1 LBRL, así como de la prestación de servicios públicos reservados, ex art. 86.2 LBRL, en régimen de monopolio en el art. 97.2 TRRL,

al añadir el informe del órgano de defensa de la competencia. Sin embargo, se omiten parámetros como la sostenibilidad, tanto ambiental —tan importantes para la lucha contra el cambio climático— como social, en aras de la prestación de servicios más inclusivos; en definitiva, índices de calidad.

Destacada ha sido la incidencia de la legislación de contratos en los modos de gestión de los servicios públicos locales, y no solo en la gestión indirecta o contractual. La cuestión que se suscita es si los modos de gestión directa de los servicios públicos locales por medio de ente instrumental personificado, en particular EPEL y sociedad mercantil local, constituyen modalidades de cooperación vertical que se han de asimilar a los medios propios y régimen de sus encargos, o, por el contrario, constituyen manifestación de la potestad organizatoria o cooperación horizontal, completamente al margen de la normativa de la contratación pública y sus requerimientos. La diferenciación entre cooperación vertical y horizontal y sus consecuencias jurídicas es plenamente acertada; lo que resulta más difícil es encontrar un OAL, EPEL o sociedad mercantil local, modos directos de prestación de servicios públicos locales, que respondan a los requisitos de la descentralización de competencias en el sentido de la cooperación horizontal, al margen de la contratación pública: asunción de responsabilidades y autonomía decisoria, y ausencia de retribución y autonomía financiera. Urge al legislador introducir claridad, porque mantener una u otra tesis tiene consecuencias muy relevantes en la práctica que afecta al quehacer diario de los entes locales en la prestación de actividades y servicios de su competencia, su potestad organizatoria y su autonomía.

Respecto a la gestión indirecta o contractual, se observa un déficit de control de la recta ejecución de los contratos por parte de los entes locales.

Por último, el avance en la digitalización que fomenta el Real Decreto de 2023 es una herramienta fundamental para prestar servicios públicos de mayor calidad, más accesibles e inclusivos, preparados para la prevención, adaptación y lucha contra el cambio climático y sus fenómenos extremos, como el desgraciado caso de la dana en Valencia, el pasado 29 de octubre. Piénsese solo en la relevancia que la digitalización tiene en la prestación de servicios reservados: ciclo integral del agua, recogida y tratamiento de residuos, o transporte público de viajeros. Permite una gestión proactiva, dotar de mayor resiliencia a las instalaciones, y un mayor nivel de desempeño en la gestión de eventos pluviales e inundaciones<sup>55</sup>. Una vez más es clave que los pequeños municipios no se queden atrás.

---

55. *Vid.*, por ejemplo, <https://www.emasesa.com/transformacion-digital-en-emasesa/em-balse-digital-5-0/>.

## 7 Bibliografía

- Amoedo-Souto, C.-A. y Cutrín Domínguez, M. (2019). El impacto de la Ley 9/2017, de contratos del sector público, en la gestión directa de servicios públicos locales a través de medios propios. *Revista de Administración Pública*, 210, 393-432.
- Arimany Lamoglia, E. (2020). Gestión directa y descentralizada de servicios públicos locales: encargo a medio propio o transferencia de competencias. *Revista de Administración Pública*, 213, 141-178.
- Burgar Arquimbau, J. M. (2024). Breve análisis del impacto real del Real Decreto-ley 6/2023 en la Administración local. *Acento Local* [blog], 07/02/2024. Disponible en <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/breve-analisis-del-impacto-real-del-real-decreto-ley-6-2023-en-la-administracion-local/>.
- Campos Acuña, C. (2024). Las claves de la reforma de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local por Real Decreto-ley 6/2023. *El Consultor de los Ayuntamientos*, sección Zona Local / Rincón Local. Disponible en [https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAkNLQxNTc7Wy1KLizPw8WyMDI2NDIyMDkEBmWqVLFnJIZUGqbVpiTnEqA-AX\\_MNI1AAA AWKE](https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAkNLQxNTc7Wy1KLizPw8WyMDI2NDIyMDkEBmWqVLFnJIZUGqbVpiTnEqA-AX_MNI1AAA AWKE).
- Campos Sánchez-Bordona, M. (2004). Los servicios de interés económico general y las corporaciones locales (una aproximación a los problemas que plantea la prestación de estos servicios). *Cuadernos de Derecho Local*, 6, 65-80.
- Cerrillo i Martínez, A. (2022). La digitalización en los Gobiernos locales intermedios y la contribución al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. *QDL*, 58, 30-63.
- Ezquerria Huerva, A. (2017). Sobre el procedimiento administrativo a seguir para la remunicipalización de servicios. *La Ley*, 8982.
- Ezquerria Huerva, A. (2018). La gestión directa de servicios locales mediante personificación interpuesta: una potestad organizativa sujeta a la legislación de contratos. *Observatorio de contratación pública*, 30/09/2018. Disponible en <https://www.obcp.es/opiniones/la-gestion-directa-de-servicios-locales-mediante-personificacion-interpuesta-una-potestad>.
- Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J. M. (2022). Los encargos a medios propios: ¿recurso ordinario o excepcional? *Revista General de Derecho Administrativo*, 61, 1-60.

- Fernández Rodríguez, T. R. (2016). Reflexiones sobre la sostenibilidad de los servicios públicos, un nuevo principio general en gestación. *Revista de Administración Pública*, 200, 439-450.
- Font i Llovet, T. (2024). La gestión colaborativa en el Gobierno local. Un nuevo régimen especial. *Acento Local* [blog], 30/10/2024. Disponible en <https://www.gobierno-local.org/acento-local/la-gestion-colaborativa-en-el-gobierno-local-un-nuevo-regimen-especial>.
- Galán Vioque, R. (2020). La progresiva apertura de los servicios públicos locales a la libre competencia. *REALA*, 14, 69-87.
- León Acosta, M. (2019). El procedimiento para la remunicipalización de los servicios públicos. A propósito de los artículos 85 y 86 LRBRL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 12, 72-96. <https://doi.org/10.24965/reala.i12.10682>.
- Martínez-Alonso Camps, J. (2018). La nueva configuración de la gestión indirecta de los servicios públicos como resultado de la Ley de Contratos del Sector Público de 2017: algunas consideraciones con especial incidencia en el subsistema local. En J. M.<sup>a</sup> Gimeno Feliu (dir.). *Observatorio de los contratos públicos 2017* (pp. 77-113). Madrid: Thomson Reuters Aranzadi.
- Merino Estrada, V. (2019). Los procesos de remunicipalización. En E. Vila Cano (coord.). *Manual de remunicipalización de los servicios públicos de agua* (pp. 19-72). Madrid: AEOPAS.
- Montoya Martín, E. (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, 1-41.
- Montoya Martín, E. (2022). Las entidades públicas empresariales locales. En I. Martí Sardà (dir.). *Régimen jurídico y configuración de las entidades instrumentales y de cooperación para la prestación de servicios públicos locales* (pp. 487-550). Madrid: Thomson Reuters Aranzadi.
- Montoya Martín, E. (2023). Algunas reflexiones sobre los servicios públicos e iniciativa económica local: balance tras diez años de aprobación de la LRSAL. *REALA*, 19, 29-58.
- Montoya Martín, E. (2024). Servicio público, iniciativa económica local y competencia. En E. Montoya Martín y S. Fernández Ramos (coords.). *Estudios sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local con motivo de su X aniversario* (pp. 195-236). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

- Navarro Rodríguez, P. y Zafra Víctor, M. (2014). El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración Local. *REALA*, 2, 49-62.
- Noguera de la Muela, B. (2022). Los contornos de la autoprovisión administrativa en la gestión de los servicios públicos. *REALA*, 18, 32-55.
- Pérez García, M. L. (2015). La aplicación diferenciada o asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en las distintas Comunidades y Ciudades Autónomas (y en dos municipios: Madrid y Barcelona). *Gabilex*, Extraordinario, 41-59.
- Rama, J., Reynaers, A. M., Navarro, C. y González Medina, M. (2019). Los servicios públicos locales: calidad, externalización y control. *Anuario de Derecho Municipal*, 13, 231-253.
- Rivero Ortega, R. (2024). Autonomía local y competencias locales diez años después de la LRSAL. En E. Montoya Martín y S. Fernández Ramos (coords.). *Estudios sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local con motivo de su X aniversario* (pp. 45-61). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Rivero Ysern, J. L. (2014). *Manual de Derecho local* (7.<sup>a</sup> ed.). Madrid: Thomson Reuters.
- Tornos Mas, J. (2017). La llamada remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales. *QDL*, 43, 12-30.
- Velasco Caballero, F. (2014). Desarrollos normativos autonómicos de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Anuario de Derecho Municipal*, 8, 22-53.
- Velasco Caballero, F. (2017). Competencias de los municipios vascos: tipología y régimen jurídico. *Revista Vasca de Administración Pública*, 107-II, 269-300.
- Vilalta Reixach, M. (2018). De nuevo sobre los negocios jurídicos excluidos de la Ley de contratos del sector público: encargos a medios propios personificados y transferencias de competencias entre entidades públicas. *REGAP*, 56, 261-295.
- Vilalta Reixach, M. (2019). Encargos a medios propios personificados vs. transferencias de competencias entre entidades públicas. *Observatorio de Contratación pública*, 18/02/2019.