

Núm. d'expedient: 2877/2025

Assumpte: projecte d'establiment de servei de residència per a les persones grans

Tràmit: memòria del projecte d'establiment del servei

MEMÒRIA JUSTIFICATIVA

ANÀLISI JURÍDIC

INFORME DE SECRETARIA 81/2025, DE 8 D'AGOST: COMPETÈNCIA MUNICIPAL I TRAMITACIÓ DEL REGLAMENT REGULADOR DEL SERVEI

PRIMER.- D'acord amb l'article 25 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (d'ara endavant LRBRL), el municipi, per a la gestió dels seus interessos i en l'àmbit de les seves competències, pot promoure tot tipus d'activitats i prestar els serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats i les aspiracions de la comunitat veïnal en els termes establerts en el mateix article. L'àmbit competencial dels municipis va quedar greument afectat per la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local, de manera que podia semblar que els municipis perdien un ampli ventall de competències pròpies. Concretament, en matèria de serveis socials la lletra e de l'article 25.2 de la LRBRL reduïa la competència municipals a "avaluació i informació de situacions de necessitat social i l'atenció immediata a persones en situació o risc d'exclusió social."

D'aquí no es pot inferir que des de la modificació de la LRBRL ençà els municipis hagin actuat en aquest àmbit competencial *contra legem*. Més enllà de la qüestió relativa a què el desenvolupament legislatiu de les bases del règim local (que el trobem a l'article 66.3 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i del règim local de Catalunya) no va ser formalment derogat i es pogués o no entendre desplaçat, segueix plenament vigent la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, norma amb rang jeràrquic superior a la LRBRL i que malgrat la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010 manté intacte l'àmbit competencial reservat als municipis en el seu article 84. Per tant, existeix títol habilitant suficient a favor dels municipis sobre aquest àmbit material de competències, el qual queda definit en l'article 84.2 lletres c) i m) de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya: "L'ordenació i la prestació de serveis bàsics a la comunitat" i "La regulació i la prestació dels serveis d'atenció a les persones, dels serveis socials públics d'assistència primària i foment de les polítiques d'acolliment dels immigrants".

Així mateix, cal prendre en consideració la Sentència del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de març, que resol el recurs d'inconstitucionalitat 1792/2014 interposat per l'Assemblea d'Extremadura en relació amb diversos preceptes de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local la qual, entre d'altres, declara nuls aquells preceptes que estableixen el règim transitori d'assumpció autonòmica de les competències municipals sobre salut i serveis socials. Aquesta Sentència interpreta que les competències pròpies locals també estan a les lleis sectorials: "El Estado puede apoyarse en el art. 149.1.18 CE para establecer las condiciones básicas conforme a las que la legislación sectorial estatal y las Comunidades Autónomas han de atribuir específicamente las competencias locales en un momento sucesivo. Así lo declaró la STC 214/1989, FJ 3 a), al pronunciarse sobre la ordenación básica



original de las competencias locales: en «esa ulterior operación» que ha quedado «deferida al legislador competente por razón de la materia», las Comunidades Autónomas no pueden «desconocer los criterios generales que los arts. 2.1, 25.2, 26 y 36 de la misma LRBRL han establecido». La Sentencia destacó la conexión directa de esa ordenación con la garantía constitucional de la autonomía local y cabe subrayar ahora la que puede llegar a tener con los mandatos constitucionales los mandatos constitucionales de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE)

Más delicado resulta determinar si el art. 149.1.18 CE permite al Estado delimitar con detalle las competencias locales relativas a materias de competencia autonómica. Se trata de concretar si el Estado debe solo identificar materias e imponer condiciones, correspondiendo siempre a la Comunidad Autónoma decidir cuáles son las competencias locales; o si puede ir más lejos, habilitando competencias directamente o identificando específicamente las atribuciones locales en ámbitos de titularidad autonómica.

El modelo que en su día diseñó la Ley reguladora de las bases de régimen local establecía, en líneas generales, unas bases estatales poco incisivas que, desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas, no añadían muchos límites a los directamente derivados de la garantía constitucional de la autonomía local. Por eso, cada vez que este Tribunal ha debido enjuiciar preceptos autonómicos que centralizan en la Administración de la Comunidad Autónoma competencias que afectan a intereses municipales, ha hallado siempre el criterio decisivo, no dentro de la Ley reguladora de las bases de régimen local, sino en la doctrina constitucional sobre la garantía constitucional de la autonomía local [por ejemplo, SSTC 51/2004, FJ 9; 57/2015, de 18 de marzo, FJ 18, letras a) y d), y 154/2015, FJ 6 c)].

(...)

Sin embargo, la propia STC 214/1989, al referirse al art. 2 LBRL, desarrolló razonamientos que daban claramente a entender que el Estado puede atribuir competencias locales a través, únicamente, de sus competencias sectoriales, en ningún caso como bases del régimen local ex art. 149.1.18 CE. Así, al descartar la inconstitucionalidad del apartado 1 del indicado artículo: «resulta plenamente adecuado a la Constitución, sin que pueda apreciarse extralimitación alguna en la fijación de las bases relativas a las competencias locales. Se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se desciende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas». La STC 214/1989 concluye que «delimitada así la exigencia de orden competencial vinculada a la garantía constitucional de la autonomía de las entidades locales, la concreción última de las competencias locales queda remitida –y no podía ser de otra manera– a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» [FJ 3 a)]. De igual manera, al realizar una interpretación de conformidad a la Constitución del art. 2.2 LBRL, la Sentencia declaró que, en sectores cuya regulación comparten el Estado y las Comunidades Autónomas, las «leyes básicas deberán decir qué competencias corresponden» «a las Entidades Locales por ser ello necesario para garantizarles su autonomía», pero si exceden «de lo necesario» habrán «invadido las



competencias comunitarias» y serán por ello inconstitucionales [F] 3, letras a) y b) y c)].

La contradicción reseñada es solo aparente si se toma en consideración que, en realidad, la cuestión de si el art. 149.1.18 CE permite la identificación precisa o la atribución directa de competencias locales en materias de competencia autonómica no admite una respuesta unívoca. En principio, el Estado solo podrá atribuir competencias locales específicas o prohibir que éstas se desarrollen en el nivel local cuando tenga competencias en la materia o sector de que se trate [SSTC 214/1989, FJ 3 a) y b); 159/2001, FJ 4, y 121/2012, FJ 7]. En materias de competencia autonómica, solo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle, sujetándose en todo caso a las exigencias derivadas de la Constitución (singularmente, arts. 103.1, 135, 137 y 141 CE), las bases del régimen local ex art. 149.1.18 CE y, en su caso, los Estatutos de Autonomía. Ahora bien, las bases pueden llegar a prefigurar específicamente el poder local en materias de competencia autonómica, pero solo para atribuir directamente competencias locales, si ello no supone «un obstáculo a las competencias que corresponden» a las Comunidades Autónomas (STC 214/1989, FJ 12), y para garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino. La configuración de ese núcleo homogéneo puede justificar la limitación de la autonomía, tanto de las Comunidades Autónomas (porque el Estado puede habilitar directamente la competencia local en materias de alcance autonómico) como de los propios entes locales (porque el Estado puede prever el servicio como obligatorio).

(...)

Por otro lado, el régimen básico de las demás competencias municipales ha sufrido relevantes modificaciones. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local reformula la redacción de los arts. 7.4, 25 y 26 LBRL y deroga el art. 28 LBRL. Con todo ello intenta, según su exposición de motivos, «definir con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas». El nuevo régimen básico de las competencias de titularidad municipal puede resumirse de este modo.

a) Las competencias «propias» se atribuirán a los municipios de modo específico y a través de normas (estatales o autonómicas) con rango de ley (art. 25, apartados 3 y 5, LBRL). Estas normas deben en cada caso: 1) «evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera»; 2) «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»; 3) «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» y, si la ley es estatal, «de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados»; 4) garantizar que «no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración pública» (apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL).

b) La nueva redacción del art. 25.2 LBRL, en línea con la anterior, identifica las materias dentro las que el municipio debe tener «en todo caso» competencias «propias» (art. 25.2 LBRL). Este artículo no atribuye competencias; introduce



condiciones a la legislación que las confiera. La atribución en sentido estricto sigue correspondiendo a la legislación sectorial estatal y a las Comunidades Autónomas, cada cual en el marco de sus competencias. El art. 25.2 LBRL sigue funcionando, por tanto, como una garantía legal (básica) de autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) a través de la cual el legislador básico identifica materias de interés local para que dentro de ellas las leyes atribuyan en todo caso competencias propias en función de ese interés local [STC 214/1989, FJ 3 a) y b)]. A este respecto, la novedad es la relativa constricción de esa garantía legal como consecuencia de la reducción o supresión de algunas materias incluidas en el listado de la redacción anterior del art. 25.2; en especial la asistencia social y la atención primaria de la salud.

c) Las leyes pueden atribuir competencias propias a los municipios en materias distintas de las enumeradas en el art. 25.2 LBRL, quedando vinculadas en todo caso a las exigencias reseñadas (apartados 3, 4 y 5). Así resulta del tenor literal del art. 25.2 LBRL, conforme al que las materias enumeradas son solo un espacio dentro del cual los municipios deben disponer «en todo caso» de competencias «propias», sin prohibir que la ley atribuya otras en materias distintas

(...)

La desaparición, en la nueva redacción del art. 25.2 LBRL, de algunas materias recogidas en la anterior no es contraria a la garantía constitucional de la autonomía local. Tales exclusiones significan que en determinados ámbitos el legislador básico ha dejado de ampliar el mínimo de autonomía local que garantiza la Constitución y, por tanto, que dentro de ellos la Comunidad Autónoma o el legislador sectorial estatal pueden atribuir competencias propias municipales, pero sin estar obligados a hacerlo «en todo caso». Consecuentemente, el legislador competente según la materia conserva la capacidad de distribuir poder local en los ámbitos excluidos con sujeción a la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) y a los principios de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE); además de a las exigencias derivadas de los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL y, en el caso de las Comunidades Autónomas, a las indicaciones que eventualmente incluyan los Estatutos de Autonomía”.

En darrer lloc, cal referir-se a les potestat dels ens locals i, a aquest efecte, procedeix invocar l'article 8 del Decret legislatiu 2/2003, el qual estableix que com a Administracions Públiques, corresponen als ens locals territorials de Catalunya, en l'àmbit de les seves competències i en els termes establerts per la legislació de règim local, la potestat reglamentària i la d'autoorganització.

SEGON.- La normativa aplicable al procediment d'aprovació d'un Reglament municipal és la següent:

- Els articles 4, 22.2.d), 49 i 70.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL).
- Els articles 6, 8, 52, 66, 178 i 237 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC).
- Els articles 58 i següents del Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis de les Entitats Locals (ROAS).
- El Títol VI de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (Llei 39/2015).



- L'article 7.c) de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (Llei 19/2013).
- L'article 10 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (Llei 19/2014).

TERCER.- L'aprovació del Reglament regulador del servei de residència per a les persones grans haurà de seguir la tramitació establerta per a la seva aprovació de conformitat amb l'article 178 del TRLMRLC, l'article 49 de la LRBRL, i els articles 60 i següents del ROAS.

QUART.- Amb caràcter previ a l'elaboració del projecte d'aprovació del reglament, es substanciarà una consulta pública, a través del portal de transparència de l'Ajuntament en la qual es recaptarà l'opinió dels subjectes i de les organitzacions més representatives potencialment afectats per la futura norma sobre:

- a) Els problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa.
- b) La necessitat i l'oportunitat de la seva aprovació.
- c) Els objectius de la norma.
- d) Les possibles solucions alternatives regulatòries i no regulatòries.

CINQUÈ.- Sense perjudici de la consulta prèvia a la redacció del text de la iniciativa, quan la norma afecti als drets i interessos legítims de les persones, el centre directiu competent publicarà el text al portal de transparència corresponent, a fi de donar audiència als ciutadans afectats i sol·licitar totes les aportacions addicionals que puguin fer-se per altres persones o entitats. Així mateix, podrà també demanar directament l'opinió de les organitzacions o associacions reconegudes per llei que agrupin o representin a les persones els drets de les quals o interessos legítims es veiessin afectats per la norma i les finalitats de la qual mantinguin relació directa amb el seu objecte.



SISÈ.- La consulta, audiència i informació públiques regulades a l'article 133 de la Llei 39/2015, s'han de dur a terme de manera que els potencials destinataris de la norma i els qui realitzin aportacions sobre ella tinguin la possibilitat d'emetre la seva opinió. Per a això hauran de posar-se a la seva disposició els documents necessaris, que seran clars, concisos i reuniran tota la informació precisa per poder pronunciar-se sobre la matèria.

Es podrà prescindir dels tràmits de consulta, audiència i informació públiques previstos en aquest article en el cas de normes pressupostàries o organitzatives de l'Administració General de l'Estat, l'Administració autonòmica, l'Administració local o de les organitzacions dependents o vinculades a aquestes, o quan concorrin raons greus d'interès públic que ho justifiquin. Quan la proposta normativa no tingui un impacte significatiu en l'activitat econòmica, no imposi obligacions rellevants als destinataris o reguli aspectes parcials d'una matèria, es pot ometre la consulta pública. D'acord amb els principis de bona regulació previstos a l'article 129 de la Llei 39/2015, l'omissió d'aquests tràmits exigirà una àmplia i detallada justificació.

SETÈ.- En l'exercici de la potestat reglamentària, les Administracions Públiques actuaran d'acord amb els principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, i eficiència. En el preàmbul dels projectes de reglament quedarà suficientment justificada la seva adequació a aquests principis.

VUITÈ.- D'acord amb l'article 129.5 de la Llei 39/2015, en aplicació del principi de transparència, les Administracions Públiques possibilitaran l'accés senzill, universal i actualitzat a la normativa en vigor i els documents propis del seu procés d'elaboració, en els termes establerts a l'article 7 de la Llei 19/2013; definiran clarament els objectius de les iniciatives normatives i la seva justificació en el preàmbul o exposició de motius; i possibilitaran que els potencials destinataris tinguin una participació activa en l'elaboració de les normes.

En aquest sentit, assenyalen l'article 7.c) de la Llei 19/2013 i l'article 10.2 de la Llei 19/2014 que les Administracions Públiques, en l'àmbit de les seves competències, publicaran els projectes de reglaments la iniciativa dels quals els correspongui. Aquesta publicació haurà d'incloure el contingut íntegre del projecte de reglament. Quan sigui preceptiva la sol·licitud de dictàmens, la publicació es produirà una vegada que aquests hagin estat sol·licitats als òrgans consultius corresponents sense que això suposi, necessàriament, l'obertura d'un tràmit d'audiència pública.

NOVÈ.- Quan la iniciativa normativa afecti a les despeses o ingressos públics presents o futurs, l'informe econòmic haurà de quantificar i valorar les seves repercussions i els efectes, i supeditar-se al compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

DESÈ.- Durant tot el procés d'aprovació del Reglament haurà de complir-se amb les exigències de publicitat activa en virtut del que es disposa a l'article 21.4 de la Llei 39/2015 i a la normativa vigent en matèria de transparència.

ONZÈ.- L'aprovació del Reglament s'ajustarà al següent procediment:



A. Amb caràcter previ a l'elaboració del projecte d'aprovació del Reglament, es realitzarà la consulta pública prèvia, a través del portal de transparència de l'Ajuntament, assenyalant expressament que aquesta publicitat es realitza a l'efecte d'obtenir l'opinió dels subjectes i de les organitzacions més representatives potencialment afectats per la futura norma.

L'Ajuntament publicarà un anunci-memòria en la qual recollirà els extrems previstos a l'article 133.1 de la Llei 39/2015, que es donen per reproduïts en el punt quart d'aquest informe.

B. A la vista del resultat de la consulta pública prèvia, mitjançant decret d'Alcaldia es designarà una Comissió d'estudi per redactar el text de l'avantprojecte de Reglament; aquesta Comissió estarà integrada per membres de la Corporació i personal tècnic, propi o aliè a aquesta, sota la presidència d'un d'aquells i podrà proposar que s'encomanin a aquesta fi estudis, informes o dictàmens a professionals aliens a l'Entitat. La Corporació pot sol·licitar al Consell Comarcal, a la Diputació o a l'Administració de la Generalitat en la funció d'assistència als ens locals l'elaboració del text de l'avantprojecte de l'ordenança, com també la col·laboració tècnica necessària fins a l'aprovació definitiva, les quals s'han de prestar sempre que se'n justifiqui la necessitat.

C. Elaborat i rebut l'avantprojecte d'aprovació del Reglament, correspondrà l'aprovació inicial d'aquest al Ple de l'Ajuntament, previ dictamen de la Comissió Informativa, obrint-se període d'informació pública, per un termini mínim de trenta dies, mitjançant anunci publicat al Butlletí Oficial de la Província, al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, en un dels mitjans de comunicació escrita diària i al taulell d'anuncis de la Corporació, perquè els interessats puguin examinar l'expedient i formular les reclamacions i els suggeriments que estimin pertinents. Així mateix, es concedirà audiència a aquells veïns o associacions que hagin exercit la iniciativa per a la formació de l'aprovació del Reglament.

Simultàniament, es publicarà al portal de transparència de l'Ajuntament per tal de donar audiència als ciutadans afectats i obtenir totes les aportacions addicionals que puguin fer-se per altres persones o entitats.

Així mateix, es podrà obtenir directament l'opinió de les organitzacions o associacions reconegudes per llei que agrupin o representin a les persones els drets de les quals o interessos legítims es veiessin afectats per la norma i les finalitats de la qual guardin relació directa amb el seu objecte.

D. Conclòs el període d'informació pública i audiència dels interessats, les reclamacions i els suggeriments presentats hauran d'enviar-se a la Comissió Informativa oportuna o creada a l'efecte, que estimarà o desestimarà total o parcialment aquestes i formularà la corresponent proposta d'aprovació de l'aprovació del Reglament, que serà definitivament aprovada pel Ple de l'Entitat Local.

E. En el cas que no es presentin reclamacions o suggeriments contra l'aprovació inicial d'aquest Reglament en el termini d'informació pública i audiència dels interessats, l'acord d'aprovació inicial s'eleva a definitiu, estenent-se per aquesta Secretaria certificació que acrediti aquesta circumstància.



F. L'acord d'aprovació definitiva del Reglament, correspondrà al Ple de l'Ajuntament del Morell, amb el text íntegre d'aquest, ha de publicar-se completament per al seu general coneixement al Butlletí Oficial de la Província, no produint l'aprovació del Reglament efectes jurídics mentre que no hagin transcorregut quinze dies comptats des de l'endemà al de la publicació; així mateix, ha de publicar-se en el butlletí informatiu local, i inserir-se al taulell d'anuncis de l'Ajuntament, anunciant-se la referència del Butlletí Oficial de la Província en què s'hagi publicat íntegrament el text al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

Així mateix, estarà a la disposició dels interessats a la seu electrònica d'aquest Ajuntament.

G. L'Ajuntament ha de remetre a l'Administració de l'Estat i a la de la Generalitat de Catalunya, en el termini de quinze dies des de l'aprovació, l'acord d'aprovació definitiva i còpia íntegra i fefaent del text del Reglament o, si escau, la certificació que acrediti l'elevació a definitiva de l'aprovació inicial, així com còpia íntegra autenticada d'aquests.

INFORME DE SECRETARIA 82/2025, DE 8 D'AGOST: NECESSITAT I TRAMITACIÓ DEL PROJECTE D'ESTABLIMENT DEL SERVEI

PRIMER.- Els ens locals tenen plena potestat per constituir, organitzar, modificar i suprimir els serveis de la seva competència, d'acord amb el que estableix la legislació de règim local i altres disposicions aplicables.

Els serveis públics de competència local han de gestionar-se, de la forma més sostenible i eficient, directa o indirectament.

SEGON.- La normativa aplicable és la següent:

- L'article 128.2 de la Constitució espanyola de 1978 (d'ara endavant CE).
- Els articles 7, 22.2.f), 25, 26, 85 i 86 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (d'ara endavant LRBRL).
- Els articles 95 i 97 del Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local (d'ara endavant TRRL).
- Els articles 243 a 257 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (d'ara endavant TRLMRLC).
- Els articles 158 a 163 del Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis de les Entitats Locals (d'ara endavant ROAS).

TERCER.- L'article 86.1 de la LRBRL, modificat per de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, assenyalava que les entitats locals podran exercir la iniciativa pública per al desenvolupament d'activitats econòmiques, sempre que estigui garantit el compliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària i de la sostenibilitat financera de l'exercici de les seves competències.



A més de l'exigència de què en l'expedient acreditatiu de la conveniència i oportunitat de la mesura es justifiqui que la iniciativa no genera risc per a la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda municipal, s'exigeix la inclusió d'un anàlisi de mercat, relatiu a l'oferta i a la demanda existent, a la rendibilitat i als possibles efectes de l'activitat local sobre la concurrència empresarial.

Com assenyala l'exposició de motius de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, es tracta d'afavorir la iniciativa econòmica privada evitant intervencions administratives desproporcionades.

Ha de diferenciar-se la iniciativa de les entitats locals per al desenvolupament d'activitats econòmiques que s'exerceix en règim de lliure competència, conforme al procediment previst a l'article 86.1 de la LRBRL, de la reserva d'activitats i serveis essencials en favor de les entitats locals que s'exerceix en règim de monopoli, conforme al procediment previst a l'article 86.2 de la LRBRL.

La normativa catalana de desenvolupament de règim local continguda, entre d'altres, a l'article 249 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (d'ara endavant TRLMRLC) en aquest aspecte no es separa de l'objectiu de sostenibilitat i eficiència regulat tàcitament per a les activitats econòmiques en el seu article 243.

En aquest sentit, la Sentència del Tribunal Superior de Justícia del País Basc de 26 d'abril de 2010 afirma que:

- *"La iniciativa pública en la actividad económica viene reconocida al más alto nivel normativo en el artículo 128.2 de la Constitución. En el ámbito propio de las Corporaciones Locales, la posibilidad de que las mismas ejerzan dicha actividad se halla recogida en el artículo 86.1 de la Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que exige la previa incoación de un expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida.*
- *Que se trate de servicio público, y que se ejerza en régimen de libre concurrencia, no libera a la Corporación -y esto es esencial-, de la obligación de acreditar en expediente la oportunidad y conveniencia art. 86 Ley 7/85 -de ejercer,- por ejemplo, mediante personificación mercantil, -la actividad económica en que consiste, sino que tampoco le exige de cumplimentar el procedimiento y los pasos descritos en el art. 97 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local-RDL 781/86-. Así lo entiende la STS, Sala 3ª, secc. 4ª de 1 de febrero de 2002, que viene a hacer equivalentes las actividades serviciales propiamente dichas con las actividades económicas, considerando que éstas comprenden, tanto las actividades concurrenciales en materias ajenas a los fines competencia de las Entidades Locales, (por ejemplo, las televisiones locales), pero de indudable contenido económico -mediante las que el Ayuntamiento, si bien no presta un servicio público, si puede intervenir en actividades que sin serlo, tienen interés para la colectividad-, como las inherentes al desenvolvimiento del servicio, en las que de, algún modo, su prestación se mercantiliza, o bien, se traduce en actos en los que el Ayuntamiento se presenta en el mercado bajo la apariencia de un oferente más.*
- *Debe tomarse en cuenta que, como expone la parte apelada, no se*



questiona las atribuciones que vendrían a amparar la decisión de la Administración municipal y su cobertura normativa; lo que se plantea es la vulneración de aspectos fundamentales del procedimiento, en concreto el cumplimiento meramente formal del deber de motivación en relación con el artículo 97 del TRRL.”

Així mateix, la Sentència del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia de 2 de febrer de 2015 o la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Canàries de 30 de maig de 2016 indiquen la necessitat de tramitar l'expedient regulat a l'article 97 del TRRL.

A Catalunya cal referir-nos als articles 159 i 160 del ROAS, els quals regulen l'expedient per a la implantació del servei i el procediment per a l'establiment del servei.

Així, la creació d'un servei s'ha d'instrumentar mitjançant una memòria justificativa, un projecte d'establiment i un reglament que n'estableixi el règim jurídic de la prestació.

El projecte d'establiment i prestació del servei ha de contenir els aspectes següents:

- o Les característiques del servei.
- o La forma de gestió.
- o Les obres, els béns i les instal·lacions necessàries per a la prestació, amb la indicació, si s'escau, de les que hagi de realitzar el contractista.
- o L'estudi econòmic financer i, si s'escau, les tarifes a percebre dels usuaris.
- o En el supòsit de prestació per gestió indirecta, el cànon o la participació que ha de percebre l'ens local, i la compensació econòmica que, si s'escau, aquest hagi de satisfer.
- o El règim estatutari dels usuaris.



El reglament que reguli el servei ha de declarar expressament que l'activitat de què es tracta resta assumida per l'ens local com a pròpia i ha de determinar l'abast de les prestacions a favor dels ciutadans.

L'expedient s'ha de sotmetre a informació pública pel termini de trenta dies, mitjançant anuncis que s'insereixin al Butlletí Oficial de la província, al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya i al taulell d'anuncis de la Corporació.

Simultàniament, s'ha de donar audiència als interessats i a les entitats que, si s'escau, han exercit la iniciativa.

El Ple de la Corporació, amb la resolució prèvia dels suggeriments formulats, ha d'acordar l'establiment del servei, n'ha d'aprovar el projecte d'establiment i el reglament que el regula i ha de preveure els efectes econòmics que se'n deriven, en especial, en el pressupost.

En concordança amb les previsions del ROAS, l'article 250 del TRLMRLC disposa que per a establir i garantir la continuïtat dels serveis públics, s'han de determinar necessàriament:

- a) Les característiques del servei.
- b) Les obres i les instal·lacions necessàries per a l'explotació del servei amb indicació, si s'escau, de les que ha de fer el contractista.
- c) Les tarifes a percebre dels usuaris.
- d) El cànon, la participació i la subvenció que ha de satisfer l'ens local, si s'escau.

I en relació a la reglamentació del servei, l'article 247 del TRLMRLC estableix que els ens locals han d'acordar de manera expressa la creació del servei públic local i procedir, si s'escau, a regular-lo per reglament abans de començar a prestar-lo. Així mateix, han de determinar les modalitats de prestació i el règim estatutari dels usuaris.

QUART.- Durant tot el procés, haurà de complir-se amb les exigències de publicitat activa en virtut del que es disposa a l'article 21.4 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les Administracions Públiques i en la normativa vigent en matèria de transparència.

CINQUÈ.- El procediment a seguir és el següent:

A. Per acord del Ple es designarà una Comissió d'estudi integrada per membres de la Corporació i per personal tècnic.

Aquesta Comissió d'estudi elaborarà una memòria justificativa que haurà de tenir en compte els aspectes socials, financers, tècnics i jurídics de l'activitat, la forma d'exercici, els beneficis potencials i els supòsits de cessament de l'activitat.

Així mateix, la Comissió elaborarà un projecte de Reglament que reguli els aspectes més rellevants en relació amb la prestació del servei.

El Reglament que reguli el servei declararà expressament que l'activitat de què es tracti queda assumida per l'Entitat Local com a pròpia i determinarà l'abast de les prestacions a favor dels ciutadans.



B. A la vista de la memòria justificativa, pels Serveis de Benestar Social en coordinació amb els Serveis Econòmics es procedirà a elaborar una anàlisi de mercat, relatiu a l'oferta i la demanda existent, a la rendibilitat i als possibles efectes de l'activitat local sobre la concurrència empresarial que es derivin com a conseqüència de l'establiment del servei públic.

C. Per la Intervenció s'haurà d'emetre informe sobre la repercussió economicofinancera i en l'estabilitat pressupostària de la forma de gestió del servei públic triada. Igualment, i atenent el caràcter econòmic del servei públic, s'informarà sobre la repercussió economicofinancera i en l'estabilitat pressupostària de l'establiment proposat, d'acord amb el que es preveu a l'article 86.1 de la LRBRL.

D. Una vegada redactats tots els documents, els treballs hauran de ser aprovats inicialment pel Ple de la Corporació i ser sotmès a un període d'informació pública per un termini mínim de trenta dies, mitjançant anuncis que s'inseriran al Butlletí oficial de la província, al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya i al taulell d'anuncis de la Corporació, durant el qual poden presentar-se reclamacions i al·legacions. Simultàniament es donarà audiència als interessats i a les entitats que, si escau, hagin exercit la iniciativa.

Ensems, estarà a la disposició dels interessats a la seu electrònica d'aquest Ajuntament.

E. Una vegada finalitzat el període d'informació pública, si s'han presentat reclamacions i/o suggeriments, hauran de resoldre's aquestes, incorporant-se al text del Reglament les modificacions derivades de la resolució de les al·legacions. L'aprovació definitiva correspon al Ple, de conformitat amb els articles 243.2.d) del TRLMRLC, 160.2 del ROAS, i 22.2.f) de la LRBRL, previ dictamen de la Comissió informativa especial creada a l'efecte.

F. L'acord d'aprovació definitiva [expressa o tàcita] es notificarà als interessats juntament amb els recursos pertinents. Així mateix, es publicarà al Butlletí oficial de la província i al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya incloent el text íntegre del Reglament.

INFORME DE SECRETARIA 86/2025, DE 22 D'AGOST: FORMES DE GESTIÓ DEL SERVEI PÚBLIC

1. Antecedents de fet

1.1 El 21 de novembre de 2005 l'Ajuntament del Morell va posar en funcionament el servei municipal de Centre de Dia. Transcorreguts vora vint anys es fa necessària una oferta de servei assistencial més àmplia que doni resposta al progressiu envelliment de la població i a les necessitats de les persones i les famílies.

Per això la Regidoria de Benestar Social, Família i Gent Gran de l'Ajuntament del Morell planteja la necessitat de la creació i ordenació del servei de residència per a les persones grans.

Per tot l'exposat es pretén aprovar una norma per reglamentar el funcionament d'aquest nou servei municipal.



1.2 Mitjançant decret d'Alcaldia 1428/2025, de 8 d'agost es va ordenar l'evacuació de sengles informes al Secretari, a l'Interventor i a la Directora del Centre de serveis per a la gent gran de l'Ajuntament.

1.3 El 8 d'agost de 2025 el Secretari emet informes sobre la normativa aplicable i el procediment a seguir per la tramitació del reglament regulador del servei i sobre la tramitació del projecte d'establiment del servei públic.

2. Fonaments de Dret

2.1 És objecte d'aquest tercer informe de Secretaria exposar les diferents formes possibles de gestió del servei públic que es pretén implantar, tot i que serà l'informe de l'Interventor el que haurà de valorar la sostenibilitat financera de les propostes plantejades i determinar quina és la forma de prestació del servei més sostenible i eficient, de conformitat amb el que preveu l'article 4 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

Per l'elecció de la forma de prestació del servei, a nivell orgànic s'ha d'adoptar un acord pel Ple per majoria absoluta de conformitat amb el que disposa l'article 47.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.

Aquest informe es redacta parcialment a partir del dossier facilitat pel Secretari d'Administració Local Sr. Alfred Lacasa Tribó en el curs "Funcionament dels ens del sector públic instrumental i la seva incidència en la prestació de serveis" impartit per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya l'abril del 2024.

Entrant al fons de l'assumpte, cal referir-se en primer lloc a l'anàlisi del **sistema de fons** a partir del vigent redactat de l'article 85 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim, que estableix el següent:

1. Són serveis públics locals els que presten les entitats locals en l'àmbit de les seves competències.

2. Els serveis públics de competència local s'han de gestionar de la forma més sostenible i eficient d'entre les que s'enumeren a continuació:

A) Gestió directa:

a) Gestió per la mateixa entitat local.

b) Organisme autònom local.

c) Entitat pública empresarial local.

d) Societat mercantil local, el capital social de la qual sigui de titularitat pública.

Només es pot fer ús de les formes que preveuen les lletres c i d quan quedí acreditat mitjançant memòria justificativa elaborada a aquest efecte que són més sostenibles i eficients que les formes que disposen les lletres a i b, per a la qual cosa s'han de tenir en compte els criteris de rendibilitat econòmica i recuperació de la inversió. A més, a l'expedient hi ha de constar la memòria justificativa de l'assessorament rebut que s'ha d'elevat al ple per a la seva aprovació, on s'han d'incloure els informes sobre el cost del servei, així com el suport tècnic rebut, que s'han de publicar. A aquests efectes, s'ha d'obtenir l'informe de l'interventor local, el qual ha de valorar la sostenibilitat financera de



les propostes plantejades, de conformitat amb el que preveu l'article 4 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

B) Gestió indirecta, mitjançant les diferents formes que preveu per al contracte de gestió de serveis públics el text refós de la Llei de contractes del sector públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre.

La forma de gestió per la qual s'opti ha de tenir en compte el que disposa l'article 9 de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, aprovat per la Llei 7/2007, de 12 d'abril, pel que fa a l'exercici de funcions que corresponen en exclusiva a funcionaris públics.

La regulació introduïda a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (d'ara endavant LRBRL) amb la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització dels ens locals produeix un trencament de l'escenari on convivia la norma bàsica estatal amb la normativa autonòmica (a Catalunya el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya -d'ara endavant TRLMRLC- i el Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals -d'ara endavant ROAS). Es produeix l'anomenada "LOFAGIZACIÓN de los servicios públicos locales" i l'Estat exerceix la competència de forma exclusiva. Una tercera regulació és la introduïda per la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local (d'ara endavant LRSAL). Posteriorment l'Estat deroga la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'Organització i Funcionament de l'Administració General de l'Estat (d'ara endavant LOFAGE) amb la Llei 40/2015, de 2 d'octubre, de règim jurídic del sector públic i la LRBRL pràcticament esgota el sistema de fonts.

El Tribunal Constitucional va resoldre la legalitat de l'estabilització de la prestació dels serveis públics en el fonament jurídic 5è de la seva sentència 103/2013, de 25 d'abril (també la STC 143/2013, d'11 de juliol que ho reitera)... on diu de forma literal: "*Debemos rechazar la alegación según la cuál, se habría vulnerado la autonomía local por la eliminación de la capacidad de las entidades locales para elegir una forma u otra de gestión de los servicios de su competencia, sin que se ofrezca razón alguna más allá del carácter pormenorizado de la regulación estatal en lo relativo a las especialidades de estos organismos en el ámbito local y al contenido necesario de los Estatutos. Tal y como alega el Abogado del Estado, ninguna de las determinaciones del art. 85.bis.1 LBRL impide a las entidades locales elegir la forma de gestión que estimen más adecuada para la prestación de los servicios de su competencia. El art. 85.bis 1.a) LBRL se limita a señalar que la creación de organismos autónomos y entidades públicas empresariales se acordará por el Pleno de la entidad también competente para aprobar sus Estatutos, quedando en sus manos la elección, a la vista de las reglas de organización que el legislador establece para las entidades instrumentales locales, entre las formas de gestión directa o indirecta a las que se refiere el art. 85.2 LBRL, y configurar el régimen de sus entidades instrumentales, dentro del marco legalmente establecido, mediante la aprobación de los estatutos. Todo ello, sin que el Letrado del Parlamento haya intentado siquiera justificar cuáles de estas reglas o porqué todas ellas en su conjunto vulneran el contenido esencial que constituye ese núcleo irreductible de la autonomía local que les hace reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar (STC 109/1998, FJ 2) y garantiza el gobierno de los intereses que les son propios.*



En consecuencia, debemos rechazar la inconstitucionalidad del art. 85 bis.1, primer párrafo a partir de "con las siguientes especialidades" hasta el final del apartado 1, y el artículo 85 bis.2 LBRL. apartados 1 y 2 del art. 85 bis LBRL por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local."

Així, abans de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014 (d'ara endavant LCSP), les **formes de gestió** directa de prestació dels serveis municipals eren la indiferenciada pel propi Ajuntament (amb o sense organització especial), organisme autònom, entitat pública empresarial local i societat mercantil de capital 100% local; pel que fa a les formes de gestió indirecta hi havia els contractes de gestió de serveis públics en concessió, el concert, la gestió interessada i la societat d'economia mixta on el capital municipal no pot ser inferior al 50%. A Catalunya també seguia vigent el contracte d'arrendament de conformitat amb l'informe 6/2006, de 20 de novembre, de la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya.

Pel que fa a les formes de gestió indirecta, amb l'entrada en vigor de la LCSP es produeixen canvis significatius que analitzaré més endavant.

2.2 La prestació de serveis locals es podria agrupar en tres grups: prestació de serveis en monopoli, prestació de serveis sense monopoli i activitats econòmiques.

El servei de residència per a les persones grans del Morell no es pretén en cap cas prestar en règim de monopoli, de manera que es descarta el seu anàlisi en aquest informe.

En les activitats econòmiques l'Ajuntament no presta una activitat de servei públic, sinó que està en lliure concurrència amb el mercat. Per tant, aquí no hi pot haver prestacions sistemàtiques de l'Ajuntament que distorsionin la competència, sinó que estem en un camp en el que l'empresa pública està en competència amb els particulars. Tot i que també hi hauria el debat sobre els límits territorials dels ens locals i el debat sobre si s'ha de vincular l'activitat econòmica a la sostenibilitat (sentència 3584/2022, de 20 d'octubre, de la Secció 5a de la Sala Contenciosa - Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya sobre l'activitat econòmica de dentista públic a l'Ajuntament de Barcelona): no hi ha cap precepte que estableixi que l'activitat econòmica caldrà vincular-la a les competències locals, s'entén que l'Ajuntament realitza l'activitat econòmica en un àmbit en què creu que hi haurà rendibilitat econòmica i on prèviament ha fet un estudi de mercat que demostra que l'activitat econòmica en el camp del sector empresarial afavorirà la lliura competència.

De totes maneres, l'activitat econòmica local s'ha d'interpretar sota una idea restrictiva perquè la LRSAL no la vol perquè abans d'implantar-la s'ha de tramitar un expedient en què es demostrï els beneficis que s'obtidran, és a dir, la seva rendibilitat econòmica i, a més, cal analitzar que al sector privat no es presta aquesta activitat o no hi ha prou oferta. I, per altra banda, si es tracta d'una activitat impròpia cal demanar l'informe de l'article 7.4 de la LBRL sobre que no es posa en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda local, així com l'informe de no duplicitat a la Generalitat de Catalunya, requisit que no seria necessari en el cas del servei de residència per a les persones grans per disposar



àmbit competencial municipal en el títol habilitant contingut a l'article 84.2.c) i m) de la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. No obstant, no tractant-se tampoc el servei de residència per a les persones grans d'una activitat econòmica tampoc s'abunda més en aquest informe sobre la qüestió.

En aquest sentit, s'ha de tenir en compte la sentència del Tribunal Suprem de 14 de febrer de 2007 (secció 4a, Sala del Contenciós Administratiu), que segueix la doctrina assentada per la STS de 20 de juny de 2006 (secció 4a, Sala del Contenciós Administratiu) sobre un assumpte molt similar: *en ambos casos se trata de sendos recursos de casación interpuestos por la Asociación Provincial de Centros Deportivos Privados de Castellón (Aprodeport) contra las correspondientes desestimaciones por parte del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de los recursos interpuestos contra la denegación presunta por parte del Ayuntamiento de Burriana y de Villareal, respectivamente, de la solicitud de cese de explotación de los servicios ofertados en instalaciones deportivas —bajo la modalidad de clases de aeróbic e instalaciones de fitness— por parte de los citados municipios, salvo excepciones basadas en razones de justicia social. (...) distinción conceptual entre los servicios públicos locales y la iniciativa económica municipal. Se trata en estos casos de actividades de competencia municipal susceptibles de ser prestadas en concurrencia con los particulares, en relación a las cuales se trata de dilucidar si un Ayuntamiento, por razones de interés general —fomento del deporte—, puede establecer unos precios que no cubran el coste de la actividad, aunque esto pueda suponer un perjuicio económico para las empresas que concurren en el sector y ofrecen estos servicios a precios de mercado. La única justificación de que puedan fijarse estos precios «políticos» radica en este especial interés general que reviste la prestación de actividades deportivas —vinculadas a la educación cívica y sanitaria de la población—, como pone de manifiesto que el desarrollo de esta actividad haya sido atribuido legalmente como competencia a los Entes locales en calidad de servicio público —en los vigentes arts. 25.2.l) y 26.1.c) LRBRL y correspondientes de la Ley 4/1993 de la Comunidad Valenciana del Deporte—. La declaración legal de una actividad como servicio local lleva aparejada que su prestación puede ofrecerse a un precio inferior al de mercado, pues, a juicio de los Tribunales —de instancia y, posteriormente, el Supremo—, ello encuentra cobertura jurídica suficiente en el entonces vigente artículo 45.2 Ley 39/1988, de Haciendas locales. Estos casos constituyen un claro ejemplo de que el servicio público que se presta en concurrencia no se ha de desarrollar siempre con respeto absoluto a las reglas de la competencia, que sí resultarían, en todo caso, de aplicación si se tratara de una actividad propia de la iniciativa económica municipal.*

La prestació del servei de residència per a les persones grans del Morell seria sota una forma no monopolística i no exercint activitat econòmica. I pel que fa a la consideració o no de competència municipal pròpia, tal i com vaig exposar en el meu informe 81/2025, de 8 d'agost, que les competències pròpies dels municipis no es troben només a l'article 25 de la LRBRL d'acord amb el que exposa la sentència del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de març.

Posteriors sentències del Tribunal Constitucional (168/2016, de 6 d'octubre, 101/2017, de 20 juliol, 44/2017, de 27 d'abril, 4/2017, d'11 de maig, 93/2017, de 6 de juliol) han tingut una gran afectació sobre la LRSAL. No obstant, l'escenari que s'ha dibuixat després no ha estat corregit pel legislador i el marc normatiu en el que ens movem té una incidència directa en l'assumpte que aquí s'analitza. Cal invocar la manca d'interès que té el règim local pels partits polítics amb representació parlamentària. A ningú li ha interessat actualitzar la LRSAL i



incorporar la gestió indirecta dels serveis municipals a l'article 85 de la LRBRL, havent quedat la normativa petrificada en l'època post-LRSAL, movent-nos en un greu camp d'inseguretat jurídica, intentant els operadors locals interpretar com bonament podem les coses amb una manca d'atenció de l'ordenament jurídic a les noves realitats.

2.3 Pel que fa a l'**expedient d'implantació del servei** -sigui quina sigui la forma per la que s'acabi optant- ha estat objecte d'anàlisi en el meu informe 82/2025, de 8 d'agost, que dono aquí reproduït per remissió. Tan sols recordar que l'article 312 de la LCSP en la seva lletra a) estableix pels contractes de serveis que comportin prestacions directes a favor de la ciutadania la següent prescripció: *"a) Abans de procedir a contractar un servei d'aquesta naturalesa, s'ha d'haver establert el seu règim jurídic, que declari expressament que l'activitat de què es tracta queda assumida per l'Administració respectiva com a pròpia d'aquella, que determini l'abast de les prestacions a favor dels administrats, i que reguli els aspectes de caràcter jurídic, econòmic i administratiu relatius a la prestació del servei"*.

Així mateix, no es pot perdre de vista el que disposa l'article 159 del ROAS, el tenor literal del qual és el següent:

"159.1 La creació d'un servei s'ha d'instrumentar mitjançant una memòria justificativa, un projecte d'establiment i un reglament que n'estableixi el règim jurídic de la prestació.

159.2 El projecte d'establiment i prestació del servei ha de contenir els aspectes següents:

- a) Les característiques del servei.*
- b) La forma de gestió.*
- c) Les obres, els béns i les instal·lacions necessàries per a la prestació, amb la indicació, si s'escau, de les que hagi de realitzar el contractista.*
- d) L'estudi econòmic financer i, si s'escau, les tarifes a percebre dels usuaris.*
- e) En el supòsit de prestació per gestió indirecta, el cànon o la participació que ha de percebre l'ens local, i la compensació econòmica que, si s'escau, aquest hagi de satisfer.*
- f) El règim estatutari dels usuaris.*

159.3 El reglament que reguli el servei ha de declarar expressament que l'activitat de què es tracta resta assumida per l'ens local com a pròpia i ha de determinar l'abast de les prestacions a favor dels ciutadans.

159.4 Per a l'elaboració dels documents esmentats, l'ens local, quan en justifiqui la necessitat, compta amb l'assistència tècnica i jurídica del consell comarcal, de la diputació i de l'Administració de la Generalitat per mitjà dels respectius serveis d'assistència local".

Per tant, haurem de definir bé el règim jurídic del contracte per expressa imposició de l'article 312 de la LCSP i de l'article 159 del ROAS, sent imperativa la tramitació del projecte d'establiment del servei i una reglamentació del mateix.



2.4 Pel que fa a les formes de gestió directa cal avaluar en primer lloc **l'ús de l'autoritat pública** (per exemple, pel que fa a la recaptació), on necessàriament s'exercirà de forma indiferenciada per la pròpia Administració o mitjançant organisme autònom, de conformitat amb el que disposa l'article 92 de la LRBRL en relació amb l'article 9 del Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (d'ara endavant TREBEP). Els serveis que comporten l'exercici de potestats indeclinables i de coacció administrativa els ha de prestar l'ens local en la forma de gestió directa. En qualsevol cas, en els supòsits de prestació directa, per si mateix o mitjançant ens dependents, l'ens local assumeix el servei i exerceix de forma exclusiva les potestats de direcció i de gestió sobre el servei. (art. 189 del ROAS).

La més directa de les formes de prestació dels serveis es troba en la **gestió indiferenciada** per la pròpia entitat: la clàssica gestió per àrees o serveis amb els recursos propis de l'Ajuntament.

En la gestió directa per la mateixa organització indiferenciada de l'ens local, aquest assumeix i centralitza el servei, exerceix de forma exclusiva les potestats de direcció i de gestió sobre aquell, utilitza el personal directament dependent de la mateixa corporació i assumeix el risc derivat de la gestió.

Els mitjans personals i materials del servei s'adscriuen i s'integren en el pressupost de l'ens local.

La gestió econòmica dels serveis gestionats de manera centralitzada resta subjecta a la funció d'intervenció i del control intern financer i d'eficàcia.

La direcció superior dels serveis correspon al president de la corporació o el membre d'aquesta en qui delegui o en qui es desconcentri mitjançant una disposició general a proposta d'aquell, sens perjudici de la direcció tècnica que correspongui al cap del servei respectiu.

Per a la gestió del servei es pot designar un administrador, les funcions del qual són simplement de gestió amb exclusió de les de disposició de capitals i de caràcter resolutori.

No obstant, en el cas de l'Ajuntament del Morell és d'impossible assumpció la gestió del servei públic de residència per a les persones grans amb els mitjans existents. El volum de contractes de serveis i de subministraments a licitar per la unitat de Contractació es veuria notablement incrementat agreujant l'actual situació exposada en els informes anuals de control financer de la Intervenció que impedeix donar abast a totes les licitacions necessàries. Així mateix, la gestió de les borses de personal per donar resposta a un servei de naturalesa assistencial a les persones grans requereix d'una immediatesa inassumible per la unitat de Recursos Humans. El dèficit estructural en la plantilla impossibilita la gestió d'aquest nou servei amb els mitjans existents. Nogensmenys, no es pot obviar que les vigents taxes de reposició d'efectius impedeixen executar l'oferta pública d'ocupació per cobrir amb caràcter permanent els llocs de treball a la Secretaria de l'Ajuntament del Morell em remeto a l'informe de Secretaria 23/2025, de 10 de març i a l'informe de Secretaria i de Recursos Humans 27/2025, de 19 de març.



D'acord amb l'article 192 i següents del ROAS, la gestió directa indiferenciada de serveis per l'ens local es pot realitzar per mitjà d'una **organització especial sense personalitat jurídica**, composta per un consell d'administració i una gerència, sens perjudici que la naturalesa del servei exigeixi l'adopció d'una altra forma d'organització, mitjançant la creació d'altres òrgans complementaris.

L'acord pel qual s'estableix que un servei el gestiona directament l'ens local mitjançant una organització especial ha d'incloure els aspectes orgànics i de funcionament i, si s'escau, la desconcentració de funcions, d'acord amb la reglamentació del mateix servei.

El consell d'administració és nomenat pel ple de l'ens local entre persones professionalment qualificades i ha de comptar amb una representació dels usuaris.

El president del consell ha de ser membre de l'ens local.

Actua com a secretari del consell qui ho sigui de la corporació, sens perjudici de les delegacions que pugui realitzar legalment.

Correspon al consell d'administració el govern i la direcció superior del servei. El consell ha d'actuar amb subjecció a les directrius del ple corporatiu i, en general, sota les orientacions dels òrgans locals de govern dins de les competències respectives.

Són funcions del consell les que li atribueixi l'acord d'establiment de l'organització especial o el reglament del servei i, en general, les que de manera expressa no siguin atribuïdes a un altre òrgan.

Els actes del consell d'administració poden ser impugnats mitjançant el recurs ordinari davant l'òrgan corresponent de l'ens local, llevat que l'acord de creació disposi un altre règim.

El consell d'administració de l'organització ha de retre anualment una memòria i un compte de la gestió del servei, sens perjudici del que estableix la legislació d'hisendes locals.

El gerent és designat pel president de l'ens local a proposta del consell d'administració. La relació amb l'ens local es regula pel que disposa la legislació sobre el personal al servei dels ens locals.

Són funcions del gerent:

- a) Executar i fer complir els acords del consell d'administració.
- b) Gestionar, dirigir de manera immediata i inspeccionar el servei.
- c) Les altres que li assignin les normes reguladores del servei i de l'organització especial o que li encarregui el consell d'administració.

La contractació d'obres i subministraments s'ha d'adaptar al que preveu la legislació de contractació aplicable als ens locals, tenint en compte les característiques derivades del reglament d'organització del servei i de l'acord de creació d'aquest.



El personal adscrit a l'organització especial que gestiona el servei és el propi de l'ens local, sigui funcionari o laboral, el qual manté la relació de dependència amb la corporació.

Els béns adscrits a l'organització especial no constitueixen patrimoni propi i els que adquireixi amb motiu de la gestió del servei s'incorporen al patrimoni general de l'ens local.

L'organització especial del servei ha de comptar amb una secció pròpia en el pressupost de l'ens local i amb una comptabilitat especial.

L'organització especial del servei ha de comptar amb una secció pròpia en el pressupost de l'ens local i amb una comptabilitat especial.

El consell d'administració de l'organització ha de retre anualment una memòria i un compte de la gestió del servei, sens perjudici del que estableix la legislació d'hisendes locals.

La funció interventora, de control financer i d'eficàcia del servei s'ha d'exercir d'acord amb el que estableix així mateix la legislació aplicable d'hisendes locals.

2.5 Pel que fa als organismes autònoms i les entitats públiques empresarials locals la primera reflexió que s'ha d'aportar és la que feia Francisco Velasco Caballero, director de l'Institut de Dret Local de la Universitat Autònoma de Madrid: *lo cierto es que a la entrada en vigor de la nueva Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) habrá quedado plenamente derogada la LOFAGE, y por tanto los concretos preceptos a los que se remite el art. 85 bis 1 a) LBRL. Cuando entre en vigor la LRJSP la remisión del art. 85 bis 1 a) LBRL a la LOFAGE habrá quedado vacía de sentido. Esto es, ya no habrá una regulación básica estatal vinculante para todos los organismos autónomos y entidades públicas empresariales locales. Y, en consecuencia, se habrá quedado un espacio normativo que podrá ser ocupado por las leyes de régimen local de las comunidades autónomas o, en su caso, por los reglamentos orgánicos locales. Así, por ejemplo, en Andalucía serán de aplicación inmediata los arts. 33 a 37 de la Ley andaluza 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local, incluso si sus preceptos son parcialmente contradictorios con lo que ahora, para los organismos públicos estatales, establecen los arts. 84 a 110 LRJSP. Sólo en defecto de regulación autonómica será de aplicación supletoria (conforme al art. 149.3 CE) el régimen de los organismos públicos que contienen los arts. 84 a 110 LRJSP. Pero repárese en que la aplicación de estas normas ya no será imperativa y vinculante para las comunidades autónomas, sino sólo en defecto de regulación autonómica.*

En segon lloc, caldrà estar també a les especialitats regulades a l'article 85 bis de la LRBRL, el qual estableix:

"1. La gestió directa dels serveis de la competència local mitjançant les formes d'organismes autònoms locals i d'entitats públiques empresarials locals es regeixen, respectivament, pel que disposen els articles 45 a 52 i 53 a 60 de la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat, quan els sigui aplicable, amb les especialitats següents:

a) La seva creació, modificació, refosa i supressió correspon al ple de l'entitat local, el qual aprova els seus estatuts. Han de quedar adscrites a una regidoria,



àrea o òrgan equivalent de l'entitat local, si bé, en el cas de les entitats públiques empresarials, també poden estar-ho a un organisme autònom local. Excepcionalment, poden existir entitats públiques empresarials els estatuts de les quals els assignin la funció de dirigir o coordinar altres ens de la mateixa naturalesa o d'una de diferent.

b) El titular del màxim òrgan de direcció d'aquests ha de ser un funcionari de carrera o laboral de les administracions públiques o un professional del sector privat, titulats superiors en ambdós casos, i amb més de cinc anys d'exercici professional en el segon. Als municipis que assenyalen el títol X, té la consideració d'òrgan directiu.

c) En els organismes autònoms locals hi ha d'haver un consell rector, la composició del qual la determinen els seus estatuts.

d) A les entitats públiques empresarials locals hi ha d'haver un consell d'administració, la composició del qual la determinen els seus estatuts. El secretari del Consell d'Administració, que ha de ser un funcionari públic al qual s'exigeixi titulació superior per ingressar, exerceix les funcions de fe pública i assessorament legal dels òrgans unipersonals i col·legiats d'aquestes entitats.

e) La determinació i modificació de les condicions retributives, tant del personal directiu com de la resta del personal s'han d'ajustar en tot cas a les normes que sobre això aprovi el ple o la junta de govern, segons correspongui.

f) Estan sotmesos a controls específics sobre l'evolució de les despeses de personal i de la gestió dels seus recursos humans per les corresponents regidories, àrees o òrgans equivalents de l'entitat local.

g) El seu inventari de béns i drets s'ha de remetre anualment a la regidoria, àrea o òrgan equivalent de l'entitat local.

h) És necessària l'autorització de la regidoria, àrea o òrgan equivalent de l'entitat local a la qual estiguin adscrits, per subscriure contractes d'una quantia superior de les quantitats fixades prèviament per aquella.

i) Estan sotmesos a un control d'eficàcia per la regidoria, àrea o òrgan equivalent de l'entitat local a la qual estiguin adscrits.

j) Qualsevol altra referència a òrgans estatals efectuada a la Llei 6/1997, de 14 d'abril, i altra normativa estatal aplicable, s'entén realitzada als òrgans competents de l'entitat local.

Les referències efectuades en aquest article a la junta de govern s'entenen efectuades al ple als municipis en què aquella no existeixi.

2. Els estatuts dels organismes autònoms locals i de les entitats públiques empresarials locals han d'incloure els punts següents:

a) La determinació dels màxims òrgans de direcció de l'organisme, ja siguin unipersonals o col·legiats, així com la seva forma de designació, amb respecte en tot cas al que disposa l'apartat anterior, amb indicació dels actes i les resolucions que exhaureixin la via administrativa.



b) Les funcions i competències de l'organisme, amb indicació de les potestats administratives generals que aquest pot exercir.

c) En el cas de les entitats públiques empresarials, els estatuts també han de determinar els òrgans als quals es confereixi l'exercici de les potestats administratives.

d) El patrimoni que se'ls assigni per al compliment de les seves finalitats i els recursos econòmics que financen l'organisme.

e) El règim relatiu a recursos humans, patrimoni i contractació.

f) El règim pressupostari, economicofinancer, de comptabilitat, d'intervenció, control financer i control d'eficàcia, que han de ser, en tot cas, conformes amb la legislació sobre les hisendes locals i amb el que disposa el capítol III del títol X d'aquesta Llei.

3. Els estatuts s'han d'aprovar i s'han de publicar amb caràcter previ a l'entrada en funcionament efectiu de l'organisme públic corresponent”.

I una tercera qüestió abans d'entrar en un anàlisi més detallat de cadascuna d'aquestes personacions instrumentals és l'adscripció del seu personal.

Efectivament, és un principi bàsic en el Dret Administratiu, com a instrument jurídic idoni per dur a efecte l'anomenada descentralització funcional, la personalitat jurídica diferenciada dels Ens que constitueixen l'anomenada Administració Institucional, que es caracteritzen precisament per ser entitats instrumentals amb personalitat jurídica pròpia, les quals assumeixen la gestió dels serveis públics o part de la competència de les Administracions territorials-mare, bé siguin aquestes l'Estat, les Comunitats Autònomes o l'Administració Local.

Aquesta realitat és tan habitual com indiscutible, assumint, com a persona juridicoeconòmiques independents, les competències de les Administracions territorials (Estat, CA i Ens Locals) que aquestes li atribueixin, amb les potestats necessàries per a aquest exercici; naturalment que assumeixen les conseqüències d'aquest exercici, és a dir, les responsabilitats i obligacions derivades d'això, com a revers indissoluble de tal personalitat jurídica pròpia, sense que càpiga estendre-la a l'Administració territorial-mare. Això abasta totes les obligacions o responsabilitats que les diverses normes sectorials (administratives, laborals, civils i processals) els atribueixin, la qual cosa inclou, perquè no hi ha norma que l'excepcioni, les responsabilitats empresarials derivades dels supòsits d'interposició patronal o subrogació d'obligacions laborals de les Administracions actuant com a empreses (contractes, cessió de treballadors i successió dels arts. 42, 43 i 44, respectivament, del RDLeg 2/2015, de 23 d'octubre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de l'estatut dels treballadors -d'ara endavant ET), sense que sigui possible de cap manera estendre la responsabilitat de la persona jurídico-pública independent (Organisme Autònom Local) a l'Administració territorial-mare pel sol fet de ser-ho.

Caldria diferenciar els supòsits en què es produeix una cessió de treballadors de l'Ajuntament matriu a l'Organisme Autònom perquè desenvolupin els seus llocs de treball per complet en l'esmentat Organisme i sota la seva total organització,



direcció i dependència, d'aquells altres supòsits en els quals únicament se'ls encomana una determinada actuació concreta o prestació d'un servei concret i puntual en l'esmentat Organisme, trobant-se aquestes funcions dins de les pròpies del seu lloc de treball a l'Ajuntament matriu, però sense quedar subjecte a l'organització i dependència de la direcció de l'Organisme Autònom, sinó que continua estant sota la dependència i direcció i organització de l'Ajuntament matriu del qual és funcionari.

En el primer dels supòsits podria plantejar-se l'existència de cessió il·legal de treballadors, ja que, d'acord amb l'establert a l'article 43 ET, s'incorre en cessió il·legal de treballadors quan es produeixi alguna de les següents circumstàncies:

- Que l'objecte dels contractes de serveis entre les empreses es limiti a una mera posada a disposició dels treballadors de l'empresa cedent a l'empresa cessionària.
- Que l'empresa cedent no tingui una activitat o una organització pròpia i estable.
- Que l'empresa cedent no compti amb els mitjans necessaris per al desenvolupament de la seva activitat, o no exerceixi les funcions inherents a la seva condició d'empresari.

El primer supòsit plantejat encaixaria *a priori* en el primer apartat, ja que es tractaria d'una mera posada a disposició dels treballadors de l'empresa cedent (Ajuntament) a l'empresa cessionària (Organisme Autònom Local), la qual cosa suposaria una cessió il·legal de treballadors.

En aquests mateixos termes es manifesta el TSJ de Canàries en sentència de 24 de febrer de 2014, que, al seu torn, cita la seva sentència de 9 d'octubre de 2013, que va abordar aquesta qüestió. La referida sentència planteja un supòsit semblant però a la inversa, com són *“las responsabilidades que se hayan dado precisamente entre, de un lado, el OOAA (...), y de otro, la Administración-madre, en el caso de que el trabajador del OOAA municipal (...) hubiera prestado servicios en régimen de cesión ilegal para el Ayuntamiento, en cuyo caso éste respondería como empleador cesionario, pero no porque el Organismo Autónomo «dependa» del Ayuntamiento.”*

Sobre la doctrina de la cessió il·legal i els requisits per a la mateixa, per entendre quan no concorre aquesta, resulta interessant la sentència del TSJ de Canàries d'11 de juny de 2007, la qual indica que: *“...como ha razonado este Tribunal en su Sentencia de 23-05-06 del Recurso 148/06, no concurre la figura de la cesión ilegal (STS 16/06/03) cuando concorra la justificación técnica de la contrata, la autonomía de su objeto, la aportación de medios de producción propios (Sentencia de 7 de marzo de 1988 el ejercicio de los poderes empresariales (Sentencias de 12 de septiembre de 1988, 16 de febrero de 1989, 17 de enero de 1991 y 19 de enero de 1994) la realidad empresarial del contratista, que se pone de manifiesto en relación con datos de carácter económico (capital, patrimonio, solvencia, estructura productiva,...). (...)*

Por último, (...) lo relevante es que los trabajadores estén sometidos a la dependencia de la organización y dirección del empresario contratista; matizándose que no se produce cesión ilegal por el solo hecho de que el trabajo se realice en el centro de trabajo del empresario contratante. Incluso se permite, -sin que exista cesión ilegal- que exista una subordinación a las órdenes del



empresario principal en el aspecto técnico, o un poder de verificación o control por parte de la empresa contratante, teniendo en cuenta también que puede ocurrir que el empresario principal dirija el trabajo, por las especiales funciones que exige el trabajo estipulado, o que se trate de trabajos con ciertas peculiaridades, de forma que a veces se trata de una mera supervisión de la actividad. Estos elementos no son suficientes por sí solos para considerar que existe cesión de trabajadores ya que dichas conductas, no sólo vienen recogidas en la contrata, sino que además no son suficientes para otorgarle carácter de verdadero empleador, al no poder ejercer sobre los actores otros muchos poderes y capacidades propias de todo empresario."

Aquest mateix criteri favorable a la cessió il·legal de treballadors quan es presten els serveis en l'àmbit d'organització i direcció del cessionari també l'ha mantingut el Tribunal Suprem. Així, per exemple, en la sentència de 14 de maig de 2007, confirmant la sentència del TSJ de Madrid de 5 de desembre de 2005. S'hi resolvia una cessió il·legal de treballadores que van ser contractades per un Organisme Autònom Local de Madrid però que van prestar els serveis a l'Ajuntament de Madrid, i s'indicava que existia cessió il·legal de les actores a l'Ajuntament atès el que estableix l'article 43 de l'ET -actual art. 43 de l'ET del 2015-, sent empresa cedent l'Agència per a l'Ocupació de Madrid i empresa cessionària l'Ajuntament de Madrid, que va ser qui va rebre els serveis de les actores; vinculades contractualment amb l'Agència per a l'Ocupació de Madrid, però presten els seus serveis seguint instruccions directes del personal de la Direcció General d'Igualtat d'Oportunitats, de l'Àrea de Govern d'Ocupació i Serveis a la Ciutadania de l'Ajuntament de Madrid; i que la determinació de l'horari i la concessió de les llicències, permisos i vacances depenen d'aquest mateix personal de l'Ajuntament de Madrid.

Per tant, caldria precisar que, segons el criteri jurisprudencial exposat, si la prestació de serveis es produeix sota la direcció orgànica i funcional de l'Ajuntament, i la direcció per part del personal de l'Organisme Autònom és exclusivament de caràcter tècnic, o simplement dirigeixin el treball, per les especials funcions que exigeix el treball estipulat, o per tractar-se de treballs amb certes peculiaritats, es tractaria d'una mera supervisió de l'activitat i aquests elements no serien suficients per si sols per considerar que existeix cessió il·legal de treballadors, ja que aquestes conductes no són suficients per atorgar-li caràcter de veritable ocupador, en no poder exercir sobre el treballador altres molts poders i capacitats pròpies de tot empresari, com la determinació de l'horari i la concessió de les llicències, permisos i vacances, que segueixin dependent de l'Ajuntament i no de l'Organisme Autònom; és a dir, que existeixi una justificació tècnica per a aquesta prestació de serveis a l'Organisme Autònom per part de personal de l'Ajuntament i autonomia de l'objecte d'aquesta prestació.

Per suposat, entre el personal al servei de l'Organisme Autònom i el personal de l'Ajuntament regeix un principi de comunicabilitat absoluta, més accentuada després de la desaparició de la distinció entre Organismes Autònoms de caràcter administratiu i els de caràcter economicofinancer esdevinguda després de la ja derogada LOFAGE. En aquest mateix sentit s'expressa l'article 206 del Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis de les entitats locals, en assenyalar que: "*Els funcionaris de l'entitat local que prestin serveis en els organismes autònoms que en depenguin mantindran la situació de servei actiu en aquella, llevat que s'integrin en la funció pública pròpia dels mateixos.*"



En aquest sentit, l'ens matriu desenvolupa una funció estratègica i de planificació de tots els recursos humans de l'Administració territorial, mentre que els diferents Organismes Autònoms creats per l'ens matriu exerceixen una tasca de gestió dels llocs de treball. Això és conseqüència de la integració *ex lege* prevista pressupostàriament i, més que això, resulta lògic i coherent amb la filosofia i finalitat d'aquests organismes dels quals es pretén aconseguir una major eficàcia en la gestió, però que queden integrats en l'òrbita d'acció de l'ens matriu, com un instrument d'aquest, als quals s'ha de dotar d'autonomia en la gestió (polítiques de provisió de llocs, de classificació i definició d'aquests, gestió de la relació de serveis, etc.), però respecte dels quals l'entitat matriu ha de conservar la gestió estratègica.

2.6 Entrant ara ja en cadascuna de les personacions instrumentals que ofereix la normativa per les formes de gestió directa de serveis públics, cal referir-se en primer lloc a l'article 199 i següents del ROAS, que regulen el règim jurídic dels **organismes autònoms** de la manera següent:

Article 199

Supòsits de creació

199.1 Els ens locals poden gestionar directament els serveis públics de la seva competència, mitjançant el corresponent organisme autònom, dotat de personalitat jurídica, el qual té plena capacitat per al compliment dels fins que en determinen la constitució.

199.2 L'ens local pot crear l'organisme autònom. També es pot constituir adquirint béns de particulars adscrits a una determinada finalitat per compra, donació o disposició fundacional, en aquest cas d'acord amb la voluntat del fundador.

199.3 En qualsevol d'aquests supòsits s'ha de seguir el procediment que regulen la legislació aplicable i aquesta secció.

Article 200

Estatuts

200.1 Els organismes autònoms locals es regeixen pels seus estatuts que aprovi el ple de la corporació, per les normes contingudes en el reglament del servei i per les de caràcter imperatiu de dret intern i comunitari.

200.2 Els estatuts s'han de referir, entre d'altres, als aspectes següents:

- a) Els òrgans de govern i les atribucions.*
- b) Els recursos econòmics que s'assignin.*
- c) Els béns que s'adscriuin a l'organisme.*
- d) Les facultats de tutela per part de l'ens local titular del servei.*
- e) Les funcions sobre l'organització i l'administració del servei.*
- f) L'extinció de l'organisme i els efectes d'aquesta.*

Article 201

Procediment de constitució i d'aprovació dels estatuts

201.1 La constitució de l'organisme autònom local i l'aprovació dels estatuts s'han d'ajustar al procediment següent:

- a) Correspon al ple de la corporació l'aprovació inicial.*
- b) L'acord de constitució i els estatuts s'han de sotmetre a informació pública per un termini mínim de trenta dies per a l'examen i la presentació d'al·legacions i suggeriments.*
- c) El ple ha de resoldre les al·legacions formulades i, si s'escau, procedir a l'aprovació definitiva en el termini de tres mesos a comptar des de l'acord d'aprovació inicial.*



d) El text dels estatuts s'ha de publicar íntegrament en el Butlletí Oficial de la província i inserir una referència d'aquesta publicació al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

e) L'organisme autònom s'ha d'inscriure en la secció complementària del registre d'ens locals que porta el Departament de Governació.

201.2 S'exceptua de la tramitació que estableix l'apartat 1 d'aquest article el cas en què l'organisme autònom tingui per objecte la gestió d'un servei públic econòmic de caràcter essencial i reservat per prestar-se en règim de monopoli, sempre que en el procediment establert a l'article 183 i concordants es prevegi la creació de l'organisme i s'incloguin els estatuts.

201.3 L'organisme de caràcter econòmic no pot tenir a la vegada com a objecte un servei públic i una activitat econòmica que no tingui la consideració de servei públic.

Article 202

Òrgans de govern

202.1 Els estatuts han d'establir els òrgans de govern de l'organisme, que ha de comptar, en tot cas, amb un president, una junta de govern i un gerent.

202.2 Correspon al ple de l'ens local la designació, el cessament o la substitució dels òrgans de govern. Els estatuts poden preveure la presència de representants socials a la junta de govern si la classe del servei o el nombre de treballadors ho fa aconsellable.

202.3 A manca de la regulació estatutària regeix, en tot el que sigui procedent, el que disposa la secció segona del capítol 2 d'aquest títol.

Article 203

Hisenda

La hisenda dels organismes autònoms es regeix pel que estableix la legislació aplicable sobre hisendes locals i, en aquest sentit, s'han de tenir en compte, entre d'altres, les regles següents:

a) L'organisme ha d'elaborar anualment un pressupost adaptat a les normes sobre l'estructura pressupostària dels ens locals, el qual s'ha d'integrar al pressupost general de l'ens. A aquest fi, el pressupost de l'organisme s'ha de trametre a l'ens local del qual depèn abans del 15 de setembre de cada any, acompanyat de la documentació que preveu la legislació sobre hisendes locals.

b) El pressupost de l'organisme no pot incloure augments de personal sense l'autorització de l'ens local.

c) Els beneficis que s'obtinguin amb les operacions comercials, industrials o anàlogues, si s'escau, s'integren en el pressupost de l'organisme.

d) El procediment del cobrament dels crèdits és de caràcter administratiu i la recaptació executiva l'han de realitzar els serveis recaptadors de l'ens local, d'acord amb les regles aplicables a aquest.

e) Les operacions de crèdit i de tresoreria les aprova l'ens local del qual depèn l'organisme dins dels límits legalment establerts. Els crèdits concertats pels esmentats organismes computen a la càrrega financera dels ens locals de què depenen, d'acord amb el que estableix la normativa d'hisendes locals.

f) L'organisme pot proposar que determinats crèdits es considerin ampliat automàticament en la mesura que es produeixin els ingressos correlatius.

g) Les funcions de fiscalització i control de la gestió econòmica, financera i pressupostària i les de comptabilitat, tresoreria i recaptació, les han de realitzar la intervenció i la tresoreria de l'ens local, d'acord amb les competències respectives, bé directament o per mitjà de delegacions.

Article 204

Patrimoni



204.1 Els organismes autònoms han de posseir un patrimoni especial afectat als fins específics per als quals es constitueixen. Els béns que l'ens local adscriu per al compliment dels seus fins conserven la qualificació jurídica originària.

204.2 L'organisme ha de formar un inventari dels béns i drets de la manera que estableix la normativa sobre patrimoni dels ens locals. L'esmentat inventari s'ha d'integrar a l'inventari general de l'ens local, mitjançant un annex.

204.3 Els béns immobles adquirits pels organismes autònoms amb càrrec als seus pressupostos s'han d'inscriure al Registre de la propietat a nom seu, amb referència també de la corporació local de la qual depenguin.

204.4 Els organismes autònoms no poden alienar els béns afectats de manera directa i permanent al compliment de les seves finalitats. L'alienació d'altres béns de caràcter patrimonial exigeix l'autorització prèvia de l'ens local i resta subjecta al procediment que estableixen la Llei municipal i de règim local de Catalunya i les normes reglamentàries aplicables, tret de l'alienació dels béns adscrits pel mateix ens local per ser transformats, i la dels béns que adquireixi l'organisme per ser retornats al tràfic jurídic, per constituir-ne l'objecte de la seva activitat, sempre que s'hagi previst als estatuts.

204.5 Els beneficis que s'obtinguin de la prestació del servei, una vegada cobertes les despeses, s'han de destinar de la manera i per a les finalitats que determini la junta de govern del mateix organisme, d'acord amb els estatuts.

Article 205

Règim contractual

205.1 La contractació d'obres, de serveis necessaris per al funcionament de l'organisme autònom i de subministraments s'ha de subjectar al que preveu la legislació de contractació administrativa que regeix per a l'ens local, sens perjudici del que estableix l'article 210 d'aquest Reglament per als organismes autònoms de caràcter econòmic. No obstant això, els estatuts poden determinar les característiques pròpies de contractació que, respecte al règim general, es derivin de l'organització administrativa peculiar de l'organisme.

205.2 Els actes adoptats per l'òrgan que adjudiqui el contracte poden ser objecte de recurs per motiu d'infracció del Dret comunitari europeu en matèria de contractes públics o de les normes nacionals de transposició d'aquell, perquè es compleixin els criteris d'eficàcia i rapidesa, d'acord amb el que estableix la Directiva de la CEE de 21 de desembre de 1989.

205.3 La mesa de contractació l'integren el president de la junta de govern, el gerent i el secretari de la corporació.

Article 206

Personal

Els funcionaris de l'ens local que presten serveis en els organismes autònoms que en depenen mantenen la situació de servei actiu en aquell, llevat que s'integrin a la funció pública pròpia dels organismes. En qualsevol cas, l'organisme autònom ha d'assumir totes les obligacions de l'ens local del qual depengui, respecte de l'esmentat personal.

Article 207

Recursos

Contra els actes administratius dictats pels organismes autònoms es pot interposar recurs ordinari davant l'òrgan corresponent de l'ens local, llevat que els estatuts prevegin altrament.

Article 208

Extinció

L'organisme autònom local s'extingeix:



- a) *Per acord del ple de la corporació, quan es consideri convenient gestionar el servei per una altra modalitat diferent, entre les previstes legalment.*
- b) *Per la finalització del termini assenyalat en l'acord de constitució.*
- c) *Per la consecució del fi o la impossibilitat del compliment d'aquest en el cas d'organisme autònom fundacional, amb l'acord previ de l'òrgan de govern superior.*

Article 209

Efectes de l'extinció

209.1 L'extinció de l'organisme autònom comporta que els béns, els drets i les obligacions s'incorporen al patrimoni de l'ens local, el qual el succeeix universalment.

209.2 Els béns que formen part de l'actiu, atesa la seva naturalesa, s'han d'incorporar al domini públic o als béns patrimonials de l'ens local.

209.3 Els béns procedents d'una donació o fundació han de rebre la destinació que hagin previst els donants o fundadors”.

S'omet aquí la transcripció de l'article 210 del ROAS per referir-se a les especialitats dels organismes autònoms de caràcter econòmic.

Per tant, pels mateixos motius manifestats en l'exposició de la forma de prestació del servei públic mitjançant gestió directa indiferenciada, amb entitat especial sense personalitat jurídica o sense la mateixa, qui subscriu aquest informe no considera que sigui la forma òptima de gestionar el servei de residència per a les persones grans, sens perjudici del que determini l'informe de l'Interventor respecte la sostenibilitat financera i l'eficiència econòmica del servei.

2.7 Pel que fa a les **entitats públiques empresarials locals** trobem la seva regulació als articles 53 i 103 a 107 de la LRSJP i als articles 85 i 85 bis de la LRBRL, havent estat derogada la regulació continguda als articles 53 i 54 de la LOFAGE.

Les entitats públiques empresarials són un tipus d'organisme públic que compta amb finançament a través dels ingressos de mercat, que exerciten potestats administratives, produeix béns, duen a terme activitats prestacionals i gestionen serveis públics. En l'àmbit local compten amb una regulació pròpia considerant-se la seva participació en la gestió dels serveis públics com una gestió directa.

La definició d'aquestes entitats la facilita l'article 103 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (d'ara endavant LRJSP) que estableix que *“les entitats públiques empresarials són entitats de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia, patrimoni propi i autonomia en la seva gestió, que es financen amb ingressos de mercat, a excepció de les que tinguin la condició o compleixin els requisits per ser declarades mitjà propi personificat de conformitat amb la Llei de contractes del sector públic, i que juntament amb l'exercici de potestats administratives exerceixen activitats prestacionals, de gestió de serveis o de producció de béns d'interès públic, susceptibles de contraprestació”.*

Les potestats administratives que els hi són atribuïdes només poden ser exercides per aquells òrgans d'aquestes als que els estatuts se'ls hi assigni expressament aquesta facultat.



Aquestes entitats públiques empresarials es regeixen pel dret privat, excepte en la formació de la voluntat dels seus òrgans, en l'exercici de les potestats administratives que tinguin atribuïdes i en els aspectes específicament establerts per la llei. L'administració o organisme de qui depenen duu a terme la seva direcció estratègica, l'avaluació dels resultats de la seva activitat i controla la seva eficàcia.

D'acord amb el que disposa l'article 106 de la LRJSP, el personal de les entitats públiques empresarials es regeix pel Dret laboral, amb les especificacions que disposa aquest article i les excepcions relatives als funcionaris públics de l'Administració General de l'Estat, els quals es regeixen pel que preveu el Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, i altres normatives reguladores dels funcionaris públics o per la normativa laboral.

La selecció del personal laboral d'aquestes entitats s'ha de dur a terme de conformitat amb les regles següents:

a) El personal directiu, que es determina en els estatuts de l'entitat, ha de ser nomenat d'acord amb els criteris que estableix l'apartat 11 de l'article 55 de la LRJSP, atenent l'experiència en l'exercici de llocs de responsabilitat en la gestió pública o privada.

b) La resta del personal ha de ser seleccionat mitjançant una convocatòria pública basada en els principis d'igualtat, mèrit i capacitat.

La contractació de les entitats públiques empresarials es regeix per les previsions que conté sobre això la legislació de contractes del sector públic.

Quant al règim economicofinancer i patrimonial cal estar a l'article 107 de la LRJSP: "1. *Les entitats públiques empresarials tenen, per al compliment dels seus fins, un patrimoni propi, diferent del de l'Administració pública, integrat pel conjunt de béns i drets dels quals siguin titulars.*

La gestió i administració dels seus béns i drets propis, així com d'aquells del patrimoni de l'Administració que se'ls adscriuïn per al compliment dels seus fins, s'ha d'exercir d'acord amb el que preveu la Llei 33/2003, de 3 de novembre.

2. *Les entitats públiques empresarials es poden finançar amb els ingressos que es derivin de les seves operacions, obtinguts com a contraprestació de les seves activitats comercials, i amb els recursos econòmics que provenguin de les fonts següents:*

a) *Els béns i valors que constitueixen el seu patrimoni.*

b) *Els productes i les rendes del patrimoni esmentat i qualsevol altre recurs que se li pugui atribuir.*

Excepcionalment, quan així ho prevegi la llei de creació, es pot finançar amb els recursos econòmics que provenguin de les fonts següents:

a) *Les consignacions específiques que tinguin assignades en els pressupostos generals de l'Estat.*



b) Les transferències corrents o de capital que procedeixin de les administracions o entitats públiques.

c) Les donacions, els llegats, els patrocinis i altres aportacions d'entitats privades i de particulars.

3. Les entitats públiques empresarials es financen majoritàriament amb ingressos de mercat, a excepció de les que tinguin la condició o compleixin els requisits per ser declarades mitjà propi personificat de conformitat amb la Llei de contractes del sector públic. S'entén que es financen majoritàriament amb ingressos de mercat quan tenen la consideració de productor de mercat de conformitat amb el Sistema Europeu de Comptes.

A aquests efectes s'ha de prendre en consideració la classificació de les diferents entitats públiques als efectes de la comptabilitat nacional que efectuí el Comitè Tècnic de Comptes Nacionals i que s'ha de recollir a l'Inventari d'entitats del sector públic estatal, autonòmic i local”.

Pel que fa al règim pressupostari, de comptabilitat i control economicofinancer, les entitats públiques empresarials han d'aplicar el règim que estableix la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària.

La regulació de les EPEL en l'àmbit local la trobem a l'article 85 de la LRBRL, ja citat anteriorment, que estableix que els serveis públics de competència local s'han de gestionar de la forma més sostenible i eficient mitjançant gestió directa o indirecta. Dins de la gestió directa s'hi inclou la gestió mitjançant entitat pública empresarial local, sent l'article 85 bis de la LRBRL el que estableix les mateixes particularitats que ja he exposat quan m'he referit anteriorment als organismes autònoms.

Així, es pot concloure que el règim jurídic de les EPEL es caracteritza per la combinació de normes de Dret públic i privat, tot i que amb un predomini del Dret privat en la seva activitat. Aquestes entitats, al ser considerades Administració Pública, es regeixen pel Dret administratiu en la formació de la voluntats dels seus òrgans i en l'exercici de les potestats administratives que tinguin atribuïdes. No obstant, la seva activitat empresarial es desenvolupa principalment sota el Dret privat.

Les limitacions contingudes en l'aplicació de les taxes de reposició d'efectius referides en el règim de gestió directa de forma indiferenciada, també comprometrien en aquest moment la viabilitat d'aquesta forma de gestió, sens perjudici del que valori l'Interventor en el seu informe de sostenibilitat i eficiència.

Nogensmenys, hi ha d'haver una valoració política si un model empresarial d'obtenció de beneficis i màxima rendibilitat és l'òptim per a la millor prestació de serveis a les persones grans en l'etapa final de la seva vida.

I, en qualsevol cas, d'acord amb el redactat de l'article 85 de la LRBRL cal recordar que, tant per les EPEL, com per les societats mercantils a les quals tot seguit em referiré, “*només es pot fer ús de les formes que preveuen les lletres c i d quan quedi acreditat mitjançant memòria justificativa elaborada a aquest efecte que són més sostenibles i eficients que les formes que disposen les*



lletres a i b, per a la qual cosa s'han de tenir en compte els criteris de rendibilitat econòmica i recuperació de la inversió”.

A més, a l'expedient hi ha de constar la memòria justificativa de l'assessorament rebut que s'ha d'eleva al ple per a la seva aprovació, on s'han d'incloure els informes sobre el cost del servei, així com el suport tècnic rebut, que s'han de publicar. A aquests efectes, s'ha d'obtenir l'informe de l'Interventor local, el qual ha de valorar la sostenibilitat financera de les propostes plantejades, de conformitat amb el que preveu l'article 4 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

2.8 Pel que fa a les **societats mercantils de capital públic** cal estar al que redactat de l'article 85 ter de la LRBRL:

“1. Les societats mercantils locals es regeixen íntegrament, sigui quina sigui la seva forma jurídica, per l'ordenament jurídic privat, llevat de les matèries en què els sigui aplicable la normativa pressupostària, comptable, de control financer, de control d'eficàcia i contractació, i sense perjudici del que assenyalava l'apartat següent d'aquest article.

2. La societat ha d'adoptar una de les formes que preveu el text refós de la Llei de societats de capital aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2010, de 2 de juliol, i a l'escriptura de constitució hi ha de constar el capital que han d'aportar les administracions públiques o les entitats del sector públic que en depenen a les quals correspongui la seva titularitat.

3. Els estatuts han de determinar la forma de designació i el funcionament de la junta general i del consell d'administració, així com els màxims òrgans de direcció d'aquestes”.

Així mateix, com en les EPEL tornem a estar al que disposa l'article 85 de la LRBRL: *“només es pot fer ús de les formes que preveuen les lletres c i d quan quedi acreditat mitjançant memòria justificativa elaborada a aquest efecte que són més sostenibles i eficients que les formes que disposen les lletres a i b, per a la qual cosa s'han de tenir en compte els criteris de rendibilitat econòmica i recuperació de la inversió”* adquirint una rellevància fonamental el que al respecte informi l'Interventor.

L'art. 85 de la LRBRL es refereix a informes sobre el cost del servei. En aquest sentit recordar que totes les Entitats Locals calcularan abans de l'1 de novembre de cada any el cost efectiu dels serveis que presten, partint de les dades contingudes en la liquidació del pressupost i, si s'escau, dels comptes anuals aprovats de les entitats vinculades o dependents, corresponent a l'exercici immediat anterior (art. 116 ter LRBRL).

El ROAS també regula les societats mercantils als seus articles 211 a 227:

“Article 211

Règim

211.1 Els serveis locals de caràcter econòmic es poden gestionar directament per mitjà d'una societat mercantil.

211.2 En aquest cas, el servei s'exerceix en règim d'empresa privada i el capital social pertany íntegrament a l'ens local.



211.3 La societat ha d'adoptar la forma de responsabilitat limitada o de societat anònima i actua amb subjecció a les normes de dret mercantil, sens perjudici de les matèries exceptuades per l'acord de creació, les referents a les funcions de direcció i vigilància que exerceixi l'ens local sobre ella i les de contractació i d'altres de caràcter administratiu a què es refereixen els articles 217 i 225 d'aquest Reglament.

Article 212

Formes de creació i procediment

212.1 Aquestes societats es poden instituir:

a) Per fundació simultània per l'ens local.

b) Per l'adquisició per part de l'ens de totes les accions o les participacions d'una altra societat.

c) Per l'adquisició de totes les accions o participacions de titularitat privada d'una societat mercantil amb capital parcialment públic del qual és titular l'ens local.

212.2 El règim específic d'aquestes societats és aplicable a partir de la constitució i la inscripció de la societat i, si s'escau, l'adquisició de les accions.

212.3 Quan la societat de capital íntegrament públic provingui de la transformació d'una societat anònima o de responsabilitat limitada, inicialment privades, no es pot modificar l'objecte social. En aquest cas, haurà de justificar-se degudament en l'expedient l'adquisició de les accions si la societat que les transmet no presenta sanejat l'estat financer.

212.4 El capital social ha d'estar totalment desemborsat des del moment de la constitució de la societat i no es pot transferir, sens perjudici del que estableix l'article 283.1.d) d'aquest Reglament.

212.5 L'acte previ de la constitució de la societat i l'aprovació dels estatuts per l'ens local s'han de tramitar d'acord amb el procediment que regula l'article 201 d'aquest Reglament.

212.6 La societat legalment constituïda s'ha d'inscriure en la secció complementària del Registre d'ens locals que porta el Departament de Governació.

Article 213

Accions sense dret a vot

213.1 La societat pot emetre accions sense dret a vot, d'acord amb el que estableix la legislació societària aplicable.

213.2 Els titulars d'aquest tipus d'accions resten exclosos del dret de participar en la designació dels vocals del consell d'administració i de la gestió i presa de decisions de la societat.

213.3 La societat pot emetre accions sense dret a vot per un import nominal no superior a la meitat del capital social i ha de garantir als titulars de les accions el dret a percebre un dividend mínim anual, d'acord amb el que estableix la legislació de societats, i establir les garanties que els confereix la normativa mercantil, en especial, enfront a la reducció del capital social per pèrdues i el dret a percebre el reemborsament del valor desemborsat, amb caràcter preferent, en cas de dissolució.

Article 214

Béns

214.1 Els béns de domini públic adscrits pels ens locals a aquest tipus de societats per al compliment dels seus fins conserven la qualificació jurídica originària i l'adscripció no implica transmissió del domini ni desafectació.

214.2 Els béns patrimonials aportats s'incorporen directament al patrimoni de la societat. L'aportació en espècie ha de ser objecte de valoració, de conformitat amb la legislació mercantil aplicable al tipus de societat de què es tracti.



214.3 *Es poden constituir drets reals d'aprofitament sobre els béns de domini públic a favor de la societat.*

214.4 *Els béns patrimonials que adquireixi posteriorment la societat s'integren al seu patrimoni.*

214.5 *Abans que el ple de la corporació aprovi l'aportació dels béns patrimonials, s'ha de demanar, quan calgui, l'informe previ al Departament de Governació i, en tot cas, se li ha de donar compte, als efectes que estableix la normativa del patrimoni dels ens locals.*

Article 215

Inventari i registre

215.1 *Els béns de domini públic adscrits a les societats han de constar amb aquesta circumstància a l'inventari de béns de la corporació i se n'ha d'estendre una nota informativa al Registre de la propietat.*

215.2 *S'ha de formar un inventari dels béns i dels drets de la societat, el qual s'integra a l'inventari general consolidat de l'ens local de qui depèn mitjançant un annex.*

Article 216

Comptabilització de béns i drets

El valor dels béns de domini públic adscrits a la societat no ha d'aparèixer reflectit a la comptabilitat d'aquesta.

En el supòsit que la societat sigui titular d'un dret d'aprofitament sobre aquells béns, el valor estimat s'ha de comptabilitzar a l'actiu de la societat, com també el dels béns patrimonials dels quals sigui titular.

Article 217

Normes reguladores de caràcter administratiu

217.1 *Es regeixen per les normes de dret administratiu l'acte previ de la constitució de la societat, els de la coordinació d'aquesta amb l'ens local, el de la supressió del servei públic corresponent, com també, els supòsits a què es refereix l'article 225.2 d'aquest Reglament.*

217.2 *Tenen igual caràcter els actes d'aplicació de les normes reglamentàries del servei, ja siguin d'àmbit estatal, de Catalunya, o del mateix ens local, d'acord amb les competències respectives, i els derivats de la potestat expropiatòria i d'altres potestats de dret públic que exerceixi l'ens local que afectin la societat.*

217.3 *Els altres actes de la societat resten subjectes al dret privat.*

Article 218

Caràcter de les relacions amb tercers

218.1 *Els contractes i les relacions amb tercers per part de les societats tenen caràcter mercantil, sens perjudici del que estableix l'article 225.2 d'aquest Reglament respecte a l'adquisició de béns i la contractació d'obres.*

218.2 *Són aplicables a l'activitat d'aquestes societats les normes generals de la responsabilitat patrimonial derivada del funcionament dels serveis públics.*

Article 219

Òrgans de la societat

219.1 *La direcció i l'administració de la societat les exerceixen els òrgans següents:*

- a) *La junta general, assumida pel ple de l'ens local.*
- b) *El consell d'administració.*
- c) *La gerència.*



219.2 Sens perjudici del que disposa la legislació mercantil sobre la matèria, la societat ha de tenir un secretari, que pot ser el de la corporació, i al qual, entre les seves funcions, correspon estendre les actes dels òrgans col·legiats.

Article 220

Atribucions i funcionament dels òrgans de la societat

220.1 Els estatuts de la societat han de determinar les atribucions, la manera de designació i el règim de funcionament dels seus òrgans.

220.2 El ple de la corporació, quan actuï com a junta general de la societat, es regeix, quant a la manera de realització de les reunions i l'adopció d'acords, per la legislació de règim local, i respecte de les altres qüestions compreses dins de l'objecte social, per la legislació mercantil i pels estatuts de la societat.

220.3 Els estatuts poden preveure que la junta general tingui una composició inferior a la del ple de la corporació, i en aquest cas han de determinar el nombre de membres i la ponderació del vot en funció dels grups polítics que la integren.

Article 221

Designació dels administradors

221.1 La junta general nomena els membres del consell d'administració en els termes que estableixen els estatuts, a favor de persones professionalment qualificades.

221.2 Els estatuts poden preveure la designació d'un o de diversos administradors en representació dels usuaris.

221.3 La durada del càrrec s'ha de fixar als estatuts, d'acord amb el règim societari que sigui procedent.

Article 222

Gerència i personal

222.1 La gerència és designada per la junta general.

222.2 En el supòsit que sigui ocupada per una persona física, el lloc que ocupi el gerent i els de la resta de personal de la societat tenen caràcter laboral, els quals no adquireixen en cap cas la condició de funcionari. Per a la selecció d'aquest personal regeixen els principis d'igualtat, publicitat, capacitat i mèrit.

Article 223

Ajudes econòmiques i control financer

223.1 Els ens locals no poden concedir a les societats ajudes que comportin avantatges econòmics gratuïts, a càrrec dels seus fons, que falsegin o amenacin falsejar la lliure concurrència.

223.2 La funció interventora i les de control financer i d'eficàcia de la societat es realitzen d'acord amb el que preveu la legislació reguladora de les hisendes locals i les normes mercantils aplicables.

Article 224

Coordinació pressupostària i financera i comptabilitat

224.1 Aquest tipus de societats estan subjectes a la programació, a la coordinació pressupostària i financera i a la tresoreria de l'ens local, per mitjà dels plans i els programes comuns que aprova el ple de la corporació.

224.2 Els estats de previsió de les despeses i els ingressos de la societat s'han d'integrar en el pressupost general de l'ens local.

224.3 La societat està sotmesa al règim de comptabilitat pública, sens perjudici que s'adapti a la legislació mercantil aplicable i al pla general de comptabilitat vigent per a les empreses espanyoles.

Article 225

Programa d'actuació i règim de contractació



225.1 La societat ha d'elaborar anualment un programa d'actuació, inversions i finançament, en els termes que estableix l'article 210.2 i 3 d'aquest Reglament.

225.2 L'adquisició de béns immobles i la contractació d'obres s'han de sotmetre a un procediment que s'adapti als principis de publicitat i de concurrència de la contractació.

225.3 Els béns aportats pel mateix ens local per ser transformats per la societat i els adquirits per aquesta per ser retornats al tràfic jurídic poden ser alienats directament, si així ho requereix l'objecte social i ho han previst els estatuts.

Article 226

Dissolució de la societat

226.1 La societat es dissol per les causes que estableix la legislació societària mercantil aplicable i per la supressió del servei per l'ens local titular.

226.2 Quan les pèrdues ultrapassin la meitat del capital social s'ha de convocar la junta general, en el termini de dos mesos des que el consell d'administració tingui coneixement d'aquesta situació, perquè adopti les mesures procedents.

226.3 En cas de dissolució de la societat, l'ens local ha de resoldre sobre la continuïtat i, si s'escau, la forma de gestió del servei.

Article 227

Societats mercantils amb capital íntegrament públic que pertany a diverses corporacions locals

227.1 En el cas que es constitueixi una societat amb capital íntegrament públic aportat per diverses corporacions locals, cadascuna d'elles ha de complir el tràmit escaient per a la constitució i la dissolució, si s'escau, que preveu aquest Reglament. En el supòsit de dissolució, ha de resoldre, a més, sobre la continuïtat i la manera de prestar el servei.

227.2 La distribució de la representació respectiva en els òrgans de govern i d'administració de la societat s'ha de fer d'acord amb el que prevegin els estatuts."

Una altra qüestió a prendre en consideració sobre les societats mercantils és si els hi és aplicable la normativa de procediment administratiu comú. Doncs bé, la resposta és afirmativa a tenor de l'àmbit subjectiu definit a l'article 2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques estableix que aquesta Llei s'aplica al sector públic, que comprèn el sector públic institucional, el qual queda integrat per:

a) Qualsevol organismes públics i entitats de dret públic vinculats o dependents de les administracions públiques.

b) Les entitats de dret privat vinculades o dependents de les administracions públiques, que estan subjectes al que disposen les normes d'aquesta Llei que s'hi refereixin específicament, i en tot cas, quan exerceixin potestats administratives.

c) Les universitats públiques, que es regeixen per la seva normativa específica i, supletòriament, per les previsions d'aquesta Llei.

I en darrer lloc, recordar que en l'àmbit tributari, l'ens local i els seus organismes autònoms estan exempts de l'impost sobre societats, mentre que les societats mercantils de capital íntegrament públic -a diferència de les que estan participades per capital privat- gaudeixen d'una bonificació en la quota de l'impost del 99% pels rendiments derivats de l'explotació de qualsevol servei derivat de les competències municipals. En aquest sentit es pot invocar la consulta de la Direcció General de Tributs 1678/2004, de 13 de setembre.



Pel que fa a l'impost sobre les activitats econòmiques, les societats mercantils de capital íntegrament públic no gaudeixen d'exempció a l'IAE, ja que aquesta només es reconeix a les Administracions públiques territorials i als organismes autònoms de caràcter administratiu, però no a les societats municipals, encara que siguin de capital íntegrament públic. Per tant, tal i com reconeixen les consultes vinculants de la Direcció General de Tributs V2567/2007, de 29 de novembre i V992/2010, de 12 de maig o la sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia (Sevilla) de 23 de febrer de 2000, tributen per l'IAE i per altres tributs locals, llevat que una norma específica disposi el contrari.

2.9 Es pot valorar la forma de prestació de serveis agrupada amb altres Administracions bàsicament a través de la **mancomunitat, la comunitat, el consorci o el conveni interadministratiu.**

Pel casos de prestació d'un servei en una infraestructura o en un equipament comú pertanyent a diferents Ajuntaments, cal acudir a les formes de cooperació o col·laboració intermunicipals, atès que són diversos els Ajuntaments implicats en la gestió i prestació del servei.

Pot acudir-se, per tant, a fórmules institucionalitzades associatives, com la creació d'una mancomunitat de municipis o, en cas que en la prestació d'aquests serveis hi hagués la intervenció d'un tercer de naturalesa privada, d'un consorci local -i aquí cal recordar primerament que la prestació de serveis que requereixin de l'exercici d'autoritat pública queda reservada als funcionaris públics-. Es tracta doncs de la creació d'una persona jurídica que persegueix finalitats comunes a diversos municipis, encaminada a la prestació o gestió d'un servei, i que per a la gestió d'aquest servei o equipament comú podrà recórrer, a la vegada, a la contractació de tercers.

En qualsevol cas, tota delegació de competències en fórmules institucionalitzades associatives l'haurà de recollir els corresponents estatuts.

La figura dels **consorcis locals** es troba regulada a l'article 118 i següents de la LRJSP, la disposició derogatòria única de la qual derogava l'anterior molt breu regulació continguda en la legislació local a l'article 87.1 de la LRBRL, però que havia estat complementada en la LRSAL (afegint una disposició addicional 20a a l'avui derogada Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les Administracions Públiques i del procediment administratiu comú) i a la Llei 15/2014, de 16 de setembre, de racionalització del sector públic i altres mesures de reforma administrativa, en consonància amb el contingut de l'informe 1016/2013 del Tribunal de Comptes sobre fiscalització dels consorcis d'àmbit local.

Aquest corpus normatiu configura els consorcis com entitats de Dret públic, amb personalitat jurídica pròpia i diferenciada, creades per diverses Administracions Públiques o entitats integrants del sector públic institucional, entre sí o amb participació d'entitats privades, per al desenvolupament d'activitats d'interès comú a totes dins de l'àmbit de les seves competències, podent dur a terme activitats de foment, prestacionals o de gestió comuna de serveis públics i totes les altres que estiguin previstes a les lleis.



Els consorcis es regeixen pel que estableixen la LRJSP, la normativa autonòmica de desplegament –que a Catalunya es troba continguda, per un costat, a l'article 150 i, per un altre, a l'article 269 i següents del TRLMRLC i a l'article 312 i següents del ROAS- i els seus estatuts, sent d'aplicació supletòria el Codi civil sobre la societat civil, llevat del règim de liquidació, que s'ha de sotmetre al que disposa l'article 97 de la LRJSP, i, si no n'hi ha, el Reial decret legislatiu 1/2010, de 2 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de societats de capital. Les normes establertes a la LRBRL i a la LRSAL, tenen caràcter supletori respecte al que disposa la LRJSP.

Els estatuts de cada consorci han de determinar l'Administració pública a què està adscrit de conformitat amb el que preveu l'article 120.2 de la LRJSP, que estableix els criteris següents, ordenats per prioritat en la seva aplicació i referits a la situació en el primer dia de l'exercici pressupostari, el consorci queda adscrit, en cada exercici pressupostari i per tot aquest període, a l'Administració Pública que:

- a) Disposi de la majoria de vots en els òrgans de govern.
- b) Tingui facultats per nomenar o destituir la majoria dels membres dels òrgans executius.
- c) Tingui facultats per nomenar o destituir la majoria dels membres del personal directiu.
- d) Disposi de més control sobre l'activitat del consorci a causa d'una normativa especial.
- e) Tingui facultats per nomenar o destituir la majoria dels membres de l'òrgan de govern.
- f) Financi en més d'un cinquanta per cent o, si no, en una mesura més gran l'activitat duta a terme pel consorci, tenint en compte tant l'aportació del fons patrimonial com el finançament concedit cada any.
- g) Tingui el percentatge més gran de participació en el fons patrimonial.
- h) Tingui un nombre d'habitants o una extensió territorial més grans depenent de si els fins definits a l'estatut estan orientats a la prestació de serveis a les persones o al desenvolupament d'actuacions sobre el territori.

Pel que fa al règim de personal, el personal al servei dels consorcis pot ser funcionari o laboral i ha de procedir exclusivament de les Administracions participants. El seu règim jurídic és el de l'Administració Pública d'adscripció i les seves retribucions en cap cas no poden superar les establertes per a llocs de treball equivalents en aquella. Excepcionalment, quan no sigui possible disposar de personal procedent de les Administracions participants en el consorci tenint en compte la singularitat de les funcions que s'han d'exercir, l'òrgan competent de l'Administració a la qual s'adscriu el consorci, pot autoritzar la contractació directa de personal per part del consorci per a l'exercici de les funcions esmentades.

Pel que fa al règim pressupostari, de comptabilitat, control economicofinancer i patrimonial, els consorcis estan subjectes al règim de pressupostació, comptabilitat i control de l'Administració Pública a la qual estiguin adscrits, sense perjudici de la seva subjecció al que preveu la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

A l'efecte de determinar el finançament per part de les Administracions consorciades, s'han de tenir en compte tant els compromisos estatutaris o convencionals existents com el finançament real, mitjançant l'anàlisi dels desembossaments efectius de totes les aportacions efectuades. En tot cas, s'ha



de portar a terme una auditoria dels comptes anuals que és responsabilitat de l'òrgan de control de l'Administració a la qual s'hagi adscrit el consorci.

Els consorcis han de formar part dels pressupostos i s'han d'incloure en el compte general de l'Administració Pública d'adscripció i es regeixen per les normes patrimonials de l'Administració Pública a la qual estiguin adscrits.

Els consorcis s'han de crear mitjançant un conveni subscrit per les administracions, els organismes públics o les entitats participants i se'ls ha de dotar dels corresponents estatuts, els quals han de determinar l'Administració Pública a què està adscrit, així com el seu règim orgànic, funcional i financer, i, almenys, els aspectes següents:

- a) Seu, objecte, fins i funcions.
- b) Identificació de participants en el consorci, així com les aportacions dels seus membres. A aquests efectes, en aplicació del principi de responsabilitat previst a l'article 8 de la Llei orgànica 2/2012, els estatuts han d'incloure clàusules que limitin les activitats del consorci si les entitats consorciades incompleixen els compromisos de finançament o de qualsevol altre tipus, així com fórmules tendents a l'assegurament de les quantitats compromeses per les entitats consorciades amb caràcter previ a la realització de les activitats pressupostades.
- c) Òrgans de govern i administració, així com la seva composició i funcionament, amb indicació expressa del règim d'adopció d'acords. S'hi poden incloure clàusules que prevegin la suspensió temporal del dret de vot o la participació en la formació dels acords quan les administracions o entitats consorciades incompleixin manifestament les seves obligacions envers el consorci, especialment pel que fa als compromisos de finançament de les activitats d'aquest.
- d) Causes de dissolució.

Els membres d'un consorci, al qual li sigui aplicable el que preveuen la LRJSP o la LRBRL, se'n poden separar en qualsevol moment sempre que no s'hagi assenyalat un termini per a la durada del consorci. Quan el consorci tingui una durada determinada, qualsevol dels seus membres es pot separar abans que acabi el termini si algun dels membres del consorci ha incomplert alguna de les seves obligacions estatutàries i, en particular, les que impedeixin complir la finalitat per a la qual es va crear el consorci, com és l'obligació d'efectuar aportacions al fons patrimonial. Quan un municipi deixi de prestar un servei, d'acord amb el que preveu la LRBRL, i aquest servei sigui un dels prestats pel consorci al qual pertany, el municipi se'n pot separar.

El dret de separació s'ha d'exercir mitjançant un escrit notificat al màxim òrgan de govern del consorci. En l'escrit s'ha de fer constar, si s'escau, l'incompliment que motiva la separació si el consorci té una durada determinada, la formulació d'un requeriment previ del seu compliment i el transcurs del termini atorgat per complir després del requeriment.

L'exercici del dret de separació produeix la dissolució del consorci, llevat que la resta dels seus membres, de conformitat amb el que preveuen els seus estatuts, acordin la seva continuïtat i romanguin en el consorci, almenys, dues administracions, o entitats o organismes públics que estan vinculats amb més d'una Administració o en depenen.

Quan l'exercici del dret de separació no comporti la dissolució del consorci s'apliquen les regles següents:



a) Es calcula la quota de separació que correspongui a qui exerceixi el seu dret de separació, d'acord amb la participació que li hagi correspost en el saldo resultant del patrimoni net, si ha tingut lloc la liquidació, tenint en compte el criteri de repartiment que disposen els estatuts. A falta de previsió estatutària, es considera quota de separació la que li hagi correspost en la liquidació. A manca de determinació de la quota de liquidació, s'han de tenir en compte tant el percentatge de les aportacions al fons patrimonial del consorci que hagi efectuat qui exerceix el dret de separació com el finançament concedit cada any. Si el membre del consorci que se separa no ha efectuat aportacions perquè no hi està obligat, el criteri de repartiment és la participació en els ingressos que, si s'escau, hagi rebut durant el temps que ha pertangut al consorci. El consorci ha d'acordar la forma i les condicions en què ha de tenir lloc el pagament de la quota de separació, en el supòsit en què aquesta sigui positiva, així com la forma i les condicions del pagament del deute que correspongui a qui exerceix el dret de separació si la quota és negativa. La separació efectiva del consorci es produeix una vegada determinada la quota de separació, en el supòsit en què aquesta sigui positiva, o una vegada s'hagi pagat el deute si la quota és negativa.

b) Si el consorci està adscrit, d'acord amb el que preveu la Llei, a l'Administració que ha exercit el dret de separació, el consorci ha d'acordar a qui s'adscriu, de la resta d'administracions o entitats o organismes públics vinculats o dependents d'una Administració que romanen en el consorci, en aplicació dels criteris que estableix la Llei.

La dissolució del consorci produeix la seva liquidació i extinció. En tot cas és causa de dissolució que els fins per als quals va ser creat el consorci s'hagin complert.

El màxim òrgan de govern del consorci, en adoptar l'acord de dissolució, ha de nomenar un liquidador, que ha de ser un òrgan o entitat, vinculada o dependent, de l'Administració Pública a la qual el consorci estigui adscrit. La responsabilitat que correspongui a l'empleat públic com a membre de l'entitat o òrgan liquidador és directament assumida per l'entitat o l'Administració Pública que el va designar, qui pot exigir d'ofici a l'empleat públic la responsabilitat que, si s'escau, correspongui quan hagi concorregut dol, culpa o negligència greus de conformitat amb el que preveuen les lleis administratives en matèria de responsabilitat patrimonial.

El liquidador ha de calcular la quota de liquidació que correspongui a cada membre del consorci de conformitat amb el que preveuen els estatuts. Si els estatuts no ho preveuen, aquesta quota s'ha de calcular d'acord amb la participació que li correspongui en el saldo resultant del patrimoni net després de la liquidació, tenint en compte que el criteri de repartiment és el que disposen els estatuts. A falta de previsió estatutària, s'han de tenir en compte tant el percentatge de les aportacions que hagi efectuat cada membre del consorci al seu fons patrimonial com el finançament concedit cada any. Si algun dels membres del consorci no ha efectuat aportacions perquè no hi està obligat, el criteri de repartiment és la participació en els ingressos que, si s'escau, hagi rebut durant el temps que ha pertangut al consorci.

El consorci ha d'acordar la forma i les condicions en què ha de tenir lloc el pagament de la quota de liquidació en el supòsit en què aquesta sigui positiva.



Les entitats consorciades poden acordar, amb la majoria que estableixin els estatuts, o a falta de previsió estatutària per unanimitat, la cessió global d'actius i passius a una altra entitat del sector públic jurídicament adequada amb la finalitat de mantenir la continuïtat de l'activitat i assolir els objectius del consorci que s'extingeix. La cessió global d'actius i passius implica l'extinció sense liquidació del consorci cedent.

Per la seva banda, la normativa catalana aportava un desenvolupament adequat i suficient a l'esqueta regulació que contenia el derogat article 87.1 de la LRBRL, però la voracitat reguladora del legislador estatal ha determinat que a través de la normativa exposada en aquest fonament de Dret hagi vingut a copar el marge de desenvolupament normatiu contingut en el TRLMRLC, en el ROAS i en la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les Administracions Públiques de Catalunya (d'ara endavant Llei 26/2010), de manera que aquestes disposicions compten amb poc marge material per desenvolupar i han passat a configurar-se com una mena de legislació paral·lela a l'estatal, que ja no només es pot considerar bàsica, sinó també normativa de desenvolupament, malgrat la distribució competencial d'ambdues Administracions.

En qualsevol cas, la normativa de desenvolupament catalana configura els consorcis –així com els convenis interadministratius– com a mecanismes de cooperació amb ens locals supramunicipals i, en particular, amb els Consells Comarcals. Com no podia ser d'altra manera, la naturalesa jurídica d'entitat de Dret públic amb personalitat jurídica pròpia, l'objecte i el caràcter voluntari i associatiu –inclús amb entitats privades sense ànim de lucre que tinguin finalitats d'interès públic concurrent– del consorci en la normativa catalana coincideix amb la normativa estatal i també preveu la possibilitat d'adhesió posterior d'altres entitats una vegada constituït el consorci.

Pel que fa al procediment de constitució afegeix que l'acord dels ens locals per crear, adherir-se, modificar, separar-se o dissoldre els consorcis, com també per aprovar i modificar els estatuts, s'ha d'adoptar amb el vot favorable de la majoria absoluta de membres de la corporació. L'acord esmentat juntament amb els estatuts s'han de sotmetre a informació pública pel termini de trenta dies, mitjançant anuncis que s'insereixin al Butlletí Oficial de la província, al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya i al taulell d'anuncis de la corporació. Simultàniament, s'ha de donar audiència als interessats i a les entitats que, si s'escau, han exercit la iniciativa.

El procediment per a la constitució del consorci, quan tingui per objecte la gestió de serveis locals, no ha d'excedir el termini de sis mesos. L'incompliment d'aquest termini comporta la caducitat del procediment i l'arxiu de les actuacions dins els trenta dies.

Els acords dels membres del consorci, juntament amb els estatuts, s'han de trametre a la Direcció General d'Administració Local del Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya per a la inscripció del consorci a la secció complementària corresponent del Registre dels ens locals de Catalunya, la qual s'ha de produir en el termini de trenta dies a comptar de la recepció. Quan es consideri que els estatuts aprovats pels ens locals infringeixen l'ordenament jurídic, la Direcció General, dins de l'esmentat termini, ha de formular el requeriment a què es refereix l'article 181.2 del TRLMRLC, en relació amb l'article 65 de la LRBRL, i, si s'escau, interposar el recurs contenciós administratiu.



Pel que fa al règim i formes de gestió, la normativa catalana preveu que als consorcis que tenen per objecte la cooperació entre les Administracions Públiques, són aplicables, en tots els casos, les normes que regulen les relacions interadministratives.

El consorci pot utilitzar qualsevol de les formes de gestió del servei establertes per la legislació de règim local.

Els consorcis en els quals la participació pública sigui majoritària, adjudicaran els seus contractes d'acord amb el que estableix la legislació de contractes de les administracions públiques. A aquest efecte, caldrà estar al que disposa l'article 3 de la LCSP, el qual regula l'àmbit subjectiu d'aplicació de la referida norma, incloent dins del sector públic els consorcis dotats de personalitat jurídica pròpia a què es refereixen la LRJSP i la legislació de règim local; atorga la consideració de poder adjudicador als consorcis (i també a totes les altres entitats amb personalitat jurídica pròpia diferents de les administracions públiques, fundacions públiques i mútues col·laboradores amb la Seguretat Social) que hagin estat creades específicament per satisfer necessitats d'interès general que no tinguin caràcter industrial o mercantil, sempre que un o diversos subjectes que s'hagin de considerar poder adjudicador financin majoritàriament la seva activitat, o bé controlin la seva gestió, o bé nomenin més de la meitat dels membres del seu òrgan d'administració, direcció o vigilància; i atorga la consideració d'administracions públiques als consorcis i altres entitats de dret públic, en les quals, tot i donar-se les circumstàncies per poder ser considerats poder adjudicador i estar vinculats a una o diverses administracions públiques o dependents d'aquestes, no es financin majoritàriament amb ingressos de mercat. S'entén que es financen majoritàriament amb ingressos de mercat quan tenen la consideració de productor de mercat de conformitat amb el Sistema Europeu de Comptes.

Pel que fa al contingut dels estatuts del consorci, l'article 316 del ROAS estableix que han de determinar les especificitats del règim orgànic, funcional i financer en relació amb el general dels ens locals o, si s'escau, amb el de les altres administracions que intervenen en el consorci. Els estatuts s'han de referir, entre d'altres, als aspectes següents:

- a) Els ens públics i privats, si s'escau, que l'integren o que s'hi incorporen.
- b) La denominació i el domicili.
- c) L'objecte, les finalitats i el caràcter, si s'escau local, del consorci.
- d) La duració.
- e) Els òrgans de govern i de gestió i la forma de designació dels representants dels membres en aquells.
- f) Les normes de funcionament.
- g) Els recursos econòmics i les aportacions dels membres consorciats.
- h) El pressupost, la comptabilitat i els comptes.
- i) La modificació dels estatuts i la separació dels membres.
- j) Les previsions sobre la dissolució i la liquidació.

No obstant, l'article 114 de la Llei 26/2010, norma aprovada amb posteritat i de rang superior al ROAS, precisa amb més detall el contingut dels estatus, amb el següent redactat:

Els estatuts són la norma reguladora dels consorcis i, com a mínim, han d'establir els elements següents:



- a) *La composició del consorci, amb indicació singularitzada de les entitats, públiques o privades, que el constitueixen i amb el règim i el procediment aplicables a les eventuais baixes i les futures incorporacions.*
- b) *Els òrgans de govern i administració del consorci, amb les atribucions respectives. En qualsevol cas s'ha de garantir la representació de totes les entitats consorciades en el màxim òrgan de govern, amb les regles de proporcionalitat que, si escau, es determinin.*
- c) *Les funcions del consorci, que en qualsevol cas han de formar part de l'àmbit de les competències de les entitats consorciades.*
- d) *El règim jurídic aplicable a les relacions del consorci amb les entitats consorciades.*
- e) *La forma de gestió de les activitats i els serveis del consorci, inclosa la possibilitat de crear o participar en societats mercantils o altres ens instrumentals.*
- f) *El règim del personal del consorci, que pot ésser funcionari o laboral. Els consorcis també poden tenir adscrit personal de les entitats consorciades.*
- g) *El règim jurídic i la gestió dels béns del consorci i dels que li hagin estat adscrits per les entitats consorciades, que poden ésser patrimonials o de domini públic.*
- h) *Les potestats que el consorci pot exercir. Els consorcis poden exercir qualsevol potestat administrativa, inclosa la sancionadora i les tributàries.*
- i) *Els recursos econòmics i el règim aplicable a l'obtenció, l'administració i el control d'aquests recursos.*
- j) *El procediment i el règim aplicables a la modificació dels estatuts i a l'extinció i liquidació del consorci i, en aquest cas, la destinació dels béns i actius del consorci i les responsabilitats amb relació als deutes.*

D'acord amb l'article 115 de la Llei 26/2010, la constitució dels consorcis segueix el procediment següent:

- a) *L'òrgan competent de cada una de les entitats interessades a constituir el consorci aprova l'acord d'inici del procediment.*
- b) *El projecte d'estatuts del consorci se sotmet als tràmits d'audiència i d'informació pública.*
- c) *Els estatuts del consorci són aprovats per totes i cada una de les entitats consorciades, de conformitat amb el procediment i els requisits establerts per la normativa respectiva.*
- d) *Els estatuts del consorci es publiquen en el diari o butlletí oficial que correspongui, en atenció a les entitats consorciades.*
- e) *L'acte de constitució formal del consorci es duu a terme mitjançant una reunió del màxim òrgan de govern del consorci.*

S'estableix una limitació consistent en què els municipis no poden participar en els consorcis en què intervinguin comarques diferents a la qual pertanyin, si l'objecte del consorci és coincident amb una activitat o un servei declarat d'interès comarcal en el programa d'actuació de la comarca respectiva, llevat que el Conseller de la Presidència de la Generalitat de Catalunya ho autoritzi si es demostra objectivament la necessitat o la conveniència de la participació.

En relació als òrgans dels consorcis i al seu funcionament hi ha una remissió als respectius estatuts, amb les úniques previsions de què l'òrgan decisor superior ha d'estar integrat per representants de tots els membres consorciats i de què la representació dels membres del consorci en els òrgans decisoris ha de mantenir la proporció que fixin els estatuts.



Pel que fa al règim financer, l'article 319 del ROAS estableix que la hisenda dels consorcis locals està constituïda pels recursos que els confereix la Llei reguladora de les hisendes locals i per les aportacions dels ens, les administracions i altres membres consorciats, de la manera i en la quantia que estableixen els estatuts.

El consorci local ha de desenvolupar l'actuació de conformitat amb un programa d'activitats, la vigència del qual s'estén al període que s'assenyali en els estatuts. S'ha d'aprovar un pressupost anual d'explotació i d'inversions, i quan gestioni serveis públics locals, s'haurà d'ajustar al que estableix la legislació de règim local. El règim de comptabilitat, aprovació i rendició de comptes serà el de comptabilitat pública i s'ha d'adaptar a la mateixa normativa de règim local i general, podent el consorci pot assumir la recaptació unificada dels recursos que hagin establert els ens consorciats.

Pel que fa al patrimoni, els béns de domini públic i els patrimonials que els ens associats adscriuïn al consorci per al compliment dels fins d'aquest conserven la qualificació originària i el consorci té sobre les obres, els béns i les instal·lacions cedides pels seus membres unes facultats de disposició limitades a les finalitats estatutàries.

En cas que es requereixi la modificació dels estatuts del consorci, s'ha d'aprovar amb l'acord previ del seu òrgan superior de govern, que haurà de ser ratificada pels ens, les administracions i altres entitats consorciades i acordada amb les mateixes formalitats que per a l'aprovació.

Per a la separació dels membres del consorci, qualsevol ens consorciat pot separar-se del consorci sempre que compleixi les condicions següents:

- a) Formular el pre-avis en el termini que assenyalin els estatuts.
- b) Estar al corrent en el compliment de les obligacions i compromisos anteriors i garantir el compliment dels que hi hagi pendents.

El consorci es pot dissoldre, entre altres causes que figurin en els estatuts, per alguna de les següents:

- a) Compliment de la finalitat del consorci.
- b) Mutu acord dels ens consorciats.
- c) Impossibilitat de continuar-ne el funcionament.
- d) Separació d'algun dels membres si amb això el consorci esdevé inoperant.
- e) Incompliment de l'objecte.
- f) Transformació del consorci en un altre ens.

L'acord de dissolució l'ha d'adoptar l'òrgan superior de govern del consorci, per la majoria que estableixin els estatuts, i ha de ser ratificat pels òrgans competents dels seus membres. L'esmentat acord ha de determinar la forma en què s'hagi de procedir per a la liquidació dels béns del consorci i la reversió de les obres i instal·lacions existents a les administracions consorciades.

2.10 Un altre dels instruments assenyalats per prestar serveis de forma conjunta són les **mancomunitats de municipis**, contemplades com a figura interassociativa municipal a l'article 44 de la LRBRL, que estableix al respecte:



1. Se reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.

2. Las mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios. Los Estatutos han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento.

En todo caso, los órganos de gobierno serán representativos de los ayuntamientos mancomunados.

3. El procedimiento de aprobación de los estatutos de las mancomunidades se determinará por la legislación de las comunidades autónomas y se ajustará, en todo caso, a las siguientes reglas:

a) La elaboración corresponderá a los concejales de la totalidad de los municipios promotores de la mancomunidad, constituidos en asamblea.

b) La Diputación o Diputaciones provinciales interesadas emitirán informe sobre el proyecto de estatutos.

c) Los Plenos de todos los ayuntamientos aprueban los estatutos.

4. Se seguirá un procedimiento similar para la modificación o supresión de mancomunidades.

5. Podrán integrarse en la misma mancomunidad municipios pertenecientes a distintas comunidades autónomas, siempre que lo permitan las normativas de las comunidades autónomas afectadas.

D'aquesta manera, el dret d'associació de municipis entre sí per a la constitució de mancomunitats ho és per a l'execució en comú d'obres i serveis determinats de la seva competència, lo que defineix a la mancomunitat de municipis com a una entitat local que es crea per a l'execució d'obres o prestació de serveis de competència municipal "en comú", és a dir, per a i entre els municipis membres que la constitueixen o integren. Aquest caràcter interassociatiu per a la prestació comuna d'obres i serveis i la configuració de les mancomunitats com a administració institucional, va quedar subratllat amb la disposició transitòria onzena a la LRBRLL introduïda per la LRSAL (amb la salvetat de l'incís a "el Órgano de Gobierno de" que fou declarat inconstitucional i nul per la STC 41/2016, de 3 de març de 2016).

A la normativa catalana, les mancomunitats de municipis queden configurades com ens locals de naturalesa institucional formades per la unió de diversos municipis per prestar serveis comuns amb una major eficàcia i/o a un cost econòmic més baix. En concret, es poden constituir mancomunitats, entre altres, en matèria urbanística, d'aigües, de sanejament, de transport i de gestió de residus. L'àmbit d'actuació de les mancomunitats no pot comprendre totes les competències assignades als municipis que les integren. Entre les potestats que se'ls assignin, s'hi pot incloure la sancionadora en les matèries sobre les quals tinguin competència.

Les mancomunitats, al ser un ens local, tenen personalitat jurídica pròpia i capacitat jurídica per al compliment de les finalitats per a les quals han estat creades i funcionen d'acord als seus estatuts, per tant, i com s'ha apuntat



anteriorment, es tracta d'ens locals de caràcter institucional dirigits a una satisfacció més eficient de determinades necessitats. En l'acord de creació de la mancomunitat es determinarà les competències que deleguen els Ajuntaments, les quals poden incloure la potestat sancionadora.

Pel que fa als membres de les mancomunitats, en són els municipis que les integren, tant els que les van constituir com els que s'hi han adherit després. En relació si es poden mancomunar municipis que no tenen continuïtat territorial si aquesta no és necessària per la bona prestació de serveis l'única limitació la trobem a l'article 115.4 del TRLMRLC que estableix la limitació següent: *els municipis d'una comarca no es poden associar amb altres municipis d'una altra comarca si l'objecte d'aquesta mancomunitat és l'execució d'obres o la prestació de serveis compresos en el Programa d'actuació comarcal.*

D'acord amb l'art. 116.2 del TRLMRLC els estatuts de la mancomunitat han de regular necessàriament:

- a) Els municipis que comprèn.
- b) L'objecte i les competències.
- c) La denominació i el domicili.
- d) Els recursos financers, les aportacions i els compromisos, i els drets i deures dels municipis afectats.
- e) Els òrgans de govern, el nombre i la forma de designació dels representants dels municipis associats i la forma de designar i revocar els administradors.
- f) El termini de durada i els supòsits de dissolució.
- g) Les normes de funcionament.
- h) La forma de liquidació.
- i) Les relacions amb els municipis i, si escau, les comarques interessades.

Els òrgans de govern de la mancomunitat són representatius dels Ajuntaments. Fos com fos, a manca de regulació expressa en els estatuts de la mancomunitat, supletòriament la normativa estatal continguda a l'article 140 del Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel que s'aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic dels ens locals en relació amb l'article 35.4 del Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local, estableix les normes següents:

Primera.-Las Comisiones Gestoras o Juntas de las Mancomunidades estarán integradas por dos Vocales representantes de cada uno de los Municipios asociados.

Segunda.-La Junta elegirá, de entre sus miembros, al Presidente y a un Vicepresidente que lo sustituya en caso de vacante, ausencia o enfermedad.

Tercera.-Las Comisiones Gestoras o Juntas de las Mancomunidades ejercerán las atribuciones y ajustarán su funcionamiento a las normas de este Reglamento referentes al Pleno del Ayuntamiento.

Cuarta.-Las funciones del Presidente y del Vicepresidente se regirán por lo dispuesto en este Reglamento para los Alcaldes y Tenientes de Alcalde.

La iniciativa per a constituir la mancomunitat s'ha d'aprovar amb el vot favorable de la majoria simple del nombre legal de membres de cadascun dels Ajuntaments que s'associïn. El procediment per a l'aprovació dels estatuts de la mancomunitat el trobem regulat als arts. 118 a 120 del TRLMRLC i s'articula en els següents tràmits:



- 1.- El Ple de cada Ajuntament que es vol mancomunar designa per majoria simple un membre que formarà part de la comissió que elabori els estatuts.
- 2.- Constituïda la referida comissió la mateixa formula el projecte d'estatuts.
- 3.- El projecte d'estatuts ha d'ésser aprovat per una assemblea integrada per tots els membres corporatius dels municipis que es mancomunin. L'Alcalde del municipi de major població convocarà i presidirà aquesta assemblea. Per a la vàlida constitució de la comissió cal un quòrum d'assistència de la meitat més ú del total dels seus membres. Actua com a Secretari el mateix de l'Ajuntament de major població.
- 4.- Aprovació inicial del projecte d'estatuts amb el vot favorable de la majoria simple dels assistents.
- 5.- Es trasllada el projecte d'estatuts al/s Consell/s Comarcal/s afectat/s per tal que n'emetin informe i es sotmet a informació pública pel termini de trenta dies mitjançant la inserció d'anuncis al taulell d'edictes de cada Ajuntament i la publicació al DOGC.
- 6.- L'assemblea d'Ajuntaments resol les al·legacions i, si s'escau, acorda l'aprovació definitiva del projecte d'estatuts per majoria simple.
- 7.- Es trasllada el projecte definitiu d'estatuts al Departament competent en matèria d'Administració Local perquè en el termini d'un mes emeti informe, un cop escoltat el Consell Comarcal.
- 8.- El projecte d'estatuts s'ha d'aprovar per acord dels Plens dels Ajuntaments per majoria absoluta.
- 9.- Aprovats els estatuts, la mancomunitat n'ha d'enviar còpia al Departament de competent en matèria d'Administració Local.

En cas de modificació dels estatuts també s'ha d'enviar còpia al Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya.

En canvi, el procediment per dissoldre una mancomunitat es configura a l'art. 121 del TRLMRLC d'una manera més àgil:

- 1.- Acord de l'assemblea dels municipis mancomunats per majoria simple dels assistents.
- 2.- Informe preceptiu i no vinculant del Departament competent en matèria d'Administració Local.
- 3.- Ratificació de l'acord pels Plens dels municipis mancomunats per majoria absoluta.

D'acord amb l'art. 122 del TRLMRLC, el Govern català ha de prestar assessorament i suport a la constitució de noves mancomunitats i al seu funcionament. Les obres i els serveis proposats per les mancomunitats s'han d'incloure, amb caràcter prioritari, en el Pla director d'inversions locals de Catalunya.

2.11 Un altre instrument per a la prestació conjunta de serveis es troba en les **comunitats de municipis**, però que a diferència de les mancomunitats i dels consorcis, es tracta d'una solució que no requereix de personificació jurídica. No obstant, a la pràctica, les comunitats de municipis han estat objecte d'escassa aplicació.

La regulació de les mateixes la trobem a l'article 123 i següents del TRLMRLC, els quals les configuren amb caràcter temporal o bé indefinit, però sense personalitat jurídica i amb la finalitat de gestionar i executar tasques i funcions comunes. No obstant això, els acords que adopten vinculen tots els municipis



agrupats i tenen eficàcia davant tercers, com si fossin adoptats per tots i cadascun dels municipis que integren la comunitat.

Les comunitats de municipis es regeixen pel que estableix el TRLMRLC, pels convenis respectius i, supletòriament, per la normativa de règim local.

Per a formar una comunitat de municipis no és indispensable que els municipis pertanyin a la mateixa comarca, ni que hi hagi continuïtat territorial entre ells, si no ho requereix la naturalesa de la finalitat que es pretén portar a terme, però l'objecte de la comunitat de municipis sempre ha d'ésser determinat.

Pel que fa al procediment de constitució, aquest s'incoa mitjançant un decret de l'Alcalde o Alcaldessa de cadascun dels municipis que la promouen. La resolució que expressa la voluntat de constituir la comunitat ha d'incloure un projecte de conveni referit als aspectes orgànics i de funcionament. Així mateix, ha de designar, d'entre els membres electes de la corporació, el representant municipal que ha d'integrar el consell de la comunitat. Posteriorment, l'Alcalde o Alcaldessa del municipi amb un nombre més elevat d'habitants l'ha de sotmetre a informació pública, juntament amb els documents que integren l'expedient, durant un termini de vint dies hàbils, per a l'examen i la presentació d'al·legacions i suggeriments. Alhora, els Alcaldes de la resta de municipis han d'ordenar la inserció de l'anunci als taulers d'edictes de les corporacions respectives. Un cop transcorregut el termini d'informació pública i resoltes, si s'escau, les al·legacions presentades pel municipi en què s'hagin presentat, en el sí de cada Ajuntament i amb el quòrum de la majoria absoluta, s'ha d'adoptar un acord plenari d'aprovació de la constitució de la comunitat de municipis i del conveni que la regula. L'acord plenari d'aprovació, adoptat per tots els municipis, i el conveni que regula la comunitat han d'ésser publicats íntegrament al BOP pel municipi amb un nombre més elevat d'habitants; també s'han de publicar al tauler d'anuncis de cada Ajuntament.

El projecte de conveni de la comunitat de municipis ha d'establir i regular els aspectes necessaris perquè funcioni, en especial els següents:

- a) Els municipis que comprèn.
- b) L'objecte, la denominació i les finalitats de la comunitat.
- c) El municipi on té el domicili la comunitat i es guarda el llibre d'actes.
- d) Els drets i els deures dels municipis agrupats.
- e) La relació de les competències que es confereixen a la comunitat per a exercir les funcions que li corresponen.
- f) Els òrgans de la comunitat, amb referència al procediment de designació i de cessament, a la composició, a les funcions, i al règim de funcionament i d'adopció d'acords.
- g) Els recursos financers, les aportacions i els compromisos dels municipis que integren la comunitat.
- h) El termini de durada i els supòsits i el procediment de dissolució i liquidació de la comunitat.
- i) Les condicions per a la incorporació de nous membres a la comunitat i per a la separació d'algun dels municipis que la integren.

En el marc del que regula el conveni corresponent, pertocuen a la comunitat de municipis totes les competències, les potestats i les funcions que li atribueixen els municipis agrupats i tots els municipis agrupats responen de forma solidària dels acords adoptats pels òrgans de la comunitat.



Els òrgans de la comunitat de municipis han d'ésser representatius dels Ajuntaments que la constitueixen. Són òrgans necessaris de la comunitat de municipis el president o presidenta i el consell. El consell, on han d'estar representats tots els Ajuntaments dels municipis agrupats, és l'òrgan màxim de govern.

El president o presidenta de la comunitat és designat pel ple del consell, d'entre Alcaldes i les Alcaldesses dels municipis que la constitueixen i, llevat que el conveni de la comunitat disposi el contrari, corresponen al president o presidenta del consell les funcions que la normativa de règim local atribueix a l'Alcalde o Alcaldessa, amb relació a la prestació dels serveis o les funcions convinguts, i al consell, les funcions que la mateixa normativa atribueix al Ple de l'ajuntament. Les decisions del president o presidenta i del consell han de constar en un llibre d'actes i resolucions.

El Secretari o Secretària de l'Ajuntament on és situat el domicili de la comunitat actua com a secretari o secretària del consell, el qual pot delegar les seves funcions en qualsevol altre Secretari o Secretària d'un dels municipis agrupats. El secretari o secretària assisteix a les sessions amb veu però sense vot i li correspon aixecar les actes, expedir les certificacions dels acords i prestar l'assessorament jurídic.

La contractació, si escau, s'ha d'adaptar al que estableix la legislació de contractació aplicable als ens locals.

Pel que fa al pressupost i les finances, la comunitat ha de comptar amb una secció pròpia en el pressupost de cadascun dels Ajuntaments integrants, la qual és gestionada per la comunitat. L'autorització i la disposició de la despesa són a càrrec del consell i del president o presidenta, en funció de la distribució de competències establertes pel conveni de la comunitat. El consell de la comunitat ha de presentar anualment una memòria i un compte de la gestió del servei, sens perjudici del que estableix la legislació de finances locals. L'exercici de la funció interventora, de control financer i d'eficàcia del servei correspon, d'acord amb el que estableix la legislació de finances locals, a l'Interventor o Interventora de l'Ajuntament on és situat el domicili de la comunitat.

2.12 I el darrer dels instruments apuntats és el **conveni administratiu**, el qual és objecte de regulació tant en la normativa de règim local com en la normativa general de règim jurídic del sector públic.

És sobre aquesta darrera figura que amb l'aprovació de la LRJSP va rebre un tractament més ampli que el que trobàvem a la Llei 30/1992. Al seu títol preliminar es regulen els convenis administratius, en la línia que preveu el dictamen 878 del Tribunal de Comptes, de 30 de novembre de 2010, que recomanava sistematitzar el seu marc legal i tipologia, establir els requisits per a la seva validesa i imposar l'obligació de remetre'ls al mateix Tribunal. D'aquesta manera, es desenvolupa un règim complet dels convenis, que fixa el seu contingut mínim, classes, durada i extinció i assegura el seu control per part del Tribunal de Comptes.

Així, l'article 47 de la LRJSP defineix els convenis com els acords amb efectes jurídics adoptats per les administracions públiques, els organismes públics i entitats de dret públic vinculats o dependents o les universitats públiques entre sí o amb subjectes de dret privat per a una finalitat comuna. Els convenis no



poden tenir per objecte prestacions pròpies dels contractes. En aquest cas, la seva naturalesa i règim jurídic s'ha d'ajustar al que preveu la legislació de contractes del sector públic.

Pel que fa al tipus de conveni que ens interessa pel cas, és el definit a la lletra a) del seu segon paràgraf sota la denominació de **convenis interadministratius**, que són els signats entre dues o més Administracions Públiques, o bé entre dos o més organismes públics o entitats de dret públic vinculats o dependents de diferents administracions públiques, i que poden incloure la utilització de mitjans, serveis i recursos d'una altra Administració Pública, organisme públic o entitat de dret públic vinculat o dependent, per a l'exercici de competències pròpies o delegades.

Així les Administracions Públiques, els seus organismes públics i entitats de dret públic vinculats o dependents, en l'àmbit de les seves competències respectives, poden subscriure convenis amb subjectes de dret públic i privat, sense que això pugui suposar cessió de la titularitat de la competència.

La subscripció de convenis ha de millorar l'eficiència de la gestió pública, facilitar la utilització conjunta de mitjans i serveis públics, contribuir a l'exercici d'activitats d'utilitat pública i complir la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. La gestió, justificació i resta d'actuacions relacionades amb les despeses derivades dels convenis que incloguin compromisos financers per a l'Administració Pública o qualsevol dels seus organismes públics o entitats de dret públic vinculats o dependents que els subscriguin, així com amb els fons compromesos en virtut dels convenis esmentats, s'han d'ajustar al que disposa la legislació pressupostària.

Els convenis que incloguin compromisos financers han de ser financerament sostenibles, i els qui els subscriguin han de tenir capacitat per finançar els assumits durant la vigència del conveni. Les aportacions financeres que es comprometin a efectuar els signants no poden ser superiors a les despeses derivades de l'execució del conveni.

Quan el conveni instrumenti una subvenció ha de complir el que preveuen la Llei 38/2003, de 17 de novembre, General de Subvencions, i la normativa autonòmica de desplegament que, si s'escau, sigui aplicable. Així mateix, quan el conveni tingui per objecte la delegació de competències en una entitat local, ha de complir el que disposa la LRBRL.

Els convenis es perfeccionen per la prestació del consentiment de les parts.

Pel que fa al contingut dels convenis, d'acord amb l'art. 49 de la LRSJP, aquests han d'incloure, almenys, les matèries següents:

- a) Subjectes que subscriuen el conveni i la capacitat jurídica amb què actua cadascuna de les parts.
- b) La competència en la qual es fonamenta l'actuació de l'Administració Pública, dels organismes públics i les entitats de dret públic que hi estan vinculats o en depenen o de les universitats públiques.
- c) Objecte del conveni i actuacions que ha de dur a terme cada subjecte per al seu compliment, amb indicació, si s'escau, de la titularitat dels resultats obtinguts.
- d) Obligacions i compromisos econòmics assumits per cadascuna de les parts, si n'hi ha, amb indicació de la seva distribució temporal per anualitats i la seva



imputació concreta al pressupost corresponent d'acord amb el que preveu la legislació pressupostària.

e) Conseqüències aplicables en cas d'incompliment de les obligacions i compromisos assumits per cadascuna de les parts i, si s'escau, els criteris per determinar la possible indemnització per l'incompliment.

f) Mecanismes de seguiment, vigilància i control de l'execució del conveni i dels compromisos adquirits pels signants. Aquest mecanisme ha de resoldre els problemes d'interpretació i compliment que es puguin plantejar respecte dels convenis.

g) El règim de modificació del conveni. A falta de regulació expressa la modificació del contingut del conveni requereix l'acord unànim dels signants.

h) Termini de vigència del conveni tenint en compte les regles següents:

1r Els convenis han de tenir una durada determinada, que no pot ser superior a quatre anys, llevat que normativament es prevegi un termini superior.

2n En qualsevol moment abans de la finalització del termini previst a l'apartat anterior, els signants del conveni en poden acordar unànimement la pròrroga per un període de fins a quatre anys addicionals o la seva extinció.

És necessari que el conveni s'acompanyi d'una memòria justificativa on s'analitzi la seva necessitat i oportunitat, el seu impacte econòmic i el caràcter no contractual de l'activitat en qüestió, així com el compliment del que preveu la LRSJP.

Els convenis s'extingeixen pel compliment de les actuacions que en constitueixen l'objecte o perquè s'ha incorregut en causa de resolució, establint l'article 51.2 de la LRJSP les causes de resolució següents:

a) El transcurs del termini de vigència del conveni sense que se n'hagi acordat la pròrroga.

b) L'acord unànim de tots els signants.

c) L'incompliment de les obligacions i els compromisos assumits per part d'algun dels signants. En aquest cas, qualsevol de les parts pot notificar a la part incomplidora un requeriment perquè compleixi en un termini determinat les obligacions o els compromisos que es consideren incomplerts. Aquest requeriment s'ha de comunicar al responsable del mecanisme de seguiment, vigilància i control de l'execució del conveni i a les altres parts signants. Si, un cop transcorregut el termini indicat en el requeriment, l'incompliment persisteix, la part que el va adreçar ha de notificar a les parts signants la concurrència de la causa de resolució i el conveni s'entén resolt. La resolució del conveni per aquesta causa pot comportar la indemnització dels perjudicis causats si així s'ha previst.

d) Per decisió judicial declaratòria de la nul·litat del conveni.

e) Per qualsevol altra causa diferent de les anteriors prevista en el conveni o en altres lleis.

El compliment i la resolució dels convenis dóna lloc a la seva liquidació amb l'objecte de determinar les obligacions i els compromisos de cadascuna de les parts. En el supòsit de convenis dels quals derivin compromisos financers, s'entenen complerts quan el seu objecte s'hagi realitzat en els termes i a satisfacció de totes dues parts, d'acord amb les seves competències respectives, tenint en compte les regles següents:

a) Si de la liquidació resulta que l'import de les actuacions executades per alguna de les parts és inferior als fons que aquesta hagi rebut de la resta de parts del conveni per finançar l'execució esmentada, aquella ha de reintegrar a



aquestes l'excés que correspongui a cada una, en el termini màxim d'un mes des que s'hagi aprovat la liquidació. Si, un cop transcorregut el termini màxim d'un mes no s'ha produït el reintegrament, s'ha d'abonar a les parts esmentades, també en el termini d'un mes a comptar d'aquest moment, l'interès de demora aplicable al reintegrament esmentat, que en tot cas és el que resulti de les disposicions de caràcter general reguladores de la despesa pública i de l'activitat economicofinancera del sector públic.

b) Si és superior, la resta de parts del conveni, en el termini d'un mes des de l'aprovació de la liquidació, ha d'abonar a la part de què es tracti la diferència que correspongui a cadascuna, amb el límit màxim de les quantitats que cadascuna s'hagi compromès a aportar en virtut del conveni. En cap cas les parts del conveni no tenen dret a exigir a la resta cap quantia que superi els límits màxims esmentats.

No obstant això, quan concorri qualsevol de les causes de resolució del conveni, si hi ha actuacions en curs d'execució, les parts, a proposta de la comissió de seguiment, vigilància i control del conveni o, si no n'hi ha, del responsable del mecanisme de seguiment, vigilància i control de l'execució del conveni i dels compromisos adquirits pels signants, poden acordar la continuació i finalització de les actuacions en curs que considerin oportunes, i establir un termini improrrogable per a la seva finalització, un cop transcorregut el qual se n'ha d'efectuar la liquidació.

L'article 53 de la LRJSP estableix l'obligació de remissió electrònica al Tribunal de Comptes o a l'òrgan extern de fiscalització de la comunitat autònoma (a Catalunya la Sindicatura de Comptes), segons correspongui, dins dels tres mesos següents a la subscripció de qualsevol conveni els compromisos econòmics assumits del qual superin els 600.000 euros.

També s'han de comunicar a la Sindicatura de Comptes, les modificacions, pròrrogues o variacions de terminis, alteració dels imports dels compromisos econòmics assumits i l'extinció dels convenis indicats. Tot això sense perjudici de les facultats de la Sindicatura de Comptes per reclamar totes les dades, documents i antecedents que consideri pertinents en relació amb els contractes de qualsevol naturalesa i quantia.

La regulació dels convenis en la normativa bàsica de règim local la trobem continguda –conjuntament amb els consorcis– a l'article 57 de la LRBRL, atès que l'article 57 bis de la LRBRL relatiu a la garantia de pagament en l'execució de les competències delegades va ser declarat inconstitucional per la STC 41/2016, de 3 de març de 2016. Aquest precepte estableix el següent:

1. La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban. De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información.



2. La suscripció de convenis i constitució de consorcis deberà millorar la eficiència de la gestió pública, eliminar duplicacions administratives i complir amb la legislació de estabilitat presupostària i sostenibilitat financera.

3. La constitució d'un consorci només podrà tenir lloc quan la cooperació no pugui formalitzar-se a través d'un conveni i sempre que, en termes d'eficiència econòmica, aquell permeti una assignació més eficient dels recursos econòmics. En tot cas, s'ha de verificar que la constitució del consorci no posarà en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la Hacienda de l'Entitat Local de que se tracta, així com del propi consorci, que no podrà demanar més recursos dels inicialment previstos.

El desenvolupament normatiu sobre els convenis en la normativa de règim local catalana el trobem als articles 150 i 191 del TRLMRLC, als articles 108 i següents de la Llei 26/2010 i als articles 303 i següents del ROAS.

De conformitat amb la normativa citada i als efectes que ara ens ocupa, cal referir que s'entén per conveni de col·laboració tot acord subjecte al dret públic, del qual es deriven obligacions jurídiques directes per a les parts, amb independència de la denominació de l'instrument que el contingui. Les administracions públiques de Catalunya poden subscriure convenis i protocols amb altres administracions públiques i amb els organismes i entitats públiques dependents o vinculats a aquestes, en l'àmbit de les competències respectives i per a la consecució de finalitats d'interès comú.

Els convenis tenen caràcter voluntari i s'han d'estipular en termes d'igualtat entre les parts. En cap cas no els són aplicables les prerrogatives que la legislació de contractes del sector públic atribueix als òrgans de contractació.

Pel conveni s'estableix una relació de cooperació consensuada entre ens locals o entre aquests i altres Administracions Públiques, per a la prestació de serveis o per al desenvolupament de les competències legalment atribuïdes, en la satisfacció dels quals tinguin un interès comú. També poden formular convenis les societats i ens dependents dels ens locals.

El conveni també pot tenir per objecte la creació ulterior d'una entitat o un òrgan de composició plural i de gestió comú.

A través dels convenis es pot realitzar la cooperació interadministrativa, tant en serveis locals com en assumptes d'interès comú, sota la forma i en els termes que preveuen les lleis reguladores de les matèries en què existeixi aquest interès.

Els convenis interadministratius tenen caràcter voluntari i base negociada, i s'han d'estipular en termes d'igualtat entre les administracions intervinents, de manera que cap d'elles no pot exercir potestats coactives enfront de la resta.

Poden establir convenis els ens locals, siguin o no de caràcter territorial. Resten excloses per formular aquests convenis les societats i els ens dependents dels ens locals, llevat que comptin amb una autorització expressa d'aquests.

Constitueixen l'objecte del conveni els serveis o les activitats d'interès comú de les administracions intervinents. En virtut del conveni, una entitat o administració pot gestionar un servei de competència d'una altra, sense que aquesta en perdi la titularitat. Les facultats i les obligacions de cada



administració són les que es deriven de les clàusules del conveni, sense que directament afectin tercers.

Els convenis es regeixen per les seves clàusules, per la Llei 26/2010, per la legislació de règim local o per la legislació sectorial corresponent, i també, per a resoldre'n els dubtes i les llacunes que es puguin plantejar, pels principis de la legislació sobre contractes del sector públic.

Els convenis que comporten l'atorgament d'una subvenció per part de les Administracions Públiques s'han d'ajustar a les normes que regulen l'atorgament, sens perjudici de l'aplicació supletòria del que estableix la Llei 26/2010.

D'acord amb l'article 308 del ROAS el document en què es formalitzi el conveni s'ha de referir, en el que calgui, als aspectes següents:

- a) Entitats i administracions que el subscriuen.
- b) Actuacions objecte del conveni.
- c) Obligacions que contreu cadascuna de les parts.
- d) Finançament de l'actuació convinguda.
- e) Previsions sobre la gestió d'aquesta actuació.
- f) Termini de vigència del conveni i, si s'escau, pròrroga d'aquest.
- g) Formes d'extinció.

No obstant, com passava amb els consorcis, és una norma de rang superior aprovada posteriorment la que desenvolupa el contingut dels convenis. Per tant, d'acord amb l'article 110 de la Llei 26/2010, els convenis, si escau, han de contenir els aspectes següents:

- a) Les administracions i els òrgans que subscriuen el conveni i la capacitat jurídica amb què actua cada part.
- b) La competència en virtut de la qual actua cada part.
- c) La referència expressa a l'aprovació del ple de l'entitat local o de l'òrgan de govern que autoritza el conveni en els supòsits en què siguin preceptius.
- d) L'objecte del conveni i les actuacions que s'acorda de realitzar per a complir-lo.
- e) El finançament, si l'objecte del conveni ho requereix, amb indicació de les partides pressupostàries que autoritzen la despesa.
- f) Els compromisos que assumeixen les parts.
- g) El termini de vigència del conveni i, si escau, el règim de pròrroga. Si el conveni comporta compromisos de despesa econòmica, les pròrrogues han d'ésser expresses.
- h) Les causes i les formes d'extinció diferents de l'expiració del termini de vigència, i la forma de finalitzar les actuacions en curs en cas d'extinció anticipada.
- i) L'establiment de les responsabilitats per a la gestió del conveni, inclosa, si escau, una organització específica a aquests efectes.
- j) L'establiment de les responsabilitats de seguiment i control de les actuacions que s'acordi desenvolupar, inclosa la possibilitat d'establir un òrgan específic per a complir aquestes funcions.
- k) Les mesures que es poden adoptar en cas d'incompliment dels compromisos establerts pel conveni.
- l) Els òrgans i els procediments a què se sotmeten les diferències que puguin sorgir sobre la interpretació i el compliment del conveni, sens perjudici de la competència de l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu.



Les clàusules del conveni de cooperació poden preveure les mesures que, en el cas d'incompliment o de morositat d'alguna de les administracions que l'hagi subscript, pot adoptar la resta.

El conveni també pot preveure la creació d'una comissió mixta de seguiment, amb caràcter executiu, per a la resolució de les qüestions que es plantegin amb motiu de la interpretació i el compliment de les seves clàusules.

L'ens local aprova les clàusules dels convenis en què intervé o participa. L'acord i la còpia del conveni s'han de trametre a la Direcció General d'Administració Local del Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya.

En el supòsit de transferència de funcions o d'activitats a altres Administracions Públiques per mitjà de conveni, l'acord s'ha d'adoptar per la majoria absoluta del nombre legal de membres de la corporació.

Els convenis s'han de publicar al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya i al web del Registre de convenis de col·laboració i cooperació de la Generalitat, que ha de ser accessible des dels Portals de la Transparència de les entitats que el subscriuen.

En el cas que l'Administració, l'organisme o l'entitat pública s'obligui, mitjançant el conveni, a assumir despeses específiques amb càrrec al seu pressupost, és preceptiu l'informe de la respectiva intervenció de fons, o de l'òrgan econòmic financer de l'entitat si no hi ha cap intervenció prèvia.

Pel que fa a l'eficàcia i la publicitat, els convenis obliguen des del moment de la signatura si no s'hi disposa una altra cosa. Els convenis que afectin terceres persones, els que comportin una alteració de l'exercici de les competències de les Administracions, organismes o entitats públiques, o dels òrgans administratius, i els altres en què així s'estableixi per llei o per reglament només són eficaços si, un cop signats, són publicats íntegrament als diaris o butlletins oficials corresponents de les Administracions implicades.

L'art. 311 del ROAS relatiu a les causes d'extinció dels convenis es pot entendre desplaçat tàcitament per l'art. 51.2 de la LRJSP, exposat anteriorment.

2.13 Exposat el règim jurídic de cadascun dels instruments pels quals es podria procedir a la prestació de serveis municipals de forma conjunta amb altres Administracions, correspon als òrgans de govern municipal determinar quina és l'opció que més beneficia l'interès públic.

Caldrà enfocar la resposta a l'assumpte plantejat dins de l'àmbit de les habituals relacions interadministratives amb un objectiu comú. Així caldrà estar en primer lloc a on es regulen aquestes relacions i, per tant, als arts. 140 i següents de la LRJSP i a l'exposat més amunt art. 57 de la LRBRL. Atès que el que es pretén obtenir és un resultat comú en benefici mutu, estaríem en el camp de la cooperació, i en aquest sentit es poden utilitzar les tècniques exposades per a aconseguir-la.

Com s'ha exposat en el fonament de Dret anterior, adquireix aquí especial rellevància el citat art. 57 de la LRBRL, que planteja com a formes d'assolir-la tant el consorci com el conveni (als que caldria afegir les comunitats de



municipis i les mancomunitats de municipis), però de manera clara aquest article estableix que l'instrument habitual serà el conveni, sent subsidiària la possibilitat de crear consorcis (i per extensió altres ens instrumentals), que només procedirà quan la cooperació no pugui formalitzar-se a través d'un conveni i sempre que, en termes d'eficiència econòmica, aquesta permeti una assignació més eficient dels recursos econòmics.

En tot cas, si s'optés per la creació d'un ens instrumental s'hauria de verificar que aquest no posaria en risc la responsabilitat financera del conjunt de les hisendes de les Administracions que s'hi integrin, així com del mateix ens instrumental, que no podrà demandar més recursos dels inicialment previstos.

Aquesta prelació de la figura del conveni és un reflex més de la intenció del legislador d'aprimar el sector públic local i que es posa clarament de manifest en la Disposició addicional 9a de la LRBRL, en la seva redacció donada per l'art. 1.36 de la LRSAL, on s'estableix les normes pel redimensionament del sector públic local. D'ella, especialment del punt 4rt, se'n dedueix que es busca assolir una major eficiència i racionalització del sector públic eliminant els ens que no siguin financerament sostenibles.

La creació d'ens instrumentals ha de complir amb els requisits que estableix la citada disposició addicional 9a: *las Entidades Locales del art. 3.1 de esta Ley y los organismos autónomos de ellas dependientes no podrán adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste.*

Sembla que l'instrument que més s'ajusta a l'esperit del legislador en la normativa bàsica de règim local, que pretén evitar la proliferació de noves estructures, especialment si estan dotades de personalitat jurídica, seria la concertació d'un conveni interadministratiu. No obstant, si un ens instrumental és més eficient i econòmicament sostenible, no hi haurà cap impediment per a la prestació de serveis mitjançant qualsevol d'aquestes formes. En aquest sentit tampoc es pot perdre de vista que el conveni administratiu es ve utilitzant per acords entre dues Administracions Públiques i que qualsevol de les formulacions possibles d'ens instrumentals, a la pràctica, s'utilitzen per a la participació d'una pluralitat més àmplia de municipis.

Així mateix, és més pràctic l'ús del conveni perquè, respectant el contingut mínim que preveuen els arts. 49 de la LRJSP, 110 de la Llei 26/2010 i 308 del ROAS, permet una gran flexibilitat.

I tot això sense oblidar el paper necessari que haurien de dur a terme els Consells Comarcals com a ens locals supramunicipals.

2.14 En la col·laboració entre ens cal diferenciar entre les relacions que es poden mantenir d'acord amb els encàrrecs de la LCSP i les relacions d'acord amb les encomanes de gestió de la LRSJSP.

Quan estiguem en l'exercici de potestats públiques cal estar al que disposa l'article 11 de la LRJSP, la qual estableix que *"1. La realització d'activitats de caràcter material o tècnic de la competència dels òrgans administratius o de les entitats de dret públic es pot encarregar a altres òrgans o entitats de dret públic de la mateixa Administració o d'una altra, sempre que entre les seves*



competències estiguin aquestes activitats, per raons d'eficàcia o quan no es posseeixin els mitjans tècnics idonis per exercir-les.

Els encàrrecs de gestió no poden tenir per objecte prestacions pròpies dels contractes regulats a la legislació de contractes del sector públic. En aquest cas, la seva naturalesa i règim jurídic s'ha d'ajustar al que preveu aquesta.

2. L'encàrrec de gestió no suposa la cessió de la titularitat de la competència ni dels elements substantius del seu exercici, i és responsabilitat de l'òrgan o entitat que l'encarrega dictar tots els actes o resolucions de caràcter jurídic que donin suport o en els quals s'integri l'activitat material concreta objecte d'encàrrec.

En tot cas, l'entitat o òrgan encomanat té la condició d'encarregat del tractament de les dades de caràcter personal a les quals pugui tenir accés en execució de l'encàrrec de gestió, i li és aplicable el que disposa la normativa de protecció de dades de caràcter personal.

3. La formalització dels encàrrecs de gestió s'ha d'ajustar a les regles següents:

a) Quan l'encàrrec de gestió s'efectuï entre òrgans administratius o entitats de dret públic pertanyents a la mateixa Administració, s'ha de formalitzar en els termes que estableixi la seva normativa pròpia i, si no n'hi ha, per acord exprés dels òrgans o entitats de dret públic intervinents. En tot cas, l'instrument de formalització de l'encàrrec de gestió i la seva resolució s'ha de publicar, per assolir eficàcia, al Butlletí Oficial de l'Estat, al butlletí oficial de la comunitat autònoma o al de la província, segons l'Administració a què pertanyi l'òrgan que efectua l'encàrrec.

Cada Administració pot regular els requisits necessaris per a la validesa d'aquests acords que han d'incloure, almenys, una menció expressa de l'activitat o activitats que afectin, el termini de vigència i la naturalesa i l'abast de la gestió encomanada.

b) Quan l'encàrrec de gestió s'efectuï entre òrgans i entitats de dret públic d'administracions diferents, s'ha de formalitzar mitjançant la signatura del conveni corresponent entre elles, que s'ha de publicar al Butlletí Oficial de l'Estat, al butlletí oficial de la comunitat autònoma o al de la província, segons l'Administració a què pertanyi l'òrgan que efectua l'encàrrec, excepte en el cas de la gestió ordinària dels serveis de les comunitats autònomes per part de les diputacions provincials o, si s'escau, cabildos o consells insulars, que es regeix per la legislació de règim local."

En els encàrrecs de gestió de la LRJSP farà falta un conveni en què s'impetra l'auxili en aquesta col·laboració tècnica que no és un contracte administratiu i que materialitza la col·laboració interadministrativa en l'exercici de funcions públiques en una constel·lació de relacions entre Administracions i entre ens dependents.

L'article 6.3 de la LCSP exclou de l'àmbit d'aquesta Llei les comandes de gestió que regula la legislació vigent en matèria de règim jurídic del sector públic. Per tant, cal separar les activitats tècniques i materials de la LRJSP dels negocis in house o comandes de gestió de la LCSP.



Així, els principals elements definidors i les principals diferències entre la figura de l'encàrrec de gestió de la LCSP i la de la LRJSP serien les següents:

- L'encàrrec de la LCSP és per una activitat contractual, l'encomana de gestió de la LRJSP per una activitat material o tècnica.
- L'encàrrec de la LCSP és una ordre unilateral, l'encomana de gestió de la LRJSP sol ser un acord entre òrgans.
- L'encàrrec de la LCSP no requereix d'acceptació mentre que l'encomana de gestió de la LRJSP requereix acceptació per majoria absoluta.
- L'encàrrec de la LCSP o bé s'aprova per la DA 2a de la LCSP, o bé pel que diguin les bases d'execució del pressupost i amb el pressupost detallat mentre que, l'encomana de gestió de la LRJSP sempre és del Ple.
- L'encàrrec de la LCSP és un veritable contracte (amb clausulat), mentre que l'encomana de gestió de la LRJSP pot ser qualsevol activitat de caire administratiu.
- L'encàrrec de la LCSP té com a fonament l'estalvi i l'eficiència i cal justificar el motiu pel qual no s'acudeix al mercat mitjançant licitació pública, mentre que l'encomana de gestió de la LRJSP té o un vessant col·laboratiu o bé de coordinació.
- L'encàrrec de la LCSP es publica al perfil del contractant mentre que l'encomana de gestió de la LRJSP es publica al diari oficial corresponent.
- L'encàrrec de la LCSP admet recurs especial en matèria de contractació, mentre que l'encomana de gestió de la LRJSP els recursos ordinaris.
- L'encàrrec de la LCSP és a un mitjà propi, mentre que l'encomana de gestió de la LRJSP és o per un òrgan administratiu o una altra administració.
- L'encàrrec de la LCSP, comporta un pagament a l'ens dependent, mentre que l'encomana de gestió de la LRJSP pot -i acostuma a- ser gratuïta.
- Cap de les dues institucions està subjecta a IVA.
- La LRJSP diu de forma expressa en l'article 48.9, que *"les normes del present capítol no són aplicables als encàrrecs de gestió i els acords de terminació convencional dels procediments administratius"*.
- Per l'encàrrec de la LCSP és clau analitzar l'informe del Tribunal de Comptes 1088/2015, de 30 d'abril, de fiscalització de les encomanes de gestió de determinats Ministeris, organismes i altres entitats públiques dutes a terme a l'empara de la legislació que habilita aquesta forma instrumental de gestió administrativa.
- L'encomana de la LRJSP es pot confondre fàcilment amb la delegació de competències.
- L'encàrrec de la LCSP es pot fer a les entitats dependents els estatuts de les quals recullin que és mitjà propi i a més que tingui poder d'influència dominant. En aquest sentit, cal veure la doctrina del TSJC sobre l'ingrés a CONGIAC dels municipis de Collbató, Figaró i altres: la decisió del TSJC en sentències 3661/2020, de 21 de setembre i 1774/2021, de 22 d'abril, referendades pel TS, apunta també que GIACSA, empresa pública adjudicatària de la gestió del servei d'aigües de Collbató i altres poblacions "no es pot considerar un mitjà propi" dels Ajuntaments adherits al Consorci, en tant que no participen en el seu accionariat ni tampoc tenen un control anàleg sobre GIACSA com el que exerceixen sobre els seus serveis interns. A més, l'empresa percep un benefici industrial incompatible amb la condició de mitjà propi; i exerceix com a intermediari entre les empreses públiques, però no té mitjans per prestar ella mateixa el servei). La sentència també senyalava que no es podia considerar un encàrrec de gestió, ja que *"el règimen jurídico del art. 15 de*



la Ley 30/1992 (y del art. 11 LRJSP), no es aplicable al caso, pues la encomienda se debe realizar a otros órganos o Entidades de Derecho Público de la Administración, condición que no se da a Giacsa como sociedad mercantil pública sujeto a derecho privado”.

Pel que fa a la **tipologia d'encàrrecs de gestió a la LCSP**: diferenciem entre els verticals i els horitzontals.

Els **encàrrecs de gestió verticals i horitzontals** estan regulats a l'article 31 i següents de la LCSP. Són els anomenats negocis *in house* en què l'Administració ordena prestacions als seus mitjans propis.

A la vegada es poden distingir dos tipus de col·laboracions verticals: les que hi ha una Administració territorial respecte poders adjudicadors o poders adjudicadors respecte poders adjudicadors i les que hi ha moltes Administracions respecte un poder adjudicador.

Pel que fa als encàrrecs dels poders adjudicadors als mitjans personificats cal estar als requisits de validesa regulats a l'article 32 de la LCSP:

“Els poders adjudicadors es poden organitzar executant de manera directa prestacions pròpies dels contractes d'obres, subministraments, serveis, concessió d'obres i concessió de serveis, a canvi d'una compensació tarifària, valent-se d'una altra persona jurídica diferent d'ells, ja sigui de dret públic o de dret privat, amb l'encàrrec previ a aquesta, amb subjecció al que disposa aquest article, sempre que la persona jurídica que utilitzin mereixi la qualificació jurídica de mitjà propi personificat respecte d'ells de conformitat amb el que disposen els tres apartats següents, i sense perjudici dels requisits que estableix per als mitjans propis de l'àmbit estatal la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

L'encàrrec que compleixi aquests requisits no té la consideració de contracte.

2. Tenen la consideració de mitjà propi personificat respecte d'una única entitat concreta del sector públic les persones jurídiques, de dret públic o de dret privat, que compleixin tots i cadascun dels requisits que s'estableixen a continuació:

a) Que el poder adjudicador que li pugui conferir encàrrecs exerceixi sobre l'ens destinatari d'aquests un control, directe o indirecte, anàleg al que tindria sobre els seus mateixos serveis o unitats, de manera que el primer pugui exercir sobre el segon una influència decisiva sobre els seus objectius estratègics i decisions significatives.

En tot cas, s'entén que el poder adjudicador que li pot conferir encàrrecs té sobre l'ens destinatari d'aquest un control anàleg al que exerceix sobre els seus propis serveis o unitats quan ell mateix o bé un altre o altres poders adjudicadors o persones jurídiques controlats de la mateixa manera pel primer li puguin conferir encàrrecs que siguin d'execució obligatòria per a l'ens destinatari de l'encàrrec, perquè així ho estableixen els estatuts o l'acte de creació, de manera que hi hagi una unitat de decisió entre ells, d'acord amb instruccions fixades unilateralment per l'ens que pot dur a terme l'encàrrec.

La compensació s'estableix per referència a tarifes aprovades per l'entitat pública de la qual depèn el mitjà propi personificat per a les activitats objecte d'encàrrec dutes a terme pel mitjà propi directament i, en la forma que es



determini per reglament, tenint en compte el cost efectiu suportat pel mitjà propi per a les activitats objecte de l'encàrrec que se subcontractin amb empresaris particulars en els casos en què aquest cost sigui inferior al resultant d'aplicar les tarifes a les activitats subcontractades.

Aquestes tarifes es calculen de manera que representin els costos reals de realització de les unitats produïdes directament pel mitjà propi.

b) Que més del 80 per cent de les activitats de l'ens destinatari de l'encàrrec es portin a terme en l'exercici de les comeses que li ha confiat el poder adjudicador que fa l'encàrrec i que el controla o altres persones jurídiques controlades de la mateixa manera per l'entitat que fa l'encàrrec.

A aquests efectes, per calcular el 80 per cent de les activitats de l'ens destinatari de l'encàrrec s'han de prendre en consideració la mitjana del volum global de negocis, les despeses suportades pels serveis prestats al poder adjudicador en relació amb la totalitat de les despeses en què hagi incorregut el mitjà propi per raó de les prestacions que hagi efectuat a qualsevol entitat, o un altre indicador alternatiu d'activitat que sigui fiable, i tot això referit als tres exercicis anteriors al de formalització de l'encàrrec.

Quan a causa de la data de creació o d'inici d'activitat del poder adjudicador que fa l'encàrrec, o a causa de la reorganització de les activitats d'aquest, el volum global de negocis, o un altre indicador alternatiu d'activitat, d'acord amb el que estableix el paràgraf anterior, no estiguin disponibles respecte dels tres exercicis anteriors a la formalització de l'encàrrec o hagin perdut la seva vigència, és suficient justificar que el càlcul del nivell d'activitat es correspon amb la realitat, en especial mitjançant projeccions de negoci.

c) Quan l'ens destinatari de l'encàrrec sigui un ens de personificació juridicoprivada, a més, la totalitat del seu capital o patrimoni ha de ser de titularitat o aportació pública.

d) La condició de mitjà propi personificat de l'entitat destinatària de l'encàrrec respecte del poder adjudicador concret que fa l'encàrrec s'ha de reconèixer expressament en els seus estatuts o actes de creació, amb el compliment previ dels requisits següents:

1r. Conformitat o autorització expressa del poder adjudicador respecte del que hagi de ser mitjà propi.

2n. Verificació, per l'entitat pública de què depengui l'ens que hagi de ser mitjà propi, que disposa de mitjans personals i materials apropiats per a la realització dels encàrrecs de conformitat amb el seu objecte social.

Els estatuts o l'acte de creació de l'ens destinatari de l'encàrrec han de determinar: el poder adjudicador respecte del qual té aquesta condició; precisar el règim jurídic i administratiu dels encàrrecs que se'ls puguin conferir; i establir la impossibilitat que participin en licitacions públiques convocades pel poder adjudicador del qual siguin mitjà propi personificat, sense perjudici que, quan no concorri cap licitador, se'ls pugui encarregar l'execució de la prestació objecte d'aquestes licitacions.

En tot cas, es presumeix que compleix el requisit que estableix el número 2n d'aquesta lletra quan hagi obtingut la classificació corresponent respecte als grups, els subgrups i les categories que tingui.



3. L'apartat 2 d'aquest article també s'aplica en els casos en què la persona jurídica controlada sigui un poder adjudicador i efectui un encàrrec al poder adjudicador que la controla o a una altra persona jurídica controlada, directament o indirectament, pel mateix poder adjudicador, sempre que no hi hagi participació directa de capital privat en la persona jurídica a la qual es faci l'encàrrec.

4. Tenen la consideració de mitjà propi personificat respecte de dos o més poders adjudicadors que siguin independents entre si les persones jurídiques, de dret públic o de dret privat, que compleixin tots i cadascun dels requisits que s'estableixen a continuació:

a) Que els poders adjudicadors que li puguin conferir encàrrecs exerceixin sobre l'ens destinatari d'aquest un control conjunt anàleg al que tindrien sobre els seus propis serveis o unitats.

S'entén que hi ha control conjunt quan es compleixin totes les condicions següents:

1r. Que en els òrgans decisoris de l'ens destinatari de l'encàrrec hi estiguin representats tots els ens que li puguin conferir encàrrecs, i cada representant pugui representar diversos d'aquests últims o la seva totalitat.

2n. Que aquests últims puguin exercir directament i conjuntament una influència decisiva sobre els objectius estratègics i sobre les decisions significatives de l'ens destinatari de l'encàrrec.

3r. Que l'ens destinatari de l'encàrrec no persegueixi interessos contraris als interessos dels ens que li puguin conferir encàrrecs.

La compensació s'estableix per referència a tarifes aprovades per l'entitat pública de la qual depèn el mitjà propi personificat per a les activitats objecte d'encàrrec dutes a terme pel mitjà propi directament i, en la forma que es determini per reglament, tenint en compte el cost efectiu suportat pel mitjà propi per a les activitats objecte de l'encàrrec que se subcontractin amb empresaris particulars en els casos en què aquest cost sigui inferior al resultant d'aplicar les tarifes a les activitats subcontractades.

Aquestes tarifes es calculen de manera que representin els costos reals de realització de les unitats produïdes directament pel mitjà propi.

b) Que més del 80 per cent de les activitats de l'ens destinatari de l'encàrrec es portin a terme en l'exercici de les comeses que li han confiat els poders adjudicadors que el controlen o altres persones jurídiques controlades pels mateixos poders adjudicadors. El càlcul del 80 per cent s'ha de fer d'acord amb el que estableix la lletra b de l'apartat 2 d'aquest article.

c) Que compleixin els requisits que estableix aquest article a l'apartat 2, lletres c i d.

5. [Suprimit]

6. Els encàrrecs que efectuin les entitats del sector públic a un ens que, d'acord amb els apartats segon, tercer o quart d'aquest article, pugui ser qualificat de



mitjà propi personificat del primer o primers, no tenen la consideració jurídica de contracte i únicament han de complir les normes següents:

a) El mitjà propi personificat ha d'haver publicat a la Plataforma de Contractació corresponent la seva condició com a tal; respecte de quins poders adjudicadors la té; i els sectors d'activitat que estan compresos en el seu objecte social i en els quals seria apte per executar les prestacions que hagin de ser objecte d'encàrrec.

b) L'encàrrec ha de ser objecte de formalització en un document que s'ha de publicar a la Plataforma de Contractació corresponent en els supòsits que preveu l'article 63.6. El document de formalització ha d'establir el termini de durada de l'encàrrec.

c) Els òrgans de les entitats del sector públic estatal que tinguin la condició de poder adjudicador en virtut del que disposa l'article 3.3 d'aquesta Llei necessiten l'autorització del Consell de Ministres quan l'import de la despesa que es derivi de l'encàrrec sigui igual o superior a dotze milions d'euros.

L'autorització del Consell de Ministres a què es refereix el paràgraf anterior s'ha d'obtenir abans que l'òrgan competent subscrigui l'encàrrec. Una vegada obtinguda l'autorització, correspon als òrgans competents aprovar la despesa i subscripció de l'encàrrec, de conformitat amb el que disposen les normes respectives.

Per tal d'obtenir l'autorització esmentada, els òrgans competents han de remetre almenys els documents següents: el text de l'encàrrec; l'informe del servei jurídic; així com el certificat d'existència de crèdit o, en tractar-se de poders adjudicadors amb pressupost estimatiu, els documents equivalents que acreditin l'existència de finançament.

Requereixen igualment l'autorització prèvia del Consell de Ministres les modificacions d'encàrrecs autoritzats pel Consell de Ministres, quan superin el 20 per cent de l'import de l'encàrrec.

L'autorització que atorgui el Consell de Ministres és genèrica per a la subscripció de l'encàrrec, sense que en cap cas impliqui una validació dels tràmits efectuats, ni eximeixi de la responsabilitat que correspongui a les parts respecte de la correcta tramitació i realització de l'encàrrec.

7. Als negocis jurídics que els ens destinataris de l'encàrrec formalitzin en execució de l'encàrrec rebut de conformitat amb aquest article se'ls apliquen les regles següents:

a) El contracte queda sotmès a aquesta Llei, en els termes que siguin procedents, d'acord amb la naturalesa de l'entitat que els subscrigui i el tipus i valor estimat d'aquests i, en tot cas, quan el mitjà propi no sigui un poder adjudicador se li apliquen les normes que conté el títol I del llibre tercer d'aquesta Llei.

b) L'import de les prestacions parcials que el mitjà propi pugui contractar amb tercers no ha d'excedir el 50 per cent de la quantia de l'encàrrec. No es consideren prestacions parcials les que el mitjà propi adquireixi a altres empreses quan es tracti de subministraments o serveis auxiliars o instrumentals



que no constitueixen una part autònoma i diferenciable de la prestació principal, encara que siguin part del procés necessari per produir la prestació esmentada.

No és aplicable el que estableix aquesta lletra als contractes d'obres que subscriuguin els mitjans propis als quals se'ls hagi encarregat una concessió, ja sigui d'obres o de serveis. Igualment, no és aplicable en els supòsits en què la gestió del servei públic s'efectuï mitjançant la creació d'entitats de dret públic destinades a aquest fi, ni a aquells en què aquesta gestió s'atribueixi a una societat de dret privat amb un capital que sigui, en la seva totalitat, de titularitat pública.

Tampoc és aplicable als contractes que formalitzin els mitjans propis als quals se'ls hagi encarregat la prestació de serveis informàtics i tecnològics a l'Administració pública amb la finalitat de garantir la compatibilitat, la comunicabilitat i la seguretat de xarxes i sistemes, la integritat, fiabilitat i confidencialitat de la informació, així com als que formalitzin els mitjans propis les funcions dels quals siguin el foment de les telecomunicacions, el desenvolupament de la societat de la informació i societat digital.

Excepcionalment es pot superar el percentatge de contractació esmentat sempre que l'encàrrec al mitjà propi es basi en raons de seguretat, en la naturalesa de la prestació que requereixi un control més gran en l'execució d'aquesta, o en raons d'urgència que demandin una celeritat més gran en la seva execució. La justificació que concorren aquestes circumstàncies s'ha d'adjuntar al document de formalització de l'encàrrec i s'ha de publicar en la plataforma de contractació corresponent conjuntament amb aquest."

Per tant, el que ens diu l'art. 32 de la LCSP és que el poder adjudicador és propi de l'Administració perquè els mateixos estatuts el definiran de forma expressa com a mitjà propi i se li han atribuït competències en descentralització funcional (important en la personació de l'Administració matriu en un procediment contenciós administratiu per qualsevol assumpte que hagi ocasionat l'ens dependent, que serà inadmesa). També serà fonamental que estigui compostat al 100% per persones nomenades per l'Administració i que tot el finançament sigui públic i que més del 80% del total de l'activitat es vingui realitzant per l'Administració matriu.

Aquestes encomanes són ordres unilaterals del titular del servei al seu ens dependent per a què faci una determinada funció administrativa d'acord amb el que disposen els estatuts d'aquests ens i sense possibilitat de què aquest ho liciti totalment a tercers perquè ja té mitjans suficients per satisfer la necessitat, establint-se una limitació del 50% de la quantia de l'encàrrec (tot i que les prestacions que un mitjà propi receptor d'un encàrrec com a tal dugui a terme amb els seus propis mitjans, estiguin o no constituïts amb personificació jurídica diferenciada respecte d'ell, no computen a l'efecte del límit del 50 per cent previst en l'article 32.7 de la LCSP, de conformitat amb l'informe 9/2019, de 3 d'octubre, de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya).

Aquest mateix l'informe 9/2019, de 3 d'octubre, de la JCCA configura com una forma de prestació directa dels serveis la prestació dels mateixos per un poder adjudicador a través d'un encàrrec a un mitjà propi personificat: "*Per tant, des del punt de vista de la normativa de contractació pública, la prestació d'un servei -amb independència que sigui amb motiu d'una delegació de la competència-, directament per part d'un poder adjudicador a través d'un encàrrec a un mitjà*



propi personificat seu és una forma d'execució directa, i és irrellevant quins siguin els destinataris de les prestacions –en el cas objecte de consulta els ajuntaments que han delegat la competència, justament per rebre-les- a l'efecte de considerar l'encomana que faci el poder adjudicador com un encàrrec a un mitjà propi i no com un contracte que hagi d'estar subjecte a la normativa de contractació pública i als principis de la inspiren. La garantia de respecte a aquesta normativa i a aquests principis queda salvaguardada, justament, amb la configuració i determinació correctes de les entitats del sector públic que hagin de ser qualificades veritablement com a mitjans propis per la concurrència dels requisits fixats per la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea i ara traslladats i concretats a la normativa de contractació pública, comunitària i de dret intern”.

L'altre gran camp de col·laboració és l'article 6 de la LCSP: la cooperació horitzontal, regulat de la següent manera:

“1. Queden exclosos de l'àmbit d'aquesta Llei els convenis el contingut dels quals no estigui comprès en el dels contractes regulats en aquesta Llei o en normes administratives especials subscrits entre si per l'Administració General de l'Estat, les entitats gestores i els serveis comuns de la Seguretat Social, les universitats públiques, les comunitats autònomes i les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla, les entitats locals, les entitats amb personalitat jurídica pública que en depenguin i les entitats amb personalitat jurídica privada, sempre que, en aquest últim cas, tinguin la condició de poder adjudicador.

La seva exclusió queda condicionada al compliment de les condicions següents:

a) Les entitats intervinents no han de tenir vocació de mercat, la qual es presumeix quan duguin a terme en el mercat obert un percentatge igual o superior al 20 per cent de les activitats objecte de col·laboració. Per calcular el percentatge esmentat s'ha de prendre en consideració la mitjana del volum de negocis total o un altre indicador alternatiu d'activitat apropiat, com les despeses suportades considerades en relació amb la prestació que constitueixi l'objecte del conveni en els tres exercicis anteriors a l'adjudicació del contracte. Quan, a causa de la data de creació o d'inici d'activitat o de la reorganització de les activitats, el volum de negocis o un altre indicador alternatiu d'activitat apropiat, com les despeses, no estiguin disponibles respecte dels tres exercicis anteriors o hagin perdut la seva vigència, n'hi ha prou que es demostrï que el càlcul del nivell d'activitat es correspon amb la realitat, en especial mitjançant projeccions de negoci.

b) El conveni ha d'establir o desenvolupar una cooperació entre les entitats participants amb la finalitat de garantir que els serveis públics que els incumbeixen es presten de manera que s'aconsegueixin els objectius que tenen en comú.

c) El desenvolupament de la cooperació s'ha de guiar únicament per consideracions relacionades amb l'interès públic.

2. També estan exclosos de l'àmbit d'aquesta Llei els convenis que subscriuguin les entitats del sector públic amb persones físiques o jurídiques subjectes al dret privat, sempre que el seu contingut no estigui comprès en el dels contractes regulats en aquesta Llei o en normes administratives especials.



3. *Així mateix, queden excloses de l'àmbit d'aquesta Llei les comandes de gestió que regula la legislació vigent en matèria de règim jurídic del sector públic.*"

Aquí estem parlant de prestacions entre poders adjudicadors que no són l'àmbit de la LCSP i que es signen acords per aconseguir les finalitats institucionals. S'ofereixen prestacions mútues en règim de col·laboració, no sent una prestació contractual ni estant subjecte a licitació pública. S'estableix en un conveni la realització d'una mútua prestació en què l'element econòmic no és el rellevant en cap cas. I si s'excedís el llindar del 20% establert a la lletra a) de l'article 6 de la LCSP ja no podria tenir la consideració de mitjà propi. La caracterització d'aquest instrument ha sigut objecte d'anàlisi per la sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea ISE-Colònia, de 28 de maig de 2020 (assumpte C-796/18) i per la sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea Remondis GmbH de 4 de juny de 2020 (assumpte C-429/19).

No obstant, l'encomana de gestió de l'article 6 de la LCSP i la delegació de competències de la LRJSP es poden arribar a confondre: tot i que la competència sigui més àmplia que l'activitat material tècnica, l'activitat material tècnica pot arribar a esgotar la competència.

Una altra qüestió és quina relació té l'ens que s'ha creat amb els ens matrius, com podria ser un consorci amb els ens consorciats. Doncs bé, es pot substanciar amb un conveni en què es realitzi una encomana de gestió de la LRJSP.

La prestació de serveis a la residència pot trobar un bon funcionament en aquests mecanismes de col·laboració, que van més enllà del mer assessorament des de les Administracions especialitzades i abasten la gestió de la residència (elaboració de plecs, responsabilitat dels contractes, inspecció, selecció de personal,...) des de l'expertesa, on els Ajuntaments petits, de caràcter més generalista, no s'hi arriba per manca de mitjans.

La prestació dels serveis públics també es pot realitzar per via de col·laboracions que **barregen la col·laboració horitzontal**, com la creació d'un consorci, **amb la cooperació vertical**, l'ordre unilateral que l'Administració matriu li dona a un ens dependent. Aquí el que fa falta és que cadascun dels ens que formen part de l'ens matriu han de tenir capacitat d'influència en els objectius estratègics. No és necessari tenir representació en el consell d'administració de la societat mercantil que és el poder adjudicador del consorci i de tots els ens dependents, però sí cal tenir representació en la junta general des d'on poder influir en els objectius estratègics. En aquest sentit es pot consultar l'informe 5/2017 de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de l'Estat.

En tot cas, és el primer requisit establert a la lletra a) del segon paràgraf de l'article 32 de la LCSP el que pot produir més controvèrsia per a la consideració d'un ens com a mitjà propi personificat. Si bé aquesta mateixa lletra ja clarifica criteris interpretatius, no és impertinent treure a col·locació la sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (Sala Tercera) de 10 de setembre de 2009 en l'assumpte C-573/07 que té per objecte una petició de decisió prejudicial plantejada pel Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Itàlia), en el procediment entre Sea Srl i Comune de Ponte Nossola, en el qual participa Servizi Tecnologici Comuni - Se.T.Co. SpA.

El litigi i qüestió principal que recull la sentència és el següent: "20 Sea, adjudicataria por licitación pública del contrato del servicio de recogida,



transporte y eliminación de residuos sólidos urbanos y asimilados en el territorio del Comune di Ponte Nossa, prestó dicho servicio durante un período de tres años, del 1 de enero de 2004 al 31 de diciembre de 2006.

21 Setco es una sociedad por acciones propiedad de varios municipios del Val Seriana y cuyo principal accionista es el Comune di Clusone.

22 Mediante decisión de 16 de diciembre de 2006, el Comune di Ponte Nossa acordó convertirse en socio minoritario de Setco, a fin de adjudicar directamente a esta sociedad el servicio de que se trata a partir del 1 de enero de 2007.

23 El 23 de diciembre de 2006, los municipios accionistas de Setco, entre ellos, el Comune di Ponte Nossa, adaptaron los Estatutos de dicha sociedad con objeto de someterla a un control análogo al ejercido sobre sus propios servicios, de conformidad con el artículo 113, apartado 5, letra c), del Decreto Legislativo nº 267/2000.

24 Mediante decisión de 30 de diciembre de 2006, el Comune di Ponte Nossa adjudicó directamente a Setco el servicio de recogida, transporte y eliminación de residuos sólidos urbanos y asimilados en su territorio a partir del 1 de enero de 2007, sin procedimiento previo de licitación.

25 El 2 de enero de 2007, Sea interpuso un recurso ante el Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia contra las decisiones del Comune di Ponte Nossa de fechas 16 y 30 de diciembre de 2006.

26 En particular, Sea alegó que el Comune di Ponte Nossa, al adjudicar directamente el servicio de que se trata a Setco, infringió el artículo 113, apartado 5, del Decreto Legislativo nº 267/2000 y los artículos 43 CE, 49 CE y 86 CE, en la medida en que no ejerce sobre Setco un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios, que se exige para la adjudicación directa de un servicio a una empresa propiedad de la entidad adjudicadora.

27 El órgano jurisdiccional remitente considera que determinados factores pueden suscitar dudas en cuanto a si el Comune di Ponte Nossa ejerce sobre Setco un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios.

28 Por un lado, la participación de particulares en el capital de Setco, aunque inexistente en la actualidad, sería potencialmente posible. El órgano jurisdiccional remitente puntualiza al respecto que, pese a la exclusión expresa de socios privados del capital de Setco establecida en el artículo 1, apartado 4, de sus Estatutos, dicha participación parece posible con arreglo al artículo 6, apartado 4, de esos mismos Estatutos y en virtud del artículo 2355 bis del Código Civil italiano.

29 Por otro lado, en lo referente a las facultades de control de Setco atribuidas efectivamente al Comune di Ponte Nossa, dicho órgano jurisdiccional se pregunta si existe un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios desde el momento en que sólo posee una participación minoritaria en dicha sociedad.

30 En estas circunstancias, el Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:



«¿Es compatible con el Derecho comunitario y, en particular, con la libertad de establecimiento o la libre prestación de servicios, con la prohibición de discriminación y con las obligaciones de igualdad de trato, de transparencia y de libre competencia a que se refieren los artículos 12 CE, 43 CE, 45 CE, 46 CE, 49 CE y 86 CE, la adjudicación directa de un servicio de recogida, transporte y eliminación de residuos sólidos urbanos y asimilados, a una sociedad por acciones con capital enteramente público y cuyos estatutos están configurados, a los efectos del artículo 113 del Decreto legislativo nº 267/2000, tal como ha quedado expuesto en los fundamentos de Derecho de la presente resolución?»

Doncs bé, entre altres consideracions que formula el TJUE cal referir-se a les següents:

“54 Se plantea entonces la cuestión de si, en el supuesto de que una autoridad pública se convierta en socio minoritario de una sociedad por acciones de capital totalmente público con objeto de adjudicar a ésta la gestión de un servicio público, el control que las autoridades públicas que son socios de dicha sociedad ejercen sobre ella, para ser considerado análogo al control que ejercen sobre sus propios servicios, debe ser ejercido individualmente por cada una de dichas autoridades o puede ser ejercido conjuntamente por éstas.

55 La jurisprudencia no exige que el control ejercido sobre la sociedad adjudicataria en tal supuesto sea individual (véase, en este sentido, la sentencia Coditel Brabant, antes citada, apartado 46).

56 En efecto, en el supuesto de que varias autoridades públicas decidan llevar a cabo algunas de sus funciones de servicio público a través de una sociedad que poseen en común, cabe descartar normalmente que una de esas autoridades que tan sólo tenga una participación minoritaria en dicha sociedad ejerza por sí sola un control determinante sobre las decisiones de ésta. Exigir en dicho supuesto que el control ejercido por una autoridad pública fuera individual tendría como consecuencia la imposición de la convocatoria de una licitación en la mayoría de los casos en que tal autoridad tuviera intención de asociarse a una sociedad propiedad de otras autoridades públicas con objeto de adjudicarle la gestión de un servicio público (véase, en este sentido, la sentencia Coditel Brabant, antes citada, apartado 47).

57 Tal resultado no sería acorde con el sistema de normas comunitarias en materia de contratos públicos y de concesiones. En efecto, nada se opone a que una autoridad pública realice las tareas de interés público que le corresponden con sus propios medios, administrativos, técnicos y de cualquier otro tipo, sin verse obligada a recurrir a entidades externas y ajenas a sus servicios (sentencias, antes citadas, Stadt Halle y RPL Lochau, apartado 48; Coditel Brabant, apartado 48, y Comisión/Alemania, apartado 45).

58 Esta posibilidad de que las autoridades públicas recurran a sus propios medios para llevar a cabo sus funciones de servicio público puede ejercerse en colaboración con otras autoridades públicas (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de abril de 2007, Asemfo, C-295/05, Rec. p. I-2999, apartado 57, y Coditel Brabant, antes citada, apartado 49).

59 Por consiguiente, procede reconocer que, en el supuesto de que varias autoridades públicas posean una sociedad a la que confían el desempeño de una de sus funciones de servicio público, el control de dichas autoridades públicas



sobre tal sociedad puede ser ejercido por éstas conjuntamente (véase, en este sentido, la sentencia Coditel Brabant, antes citada, apartado 50).

60 Al tratarse de un órgano colegiado, carece de relevancia el procedimiento empleado para la toma de decisiones, que puede ser la adopción por mayoría (véase la sentencia Coditel Brabant, antes citada, apartado 51).

61 Esta conclusión tampoco resulta invalidada por la sentencia Coname, antes citada. Es cierto que, en su apartado 24, el Tribunal de Justicia consideró que una participación del 0,97 % es tan pequeña que no permite que un municipio controle al concesionario que gestiona un servicio público. Sin embargo, en ese pasaje de la mencionada sentencia, el Tribunal de Justicia no examinaba si dicho control podía ejercerse conjuntamente (véase la sentencia Coditel Brabant, antes citada, apartado 52).

62 Por lo demás, el Tribunal de Justicia reconoció ulteriormente, en la sentencia Asemfo, antes citada (apartados 56 a 61), que, en determinadas circunstancias, el requisito relativo al control ejercido por la autoridad pública adjudicadora podía cumplirse en el caso en que ésta no poseyera más que el 0,25 % del capital de una empresa pública (véase la sentencia Coditel Brabant, antes citada, apartado 53).

63 De lo anterior se deriva que, si una autoridad pública se convierte en socio minoritario de una sociedad por acciones de capital totalmente público con objeto de adjudicarle la gestión de un servicio público, el control que las autoridades públicas que son socios de dicha sociedad ejercen sobre ella puede ser considerado análogo al control que ejercen sobre sus propios servicios cuando es ejercido conjuntamente por dichas autoridades."

La sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea citada per la STJUE de 10 de setembre de 2009 és la STJUE (Sala Tercera) de 13 de novembre de 2008 en l'assumpte C-324/07, que té per objecte una petició de decisió prejudicial plantejada pel Conseil d'État (Bèlgica) en el procediment entre Coditel Brabant, SA i Commune d'Uccle, Région de Bruxelles-Capitale en el que participa Société Intermunicipal pour la Diffusion de la Télévision (Brutelé), que es manifesta en termes idèntics a l'anterior sentència invocada:

"43 Mediante su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, esencialmente, si, en el supuesto de que una autoridad pública se adhiera a una sociedad cooperativa intermunicipal cuyos socios son exclusivamente autoridades públicas con el objeto de cederle la gestión de un servicio público, para que el control que las autoridades asociadas a dicha sociedad ejercen sobre ésta pueda ser calificado de análogo al que ejercen sobre sus propios servicios, debe ser ejercido individualmente por cada una de esas autoridades públicas o puede ejercerse por éstas conjuntamente, decidiendo, en su caso, por mayoría.

44 Por una parte, procede recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando varias autoridades públicas controlan una entidad concesionaria, el requisito relativo a lo esencial de la actividad de ésta puede considerarse satisfecho teniendo en cuenta la actividad que dicha entidad realiza con las mencionadas autoridades consideradas en su conjunto (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, Carbotermo y Consorzio Alisei, apartados 70 y 71, y Asemfo, apartado 62).



45 *Sería coherente con el razonamiento que subyace a esta jurisprudencia considerar que el requisito del control que ejercen las autoridades públicas puede cumplirse también teniendo en cuenta el control ejercido conjuntamente sobre la entidad concesionaria por dichas autoridades públicas.*

46 *La jurisprudencia exige que el control ejercido sobre la entidad concesionaria por una autoridad pública concedente sea análogo al que dicha autoridad ejerce sobre sus propios servicios, pero no que sea totalmente idéntico a éste (véase, en sentido, la sentencia Parking Brixen, antes citada, apartado 62). Lo esencial es que el control ejercido sobre la entidad concesionaria sea efectivo, no es indispensable que sea individual.*

47 *Por otra parte, en el supuesto de que varias autoridades públicas decidan llevar a cabo sus funciones de servicio público a través de una entidad concesionaria común, cabe descartar normalmente que una de esas autoridades ejerza por sí sola un control determinante sobre las decisiones de ésta, a menos que posea una participación mayoritaria en esa entidad. Exigir en dicho supuesto que el control ejercido por una autoridad pública fuera individual tendría como consecuencia la imposición de la convocatoria de una licitación en la mayoría de los casos en que una autoridad pública tuviera intención de adherirse a un grupo, como una sociedad cooperativa intermunicipal, formado por otras autoridades públicas.*

48 *Ahora bien, dicho resultado no sería acorde con el sistema de normas comunitarias en materia de contratos públicos y de concesiones. En efecto, nada se opone a que una autoridad pública realice las tareas de interés público que le corresponden con sus propios medios administrativos, técnicos y de cualquier otro tipo, sin verse obligada a recurrir a entidades externas y ajenas a sus servicios (sentencia Stadt Halle y RPL Lochau, antes citada, apartado 48).*

49 *Esta posibilidad de que las autoridades públicas recurran a sus propios medios para llevar a cabo sus funciones de servicio público puede ejercerse en colaboración con otras autoridades públicas (véase, en este sentido, la sentencia Asemfo, antes citada, apartado 65).*

50 *Por consiguiente, procede reconocer que, en el supuesto de que varias autoridades públicas controlen una entidad concesionaria a la que confían el desempeño de una de sus funciones de servicio público, el control que dichas autoridades públicas ejercen sobre esa entidad puede ser ejercido por éstas conjuntamente.*

51 *Al tratarse de un órgano colegiado, carece de relevancia el procedimiento empleado para la toma de decisiones, que puede ser la adopción por mayoría."*

I una tercera sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Unió Europea que s'expressa en els mateixos termes és la STJUE (Sala Tercera) de 29 de novembre de 2012 en els assumptes acumulats C-182/11 i C-183/11, que tenen per objecte sengles peticions de decisió prejudicial plantejades pel Consiglio di Stato (Itàlia) en els procediments Econord SpA i Comune di Cagno, Comune di Varese i Comune di Solbiate, en el qual conclou que: "25 según reiterada jurisprudencia, una entidad adjudicadora, como puede serlo un ente territorial, no está obligada a incoar un procedimiento de licitación para adjudicar un contrato público cuando ejerza sobre la entidad adjudicataria un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios y la entidad adjudicataria realice la parte esencial de su actividad con la entidad o entidades adjudicadoras que la controlan (sentencia



Teckal, antes citada, apartado 50). Consta que dicha jurisprudencia, adoptada inicialmente con vistas a la interpretación y aplicación de la Directiva 93/36/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro ([DO L 199, p. 1](#)), resulta asimismo aplicable a los procedimientos de licitación relativos a contratos públicos de obras y de servicios.

26 Procede observar asimismo que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, dilucidar si se trata de una concesión de servicios o de un contrato público de servicios —y, en este último supuesto, si la cuantía del contrato alcanza el umbral previsto por las normas de la Unión— resulta irrelevante para la respuesta que el Tribunal de Justicia ha de dar a la cuestión prejudicial, habida cuenta de que la excepción a la aplicación de las normas del Derecho de la Unión cuando concurren los requisitos para que pueda considerarse que se ejerce un «control análogo» es aplicable en todas estas situaciones (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de septiembre de 2009, Sea, [C-573/07, Rec. p. I-8127](#), apartados 31 a 40).

27 Según reiterada jurisprudencia, existe un «control análogo» cuando la entidad de que se trate esté sometida a un control que permita a la entidad adjudicadora influir en las decisiones de aquélla. Debe tratarse de una posibilidad de influencia determinante, tanto sobre los objetivos estratégicos como sobre las decisiones importantes de la entidad sometida a control (sentencias, antes citadas, Parking Brixen, apartado 65, Coditel Brabant, apartado 28, y Sea, apartado 65). En otros términos, la entidad adjudicadora debe estar en condiciones de ejercer sobre la entidad de que se trate un control estructural y funcional (sentencia Comisión/Italia, antes citada, apartado 26). El Tribunal de Justicia exige también que dicho control sea efectivo (sentencia Coditel Brabant, antes citada, apartado 46).

28 Con arreglo a la jurisprudencia, en el supuesto de que se recurra a una entidad que posean en común varias administraciones públicas, el «control análogo» puede ser ejercido conjuntamente por tales administraciones, sin que sea indispensable que cada una de ellas lo ejerza individualmente (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, Coditel Brabant, apartados 47 y 50, y Sea, apartado 59).

29 De lo anterior se deduce que, si una administración pública se convierte en socio minoritario de una sociedad por acciones de capital totalmente público con objeto de adjudicarle la gestión de un servicio público, el control que las administraciones públicas que son socios de dicha sociedad ejercen sobre ella puede ser considerado análogo al control que ejercen sobre sus propios servicios cuando es ejercido conjuntamente por tales administraciones públicas (sentencia Sea, antes citada, apartado 63).

30 En estas circunstancias, si bien es verdad que en caso de que varias administraciones públicas utilicen una entidad común para llevar a cabo una misión común de servicio público no es desde luego indispensable que cada una de las administraciones públicas tenga por sí sola un poder de control individual sobre la entidad de que se trate, no es menos cierto que el control que se ejerce sobre ésta no puede basarse exclusivamente en el poder de control de la administración pública que tenga una participación mayoritaria en el capital de la entidad en cuestión, pues lo contrario supondría vaciar de contenido el concepto mismo de control conjunto.



31 *En efecto, una posición de una entidad adjudicadora en el seno de una entidad adjudicataria poseída en común que no confiera a aquélla la más mínima posibilidad de participar en el control de ésta daría pie a que pudiera eludirse la aplicación de las normas de Derecho de la Unión en materia de contratos públicos o concesiones de servicios, puesto que una asociación meramente formal con tal entidad adjudicataria o con un órgano común de dirección de ésta eximiría a la entidad adjudicadora de la obligación de incoar un procedimiento de licitación de conformidad con las normas de la Unión, aun cuando la entidad adjudicadora no tuviera ninguna participación en el ejercicio del «control análogo» sobre la entidad adjudicataria (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de julio de 2005, Coname, [C-231/03](#), [Rec. p. I-7287](#), apartado 24).*

32 *De lo anterior se deduce que, en los litigios principales, incumbe al órgano jurisdiccional remitente determinar si la celebración por los Ayuntamientos de Cagno y de Solbiate de un pacto de accionistas por el que se acordaba su derecho a ser consultados, a nombrar a uno de los auditores de cuentas y a designar un miembro del Consejo de administración de común acuerdo con otros ayuntamientos participantes en dicho pacto permite que dichos Ayuntamientos contribuyan efectivamente al control de ASPEM.*

33 *Habida cuenta de las consideraciones precedentes, procede responder a la cuestión prejudicial que, cuando varias administraciones públicas, en su condición de entidades adjudicadoras, crean en común una entidad encargada de realizar la misión de servicio público que incumbe a aquéllas o cuando una administración pública se adhiere a la mencionada entidad, el requisito sentado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia —según el cual, para que tales administraciones públicas queden dispensadas de la obligación de tramitar un procedimiento de adjudicación de contratos públicos de conformidad con las normas del Derecho de la Unión, han de ejercer conjuntamente sobre dicha entidad un control análogo al que ejercen sobre sus propios servicios— se considerará cumplido cuando cada una de las administraciones públicas participe tanto en el capital como en los órganos de dirección de la entidad en cuestión.*

I en el mateix sentit s'expressa el Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals en la resolució de 16 de juny de 2022 del recurs 590/2022 interposat per la Confederación Asturiana de la Construcción ASPROCON (CAC - ASPROCON) contra la resolució de la Consejería de Industria, Empleo y Promoción Económica del Principado de Asturias de 8 d'abril de 2022: "En efecto, tal y como se desprende de la cita del artículo 12 de la Directiva 2014/24/UE el control ha de ser, en primer lugar, conjunto con otros poderes adjudicadores, no exclusivo ni individual. Dicho control exige, además, según la propia Directiva: el ejercicio conjunto de influencia decisiva sobre los objetivos estratégicos y las decisiones significativas; ostentar representación en los órganos decisorios del medio propio, para lo cual un representante puede asumir la representación de varios o todos los poderes adjudicadores; el medio propio no puede perseguir intereses contrarios a los que detenten los poderes adjudicadores.

A la vista de lo anterior, se evidencia que la Directiva no exige que el poder adjudicador deba por sí solo tener un control por encima de su participación social, como parece pretender la recurrente. Esta defiende que en TRAGSA no existe el control conjunto que reclama la Directiva, identificando el control que ejerce el poder adjudicador con el control que ejerce el accionista en una sociedad anónima. Interpretación que ni es la pretendida por la Directiva, como



acabamos de explicar, ni podría jamás serlo porque entraría en contradicción con el Derecho de sociedades, al vulnerar el principio de igualdad de derechos y obligaciones de los socios.

Por el contrario, el esquema definido legal y estatutariamente para TRAGSA es acorde y atiende a los requisitos señalados por el derecho comunitario, entre ellos, el control conjunto de los poderes adjudicadores sobre las decisiones estratégicas de la compañía, y al mismo tiempo es respetuosa con el derecho de sociedades”.

És també rellevant la sentència 1205/2024 del Tribunal Suprem (RC 3044/2021) que cassa i anul·la la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya 5240/2020. En el fonament cinquè d'aquesta sentència el TS afirma que el concepte de mitjà propi presenta un caràcter funcional i no formal, que obliga a constatar en cada supòsit si, efectivament, existeix aquest poder d'influència determinant tant sobre els objectius estratègics com sobre les decisions importants de la societat, i duu a terme una detallada anàlisi de la jurisprudència del TJUE sobre el concepte de control anàleg conjunt. Fa referència a la STJUE de 29 de novembre de 2012, assumpte Econord SpA (C-182 i C-183), i a la de 18 de juny de 2020, cas Porin Lijant (C-328/19), en la qual el TJUE matisa el seu anterior criteri, en admetre l'existència de control per part de municipis que, no obstant això, no posseeixen cap participació en el capital de l'entitat. Declara que el requisit relatiu al control de l'autoritat pública es considera complert quan el poder adjudicador sigui titular, sol o amb altres poders públics, de la totalitat de la societat adjudicatària. I afegeix que no cal deduir que un poder adjudicador no pugui optar per una adjudicació *in house* perquè els altres municipis part del conveni no posseeixin participació en el capital de l'entitat *in house*. Indica el TJUE que el criteri de ser titular de part del capital no pot ser l'únic per assolir aquest objectiu, ja que el control anàleg al qual exerceixen els poders adjudicadors sobre els seus propis serveis pot manifestar-se d'una manera diferent a un enfocament capitalista. En termes similars el Tribunal Suprem es refereix a la STJUE de 12 de maig de 2022, assumpte Iren Spa (C-719/20), i porta a col·lació la STJUE de 19 d'abril de 2007, dictada en l'assumpte Tragsa. L'anàlisi de la jurisprudència del TJUE per part del Tribunal Suprem es completa amb les referències a les sentències de 12 de novembre de 2008, cas Brabant (C-324/07); 19 d'abril de 2007, assumpte Asemfo (C-295/05); i 18 de juny de 2020, assumpte Porin Kaupunko (C-328/2019). De la mateixa manera s'examina aquest concepte en les sentències de 18 de novembre de 1999, assumpte Teckal (C-107/98); 11 de maig de 2006, assumpte Carbonero (C-340/04); i 22 de desembre de 2022, assumpte Sambre & Biesme SCRL (C-383/21) i Commune Farciennes (C-384/21).

A la vista de la doctrina anterior, entrant en el cas concret enjudiciat, el Tribunal Suprem conclou el següent:

a. L'Ajuntament d'Esparraguera i la resta d'entitats del sector públic que tenen accions del capital social de SUMAR exerceixen un control anàleg conjunt del mitjà propi. La participació minoritària de l'Ajuntament és indiferent per considerar si aquesta entitat té un control anàleg o no. Aquest control s'ha d'analitzar des d'una perspectiva conjunta de totes les entitats del sector públic que la componen -és a dir, el 100% del capital social-, i no des d'una perspectiva individual de cadascuna de les Administracions que tenen participacions del capital social.



b. Així mateix afirma que el model de governança del mitjà propi (participació dels minoritaris en el Consell d'Administració, existència d'un Consell Tècnic Assessor, etc.) garanteix que tots els seus socis exerceixen una influència decisiva en la presa de decisions i en la determinació dels objectius estratègics de la societat. Totes les Administracions Públiques conjuntament, amb independència de la participació majoritària de la Diputació de Girona, exerceixen el control efectiu de l'entitat.

Reforça així mateix el TS les seves conclusions posant de manifest que:

- Són les diferents entitats públiques les que posseeixen el total del capital social de Sumar, apunta que tenen capacitat per exercir un control anàleg conjunt al dels seus propis serveis, amb independència de la posició majoritària de la Diputació de Girona, arribant a indicar el TJUE que el control exercit per l'autoritat pública pot complir-se tot i que l'autoritat pública posseeixi tan sols un 0,25% del capital sotmès a control (STJUE Asemfo 56 a 61).
- No s'observa que l'entitat Sumar tingui una veritable vocació de mercat, mancant d'ànim de lucre.
- També és clar que el 80% de l'activitat essencial i de la gestió de Sumar és dels poders adjudicadors (article 3 dels Estatuts que disposa que les actuacions amb tercers de Sumar han de tenir un caràcter marginal, que es fixa en un 20% del seu gir) i en el seu capital no hi podrà participar cap tipus de soci privat (article 3 *in fine*) i articles 12.3 de la Directiva 2014/24/UE i 32.4 LCSP.
- Des d'una perspectiva de la seva activitat material, el seu objecte social és de naturalesa marcadament social, amb activitats com ara les assistencials, educatives, residencials i de millora del benestar de les persones, totes elles vinculades d'alguna manera amb serveis socials o d'interès social.

El veritablement rellevant d'aquesta sentència del Tribunal Suprem és que, de forma fonamentada i amb empara en la doctrina del TJUE, ve a determinar com s'ha d'interpretar el concepte de control anàleg conjunt establert en la Directiva comunitària i en l'article 32.4 de la LCSP. Aquest control no pot equiparar-se al que es pot exigir quan el mitjà propi ho és d'un únic poder adjudicador. El criteri vinculat a la titularitat de part del capital no determina l'existència o no de control anàleg. La creació de formes d'intervenció en els òrgans de govern del mitjà reforça aquesta possibilitat d'exercir un control anàleg conjunt.

La important sentència del Tribunal Suprem 1205/2024 ha establert amb la seva doctrina jurisprudencial el marc jurídic de referència respecte al concepte de control anàleg conjunt. Els ens locals, en l'exercici de la seva autonomia organitzativa i tenint en compte el que estableix aquesta sentència, poden recórrer a l'opció de gestió de serveis públics de la seva competència de manera directa, a través de la creació d'un mitjà propi que estigui format per diversos poders adjudicadors. Una opció a tenir especialment en compte quan es tracta de la prestació de serveis a les persones.

En qualsevol cas, i com passa en la resta de formes de prestació de serveis públics, és necessari justificar que l'opció de recórrer a l'encàrrec a un mitjà propi per l'execució de determinades prestacions és el més eficient en termes de rendibilitat econòmica. Així ho ha entès la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya en el seu informe 5/2019, de 30 de maig. Justificació que no serà necessari que es produeixi individualment per



cadascun dels encàrrecs de conformitat amb la interpretació continguda en la resolució de 16 de juny de 2022 del recurs 590/2022 del Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals: el requisit de l'art. 86.2. a) de la LRJSP que el mitjà propi sigui una opció més eficient que la contractació pública i que resulti sostenible i eficaç, aplicant criteris de rendibilitat econòmica no és exigible per a cada encàrrec en particular sinó d'una manera genèrica per a l'adquisició de la condició de mitjà propi. El TACRC fonamenta la seva posició en què d'altra manera no tindria sentit l'exigència de la condició de mitjà propi formi part de la denominació social i que formi part del control d'eficàcia dels mitjans propis la comprovació de la concurrència d'aquests requisits que, en el cas dels mitjans propis estatals, correspon exclusivament a la Intervenció General de l'Estat i no per l'entitat que vol realitzar l'encàrrec.

No obstant, a parer de qui subscriu aquest informe, no només no hi ha cap obstacle, sinó que també seria del tot recomanable fer anàlisis individualitzats *ex ante* i *ex post* de l'eficiència econòmica de cadascun dels encàrrecs de gestió que es podessin encomanar, sempre que es disposi dels mitjans suficients. Així ho ha entès també el Tribunal Administratiu de Recursos Contractuals de la Junta de Andalucía, en les seves resolucions 500/2022 i 501/2022, ambdues de 21 d'octubre: *"eso no significa que con ocasión de la realización de los concretos encargos a una entidad ya declarada medio propio no deban justificarse determinados extremos, entre los que se encuentra el ser una opción más eficiente que la contratación pública. En este sentido, la necesidad de que los requisitos para que proceda un encargo han de ser objeto de interpretación estricta ha sido puesta de relieve por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Como dice el Tribunal Supremo en su Sentencia de 20 de septiembre de 2018, Sala de lo Contencioso, Sección 5ª"*.

La resolució 300/2022, de 23 de novembre, del Tribunal Català de Contractes del Sector Públic és molt il·lustrativa: *"Respecte d'aquesta qüestió, com aquest Tribunal ja ha tingut ocasió d'exposar en anteriors ocasions (per totes, les resolucions 259/2022, 391/2020, 249/2018, 113/2018 i 105/2018), s'ha de posar en relleu que, més enllà de dilucidar sobre l'abast de l'aplicació de la previsió de l'article 86.2 de la LRJSP relativa al requisit, o bé l'opció de l'encàrrec al mitjà propi sigui més eficient que la contractació pública i resulti sostenible i eficaç, aplicant criteris de rendibilitat econòmica, o bé resulti necessari per raons de seguretat pública o d'urgència, la motivació i justificació de l'encàrrec es configura com la més elemental eina de garantia de bon govern i bona administració, especialment vinculada al compliment del principi d'eficiència en l'assignació i utilització dels recursos públics (article 7 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera).*

I, en aquest mateix sentit, aquest Tribunal ha de recordar que la motivació i la justificació de l'acord d'efectuar l'encàrrec esdevé un requisit de base per poder dur a terme la revisió d'una decisió que, si més no, ha d'implicar una escrupolosa observança de la concurrència dels requeriments exigits per tal de situar aquest negoci jurídic exempt de la normativa de contractació pública i, per tant, de la seva exclusió de la licitació en el mercat obert (en aquest sentit, informes 65/2007, de 29 de gener de 2009, i 2/2012, de 7 de juny de 2012, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado).

Efectivament, els poders públics disposen d'una àmplia llibertat i discrecionalitat per a l'adopció de la forma de gestió del servei, tal i com reconeixen les pròpies directives de 2014 (articles 1.4 de la Directiva 2014/24/UE i 2.1 de la Directiva 2014/23/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer de 2014,



relativa a l'adjudicació de contractes de concessió), però aquesta capacitat d'elecció de la forma de gestió no els exigeix de justificar el recurs a la fórmula que sigui -gestió directa o indirecta- en termes, si més no, d'eficiència i eficàcia ex articles 32 i disposició final quarta de la LCSP i 86 de la LRJSP, anteriorment reproduïts. La pròpia legislació de contractes exigeix, amb caràcter general, la necessitat de justificar degudament l'adequació de l'objecte contractual a les necessitats a satisfer, així com de justificar la configuració dels elements essencials del disseny de la contractació -articles 28, 99, 116 i concordants de la LCSP.

Justament, sobre la necessitat de l'existència d'aquesta motivació formal i material en l'adopció de model de gestió directa del servei mitjançant una entitat que tingui la consideració de mitjà propi, cal fer esment de la Sentència del Tribunal Superior de Justícia d'Astúries, de 26 de febrer de de 2018 -en aquell cas, amb ocasió del canvi de model de gestió del servei públic de neteja viària-, d'acord amb la qual (el subratllat és nostre):

“Dicho de otra forma, solo cuando se constate que un determinado encargo puede ser satisfecho por un medio propio, de manera inequívoca, en condiciones más ventajosas que las de mercado, el cambio de gestión indirecta por una gestión directa de los servicios resultaría congruente con el principio de eficiencia que debe presidir la actuación del sector público. Y esto no sólo no se ha valorado por la sentencia de instancia, sino que, además, de haberse hecho se habría constatado que era la gestión indirecta la que permitía una prestación con mayor eficiencia y menor coste.”

I la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) afirma, respecte de l'ús dels encàrrecs a mitjans propis, que:

“(...) el empleo de este instrumento, que es inherentemente restrictivo de la competencia, debe realizarse justificando tanto el correcto otorgamiento de la condición de medio propio a una entidad pública como el recurso a la encomienda de gestión en cada aprovisionamiento concreto.”

I, més recentment, en l'àmbit del tribunals de recursos, les resolucions 95/2019 i 41/2019 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, amb cita de la Sentència de 20 de setembre de 2018 del Tribunal Suprem, advoquen també per la necessitat d'aquesta justificació.”

I en el mateix sentit es pronuncia la sentència 265/2024 de la Sala del Contenciós Administratiu del Tribunal Superior de Justícia d'Astúries, tot i reconèixer les dificultats tècniques de fer aquesta valoració cas per cas.

En qualsevol cas i com a corol·lari de tot l'exposat, com indica el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en sentència de 17 de setembre de 2021: “lo relevante para poder prestar un servicio de forma directa a través de un medio propio es que ofrezca una mayor eficacia en comparación con la gestión indirecta por un tercero”.

Un altre debat sobre els mitjans propis és si és o no és aquí aplicable l'article 86 de la LRJSP, que sota l'epígraf mitjà propi i servei tècnic estableix que “1. Les entitats integrants del sector públic institucional es poden considerar mitjans propis i serveis tècnics dels poders adjudicadors i de la resta d'ens i societats que no tinguin la consideració de poder adjudicador quan compleixin les condicions i els requisits que estableix la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de



contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014.

2. Tenen la consideració de mitjà propi i servei tècnic quan s'acrediti que, a més de disposar de mitjans suficients i idonis per efectuar prestacions en el sector d'activitat que es correspongui amb el seu objecte social, d'acord amb la seva norma o acord de creació, es dona alguna de les circumstàncies següents:

a) Sigui una opció més eficient que la contractació pública i sigui sostenible i eficaç, amb l'aplicació de criteris de rendibilitat econòmica.

b) Sigui necessari per raons de seguretat pública o d'urgència en la necessitat de disposar dels béns o serveis subministrats pel mitjà propi o servei tècnic.

Forma part del control d'eficàcia dels mitjans propis i serveis tècnics la comprovació de la concurrència d'aquests requisits.

En la denominació de les entitats integrants del sector públic institucional que tinguin la condició de mitjà propi hi ha de constar necessàriament la indicació "mitjà propi" o la seva abreviatura "m. p."

3. En el supòsit de creació d'un nou mitjà propi i servei tècnic s'ha d'adjuntar la proposta de declaració d'una memòria justificativa que acrediti el que disposa l'apartat anterior i que, en aquest supòsit de nova creació, ha de tenir l'informe de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat."

Per tant, tan sols hauríem d'anar a les encomanes quan hi ha motius d'urgència, seguretat o quan hi ha més beneficis. Aquest article no és de caràcter bàsic, tot i que és d'aplicació supletòria de conformitat amb la disposició final quarta de la LCSP.

2.15 Després de l'entrada en vigor de la LCSP les formes de gestió directa es mantenen idèntiques i les formes de gestió indirecta passen a ser les concessions, els contractes de serveis que comportin prestacions directes a favor de la ciutadania (art. 312 de la LCSP), les societats d'economia mixta, les anteriors formes no extingides en contractes adjudicats d'acord amb l'anterior Llei de contractes i els convenis socials.

L'antic contracte de gestió de serveis públics ha quedat desplaçat per l'art. 312 de la LCSP, ja que aquella categoria no trobava acollida en el Dret europeu. No obstant, cal tenir clar que des d'un punt de vista de la prestació dels serveis municipals el **risc i ventura** hi és sempre, és a dir, l'Ajuntament adjudica un contracte i poden canviar les circumstàncies del contracte per una causa exògena al contracte (per exemple, l'aprovació de l'increment del salari mínim interprofessional, l'increment del preu de subministraments,...). El risc i ventura l'ha d'assumir el contractista.

Amb la LCSP l'element central ja no és la relació entre l'adjudicatari i el contractista, sinó que el risc és el que determina l'àmbit concessional, quedant el contracte de serveis limitat a aquelles prestacions que no contenen obra i no tenen risc, amb l'especialitat dels serveis de prestació directa a la ciutadania (article 312 de la LCSP).



Altra cosa és el **risc operacional**, que quan existeix necessàriament es gestionarà el servei sota la forma de concessió. Per tant, en els negocis jurídics en què hi ha risc operacional, sigui quina sigui la denominació que se li doni al contracte, aquest quedarà qualificat per la seva naturalesa jurídica: la concessió. El risc operacional és l'exposició real a incerteses del mercat on el risc a pèrdues no és merament menyspreable. En el risc operacional d'inici l'Ajuntament contractant no garanteix la recuperació de la inversió. És la perícia i la bona gestió del contractista el que garanteix la recuperació de la inversió.

De conformitat amb el considerant 20 de la Directiva 2014/23/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer de 2014, relativa a l'adjudicació de contractes de concessió:

“Un riesgo operacional debe derivarse de factores que escapan al control de las partes. Los riesgos vinculados, por ejemplo, a la mala gestión, a los incumplimientos de contrato por parte del operador económico o a situaciones de fuerza mayor, no son determinantes a efectos de la clasificación como concesión, ya que tales riesgos son inherentes a cualquier tipo de contrato, tanto si es un contrato público como si es una concesión. Un riesgo operacional debe entenderse como el riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado, que puede consistir en un riesgo de demanda o en un riesgo de suministro, o bien en un riesgo de demanda y suministro. Debe entenderse por «riesgo de demanda» el que se debe a la demanda real de las obras o servicios objeto del contrato. Debe entenderse por «riesgo de oferta» el relativo al suministro de las obras o servicios objeto del contrato, en particular el riesgo de que la prestación de los servicios no se ajuste a la demanda. A efectos de la evaluación del riesgo operacional, puede tomarse en consideración, de manera coherente y uniforme, el valor actual neto de todas las inversiones, costes e ingresos del concesionario.”

Sobre aquest assumpte també és interessant la lectura de l'informe 9/2016, d'1 de desembre, de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya (Comissió Permanent) en el qual s'analitza el concepte de risc operacional en relació amb els contractes de concessió i altres categories contractuals. La JCCA interpreta que es pot entendre que el concepte de “risc tecnològic” fa referència al risc del progrés o de l'increment continu d'eines i aplicacions que es vagin adoptant com a conseqüència de l'avanç de la tecnologia, i el concepte de “risc de disponibilitat” al risc de no subministrar la quantitat pactada contractualment o de no assolir la seguretat o els nivells de qualitat especificats, el qual inclou la possibilitat de costos addicionals, com els de manteniment i de finançament i de les sancions suportades per l'incompliment del volum o la qualitat de les prestacions objecte de contracte. El risc operacional que han d'assumir les empreses concessionàries és un risc econòmic vinculat a l'explotació i, en conseqüència, a la retribució, que pot comprendre el risc de demanda, el risc de subministrament o ambdós, de manera que la remuneració de les empreses concessionàries ha de dependre de l'ús efectiu o de la freqüentació de l'obra o el servei. Per tant, no sembla que es pugui considerar que es trasllada el risc operacional només amb el trasllat del risc de disponibilitat, és a dir, determinant la retribució de l'empresa contractista únicament pel grau efectiu de disponibilitat de l'obra o servei objecte del contracte o pel compliment de determinats estàndards de qualitat fixats prèviament. Tanmateix, atès que el risc operacional es defineix com aquell que prové de factors aliens al control de les parts i de les incerteses del mercat, el risc de disponibilitat es podria entendre que es troba inclòs en el concepte de risc operacional, però només si aquesta manca de disponibilitat és deguda a factors



externs a la pròpia empresa contractista –per exemple, si fos conseqüència del “risc tecnològic” assumit. La qualificació d’un contracte com a contracte de serveis o contracte administratiu especial s’ha de determinar segons el seu objecte i la seva vinculació a l’Administració o a la satisfacció de finalitats públiques.

Un primer debat que la Comissió d’establiment del servei públic de la residència de l’Ajuntament del Morell hauria de tenir és com enfocar negocis jurídics sobre béns demaniales o patrimonials. I aquí hi ha tres grans autopistes: les concessions sobre domini públic, els contractes de serveis a la ciutadania i les concessions de serveis.

En els contractes patrimonials es produeix una utilització privativa d’un bé de l’Administració amb una finalitat privada (informe de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya 17/2015, de 21 de desembre i informe 13/2018, de 30 de maig, de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Comunitat Autònoma d’Aragó; resolució del Tribunal de Contractes del Sector Públic 78/2023, d’1 de febrer; sentència del Tribunal Superior de Justícia d’Aragó 1087/2022, de 15 de juny).

Pel que fa als contractes de serveis i els contractes de concessió de serveis hi ha una coincidència en l’objecte, sent l’element diferenciador l’atribució del risc operacional (informe 3/2022, de 27 de juny, de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya).

L’objecte dels contractes de concessió de serveis és les prestacions que constitueixen serveis públics (satisfan les necessitats dels usuaris, sota criteris de generalitat i igualtat i en condicions de continuïtat i regularitat, que es corresponen amb obligacions i competències atribuïdes a les Administracions Públiques; es regeixen pels imperatius d’assistència i garantia als ciutadans) o les prestacions rebudes pels ciutadans, si bé la seva gestió no respon a un mandat vinculat directament amb competències de l’Administració (serveis no públics).

Pel que fa als contractes de serveis aquests tenen per objecte les activitats desenvolupades per a les entitats del sector públic (ex. serveis de neteja d’oficis o vigilància), les prestacions constitutives de serveis públics (ex. serveis sanitaris o assistencials) o les activitats dels destinataris de les quals siguin els ciutadans l’objecte de les quals no tingui la consideració de servei públic (ex. serveis de restauració i allotjament en un parc natural).

Amb la normativa anterior a la vigent LCSP, hi havia dos grans blocs ben diferenciats: els contractes de serveis i els contractes de gestió de serveis públics, on el contracte de gestió de serveis públics l’empresa tenia una relació directa amb l’usuari i executava un servei públic amb efectes a tercers, en canvi el destinatari del contracte de serveis era la pròpia Administració contractant. Per tant, en els contractes de serveis no es podien establir taxes o tarifes.

Ara la prestació dels serveis públics ha d’estar a l’article 312 de la LCSP, és a dir, els **contractes de serveis a la ciutadania**, de manera que es diferencia entre aquesta categoria i la de contractes de serveis (a l’Administració): el mateix preàmbul de la LCSP exposa que l’art. 312 de la LCSP substitueix la prestació de serveis públics, adequant-se al que estableixen les directives europees on es diferencien les concessions de la resta de contractes, ja que les concessions



requereixen d'un estudi de viabilitat i són els únics contractes que es permet l'allargament del seu termini per recuperar la inversió.

Les **concessions** es configuren de manera que a través d'un estudi econòmic de viabilitat es garanteix la mateixa, s'analitzen quins són els riscos de demanda i oferta i a partir d'aquí en licitació pública es busca un contractista que desenvolupi un contracte que està subjecte a risc operacional, que executa una competència i que en l'execució del contracte no es garanteix la recuperació de la inversió. Els beneficis potser no s'obtindran en el moment que vulgui el concessionari, però sí que es poden obtenir al llarg de la vida de la concessió.

Per exemple, no és el mateix una cafeteria ubicada en un lloc de difícil accés i escassa concurrència on hi haurà pocs usuaris que prenguin cafè i l'Administració decideix pagar una quantitat exacte al contractista perquè vol que s'hi presti aquest servei (contracte de servei), que una cafeteria on l'Administració decideix establir una aportació mínima, però la inversió i la recuperació de la inversió l'assumirà el contractista amb el seu risc operacional (concessió de servei), com tampoc és el mateix que l'Administració senzillament decideixi llogar o cedir l'ús de l'espai de la cafeteria a canvi d'un preu (concessió de domini públic).

Les **concessions de domini públic** han estat les grans oblidades. Si bé l'Ajuntament del Morell l'havia utilitzat en diverses ocasions per les licitacions dels bars del Centre Cultura i de les piscines, també és cert que acabaven desnaturalitzades quan la voluntat de l'òrgan de contractació obligava a introduir en els plecs de clàusules pluralitat de mecanismes de control i un règim de drets i obligacions impropis de les concessions demaniales, acostant-lo al que seria un servei públic quan precisament les concessions demaniales es caracteritzen per no prestar-s'hi un servei públic. L'objecte de la prestació és l'explotació patrimonial del domini públic, en canvi si estem davant d'un servei públic l'Ajuntament sí que pot imposar obligacions com l'horari de prestació del servei, les tarifes,... Al regular més o menys el règim jurídic en els plecs es difon la línia entre el que separa la concessió demanial de la concessió de serveis, sent el més important que no es superi el 50% del negoci jurídic en aquestes obligacions (art. 9.2 de la LCSP). En una concessió demanial, cada vegada que s'hi afegeixen més obligacions de servei públic es muta el contracte cap al servei públic. El que definirà la naturalesa jurídica del contracte serà el veritable rerefons del que serà la prestació contractual. Per tant, per la seva naturalesa i contingut no sembla que la concessió demanial sigui el règim adequat per la prestació del servei de residència per a les persones grans.

Per altra banda, tampoc cal oblidar que la normativa d'aplicació preferent en l'àmbit patrimonial és la catalana i que en aquesta matèria es superposaria a la bàsica estatal, de conformitat amb el que disposa l'article 160.1.c) de la Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya en el moment que es desenvolupi la previsió relativa a "les modalitats de prestació dels serveis públics". En qualsevol cas, pel que fa a la selecció del contractista aplicarem la LCSP (amb la particularitat que en les adjudicacions directes per raó de subjecte en els casos previstos en la normativa patrimonial haurem d'anar al procediment negociat amb un únic candidat d'acord amb l'art. 168 de la LCSP) i pel que fa als efectes i extinció en els contractes de naturalesa patrimonial acudirem al Dret privat.

L'art. 312 de la LCSP ens porta a un contracte de serveis de gestió indirecta en què la relació entre l'usuari i l'Administració no existeix. La relació és amb



l'empresa. Aquí pel que fa als ingressos, quan siguin coactius poden ser també tarifes.

Per altra banda, els **contractes de serveis a la ciutadania poden ser mixtes**: quan hi hagi obres pel concessionari i no hi hagi risc pot ser un contracte de serveis amb obres. L'article 29 de la LCSP diu que quan hi hagi amortitzacions el contracte haurà de tenir la durada suficient per a l'amortització d'aquestes inversions. A aquest efecte cal tenir en compte la Llei 2/2015, de 30 de març, de desindexació de l'economia espanyola, en el sentit que sempre que hi hagi amortitzacions a la memòria hi haurà d'haver un estudi que motivi la durada del contracte amb una descomposició econòmica de quina és l'amortització anual comptable per arribar al final de la concessió i que el resultat sigui equilibrat per l'empresari. En aquestes amortitzacions a llarg termini el debat que es planteja és s'incorpora o no la revisió de preus.

En qualsevol cas, els contractes mixtes tenen risc i ventura, però no tenen risc operacional i en canvi els contractes de concessió de serveis tenen risc i ventura i risc operacional.

El risc operacional ha d'estar en l'estudi de viabilitat, el qual s'ha d'aprovar prèviament a la licitació pública, la qual està condicionada plenament per aquest estudi de viabilitat que haurà d'evacuar l'òrgan interventor, s'haurà d'aprovar pel Ple juntament amb la resta de projecte d'establiment del servei i que s'haurà d'exposar al públic per a la presentació d'al·legacions, si s'escau.

Tractant-se de la implantació d'un nou servei públic, no és necessari analitzar la situació del personal a subrogar a l'extinció del contracte anterior, protegits pel Dret Laboral, el qual té un clar caràcter tuitiu i, per tant, cal donar tota la informació necessària als licitadors.

La **diferència entre el contracte de serveis i el contracte de concessió de serveis** és el risc operacional i com es tramita l'expedient. L'usuari no veurà la diferència entre ambdós contractes, la diferència serà front a l'Administració: en el contracte de serveis hi haurà una aportació regular pel funcionament del servei, mentre que a les concessions hi pot haver tant subvencions a l'explotació com fins i tot l'allargament concessional en cas que no s'hagi recuperat la inversió.

El mateix Preàmbul de la LCSP exposa que *“La present Llei ha assumit aquest criteri delimitador del contracte de concessió de serveis respecte del contracte de serveis. Per això, determinats contractes que, d'acord amb el règim jurídic fins ara vigent, es qualificaven de gestió de serveis públics, però en els quals l'empresari no assumia el risc operacional, ara passen a ser contractes de serveis. Ara bé, aquest canvi de qualificació no suposa una variació en l'estructura de les relacions jurídiques que resulten d'aquest contracte: mitjançant aquest contracte l'empresari passa a gestionar un servei de titularitat d'una Administració pública i les relacions s'estableixen directament entre l'empresari i l'usuari del servei.*

Per aquesta raó, en la mesura que la diferència entre el contracte a què es refereix el paràgraf anterior i el contracte de concessió de serveis és l'assumpció o no que fa l'empresari del risc operacional, cal que tot allò relatiu al règim de la prestació del servei sigui similar. Per això, s'ha introduït un article, el 312, que recull les normes específiques de l'antic contracte de gestió de serveis públics relatives al règim substantiu del servei públic que es contracta i que en la nova



regulació són comuns tant al contracte de concessió de serveis quan aquests són serveis públics, fet que serà el cas més general, com al contracte de serveis, quan es refereixi a un servei públic que presta directament l'empresari a l'usuari del servei.

Per identificar aquests contractes que, d'acord amb la legislació anterior, eren contractes de gestió de serveis públics i en aquesta Llei passen a ser contractes de serveis, s'ha acudit a una de les seves característiques: que la relació s'estableix directament entre l'empresari i l'usuari del servei, per això es denominen contractes de serveis que comporten prestacions directes a favor dels ciutadans.

Finalment, sobre això, la Llei, seguint la Directiva 2014/23/UE, no limita la concessió de serveis als serveis que es puguin qualificar de serveis públics. En conseqüència, s'estableix l'aplicació específica i diferenciada de determinades normes a la concessió de serveis quan aquesta es refereixi a serveis públics. Així, per exemple, l'aplicació de les normes específiques d'aquests serveis a què es feia referència anteriorment, això és, l'establiment del seu règim jurídic i, entre altres qüestions, els aspectes jurídics, econòmics i administratius relatius a la prestació del servei (el que es denomina el seu «publicatio»); la impossibilitat d'embargament dels béns afectes; el segrest o la intervenció del servei públic; el seu rescat; o l'exercici de poders de policia en relació amb la bona marxa del servei públic de què es tracti.”

Llavors la majoria de vegades, si s'opta per una forma de gestió indirecta, cal triar entre els contractes de serveis i els contractes de concessió de serveis, tenint en compte que cal diferenciar entre les següents situacions:

- Sense risc: contracte de serveis (art. 312 de la LCSP pel contracte de prestació de serveis directes a la ciutadania), contracte mixt de serveis i d'obres i els contractes administratius especials (de dubtosa aplicabilitat).
- Amb risc: concessions de serveis, concessions d'obres i contracte mixt de serveis i d'obres i les concessions de serveis amb despeses de primer establiment.

D'acord amb l'informe 9/2016, d'1 de desembre, de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya i amb la sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea de 10 de novembre de 2022, assumpte C-486/21, Sharengo, el dret d'explotació del servei ha d'implicar la transferència del risc operacional a la concessionària, que és diferent del risc i ventura de tot contracte: quan no estigui garantit que, en condicions normals de funcionament, pugui recuperar les inversions efectuades ni cobrir els costos en què hagi incorregut com a conseqüència de l'explotació. La part dels riscos transferits ha de suposar una exposició real a les incerteses del mercat que impliqui que qualsevol pèrdua potencial estimada en què incorri el concessionari no és merament nominal o menyspreable. Inclou “risc de demanda” (risc de que el nombre d'usuaris sigui més o menys alt, cosa que afectarà als ingressos i per tant a la possibilitat de recuperar la inversió), el “risc de subministrament” (com a conseqüència d'un possible excés de demanda, malgrat estigui complint el contracte correctament, es produeixi denegació d'ús o no es compleixin els estàndards de qualitat i disponibilitat -embussaments, llistes d'espera, etc.-) o ambdós “factores que escapen al control de les parts” (considerant 20 de la Directiva 2014/23/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer de 2014, relativa a l'adjudicació de contractes de concessió) .



La sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (Sala Tercera) de 10 de març de 2011 (petició de decisió prejudicial plantejada per l'Oberlandesgericht München — Alemanya) — Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler/Zweckverband für Rettungsdienst und Feuerwehralarmierung Passau) es va pronunciar en els següents termes: *“un riesgo operacional debe derivarse de factores que escapan al control de las partes. Los riesgos vinculados, por ejemplo, a la mala gestión, a los incumplimientos de contrato por parte del operador económico o a situaciones de fuerza mayor, no son determinantes a efectos de la clasificación como concesión, ya que tales riesgos son inherentes a cualquier tipo de contrato, tanto si es un contrato público como si es una concesión. Un riesgo de operacional debe entenderse como el riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado, que pueden consistir en un riesgo de demanda o en un riesgo de suministro, o bien en un riesgo de demanda y suministro”*.

Per tant, en el **contracte de serveis** estaríem a la definició de l'art. 17 de la LCSP: *“Són contractes de serveis aquells l'objecte dels quals són prestacions de fer consistents en el desenvolupament d'una activitat o dirigides a l'obtenció d'un resultat diferent d'una obra o subministrament, inclosos aquells en què l'adjudicatari s'obligui a executar el servei de manera successiva i per un preu unitari.*

No poden ser objecte d'aquests contractes els serveis que impliquin exercici de l'autoritat inherent als poders públics”.

I pel que fa a les especialitats dels contractes que comportin prestació de serveis directes a la ciutadania cal estar al que disposa l'article 312 de la LCSP:

“a) Abans de procedir a contractar un servei d'aquesta naturalesa, s'ha d'haver establert el seu règim jurídic, que declari expressament que l'activitat de què es tracta queda assumida per l'Administració respectiva com a pròpia d'aquella, que determini l'abast de les prestacions a favor dels administrats, i que reguli els aspectes de caràcter jurídic, econòmic i administratiu relatius a la prestació del servei.

b) L'adjudicatari d'un contracte de serveis d'aquest tipus està subjecte a les obligacions de prestar el servei amb la continuïtat convinguda i garantir als particulars el dret a utilitzar-lo en les condicions que s'hagin establert i mitjançant l'abonament si s'escau de la contraprestació econòmica fixada; de cuidar-se del bon ordre del servei; d'indemnitzar els danys que es causin a tercers com a conseqüència de les operacions requerides per portar a terme el servei, amb l'excepció dels que es produeixin per causes imputables a l'Administració; i de lliurar, si s'escau, les obres i instal·lacions a què estigui obligat d'acord amb el contracte en l'estat de conservació i funcionament adequats.

c) Els béns afectes als serveis que regula aquest article no poden ser objecte d'embargament.

d) Si de l'incompliment per part del contractista se'n deriva una pertorbació greu i no reparable per altres mitjans en el servei, i l'Administració no decideix resoldre el contracte, en pot acordar el segrest o la intervenció fins que aquella desaparegui. En tot cas, el contractista ha d'abonar a l'Administració els danys i perjudicis que efectivament li hagi ocasionat.



e) L'Administració ha de conservar els poders de policia necessaris per assegurar la bona marxa dels serveis que comportin prestacions directes a favor de la ciutadania de què es tracti.

f) Amb caràcter general, la prestació dels serveis que comportin prestacions directes a favor de la ciutadania s'ha d'efectuar en dependències o instal·lacions diferenciades de les de la mateixa Administració contractant. Si això no és possible, s'han de fer constar les raons objectives que ho motiven. En aquests casos, a l'efecte d'evitar la confusió de plantilles, s'ha d'intentar que els treballadors de l'empresa contractista no comparteixin espais i llocs de treball amb el personal al servei de l'Administració, i els treballadors i els mitjans de l'empresa contractista s'han d'identificar mitjançant els signes distintius corresponents, com ara uniformitat o retolacions.

g) A més de les causes de resolució del contracte que estableix l'article 313, són causes de resolució dels contractes de serveis tractats en aquest article les que s'assenyalen a les lletres c, d, i f de l'article 294."

En canvi, el risc sí que el trobem com l'element definidor tant en els **contractes de concessió d'obres** com en els **contractes de concessió de serveis**, que queden definits respectivament en els articles 14 i 15 de la LCSP d'acord amb el següent redactat:

"Article 14

Contracte de concessió d'obres

1. La concessió d'obres és un contracte que té per objecte que el concessionari dugui a terme algunes de les prestacions a què es refereix l'article anterior, incloses les de restauració i reparació de construccions existents, així com la conservació i el manteniment dels elements construïts, i en el qual la contraprestació a favor d'aquell consisteix o bé únicament en el dret a explotar l'obra en el sentit de l'apartat quart següent, o bé en aquest dret acompanyat del de percebre un preu.

2. El contracte pot comprendre, a més, el contingut següent:

a) L'adequació, reforma i modernització de l'obra per adaptar-la a les característiques tècniques i funcionals requerides per a la prestació correcta dels serveis o la realització de les activitats econòmiques a les quals serveix de suport material.

b) Les actuacions de reposició i gran reparació que siguin exigibles en relació amb els elements que ha de reunir cadascuna de les obres per mantenir-se apta a fi que els serveis i les activitats als quals aquelles serveixen es puguin desenvolupar adequadament d'acord amb les exigències econòmiques i les demandes socials.

3. El contracte de concessió d'obres també pot preveure que el concessionari estigui obligat a projectar, executar, conservar, reposar i reparar aquelles obres que siguin accessòries o estiguin vinculades amb la principal i que siguin necessàries perquè aquesta compleixi la finalitat determinant de la seva construcció i que permetin el seu millor funcionament i explotació, així com a efectuar les actuacions ambientals relacionades amb aquestes que s'hi prevegin. En el supòsit que les obres vinculades o accessòries puguin ser objecte



d'exploració o aprofitament econòmic, aquests corresponen al concessionari conjuntament amb l'exploració de l'obra principal, en la forma que determinin els plecs respectius.

4. El dret d'exploració de les obres, a què es refereix l'apartat primer d'aquest article, ha d'implicar la transferència al concessionari d'un risc operacional en l'exploració de les obres esmentades que abrasi el risc de demanda o el de subministrament, o tots dos. S'entén per risc de demanda el que es deu a la demanda real de les obres o serveis objecte del contracte, i risc de subministrament el relatiu al subministrament de les obres o serveis objecte del contracte, en particular el risc que la prestació dels serveis no s'ajusti a la demanda.

Es considera que el concessionari assumeix un risc operacional quan no estigui garantit que, en condicions normals de funcionament, aquest pugui recuperar les inversions efectuades ni cobrir els costos en què hagi incorregut com a conseqüència de l'exploració de les obres que siguin objecte de la concessió. La part dels riscos transferits al concessionari ha de suposar una exposició real a les incerteses del mercat que impliqui que qualsevol pèrdua potencial estimada en què incorri el concessionari no és merament nominal o menyspreable.

Article 15

Contracte de concessió de serveis

1. El contracte de concessió de serveis és aquell en virtut del qual un o diversos poders adjudicadors encarreguen a títol onerós a una o diverses persones, naturals o jurídiques, la gestió d'un servei la prestació del qual sigui de la seva titularitat o competència, i la contrapartida del qual estigui constituïda pel dret a explotar els serveis objecte del contracte o per aquest dret acompanyat del de percebre un preu.

2. El dret d'exploració dels serveis implica la transferència al concessionari del risc operacional, en els termes que assenyala l'apartat quart de l'article anterior".

Per aquests dos tipus contractuals cal recordar el que estableix la disposició addicional tercera en el seu paràgraf cinquè de la LCSP: "5. En els contractes de concessió d'obres i de serveis, l'expedient acreditatiu de la conveniència i oportunitat de la mesura que exigeix l'article 86.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, amb el contingut determinat per reglament, s'ha de tramitar conjuntament amb l'estudi de viabilitat que regula aquesta Llei."

Així mateix, s'ha de prendre en consideració la disposició addicional vint-i-dosena de la LCSP per a l'adjudicació de contractes de concessió d'obres i de concessió de serveis a societats d'economia mixta:

"1. Les concessions d'obres i de serveis es poden adjudicar directament a una societat d'economia mixta en la qual concorri majoritàriament capital públic amb capital privat, sempre que l'elecció del soci privat s'hagi fet de conformitat amb les normes que estableix aquesta Llei per a l'adjudicació del contracte l'execució del qual en constitueixi l'objecte, i sempre que no s'introdueixin modificacions en l'objecte i les condicions del contracte que es van tenir en compte en seleccionar el soci privat.



La modificació dels contractes de concessió d'obres o de concessió de serveis que s'adjudiquin directament segons el que estableix el paràgraf anterior únicament es pot fer de conformitat amb el que estableix la subsecció 4a de la secció 3a del capítol I del títol I del llibre segon, relativa a la modificació dels contractes.

2. En el cas en què la societat d'economia mixta vulgui accedir com a concessionària a altres contractes diferents dels referits en l'apartat 1 anterior, ha de concórrer al procediment de licitació corresponent de conformitat amb el que estableix aquesta Llei.

3. Sense perjudici de la possibilitat d'utilitzar mitjans de finançament com ara l'emissió d'obligacions, emprèstits o crèdits participatius, les societats d'economia mixta constituïdes per a l'execució d'un contracte de concessió d'obres o de concessió de serveis poden:

a) Acudir a ampliacions de capital, sempre que la nova estructura d'aquest no modifiqui les condicions essencials de l'adjudicació llevat que s'hagi previst en el contracte.

b) Titulitzar els drets de cobrament que tinguin davant de l'entitat adjudicadora del contracte l'execució del qual se li encarregui, amb l'autorització prèvia de l'òrgan de contractació, complint els requisits que preveu la normativa sobre mercat de valors."

Una qüestió rellevant en els contractes de concessió és la dificultat en l'establiment de la retribució del contractista.

El mètode de càlcul per determinar el valor estimat de la concessió, s'ha d'incloure en el plec de clàusules administratives particulars, i ha de tenir en compte, com a mínim:

- El valor de les possibles modificacions i les pròrrogues.
- Les rendes procedents de l'abonament de les tarifes per part dels usuaris, quan no siguin tarifes, taxes o preus públics recaptats a compte i per a ingressar a l'òrgan contractant.
- Els pagaments, subvencions o avantatges financers, que s'abonin al concessionari, per part de l'òrgan de contractació o de tercers, derivats de la concessió.
- Les rendes derivades de la venda o arrendament, de qualsevol bé o actiu que formi part de la concessió.
- El valor de tots els subministraments i serveis que l'òrgan de contractació posi a disposició del concessionari, sempre que siguin necessaris per a la prestació del servei o l'execució de les obres.
- Les primes o pagaments als candidats o licitadors.



Pel que fa als **contractes mixtos** cal estar a la regulació continguda a l'article 18 de la LCSP, segons la qual s'entén per contracte mixt aquell que contingui prestacions corresponents a un altre o altres d'una classe diferent.

Únicament es poden subscriure contractes mixtos en les condicions que estableix l'article 34.2 de la LCSP: només es poden fusionar prestacions corresponents a diferents contractes en un contracte mixt quan aquestes prestacions estiguin vinculades directament entre si i mantinguin relacions de complementarietat que n'exigeixin la consideració i el tractament com una unitat funcional dirigida a la satisfacció d'una necessitat determinada o a la consecució d'un fi institucional propi de l'entitat contractant.

El règim jurídic de la preparació i adjudicació dels contractes mixtos es determina de conformitat amb el que estableix aquest article; i el dels seus efectes, compliment i extinció es determina d'acord amb el que disposa l'article 122.2, el qual regula el contingut dels plecs de clàusules administratives particulars.

Per determinar les normes que regeixen l'adjudicació dels contractes mixtos l'objecte dels quals contingui prestacions de diversos contractes que regula la LCSP, cal atènyer-se a les regles següents:

a) Quan un contracte mixt compregui prestacions pròpies de dos o més contractes d'obres, subministraments o serveis, cal atènyer-se al caràcter de la prestació principal.

En el cas dels contractes mixtos que compreguin en part serveis especials de l'annex IV i en part altres serveis, o en el cas dels contractes mixtos compostos en part per serveis i en part per subministraments, l'objecte principal es determina en funció de quin sigui el més alt dels valors estimats dels respectius serveis o subministraments.

b) Quan el contracte mixt contingui prestacions dels contractes d'obres, subministraments o serveis, d'una banda, i contractes de concessions d'obra o concessions de serveis, de l'altra, s'ha d'actuar de la manera següent:

1r. Si les diferents prestacions no són separables, cal atènyer-se al caràcter de la prestació principal.

2n. Si les diferents prestacions són separables i es decideix adjudicar un contracte únic, s'apliquen les normes relatives als contractes d'obres, subministraments o serveis quan el valor estimat de les prestacions corresponents a aquests contractes superi les quanties que estableixen els articles 20, 21 i 22 de la LCSP, respectivament. Si passa altrament, s'apliquen les normes relatives als contractes de concessió d'obres i concessió de serveis.

2. Quan el contracte mixt prevegi prestacions de contractes regulats a la LCSP amb prestacions d'altres contractes diferents dels que s'hi regulen, per determinar les normes aplicables a la seva adjudicació cal atènyer-se a les regles següents:

a) Si les diferents prestacions no són separables, cal atènyer-se al caràcter de la prestació principal.



b) Si les prestacions són separables i es decideix subscriure un únic contracte, s'aplica el que disposa la LCSP.

3. No obstant el que estableix l'apartat 1, en els casos en què un element del contracte mixt sigui una obra i aquesta superi els 50.000 euros, s'ha d'elaborar un projecte i tramitar-se de conformitat amb els articles 231 i següents de la LCSP.

En el supòsit que el contracte mixt contingui elements d'una concessió d'obres o d'una concessió de serveis, s'ha d'acompanyar de l'estudi de viabilitat corresponent i, si s'escau, de l'avantprojecte de construcció i explotació de les obres que preveuen els articles 247, 248 i 285 de la LCSP.

2.16 Per finalitzar aquest tercer informe sobre l'establiment del servei públic de residència per a les persones grans, voldria afegir una darrera qüestió relacionada amb la naturalesa assistencial i social d'aquest servei. Si es demostra que la forma òptima per a la prestació del servei públic és qualsevol de les formes de gestió indirecta, caldrà dur a terme una licitació pública del contracte.

En aquest cas, es pot prendre en consideració el que estableixen les disposicions addicionals quaranta-setena i quaranta-vuitena de la LCSP, que disposen el següent:

*"Disposició addicional quaranta-setena
Principis aplicables als contractes de concessió de serveis de l'annex IV i als contractes de serveis de caràcter social, sanitari o educatiu de l'annex IV*

Sense perjudici de l'aplicació de les disposicions d'aquesta Llei i, entre d'altres, de les relatives a l'establiment de les prescripcions tècniques, de les condicions mínimes de solvència, dels criteris d'adjudicació i de les condicions especials d'execució, en els procediments de licitació de contractes de concessió dels serveis que figuren en l'annex IV i de contractes de caràcter social, sanitari o educatiu també de l'annex IV, els òrgans de contractació han de vetllar en totes les seves fases per la necessitat de garantir la qualitat, continuïtat, accessibilitat, assequibilitat, disponibilitat i exhaustivitat dels serveis; les necessitats específiques de les diferents categories d'usuaris, inclosos els grups desafavorits i vulnerables; la implicació dels usuaris dels serveis, i la innovació en la prestació del servei.

Així mateix, en establir els criteris d'adjudicació dels contractes a què es refereix aquesta disposició addicional, l'òrgan de contractació els pot referir a aspectes com ara: l'experiència del personal adscrit al contracte en la prestació de serveis dirigits a sectors especialment desafavorits o en la prestació de serveis de naturalesa similar en els termes que estableix l'article 145; la reinversió dels beneficis obtinguts en la millora dels serveis que presta; l'establiment de mecanismes de participació dels usuaris i d'informació i orientació d'aquests."

*"Disposició addicional quaranta-vuitena
Reserva de certs contractes de serveis socials, culturals i de salut a determinades organitzacions*



1. Sense perjudici del que estableix la disposició addicional quarta, els òrgans de contractació dels poders adjudicadors poden reservar a determinades organitzacions el dret a participar en els procediments de licitació dels contractes de serveis de caràcter social, cultural i de salut que s'enumeren a l'annex IV amb els codis CPV 75121000-0, 75122000-7, 75123000-4, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4, 80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, de 85000000-9 a 85323000-9, 92500000-6, 92600000-7, 98133000-4 i 98133110-8.

2. Les organitzacions a què es refereix l'apartat 1 han de complir totes i cadascuna de les condicions següents:

a) Que el seu objectiu sigui la realització d'una missió de servei públic vinculada a la prestació dels serveis que recull l'apartat primer.

b) Que els beneficis es reinverteixin amb la finalitat d'assolir l'objectiu de l'organització; o, en cas que es distribueixin o redistribueixin beneficis, la distribució o redistribució s'ha de fer d'acord amb criteris de participació.

c) Que les estructures de direcció o propietat de l'organització que executi el contracte es basin en la propietat dels empleats, o en principis de participació, o exigeixin la participació activa dels empleats, els usuaris o les parts interessades.

d) Que el poder adjudicador de què es tracti no hagi adjudicat a l'organització un contracte per als serveis en qüestió d'acord amb aquest article en els tres anys precedents.

3. La durada màxima del contracte que s'adjudiqui d'acord amb el que estableix aquesta disposició addicional no ha d'excedir els tres anys.

4. En l'anunci que serveixi de mitjà de convocatòria de la licitació s'ha de fer referència a aquesta disposició addicional".

3. Conclusions

Primera.- Cal que el Ple aprovi el projecte d'establiment de servei públic, que haurà de ser sotmès a informació pública una vegada hagi estat aprovat inicialment, on s'haurà de determinar quina és la forma òptima per a la prestació d'aquest servei.

Segona.- L'Ajuntament del Morell pot prestar el servei públic de residència sota qualsevol de les formes de prestació de servei exposades en aquest informe.

Tercera.- Dins de les formes de gestió directa, de conformitat amb el que estableix l'article 85.2 de la LRBRL, només es pot fer ús de l'entitat pública empresarial local i de la societat mercantil local quan quedi acreditat mitjançant memòria justificativa elaborada a aquest efecte que són més sostenibles i eficients que la gestió per la mateixa entitat local i que l'organisme autònom local, per a la qual cosa s'han de tenir en compte els criteris de rendibilitat econòmica i recuperació de la inversió.



Quarta.- Pel que fa a les formes de gestió indirecta cal prendre en consideració que l'article 9 del TREBEP en tot cas reserva exclusivament als funcionaris públics l'exercici de les funcions que impliquin la participació directa o indirecta en l'exercici de les potestats públiques o en la salvaguarda dels interessos generals de l'Estat i de les administracions públiques.

Cinquena.- Per l'encomana d'encàrrecs de gestió a mitjans propis cal prendre en consideració els requisits regulats a l'article 32 de la LCSP per a tenir la consideració de mitjà propi.

Sisena.- Per la modalitat de prestació de serveis amb mitjans propis, l'article 86.2 de la LRJSP -de caràcter no bàsic, però d'aplicació supletòria de conformitat amb la disposició final quarta de la LCSP- exigeix que s'acrediti que a més de disposar de mitjans suficients i idonis per efectuar prestacions en el sector d'activitat que es correspongui amb el seu objecte social, d'acord amb la seva norma o acord de creació, es doni alguna de les circumstàncies següents:

- a) Sigui una opció més eficient que la contractació pública i sigui sostenible i eficaç, amb l'aplicació de criteris de rendibilitat econòmica.
- b) Sigui necessari per raons de seguretat pública o d'urgència en la necessitat de disposar dels béns o serveis subministrats pel mitjà propi o servei tècnic.

A l'efecte del que disposa la lletra a) caldrà estar a l'informe de l'Interventor que s'integrarà en el projecte d'establiment del servei de residència per a les persones grans.

ALTRES CONSIDERACIONS

En relació als **beneficis potencials**, aquests queden explicats en l'anàlisi social d'aquesta memòria justificativa, que es dona aquí reproduït per remissió.

La **forma d'exercici** òptima per a la prestació del servei, de conformitat amb l'informe d'Intervenció 535/2025, de 4 de novembre, és la gestió directa mitjançant una societat mercantil pública.

Tractant-se d'un servei amb vocació de permanència i prenent en consideració el creixent nombre de població dependent fonamentalment a causa de l'envelliment de la mateixa, no es preveu **cap supòsit de cessament** del servei municipal.

ANÀLISI ECONÒMIC - FINANCER

PRIMER. De conformitat amb el que es disposa en l'article 85 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local els serveis públics hauran de ser prestats de manera directa o indirecta, segons com d'aquestes formes es demostrï més sostenible i eficient.

Al mateix temps, entre les diverses formes de gestió directa, la possibilitat de gestió mitjançant una societat mercantil o una entitat pública empresarial es condicionarà a l'acreditació de què aquestes resulten més sostenibles i eficients que la gestió directa sense organització especialitzada o mitjançant organisme



autònom. Així, al seu apartat 2 defineix una sèrie d'exigències procedimentals orientada a l'acreditació de les majors eficiència i sostenibilitat de la forma de gestió triada, en particular amb vista a la discriminació entre les diverses formes de gestió directa.

En concret per acreditar les majors eficiències i sostenibilitat de la gestió mitjançant Societat mercantil local, haurà de confeccionar-se una memòria justificativa, que tenint en compte criteris de rendibilitat econòmica i recuperació de la inversió, inclourà els informes sobre el cost del servei, així com la sostenibilitat financera de les propostes plantejades.

SEGON. La legislació aplicable és la següent:

- L'article 85 i següents de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local.

TERCER. Tramitant-se en aquesta Corporació expedient per crear el servei públic de Residència per a les persones grans de l'Ajuntament del Morell, que previsiblement es prestarà, d'acord amb la proposta remesa a aquesta Intervenció, mitjançant gestió directa per Societat mercantil local.

QUART. De conformitat amb les dades exposades en el punt anterior i la documentació obrant en l'expedient, aquesta Intervenció té a bé indicar:

A. Que a la vista del Projecte d'Establiment del Servei confeccionat per la Secretaria Municipal i que consta a l'expedient es constata que, a efectes economicofinancers, amb la creació de la prestació del servei públic de Residència per a les persones grans de l'Ajuntament del Morell, l'Entitat Local incrementarà la Despesa No Financera amb un Dèficit Potencial del Servei, calculat de manera agregada amb el Servei ja en funcionament del Centre de Dia, el qual restarà ubicat al mateix immoble que la Residència (atès que aquesta es projecta construir-la a la planta superior de l'actual Centre de Dia), xifrat en uns 211.132,28 euros per l'annualitat 2026, tenint així la corporació que adoptar mesures addicionals a les ja proposades al Pla Econòmic Financer en vigor, per tal d'absorbir l'impacte que suposarà aquesta prestació i assolir el compliment del Principi d'Estabilitat Pressupostària.

En aquest sentit, es desglossen a continuació els ingressos i despeses associats a la creació d'aquest nou servei:

A) Ingressos:

	2025		2026	
TOTAL INGRESSOS	805.935,95	100,0%	844.893,37	100,0%
Ingressos Centre de Dia	195.267,51	24,2%	203.929,11	24,1%
Import Places Públiques i Privades	173.232,00		181.893,60	



Ingressos ambulatoris	5.184,00		5.184,00	
Menjador social	2.481,25		2.481,25	
Transport adaptat	14.370,26		14.370,26	
Ingressos Residència	610.668,44	75,8%	640.964,26	75,9%
Import Places Públiques	468.208,02		491.618,42	
Import Places Privades	137.708,42		144.593,85	
Ingressos ambulatoris	4.752,00		4.752,00	

Aquests ingressos potencials resten configurats sota el supòsit del 100% d'ocupació anual (22 places de la futura residència i 24 places de l'actual Centre de Dia), amb aplicació dels preus de les places marcats per la Generalitat de Catalunya, els quals actualment resten regulats a l'Ordre DSI/220/2024, de 31 d'octubre, i incrementats per l'annualitat 2026 en el 5% que estima la mateixa Generalitat.

Per tant, la Corporació Generaria Ingressos a l'annualitat 2026 derivat d'aquests dos serveis de Residència i Centre de Dia per import de 844.893,37 euros.



B) Despeses

TOTAL DESPESES DE PERSONAL	659.535,18	81,8%	686.432,62	81,2%
Atenció Directa	479.293,20	72,7%	498.194,50	72,6%
Gerocultor/a RESIDÈNCIA	248.959,38		260.162,55	
Gerocultor/a CENTRE DE DIA	124.621,00		127.736,53	
Serveis Mèdics	0,00		0,00	
Infermeria	36.950,61		38.613,39	
Fisioteràpia	11.846,98		12.380,09	
Treball Soical	8.209,92		8.579,37	
Psicologia	8.068,85		8.431,95	
Teràpia Ocupacional	6.899,79		7.210,28	
Educació Social	7.586,05		7.927,42	
Baixes (7%)	26.150,63		27.152,94	
Atenció Indirecta	177.691,98	26,9%	185.688,12	27,1%
Direcció Tècnica	53.580,44		55.991,56	
Responsable Higienico - Sanitària	0,00		0,00	
Governanta	18.017,18		18.827,95	
Cuiner/a	0,00		0,00	
Auxiliar de Cuina	0,00		0,00	
Neteja	78.257,17		81.778,74	
Bugaderia	22.359,19		23.365,35	
Recepció	0,00		0,00	
Administració	0,00		0,00	
Manteniment	0,00		0,00	
Baixes (7%)	5.478,00		5.724,51	
Altres despeses	2.550,00	0,4%	2.550,00	0,4%
Despeses en formació del personal contractat	1.000,00		1.000,00	
Despeses en Seguretat i Salut Laboral	1.550,00		1.550,00	
TOTAL DESPESES GENERALS	366.086,87	45,4%	369.593,03	43,7%
Despeses de funcionament CD	99.670,97	27,2%	99.670,97	27,0%
Reparacions i manteniment	9.125,40		9.125,40	
Serveis de professionals externs (S. Ambulatoris)	5.184,00		5.184,00	
Transport adaptat	27.966,45		27.966,45	



Assegurances	100,00		100,00	
Prensa i comunicació	732,00		732,00	
Electricitat	10.135,76		10.135,76	
Gas	4.154,00		4.154,00	
Telefonia	192,00		192,00	
Despeses en vestuari personal	310,00		310,00	
Despeses d'alimentació d'usuaris	37.944,00		37.944,00	
Despeses de material sanitari i fungible	516,64		516,64	
Despeses de material d'oficina	720,00		720,00	
Despeses d'activitats d'usuaris	1.440,00		1.440,00	
Altres despeses	1.150,72		1.150,72	
Despeses de funcionament R	193.881,66	53,0%	193.881,66	52,5%
Lloguer software de gestió	1.100,00		1.100,00	
Reparacions i manteniment	14.246,52		14.246,52	
Serveis de professionals externs (S. Ambulatoris)	4.752,00		4.752,00	
Assegurances	400,00		400,00	
Publicitat i premsa	732,00		732,00	
Electricitat	23.289,19		23.289,19	
Aigua	4.015,00		4.015,00	
Gas	9.544,75		9.544,75	
Telefonia	3.072,00		3.072,00	
Despeses en vestuari personal	1.240,00		1.240,00	
Despeses d'alimentació d'usuaris	112.420,00		112.420,00	
Despeses de material sanitari i fungible	1.420,76		1.420,76	
Despeses de producte de neteja instal.lacions	6.234,16		6.234,16	
Despeses de producte de bugaderia	2.890,80		2.890,80	
Despeses de material d'oficina	1.440,00		1.440,00	
Despeses d'activitats d'usuaris	1.320,00		1.320,00	
Altres despeses	3.164,48		3.164,48	
Tributs	2.600,00		2.600,00	
Cost de gestió SUMAR (9%)	72.534,24	19,8%	76.040,40	20,6%

Respecte a les Despeses associades al servei, com es pot comprovar la major part d'aquestes corresponen a Despeses de Personal, les quals per 2026, amb un import de 686.432,62 euros, que constitueixen el 65% de la seva totalitat (1.056.025,65 euros), entre el Personal d'Atenció Directa, d'Atenció Indirecta i Altres Despeses de Personal com formació o les incloses per preservar la Seguretat i Salut Laboral.

La resta de la despesa projectada dels serveis de Residència i Centre de Dia (el 35% restant), corresponen a Despeses Generals de Funcionament dels dos centres i que es detallen al quadre superior, destacant pel seu import les



d'Alimentació dels Usuaris, el Cost de Gestió dels Serveis, Transport Adaptat, Subministrament d'Electricitat o Reparacions i Manteniment a les instal·lacions.

Tenint en compte la totalitat d'aquestes despeses, xifrada a la quantia ja exposada de 1.056.025,65 euros, s'obté un dèficit potencial a la gestió conjunta d'aquests serveis de -211.132,28 euros, equivalent al 25% dels ingressos projectats.

	2025		2026	
TOTAL INGRESSOS	805.935,95	100,00%	844.893,37	100,00%
TOTAL DESPESES	1.025.622,04	100,00%	1.056.025,65	100,00%
RESULTAT TITULAR	-219.686,09	-27,26%	-211.132,28	-24,99%

Per tant s'insta a la corporació a l'adopció de mesures que directament facin reequilibrar el dèficit del servei, mitjançant l'increment del preu privat de les places, de les quals actualment 12 de les 24 del centre de dia son públiques, i no es disposa informació de concessió de places públiques per la futura residència, per la qual cosa actualment serien les 22 places privades i facilitarien a la corporació a l'adopció d'aquesta mesura.

En tot cas, i preveient una concessió de la meitat de places públiques per part de la Generalitat al Servei de Residència de l'Ajuntament del Morell (11 de les 22 totals), es realitza un estudi sobre l'increment a realitzar al preu de la plaça privada, tant del Centre de Dia com de la Residència, per tal de Equilibrar Econòmicament els serveis.

Es té en compte en la meitat de places tant del Centre de Dia (12 places) com de la Residència (11 places), el preu públic actual marcat per l'Ordre DSI/220/2024, de 31 d'octubre, incrementat en un 5% segons previsió per 2026:

Preu Plaça Pública Centre de Dia: $800,35 + 5\% = 840,37$ Euros/mes

Preu Plaça Pública Residència: $2.230,54 + 5\% = 2.342,07$ Euros/mes

Per tal d'equilibrar econòmicament el servei, es simulen diferents increments en les places privades, sota una suposició de que tant la Residència com el Centre de Dia disposen de la meitat de places d'aquesta naturalesa (11 i 12 respectivament), arribant a la conclusió de la **necessitat d'incrementar el Cost de la Plaça Privada en un 50% respecte al preu públic previst per l'annualitat 2026, segons el detall següent:**



pertinents participacions que li permeten formar part dels seus organismes de direcció per tal de tindre influència efectiva a la pressa de decisions.

Es desaconsella la gestió directa amb personal propi, atès que l'Ajuntament no es una entitat especialitzada a la matèria, i atès que hauria de suportar el risc i ventura del servei, havent d'assumir el sobrecost de baixes laborals que s'estima podrien suposar un 10% del total de despeses de personal pressupostades del servei, les quals a l'annualitat de 2026 impactarien al compte de resultats amb un increment estimat d'aquestes en 68.643,26 euros.

Igualment, els costos associats a Despeses Generals, d'optar per una gestió directa amb personal propi, s'estima es veurien incrementats en almenys un 10%, donat que aquest variaria pel menor volum de contractació a realitzar per l'Ajuntament del Morell, mentre que de ser realitzat per una Societat Pública especialitzada a la matèria, la qual tingués la gestió d'un volum considerable de centres, podria disposar de preus mes competitius al tindre un major volum de compres reduint per tant despeses tals com les associades a l'alimentació, material sanitari, fungible, activitats dels usuaris, transport adaptat, reparacions i manteniment o de professionals externs entre d'altres.

En aquest sentit, l'impacte d'aquest 10% suposaria un increment al dèficit del servei de 36.959,30 euros.

Per tant, s'estima que **la Gestió Directa amb Personal Propi per part de l'Ajuntament suposaria un increment en les despeses associades** al mateix de 105.602,56 euros, als quals s'hauria de restar el guany de l'empresa gestora que desapareixeria del compte d'explotació, xifrat a l'estudi en 76.040,40 euros, fet que ens dona un resultat final **Negatiu de -29.562,16 euros**.

D. Que tal com recull l'article 85.bis de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local, es proposa la gestió del servei en qüestió mitjançant Societat Mercantil especialitzada al sector de capital públic, que tingui com a objecte la qualitat del servei i permeti reduir el màxim possible els costos associats a la gestió directa.

Sent el resultat del control permanent previ de l'expedient:

Primer.- L'entitat Complirà amb el Principi d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera del Servei en cas d'equilibrar el Compte d'Explotació amb l'increment de quotes de places privades segons el detall inclòs al present informe.

Segon.- En cas de no fer-ho, la corporació haurà d'adoptar mesures addicionals a les ja previstes al Pla Econòmic i Financer que compensin el dèficit arrossegat a la liquidació de l'annualitat 2024, més el produït per l'establiment d'aquest nou servei, xifrat en -211.132,28 euros per 2026.

Tercer.- Per tant, es condiona el sentit del present informe a l'esmentat equilibri, de manera que si no es justifica i avalua novament dintre de l'expedient de referència, haurà d'entendre's emès en sentit Desfavorable.



ANÀLISI SOCIAL

0. Antecedents.

Per Decret d'Alcaldia número 2877/2025 de data 08 d'agost de 2025 es va resoldre la incoació del projecte d'establiment del servei de residència per a les persones grans.

El present informe té com a objectiu justificar, des d'un punt de vista social, la necessitat de crear un servei de **centre residencial** destinat a l'atenció integral de persones en situació de dependència, principalment persones grans, amb l'objectiu de millorar la seva qualitat de vida, garantir una atenció adequada i donar resposta a les necessitats socials existents al territori.

Des de l'Ajuntament del Morell, s'ha seguit el camí, com a administració més propera al ciutadà, que ha de ser la primera a atendre les necessitats de la gent gran, posant tots els mitjans a l'abast pel seu manteniment al lloc habitual de la seva residència, evitant el seu desarrelament.

En aquest sentit l'Ajuntament del Morell va iniciar la seva primera línia d'actuació amb el Centre de Serveis per a la Gent Gran El Morell, que va obrir les seves portes el dia 13 de setembre de l'any 2004, essent inaugurat el dia 27 de novembre d'aquell mateix any, i posteriorment, el dia 05 de novembre de 2005, obrint el Centre de Dia per a la Gent Gran, amb l'establiment del servei de centre residencial es culminarà el procés començat l'any 1998.

La història s' inicia l' any 1998, quan un 6 de setembre, a la festa en homenatge a la gent gran, l'alcalde, va posar en mans de totes les gent gran del municipi les claus de futur Centre de Serveis per a la Gent Gran.

Perquè aquest projecte fos una realitat primer es va arribar a un acord per a traslladar les escoles, situades a la Rambla Pau Casals, 1, a la zona educativa, per a tenir així un edifici lliure i poder començar les obres, aquest acord amb el Departament d' Educació de la Generalitat de Catalunya, no va arribar a fins a l' any 2000.

L'any 2001, mentre es produïa l'esperat trasllat, es va crear una Comissió de valoració de les necessitats de la gent gran, formada per un/a representant de l' Associació de Jubilats i Pensionistes del Morell, personal sanitari i la treballadora social d'atenció primària del Consell Comarcal del Tarragonès, conjuntament amb l' alcalde i la persona responsable de la Regidoria de Benestar Social del Ajuntament del Morell.

La Comissió va donar les línies que s'havien de seguir per a elaborar el futur projecte del Centre de Serveis, posteriorment un equip d'arquitectes/es, va dissenyar la distribució i l' estructura que havia de tenir l' edifici.



L'any 2002 s' inicien converses amb el Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya en relació a la remodelació i adaptació de l' espai, i ja a l' any 2003 comencen les obres, les quals van culminar el dia 10 de setembre de 2004.

L'edifici es troba ubicat al mateix centre del municipi, la Rambla Pau Casals, 1, cosa que facilita la seva accessibilitat tant física com de relació amb l'entorn.

L'edifici està pensat per a què tothom hi tingui cabuda i hi trobi el seu espai. Actualment es pot gaudir de les següents zones, instal·lacions i serveis: SALA DE PODOLOGIA, SALES DE TALLERS, SALA POLIVALENT (gimnàstica, ioga, ball, cant coral, conferències...), CAFETERIA, ZONA DE TERRASSA I JARDÍ, SERVEI DE MENJADOR i SERVEI DE CENTRAL D'UTENSILIS D'AJUDES TÈCNIQUES, així com l' important CENTRE DE DIA.

Per tant, actualment s'actua en dues grans branques d'atenció: la promoció i la participació social de la gent gran i l' atenció a la gent gran en situació de dependència i a les seves famílies, amb el Centre de Dia.

Per tant el Centre de Serveis per a la Gent Gran, de titularitat i gestió directa per part de l'Ajuntament del Morell, està assentat sobre dos grans pilars la Llar per a la Gent Gran i el Centre de Dia per a la Gent Gran.

➤ **Llar per a la Gent Gran.**

Obert a totes les persones majors de 60 anys, així com també a totes aquelles persones majors de 52 anys ja siguin jubilades, parades de llarga durada o pensionistes, i als/les cònjuges de les persones que compleixen els requisits anteriors (*), edats marcades en relació a les llars per a la Gent Gran, segons la Generalitat de Catalunya, però al Centre hi pot entrar tothom que vulgui i hi ha activitats obertes a tota la població per afavorir les relacions intergeneracionals.

Està obert tots els dies l' any, de dilluns a diumenge, exceptuant els festius. La Llar està composta pels serveis següents:

Servi d' Assessorament Social: té com a objectiu oferir informació, orientació en totes aquelles necessitats i demandes socials relacionades amb la gent gran, servei també obert a tota la població.

Servei d' Atenció Personal: ofereix recursos a totes les persones grans que necessitin suport per satisfer les seves necessitats habituals de la vida quotidiana. Així com també oferir el màxim de recursos possibles destinats a donar suport a nivell de la pròpia persona. Servei integrat per:



Servei
<u>Servei de menjador social</u> : inscrit al Registre d' Entitats, Serveis i Establiments Socials, a la secció Serveis i establiments d' atenció primària, amb el número de registre S06293 amb una capacitat màxima autoritzada de 12 places.
<u>Servei de transport adaptat</u> : destinat a totes aquelles persones que tinguin dificultats de mobilitat per poder accedir al Centre de Serveis.
<u>Servei de bugaderia</u> : destinat a totes aquelles persones que vulguin portar la roba a netejar i/o repassar-la.
<u>Servei de podologia</u> : destinat a la salut per prevenir caigudes, detecta malalties greus com la diabetis, millora la mobilitat i la qualitat de vida, i tractar problemes comuns dels peus.
<u>Servei de gimnàstica i ioga</u> : destinat a la salut per millorar la mobilitat, reduir el risc de caigudes, enfortir la musculatura, estimular la salut mental i cognitiva, així com la socialització.
<u>Servei de Central d'Estris d'Ajuts Tècniques</u> : destinat a la cessió temporal en préstec d'estrís d'ajuda ortopèdica, sanitària i anàloga a persones que tinguin necessitats en alguna/es activitats bàsiques de la vida diària. Reglament aprovat en el Ple de l'Ajuntament de data 25 de juliol de 2024.
<u>Associació de Voluntariat Social del Morell</u> : realitza accions socials en relació a cobrir necessitats bàsiques de la població vulnerable. En relació a la gent gran realització de voluntariat al Centre de Dia i en procés de voluntariat per acompanyar les persones grans soles.

Serveis d'Activitats de Foment Sociocultural: aquest servei té com a objectiu facilitar al públic en general un lloc de lleure, de convivència i de relació amb l'entorn, ofereix també respostes a les seves inquietuds personals amb activitats CULTURALS, DE LLEURE, ESPORTIVES, FORMATIVES I ANIMACIÓ COMUNITÀRIA, XERRADES... donant importància a la relació intergeneracional, per aquest motiu hi ha activitats que s'estenen a tot el municipi i també col·laboracions amb diferents entitats del poble.

Activitat
Cant Coral
Balls (de saló, sardanes, country...), s'organitzen 4 dies de ball (dilluns, divendres, dissabte i diumenge) amb col·laboració de l'Associació Cultural i Sardanista del Morell, és portat per persones voluntàries.
Festes. Celebració de Sant Jordi amb l'Associació Cultural i Sardanista del Morell. Sardanes: mes de maig, organitza l'Associació Cultural i Sardanista del Morell. Festa a Homenatge a la Gent Gran del Morell, organitza Ajuntament del Morell. Amb l'Associació de Jubilats i Pensionistes del Morell es col·labora en les



següents festes: castanyada, sopar d'estiu, festa de Nadal...
Aula d' Extensió Universitària per a la Gent Gran. Universitat Rovira i Virgili de Tarragona.
Punta de coixí. Organitza l'Associació de Butxaques del Morell
Taller de memòria: destinat a prevenir el deteriorament cognitiu, millorar les funcions cerebrals ajudant a mantenir l' autonomia, la independència i la socialització.
Exposicions, xerrades, cursos i tallers no fixos.
Servei de cafeteria: el servei de cafeteria és crucial per a la gent gran, es promou la socialització, es combat la soledat, en ser un punt de trobada de reunió, millorant la salut mental.

➤ **Centre de Dia per a la Gent Gran.**

Servei
<p>Va obrir les portes el 21 de novembre de 2005, i neix per donar continuïtat a la primera línia posada en marxa per l' Ajuntament del Morell, amb la Llar per a la Gent Gran.</p> <p>Aquest servei s' adreça a les persones a partir de seixanta-cinc anys, excepcionalment menors amb informe d'excepcionalitat, en situació de dependència que necessiten organització, supervisió i assistència en les activitats de la vida diària. Constitueix una alternativa a la residència de la persona gran i pot ser un servei de caràcter temporal o permanent.</p> <p>El Centre de Dia és un servei d' acollida diürn que complementa l' atenció pròpia de l'entorn familiar, amb els objectius d'afavorir la recuperació i el manteniment de l' autonomia personal i social, mantenir la persona en el seu entorn personal i familiar en les millors condicions i proporcionar suport a les famílies en l' atenció a les persones grans dependents.</p> <p>El Centre de Dia és de titularitat municipal i també està gestionat directament per l'Ajuntament del Morell, inscrit com a servei d'acollida diürn de centres de dia per a gent gran, Secció serveis i establiments d'atenció a la gent gran, amb el número de registre S06292.</p> <p>De les 24 places de què disposa 12 són places concertades de la Generalitat de Catalunya.</p>

1. IDENTITAT DELS SERVEIS PER A LA GENT GRAN

1.1. Definició i missió.

Ser un indret que permeti a la gent gran, tenir un lloc d' acollida, lúdic, de convivència i on rebre el suport i l' ajut necessari per a poder afrontar les seves necessitats de cada moment, facilitant un entorn adequat



compensatori o alternatiu a llar, tenint en compte les demandes de cada persona en concret i donant respostes a les seves inquietuds personals.

Equipament públic, orientat al benestar de les persones grans seguint el camí d' oferir un servei integral i flexible que ofereixi respostes als següents àmbits d'atenció: atenció a les dependències, autonomia personal, suport social, suport a la salut, suport familiar, formatiu, lúdic i cultural.

Es persegueixen criteris de qualitat, innovació, professionalització i prestigi, vinculant a la gent gran amb paraules com saviesa, força de voluntat, aprenentatge, futur i vida.

I vinculant els serveis amb les paraules com dinamització, promoció de canvi, atenció, escolta activa, moviment social i treball en equip, creant programes d' activitats que es projectin en l'entorn i treballant per a formar part activa de la xarxa de serveis de la zona i construint un referent de compromís.

Identificació dels serveis com a espais dinàmics, d'intercanvi i de col·laboració entre generacions, cultures i col·lectius.

Es parteix del treball en xarxa i del treball interdisciplinari, per a aconseguir ser generador d' idees, de recursos, amb persones que se sentin útils i que siguin part integrant i integradora d' una societat en constant canvi i evolució.

Amb la posada en marxa del centre residencial es vol donar un pas més, seguint les línies d'actuació descrites, per a assegurar una atenció integral, humana i de qualitat a les persones grans, tot promovent el seu benestar, autonomia i dignitat, seguint en la mesura del possible el model d'atenció centrat en la persona.

1.2. Objectius generals, objectius específics i funcions de l'establiment del servei de centre residencial.

El servei d'acolliment residencial, amb caràcter permanent o temporal, i d'assistència integral s'adreça a persones grans que no tenen un grau d'autonomia suficient per a dur a terme les activitats de la vida diària, que necessiten atenció i supervisió constants i que les seves circumstàncies sociofamiliars requereixen la substitució de la llar.

1.2.1. Objectiu general.

- Facilitar un entorn substitutiu de la llar, adequat i adaptat a les necessitats d'assistència.
- Afavorir la recuperació i el manteniment del màxim grau d'autonomia personal i social.



1.2.2. Objectius específics.

- Garantir el servei d'acord amb un model d'intervenció dinàmic i flexible basat en l'atenció integral i global centrada en la persona.
- Aprofitar els recursos interns i externs, per a fer més amb menys.
- Apropar la gestió del dia a dia a les necessitats reals de la gent gran i les seves famílies.
- Millorar els fonaments dels serveis des del coneixement i l'experiència de els/les professionals i des de les veus de les persones usuàries.

1.2.3. Funcions.

- Allotjament.
- Manutenció acolliment i convivència.
- Atenció personal en les activitats de la vida diària.
- Hàbits d'autonomia.
- Dinamització sociocultural.
- Manteniment de les funcions físiques i cognitives.
- Bugaderia i repàs de la roba.
- Higiene personal.
- Suport social.

1.3. Valors i criteris d'intervenció.

Les preferències i les expectatives de la gent gran han de ser l'eix sobre el que s'han de dissenyar les intervencions. La Regidoria de Benestar Social, Família i Gent Gran ha d'assumir un paper promotor i protagonista per a complir els objectius marcats, seguint els següents valors i criteris d'intervenció:

- **Prevenció:** amb la intenció d'educar en hàbits, comportaments i actituds saludables, beneficioses per a totes les generacions representades en la societat.
- **Sensibilització:** amb la potenciació de la comunicació, l'ajut mutu entre col·lectius, creant xarxes de solidaritat, d'acció compartides i conscienciant la resta de la població de les capacitats, actituds i experiències que tenen i aporten la gent gran.
- **Promoció:** amb la dotació d'habilitats i recursos per a una vida quotidiana més satisfactòria i autònoma, tenint en compte el repte de l'autonomia, tant a nivell físic com a cognitiu.
- **Integració:** amb l'impuls d'un paper més actiu, amb compromís i solidaritat tots i cada individu, tant a nivell personal, com a membre actiu de comunitat.



- **Prestigi:** amb l'assumpció de la satisfacció de les persones usuàries, famílies i professionals de reconeixement de l'espai on vivim i on ens desenvolupem.
- **Atenció a les dependències:** amb l'assumpció de l'atenció envers les persones en situació de dependència.

1.4. Visió.

- **Accessibilitat als serveis:** s'ha d'apostar per l'accés de les persones grans als serveis a partir d'un criteri universal de ciutadania social normativament definit.
- **Autonomia personal:** ha d'impulsar el dret de totes les persones grans realitzar el seu propi projecte de vida en condicions d'igualtat real, enfortint la capacitat de decidir.
- **Reconeixement de les diferències:** la gent gran són, de forma creixent, un col·lectiu heterogeni i divers, s'ha de reconèixer i valorar les diferències en el marc de les polítiques socials.
- **Participació activa:** s'ha d'enfortir en el marc del model de l'envelliment actiu la participació de la gent gran en la vida del municipi, en les ofertes socioculturals, en l'expressió de demandes, en el teixit associatiu i comunitari, en l'elaboració de polítiques i en la implementació de serveis.
- **Comunitat i proximitat:** en una societat de canvi constant, l'entorn afectiu i comunitari cobra per a la gent gran un espai bàsic de referència, una font de seguretat, de manteniment de llaços estables arrelats en l'experiència vital.
- **Integeneracionalitat:** la interrelació entre generacions és el principi bàsic de cohesió social. El reconeixement mutu i la solidaritat entre generacions opera compta les desigualtats i les discriminacions per raons d'edat.
- **Transversalitat:** s'han de definir les polítiques municipals de la gent gran des de la diversitat de perspectives, i la seva posada en pràctica des de la confluència transversal d'àmbits d'acció, programes i serveis.
- **Xarxa:** l'acció municipal per a la gent gran ha d'establir vincles i dinàmiques d'interdependència amb els agents socials i comunitaris implicats en la millora de la qualitat de vida de la gent gran.
- **Innovació:** la innovació és requisit de prestació de serveis útils, adaptats, eficaços i eficients. Escolta activa, aprendre de la perícia vivencial de les gent gran i conèixer tendències, iniciatives i pràctiques emergents són requisits bàsics d'innovació.

2. CONTEXTUALITZACIÓ: ESTAT DE LA QÜESTIÓ I FONAMENTACIÓ TEÒRICA.



La millora del benestar de la gent gran ha estat sempre un dels objectius prioritaris de l'Ajuntament del Morell, el municipi es troba dins de la franja de població envellida que juntament amb el creixement paral·lel de l'esperança de vida està provocant que s'hagi d'adquirir un compromís d'oferir una resposta davant les possibles necessitats d'atenció que vagin sorgint a les persones grans dependents.

Índex relacionats amb l'envelliment del municipi del Morell:



19 de novembre de 2025
TARRAGONA
MORELL (EL)

PIRÀMIDE DE POBLACIÓ

Edats	Homes	Dones	Total	% Homes	% Dones
0 - 4	82	61	143	57,34	42,66
5 - 9	102	93	195	52,31	47,69
10 - 14	135	131	266	50,75	49,25
15 - 19	132	106	238	55,46	44,54
20 - 24	117	120	237	49,37	50,63
25 - 29	114	117	231	49,35	50,65
30 - 34	120	124	244	49,18	50,82
35 - 39	144	132	276	52,17	47,83
40 - 44	161	166	327	49,24	50,76
45 - 49	209	189	398	52,51	47,49
50 - 54	182	141	323	56,35	43,65
55 - 59	138	120	258	53,49	46,51
60 - 64	105	124	229	45,85	54,15
65 - 69	100	88	188	53,19	46,81
70 - 74	63	63	126	50,00	50,00
75 - 79	49	62	111	44,14	55,86
80 - 84	35	50	85	41,18	58,82
85 - 89	13	36	49	26,53	73,47
90 - 94	6	18	24	25,00	75,00
95 - 99	0	4	4	0,00	100,00
100 - 104	0	1	1	0,00	100,00
Totals	2007	1946	3953	50,77	49,23

Taxa d'envelliment: població de + de 65 anys / població total x 100

$$588/3.953 \times 100 = 14,87\% \text{ franja població}$$

sobeenvellida

Aquesta taxa ens informa sobre el pes relatiu que té la població gran. En funció del valor d'aquesta taxa, considerem l'estructura de la població de la



zona com a jove, adulta, envellida i sobreenvellida (jove: menor que el 7%; adulta: entre el 7% i el 9,9%; envellida: entre el 10% i el 14%; sobreenvellida: més del 14%).

Percentatge de sobreenvelliment: població de 80 anys / població de + de 65 anys x 100

$$163/588 \times 100 = 27,72\%$$

L'índex de sobreenvelliment, també denominat **índex de longevitat o de senectut**, representa la proporció de la **població més gran (80 i més anys) per cada 100 adults amb 65 i més anys**. Ens permet mesurar la composició del grup dels més grans, i és molt rellevant a l'hora d'avaluar els costos de serveis socials, sanitat o la dependència en el territori.

Índex de dependència: població de 0 a 14 + població de 65 i més / població de 15 a 64 x 100

$$604 + 588 / 2.761 \times 100 = 43,17\%$$

Indicador general que ens orienta sobre la situació de necessitat social del municipi i que emmarca els indicadors específics de vellesa. Es considera significativa la dependència que s'estableix entre els grups d'edat d'infància i de vellesa respecte al col·lectiu de persones de 15 a 64 anys, és a dir, de les persones que potencialment han de mantenir i tenir cura dels col·lectius formats per persones més joves i grans.

Segons l'article de la periodista Virgínia Arqué Nueno, 3catinfo, de data 25 d'octubre de 2025, a Catalunya hi ha **18.787 persones en llista d'espera** per a una plaça en una residència de gent gran. I la situació anirà empitjorant cada any, per l'envelliment de la població. Sobretot quan la generació del baby-boom, els nascuts entre el 1960 i el 1975, que ara tenen entre 50 i 65 anys, arribi a la tercera edat.

En 10 anys, faran falta 80.000 places residencials i 26.000 professionals més, segons denuncia l'ACRA, l'Associació Catalana de Recursos Assistencials. I el percentatge de població **major de 80 anys** passarà del gairebé **6%** actual al 7,11% el 2035 i al 10,05%, pràcticament el doble, el 2050.

Espanya dedica el 0,9% del PIB a finançar els serveis d'atenció a la dependència, una de les pitjors dades de la UE, que també està per sota de la mitjana de l'OCDE, que és de l'1,79%. L'ACRA demana arribar almenys al 2% i avisa que el dèficit de finançament comporta menor cobertura de les necessitats de les persones i llargues llistes d'espera.



A Catalunya hi ha **38.002 persones** amb algun grau de dependència en llistes d'espera per a un Pla Individualitzat d'Atenció (PIA), la més alta de l'Estat. El temps mitjà d'espera és de 275 dies d'ençà que es fa la sol·licitud fins a la resolució de la prestació.

Catalunya gestiona **411.495 sol·licituds** d'ajuts demanats al SAAD (Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència), el 18% de les de tot l'Estat, que corresponen a **242.430 beneficiaris catalans**. El 27,8% de les prestacions són serveis i el 72,2% són econòmiques.

El finançament del SAAD es reparteix entre els governs autonòmics, que en paguen més del 70% i l'Estat. El 2023, la Generalitat va finançar el 77% d'aquesta despesa.

El 73,82% de les places residencials són de finançament públic, places públiques o amb un sistema de concertació (el 2024).

Segons comunica el Diari Ara l'informe d'ACRA avisa que el creixement anual de persones grans es doblarà els pròxims anys a Espanya, amb un increment anual del 2,48% a mesura que la generació baby-boom vagi superant els 65 anys. Catalunya és, juntament amb Andalusia, Madrid i el País Valencià, on hi ha més gent gran en xifres absolutes, per la densitat de població.

Aquesta situació complicarà encara més l'actual dèficit de places de residències, que en molts centres sumen llistes d'espera de més de dos anys i fins i tot hi ha demores en el cas dels centres privats. En un nou informe sobre l'impacte socioeconòmic de l'atenció a les persones dependents, que un altre any ha elaborat la Unió d'Entitats amb el suport de l'Associació Catalana de Recursos Assistencials (ACRA), la patronal de les grans residències, posa xifres al repte de l'envelliment: fins al 2035 caldrà crear 80.000 noves places geriàtriques, que se sumarien a les 62.000 actuals, i contractar 26.000 professionals més per poder atendre amb garanties aquesta població de gent gran.

Segons les últimes dades del Departament de Drets Socials i Inclusió, 18.000 persones estan en llistes per a una plaça pública de residència, i en un 40% dels casos la demora s'allarga entre dos i tres anys. A aquest retard se suma també al del temps que es triga en fer les valoracions i en determinar el grau de dependència i el servei o prestació al qual té dret la persona. Pel camí, 25 persones cada dia moren sense haver rebut ajuda. De moment, per a aquesta legislatura, el govern de Salvador Illa s'ha compromès a obrir 6.000 noves places.



Segons l'Informe preliminar per a la planificació territorial dels serveis socials especialitzats d'atenció residencial i diürna a Catalunya (2030-2040), juny 2024 de la Generalitat de Catalunya, Departament de Drets Socials i Inclusió, s'estableix la projecció de la població general a partir de les dades de projeccions de població comarcals i municipals (municipis amb més de 20.000 habitants) extretes del web de l'Idescat, obtenint la projecció de població per als anys 2030 i 2040 en l'àmbit de les àrees bàsiques de serveis socials (ABSS). Es pot consultar a l'enllaç següent: www.idescat.cat/pub/?id=proj.

Les projeccions de població de les àrees bàsiques municipals (municipis amb més de 20.000 habitants) es van obtenir directament del web de l'Idescat, mentre que les de les àrees bàsiques supramunicipals es van obtenir restant les dades de les àrees bàsiques municipals de les comarques respectives a les projeccions comarcals.

Dels tres escenaris que projecta l'Idescat (baix, mitjà i alt) es va optar per un escenari interpolat entre el mitjà i l'alt. Procedint així, tot i que ara Catalunya es trobi ubicada en l'escenari alt de les projeccions de població per al 2023, ja que hi ha una previsió que les entrades de població immigrant en els propers anys no mantinguin el ritme accelerat dels darrers anys, s'ha observat:

- Una tendència a l'increment de població de més de 65 anys tant en xifres absolutes com en percentatge de distribució.
- En el grup d'edat entre els 18 i els 64 anys, s'experimenta un augment l'any 2030 que després registra un lleuger descens cap al 2040.
- El grup entre 0 i 17 anys disminueix el 2030 i es recupera el 2040 per superar la xifra absoluta del 2022, sense que representi una superació expressada en el percentatge de la distribució de la població per grups d'edat respecte al 2022.

En relació a l'informe pel que fa a l'anàlisi dels serveis d'atenció residencial, aquests serveis, estan definits en la Cartera de serveis socials i són serveis d'acolliment residencial, amb caràcter permanent o temporal, i d'assistència integral, adreçats a persones grans que no tenen un grau d'autonomia suficient per a fer les activitats de la vida diària, que necessiten supervisió constant i que tenen una situació sociofamiliar que requereix la substitució de la llar.

El servei s'adapta al grau de dependència de les persones usuàries. Actualment, el sistema d'atenció a la dependència finança amb fons públics les places residencials de persones dependents valorades amb el grau II o el



grau III. L'equip professional que hi treballa és pluridisciplinari i està format per un director o directora responsable (professional amb titulació universitària, preferentment en l'àmbit de les ciències socials i de la salut), responsable higienicosanitari (metge o metgessa, infermer o infermera), infermer o infermera, auxiliar de gerontologia, fisioterapeuta, terapeuta ocupacional, treballador o treballadora social, educador o educadora social, psicòleg o psicòloga i metge o metgessa.

Els objectiu de cobertura amb projecció de places el 2030 i el 2040:

- L'objectiu de cobertura és garantir la ràtio actual mitjana de Catalunya (44,12 places per cada 100 persones de 65 anys i més amb graus II i III de dependència), tant l'any 2030 com l'any 2040, en els diferents àmbits territorials, tot afegint les places necessàries per a eliminar la llista d'espera depurada.
- El creixement de les places és el valor màxim entre les que han de créixer per arribar a la ràtio actual mitjana de Catalunya (44,12 places per cada 100 persones de 65 anys i més amb graus II i III de dependència), o bé les que s'han de crear per eliminar la llista d'espera. Aquest criteri garanteix que cap unitat territorial no redueix el nombre de places actuals.



Previsió d'increment de places el 2030 i el 2040. Centres residencials per a gent gran

Regió social	2024				2030				2040			
	Població actual de 65 anys i més amb grau II i III de dependència (1)	Total places actuals (2)	Places necessàries per cada 100 persones entre població de referència (3)	Previsió increment places en curs 2024 (4)	Projecció 2030 població de 65 anys i més amb grau II i III de dependència	Proposta increment places 2024-2030	Total places acumulades el 2030 (5)	Places per cada 100 persones entre població de referència el 2030	Projecció 2040 població de 65 anys i més amb grau II i III de dependència	Proposta increment places 2024-2040	Total places acumulades el 2040	Places per cada 100 persones entre població de referència el 2040
Barcelona	26.328	9.334	39,14%	129	28.426	3.206	12.540	44,12%	31.907	4.742	14.076	44,12%
Barcelona Metro nord	28.657	12.118	45,25%	1.023	37.390	5.566	17.684	47,30%	48.763	9.715	21.833	44,77%
Barcelona Metro sud	17.864	7.384	46,09%	542	21.990	3.343	10.727	48,78%	28.463	5.549	12.933	45,44%
Camp de Tarragona	7.240	3.605	52,39%	253	9.571	1.133	4.738	49,51%	12.526	2.086	5.691	45,43%
Catalunya central	7.941	3.580	50,15%	377	9.979	1.241	4.821	48,31%	12.741	2.186	5.766	45,26%
Comarques gironines	10.696	4.160	42,67%	337	13.584	2.163	6.323	46,55%	17.229	3.615	7.775	45,13%
Lleida, Alt Pirineu i Aran	7.956	3.324	46,65%	148	9.267	1.068	4.392	47,40%	11.518	1.797	5.121	44,46%
Terres de l'Ebre	4.659	1.413	33,12%	8	5.523	1.023	2.436	44,12%	6.650	1.521	2.934	44,12%
Catalunya	111.341	44.918	44,12%	2.816	135.728	18.744	63.662	46,90%	169.798	31.211	76.129	44,84%

(1) Segons dades del 2022 de l'Idescat i fonts pròpies.

(2) El desembre del 2023.

(3) Ràtio: places per cada 100 persones entre 65 anys i més amb grau II i III de dependència i amb la llista d'espera incorporada.

(4) A partir de Fons Next Generation i places de provisió.

(5) Total de places finançades pel DSO el 2030 amb la proposta d'increment incorporada.

* Plaça sempre fa referència a plaça residencial amb finançament del DSO (places concertades, col·laboradores, pròpies) i incloent-hi les PEV.

El municipi del Morell, en ser un municipi de menys de 20.000 habitants, pot integrar-se, segons la normativa Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, dins de l'Àrea Bàsica de Serveis Socials (ABSS), i és el Consell Comarcal del Tarragonès, ens local supramunicipal, qui presta els serveis socials amb les administracions locals.

"Article 34. Àrees bàsiques de serveis socials



- 1. Les àrees bàsiques de serveis socials són la unitat primària de l'atenció social a efectes de la prestació dels serveis socials bàsics.*
- 2. L'àrea bàsica de serveis socials s'organitza sobre una població mínima de vint mil habitants, prenent com a base el municipi.*
- 3. L'àrea bàsica de serveis socials ha d'agrupar els municipis de menys de vint mil habitants. En aquest cas, la gestió correspon a la comarca o a l'ens associatiu creat especialment amb aquesta finalitat.*
- 4. Els municipis de més de 20.000 habitants poden tenir més d'una àrea bàsica de serveis socials, en funció del nombre d'habitants i de les necessitats socials."*

A continuació, doncs, s'ofereix un resum de les principals conclusions per àmbits extrems de la Diagnosi de l'envelliment a l'Àrea Bàsica de Serveis Socials del Tarragonès (ABSS), elaborada al llarg de l'any 2023, relacionat amb la gent gran:

Demografia:

- Comarca envellida: la població major de 65 anys representa el 17,4% de la població. Tot i que la xifra és una mica inferior a la mitjana catalana del 19%, continua sent una comarca envellida, com ho és el país.
- Feminització de la vellesa: la proporció de dones per sobre de 80 anys és molt més gran que els homes, a causa de l'esperança de vida superior. A l'ABSS del Tarragonès, el 2022, 2 de cada 3 persones majors de 80 anys eren dones.
- Un 8% de les persones de més de 65 anys són nascudes a l'estranger, aquesta xifra està per sobre de la mitjana catalana 6,9%.
- Creixement natural: la tendència és decreixent davant el descens de la natalitat, i una proporció alta de gent gran.
- La projecció de població: per al 2033 hi ha una clara tendència a l'envelliment a la comarca amb una reducció significativa del tram d'edat de 30 a 50 anys.

Economia:

- Desigualtat en les rendes: tot i haver-hi una tendència a l'alça en les rendes dels majors de 65 anys a Catalunya, veiem com entre els municipis de la mateixa comarca les diferències a nivell de rendes són molt grans, i també dins del propi col·lectiu.
- Desigualtat econòmica per sexes: a tot Catalunya hi ha una clara diferència per sexes en l'import mitjà de les pensions retributives en detriment de les dones amb un 57,69% de diferència.
- Ingressos econòmics: el 3,1% de la població major de 65 anys a l'ABSS del Tarragonès percep pensions no contributives, una proporció una mica superior a la mitjana catalana, que és del 2,4%.



Aquestes pensions són considerablement més baixes que les contributives.

Formació:

- Més proporció d' educació secundària: la major part de la gent gran de l' ABSS del Tarragonès té un nivell d' instrucció d'educació secundària, i es va situar per sota de la mitjana catalana en estudis postobligatoris i universitaris.
- Diferències per trams d' edat: les persones de 65 a 74 anys, tenen clarament més estudis que aquells que tenen 75 o més anys.

Habitatge:

- Règim de tinença: gairebé el 90% de les persones majors de 65 anys tenen un habitatge en propietat a Catalunya. També és el grup d'edat que menys despesa té en habitatge, amb una mitjana de poc més de 300€ mensuals.
- Residències i Centres de dia per a la gent gran: a la comarca hi ha 6 residències amb un total de 538 places, però poc distribuïdes geogràficament.
- Solament els municipis de Roda de Berà, Creixell, els Pallaresos i Torredembarra compten amb places de residència. També hi ha 10 centres de dia que ofereixen 204 places per a l'atenció diürna, en vuit municipis i un d'ells és el Morell.

Principals reptes identificats:

- Millora del transport i la mobilitat: hi ha una manca de transport públic, especialment en àrees rurals, que faciliti la mobilitat de la gent gran i el seu accés als serveis.
- Millora de l'accessibilitat: malgrat les millores que hi ha hagut, l'accessibilitat a l'espai públic, habitatges i serveis específics per a la gent gran continuen sent un problema en molts casos.
- Adaptació a noves realitats: cal adaptar-se a les noves realitats de la vellesa, que presenta moltes cares, i poder aprofitar millor el capital humà de la gent gran.
- Dotació de recursos a professionals: hi ha una mancança entre els recursos disponibles per a la xarxa de professionals d' atenció domiciliària i serveis de salut mental i emocional.
- Augment de l'oferta de residències: hi ha poca oferta de residències i centres de dia propers, i les llistes d'espera són altes.
- Desenvolupament d'alternatives habitacionals: s' han d'estudiar projectes de cohabitatge i de llars intergeneracionals per a diversificar les opcions habitacionals per a gent gran amb diferents graus d' autonomia.
- Afrontar l'aïllament i la soledat: combatre l'aïllament i la solitud no desitjada és un altre dels reptes, sobretot en entorns rurals amb aïllament físic.



- Reducció de la bretxa digital: les persones grans es troben amb dificultats per a realitzar tràmits i comunicacions digitals, especialment en temes bancaris.
- Implementació de centres de serveis: s'ha d'estudiar la creació de centres de serveis on no sigui possible un centre de dia, per atendre millor les necessitats de la gent gran en zones disseminades.
- Fomentar la participació comunitària: cal promoure la participació de la gent gran i potenciar espais comunitaris amb activitats intergeneracionals. Les entitats no tenen relleu generacional a les juntes hi ha poca implicació de la gent gran més jove.
- Donar a conèixer els serveis: cal millorar les comunicacions entre l'administració i la ciutadania perquè es coneguin els recursos que s'ofereixen.
- Potenciar el treball transversal: s'ha de millorar la coordinació entre serveis, conèixer millor els recursos existents i mancomunar serveis replicant bones pràctiques d'altres municipis.

Amb totes les dades extretes de la diagnosi el Pla Estratègic Envel·liment Zero de l'ABSS del Tarragonès 22-25 consisteix en:

Eix 1. TRANSVERSALITAT EN L' ADMINISTRACIÓ LOCAL

Aquest eix prioritza la coordinació entre el personal tècnic, polític i els agents del territori per a desenvolupar polítiques eficients i coordinades en l'àmbit de la gent gran. La col·laboració entre administracions, entitats socials i ciutadania ha de permetre optimitzar els recursos, evitar duplicitats i garantir una atenció integral i inclusiva que respongui a les necessitats reals de la gent gran.

Repte

1.1. Potenciar una administració local que treballi de forma més transversal en relació a la gent gran

Accions del Pla

- 1.1.1. Establir estratègies i accions conjuntes a partir dels espais de coordinació estratègica tècnica i política a la comarca.
- 1.1.2. Compartir els recursos existents per a la gent gran entre el personal tècnic del Tarragonès.
- 1.1.3. Dinamitzar i adaptar els espais municipals per promoure l'envelliment actiu.
- 1.1.4. Promoure la coordinació entre administracions i organitzacions per a impulsar iniciatives d'envelliment actiu.

Eix 2. PROJECTES COMUNITARIS A LA COMARCA

Aquest segon eix té com a objectiu promoure les capacitats personals i la socialització de la gent gran a través de vincle comunitari. Es posa èmfasi en la necessitat d'enfortir la cohesió social a la comarca, fonamentalment la seva participació activa en projectes comunitaris que estimulin les seves habilitats personals, emocionals i socials.



Repte

2.1. Dissenyar projectes comunitaris transversals als municipis conjuntament amb els altres agents.

Accions del Pla

2.1.1. Creació de xarxes de suport per pal·liar les necessitats de la gent gran, i amb el voluntariat com a element prioritari dins del projecte "Bon veïnat".

2.1.2. Creació de projectes intergeneracionals en els diferents municipis en funció dels interessos i potencialitats de la seva població.

Eix 3. PARTICIPACIÓ EN LA VIDA PÚBLICA

L'objectiu d'aquest eix és fomentar la participació de la gent gran en tots els àmbits de la vida comunitària. Els espais representatius on les persones grans puguin expressar les seves opinions i necessitats és clau per a assolir aquest propòsit.

Repte

3.1. Donar suport a les entitats i al seu vessant comunitari.

3.2. Potenciar els consells de ciutadania.

Accions del Pla

3.1.1. Crear un servei de suport a la creació i funcionament d'entitats.

3.2.1. Potenciar el Consell Consultiu de la Gent Gran del Tarragonès amb més funcions.

3.2.2. Realitzar una jornada tècnica anual amb els membres de les entitats del Consell Consultiu.

Eix 4. MUNICIPIS AMIGABLES PER A LA GENT GRAN

Aquest eix se centra a garantir que totes les persones grans de l' ABSS del Tarragonès tinguin accés als serveis i recursos necessaris per a viure amb dignitat, autonomia i benestar, superant les barreres.

Repte

4.1. Potenciar l'accessibilitat per a tota la ciutadania.

Accions del Pla

4.1.1. Impulsar marxes veïnals perquè l'espai públic estigui adaptat a les necessitats de la gent gran.

4.1.2. Difondre i potenciar els serveis existents per a reduir la bretxa digital, com els punts Omnia.

Seguint a Pilar Rodríguez Rodríguez (2025), blog "Longevitat fructífera", ens indica que durant anys hem utilitzat el terme "envelliment" per a referir-nos, com és conegut, tant a la tendència de canvi demogràfic que s' està experimentant a les poblacions d'arreu del món, com al procés natural que afecta amb el pas del temps a tots els éssers vius.

En la seva primera accepció, l' envelliment poblacional és degut a l'increment de la esperança de vida, a la caiguda de la natalitat i a l'impacte que els moviments migratoris tenen sobre els canvis en les piràmides d'edat dels



diferents territoris o països. Així mateix, es produeixen bretxes en l'evolució demogràfica quan ocorren catàstrofes, com una guerra o una pandèmia. Per la seva banda, l'envelliment individual relatiu a les persones es refereix a la disminució gradual i progressiva de les capacitats físiques i mentals i a un major risc de contraure determinades malalties a mesura que avança la nostra edat, tot això produït per l'acumulació de danys moleculars i cel·lulars.

Hi ha un altre terme, ens segueix dient l'autora, "longevitat", que partint de la seva conceptualització més etimològica (vida llarga o prolongada), assenyalava com a clau el factor relacionat amb el creixement progressiu de l'esperança de vida humana, i ens convida a reflexionar sobre com aquest fenomen afectarà (està afectant ja) moltes dimensions de la nostra societat. Gran part de les transformacions que estan ocorrent són degudes a la difuminació o ruptura de les etapes en què s'havia vingut categoritzant la vida en relació amb tres trams d'edat (< 18 anys = estudi, 18-65 anys = professió, > 65 anys = jubilació), que ja no es corresponen en absolut amb els canvis esdevinguts: l'etapa juvenil s'estén ara fins als 30 o més anys; l'entrada en l'esfera laboral es retarda i la sortida ha iniciat també un retrocés. Mentrestant, el temps viscut i el que podem assolir en temps de jubilació cada dia és més prolongat.

L'impacte de la longevitat repercuteix en l'esfera laboral, la salut, l'educació, la l'economia, el consum, els rols de gènere, la immigració, l'habitatge, els serveis socials, la tecnologia, l'accessibilitat en tots els camps (física, cognitiva, urbanisme, transport, participació social), l'ètica... I, tot i que es van donant petits passos en les respostes, en la seva majoria aquestes són individuals, les quals no són ni seran suficients per a comprendre primer i actuar després davant d'un fenomen que està transformant radicalment la nostra societat i en el qual l'actuació política, juntament amb el conjunt de les entitats i agents socials, és clau per a acomodar de manera positiva i democràtica els canvis que està produint aquesta revolució gris, que és comparable en amplitud a la que van iniciar les dones al segle XIX.

Ens continua explicant Pilar Rodríguez Rodríguez, que considerem que la longevitat és un fet positiu que està ple d'oportunitats i, per això, rebutgem frontalment termes com "el tsunami gris", el qual "evoca una visió atterradora, una ona de vells que ve a saturar els sistemes sanitaris i socials i a xuclar la riquesa de les noves generacions" (Ashton Appelwhite). Per ella, indica, que s'ha de parlar, entre d'altres, de qüestions com l'edat per l'edat, el rol social que hagin d'ocupar i no ocupen la gent gran, o la conveniència d'adoptar preventives dels factors de risc que desencadenen malalties i situacions de fragilitat o dependència que poden ser evitables. En aquest últim sentit, s'estén per tot el món un vocable relacionat amb la salut pública (la "gerociència"), l'objectiu de la qual és alentir l'envelliment, com a mètode de prevenció primària més eficaç, sent el seu propòsit principal incrementar l'esperança de vida lliure de discapacitat per a poder viure durant més anys amb bona salut.



Fent propis els "Principis de les Nacions Unides a favor de les persones d'edat":

- Respecte a la persona gran i defensa dels seus drets.
- Integració social de la gent gran, transmetent una imatge positiva i realista de l'envelliment.
- Solidaritat i cohesió social, fomentant la participació de les persones majors en tots els àmbits de decisió.
- Defensa de la igualtat de totes les persones grans en l'accés dels serveis públics, en criteris basats en el principi de subsidiarietat i en la d'atenció integral.
- Manteniment de l'autonomia de la persona gran, intentant frenar els processos involutius o minorar-ne les conseqüències.
- Permanència de la persona gran en el seu medi habitual i, si això no fos possible, oferir alternatives dignes de qualitat.
- Corresponsabilitat en l'atenció i en les cures de la gent gran afavorint la implicació familiar, el suport informal i el foment del voluntariat.
- Anàlisi dels recursos existents per racionalitzar, rendibilitzar i redistribuir, si s'escau, les despeses d'atenció.
- Flexibilitat en la planificació per a adequar els recursos a l'evolució de les necessitats.
- Transversalitat en l'atenció superant la parcialització de competències entre les institucions, departaments i nivells d'atenció.

Seguint el "Llibre blanc de la gent gran amb dependència" de la Generalitat de Catalunya (2002), la longevitat és una de les característiques de les societats més desenvolupades. La baixada de la natalitat i la reducció de la mortalitat són dos dels factors clau per a entendre l'augment del pes de la gent gran, però s'ha de tenir present que el procés d'allargament de la vida que s'està produint és determinat bàsicament per a la millora de les condicions en què viuen les persones i pels avenços produïts en el món de la sanitat.

Tot i que aquest creixement de la població gran suposa i suposarà un important increment de les necessitats específiques d'atenció social i sanitària a les persones grans, no cal oblidar que la majoria de persones de més de 65 anys arriben cada vegada amb més salut psíquica i física, i que la pèrdua d'autonomia es va retardant progressivament.

Cada vegada més, les persones grans són actives: realitzen activitats culturals, esportives, accedeixen al món del turisme, participen en xarxes associatives.

Paradigma de l'envelliment actiu, dels quals s'han de derivar els criteris d'intervenció tant en la seva organització, com en els programes i activitats, posant sempre en el centre la persona i el seu empoderament:



- Reconèixer l' autonomia i la competència de la persona gran.
- Concebre la participació social de les mateixes com una contribució necessària i insubstituïble per al conjunt de la societat.
- Entendre la promoció de l' envelliment actiu com una estratègia clau per prevenir les situacions de dependència en la gent gran.
- Defensar la inclusió social de la gent gran.

Seguint les consideracions d'investigadors de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona en "Les polítiques d'envelliment actiu en l'Estat Espanyol (2002-2012): ¿Promovent la ciutadania i la participació de la gent gran?", la transformació dels rols de l'home i la dona, una societat del coneixement que requereix processos de formació al llarg de tota la vida, així com una esperança de vida més llarga, generen formes innovadores de producció, de relacionar-se i de viure que desdibuixen els cicles de la vida i els límits entre les edats i fan que l' envelliment aparegui com un moment d'oportunitat en trajectòries de vida cada vegada més diverses.

D'altra banda, aquests canvis generadors d'instabilitat en l'entorn laboral i familiar, fan que els espais de socialització i les estructures de suport a la gent gran es tornin més fràgils i canviants, cosa que fa que les desigualtats acumulades i els riscos d'exclusió social puguin impedir a la gent gran l'exercici ple de la seva ciutadania.

Tot això ha provocat l'obsolescència de l'enfocament fordista, basat a considerar les persones grans, a partir de certa edat, com a persones improductives, com a objectes de cura i atenció. És a dir, que l'envelliment de la població, així com la nova realitat de la gent gran, plural i heterogènia, és substancialment diferent a la imatge tradicional de la vellesa.

Amb tot això, les polítiques públiques s'enfronten al repte de donar resposta a creixents demandes de participació, autonomia i benestar per part de la gent gran.

Es requereix de nous enfocaments que, partint del principi d'igualtat, siguin capaços d'incorporar la diversitat de les persones en totes les etapes de la vida, i promoure el seu empoderament, la plena ciutadania activa i reconeixin i facilitin les seves aportacions a la societat.

Històricament les polítiques desenvolupades per a la gent gran no han donat una resposta adequada a aquests reptes. Han tingut la tendència a plantejar-se de forma assistencial, homogènia i predominantment sectoritzada, considerant la persona gran com a improductives i més com a objectes d'atenció que com a subjectes actius de decisió. En aquest sentit, la introducció del paradigma d' envelliment actiu per part de l'OMS el 2002 va



obrir la porta a l'elaboració d'un altre tipus de polítiques de caràcter més positiu i integral.

Es parteix de la hipòtesi que en termes generals les polítiques públiques desplegades per a la promoció de l'envelliment actiu, si bé constitueixen un canvi positiu enfront d'anteriors enfocaments més assistencialistes, requereixen de més esforços per a posar al centre l'enfortiment de l'autonomia i l'empoderament de la gent gran.

El model d'envelliment actiu proposat per l'Organització Mundial de la Salut i presentat al document "Envelliment actiu: un marc polític" com a contribució a la II Assemblea de les Nacions Unides sobre l'Envelliment celebrada a Madrid el 2002, es defineix com el "procés d'optimització de les oportunitats de salut, participació i seguretat per tal de millorar la qualitat de vida de les persones que envelleixen" (OMS, 2002). Esmentar en relació a l'Organització Mundial de la Salut "La Dècada del Envelliment Saludable (2021-2030), ofereix l'oportunitat d'unir governs, la societat civil, els organismes internacionals, els professionals, les institucions acadèmiques, els mitjans de comunicació i el sector privat, al voltant de deu anys d'acció concertada, catalitzadora i de col·laboració per a millorar les vides de la gent gran, les seves famílies i les comunitats en les quals viuen.

La població envelleix a tot el món amb més rapidesa que en el passat, i aquesta transició demogràfica afectarà gairebé tots els aspectes de la societat. El món s'ha unit al voltant de l'Agenda 2030 per al Desenvolupament Sostenible: tots els països i parts interessades s'han compromès a no deixar ningú desatès i s'han proposat garantir que totes les persones puguin realitzar el seu potencial amb dignitat i igualtat i en un entorn saludable.

Es necessita urgentment un decenni d'acció mundial concertada sobre el Envelliment Saludable. Al món hi ha ja més de mil milions de persones que tenen 60 anys o més, la majoria d'elles en països d'ingressos baixos i mitjans. Moltes d'aquestes persones no tenen tan sols accés als recursos bàsics necessaris per a una vida plena i digna. Moltes altres s'enfronten a nombrosos obstacles que els impedeixen participar plenament en la societat

Seguint Teresa Martínez Rodríguez, citada en el treball del Govern del Principat d'Astúries (2006), el paradigma de l'envelliment actiu detalla l'entramat de condicions del mateix (culturals, sexuals, socials, econòmics, conductuals, personals, entorn físic, sanitat i serveis socials) sobre els quals s'han d'articular mitjans i actuacions de cara a afavorir i potenciar una forma positiva d'envellir. Condicionants a tenir en compte tant des d'una dimensió individual (responsabilitat en l'autocura) com des d'un disseny de polítiques integrals.



L'envelliment actiu es presenta com un assumpte per al conjunt de la ciutadania i no només per a les persones de major edat, i especialment, que evita la repetida dissociació entre les polítiques preventives per a les persones majors "sanes" i les dirigides a la població major dependent.

Seguint encara a Teresa Martínez els treballs realitzats al voltant de l'"empowerment" (donar poder) i que pot ser utilitzat com a concepte multidimensional, que és, des de diferents accepcions com capacitar, formar, visibilitzar, afavorir la presa de consciència o desenvolupar l'autodeterminació dels individus o grups.

El treball des de l'"empowerment" presenta dos nivells: individual, el desenvolupament del poder de cada individu, en aquest cas com a persona gran en el seu context social, i un altre grupal o social, el desenvolupament del poder de les persones grans en els diferents contextos grupals i comunitaris (contextos que poden variar des d'un centre de majors fins al conjunt de persones majors d'una comunitat autònoma o de país).

Segons aquesta autora envellir bé consisteix bàsicament en quatre coses:

- **Envellir amb salut:** cal que la persona gran mantingui un nivell adequat d'activitat física, mental i social. Per això és important el desenvolupament de polítiques de salut preventives que impulsin programes que fomentin aquest tipus d'hàbits saludables.
- **Envellir amb seguretat:** cal que la persona quan envelleix sàpiga que, quan ho necessiti, es trobarà amb suports i que aquests, a més, podran ser escollits. Per això és important crear recursos socio-sanitaris suficients i adaptats a les necessitats i als estils de vida diferents de les persones.
- **Envellir amb rol social:** cal que les persones se sentin reconegudes pels altres. És important que s'impulsin polítiques integrals on les persones grans tinguin un rol social visualitzat i reconegut per la societat i hi pugui participar activament.
- **Envellir amb il·lusió:** cal que la persona continuï tenint i gaudint de projectes propis. És important crear espais i programes que facilitin a les persones concebre aquesta necessitat i endegar el seu temps de forma gratificant i significativa.

També, segons Mercè Pérez Salanova, citada en el treball Govern del Principat d'Astúries (2006), cal captar la diversitat i reconèixer la singularitat de cada persona gran, comprenent els components comuns i alhora la seva diferent plasmació, requerint un major esforç d'atenció, però també permet que l'activitat dels professionals sigui menys estereotipada i per tant més creativa. Per a ella la incorporació de la perspectiva generacional permet accedir a una comprensió més precisa de les persones grans en l'etapa vital de la vellesa, permet una inscripció dels aspectes compartits per subjectes singulars, ofereix algunes claus per entendre els recorreguts vitals efectuats i



també l'actualitat, així com complementar-se amb altres, les particulars de cada context, de cada grup humà i, en definitiva, de cada individu.

Necessitem reconèixer el passat de les persones, de les institucions, dels entorns, si pretenem dissenyar intervencions que incorporin la diversitat existent entre les persones, les institucions i els entorns.

La perspectiva generacional és insuficient si no s'articula amb la relativa al gènere. Les vides dels homes i dones grans no han estat idèntiques, han transcorregut en les mateixes èpoques, però en condicions i amb característiques que difereixen entre si. Les formes en què els homes i les dones viuen la vellesa i enfronten els seus canvis es manifesten en múltiples aspectes de la vida quotidiana, i també pel que fa a la participació.

El nombre creixent de persones grans en les estructures de la població planteja a la societat les necessitats d'adaptar-se a una nova realitat, una nova realitat en el present que es projecta al futur.

Com ja hem dit, durant dècades la tendència predominant ha estat considerar la vellesa com una etapa que s'analitzava des de la lògica del dèficit, de la disminució, com absència de, mancança de o manca de, la vellesa associada a la posició de passivitat o de dependència social.

Per a aquesta autora en considerar la lògica individual podem apreciar l' heterogeneïtat existent entre les persones grans i plantejar-nos com aquesta heterogeneïtat es pot plasmar en els processos de participació, i també com resulta ser una clau per facilitar i estimular el seu desenvolupament.

Vivim en entorns que es transformen i en una època de canvis, època i entorns que afecten tots els grups d'edat. La perspectiva "Una societat per a totes les edats" promoguda per Nacions Unides en convocar el 1999 Any Internacional de la Gent Gran, permet pensar en la dinàmica social en termes d'interrelació entre els diferents grups d' edat en lloc de considerar aquesta dinàmica social de forma fragmentada, com una sèrie de segments.

Necessitem enfocaments que ens permetin entendre l'envelliment com el resultat de canvis, inscrit en contextos canviants i alhora generador de canvis, per la qual cosa ens convé disposar d'enfocaments connectius i dinàmics (Pérez Salanova, 2002).

Enfocaments connectius que ens permetin comprendre l' envelliment en relació amb els diferents àmbits de la vida quotidiana i que permetin reconèixer les diferents interrelacions. D'aquesta manera poden tenir cabuda qüestions tan variades com el funcionament de les ciutats, el disseny de l'habitatge, la configuració del mercat laboral, la perspectiva digital o l' organització del sistema sanitari i dels serveis socials. Enfocaments dinàmics que abordin l' envelliment, lligat a les modificacions que tenen lloc en



diferents esferes i a les transformacions en els comportaments i en les formes de vida. Es refereix a modificacions que es produeixen tant en l'estructura i en la dinàmica de les famílies, en l'organització del treball, en les formes de lleure o en els estils de consum com aquelles que tenen lloc en relació amb la política o l'economia.

El reconeixement de l'heterogeneïtat facilita també un altre reconeixement als de les capacitats de la gent gran. Pensar en termes de capacitació, tal com preconitza l'Organització Mundial de la Salut en la formulació del paradigma "Envel·liment Actiu" (OMS 2002) resulta més coherent quan, a més de la diversitat entre la gent gran, visualitzem les seves habilitats, experiències i les aportacions que realitzen o que poden realitzar. Estimular la participació permet que les persones grans expressin les seves capacitats i que els entorns les visualitzin.

Per tot això, per a aquesta autora, és important analitzar el funcionament de les organitzacions, i detectar els seus comportaments burocràtics i/o participatius, per poder captar quins aspectes estan contribuint a promoure la creativitat i autonomia i quin contribueixen a afavorir la passivitat. Sovint, aquest tipus d'anàlisi constitueix una excel·lent oportunitat per a alertar sobre l'atribució d'actituds i comportaments de la gent gran al seu desinterès o la seva posició de rebuig cap a noves propostes.

Subscrivint les idees apuntades anteriorment, Lourdes Bermejo García (2010), també ens diu que el perfil cada vegada més heterogeni de la gent gran, la gran pluralitat de les seves inquietuds, expectatives, experiències prèvies, necessitats... ens planteja la necessitat de diversificar l'oferta d'intervencions i activitats.

Per aconseguir integrar l'envelliment actiu als centres es veuran afectats tres àmbits: la cultura organitzativa de la pròpia institució, el personal (anàlisi de la nostra forma actual de treball, la recerca d'un nou rol i la necessària capacitació i motivació per al mateix) i per últim la forma de participar, de comunicar-se, d'interactuar les pròpies persones usuàries als centres. Les persones grans han

de ser els veritables protagonistes del canvi que ha de suposar la posada en pràctica de l'empowerment.

De les característiques pròpies de cada grup de majors dependrà la forma d'anar avançant en aquest llarg i estimulants procés d'atorgar el protagonisme.

Aquesta autora també destaca que cada vegada hi ha més evidències de la interacció biopsicosocial de la persona en relació al seu benestar i per il·lustrar aquesta interdependència recorda algunes evidències que remarquen la importància de les relacions interpersonals:



- L'aïllament és un factor de risc per a la salut.
- El suport social, tant emocional com instrumental, pot tenir efectes rellevants per a la salut, tots dos són predictors de la funció neuroendocrina, regulació dels cicles hormonaals i en general de tots els òrgans i sistemes.
- Sabem que no existeix un tipus de suport (emocional o instrumental) més efectiu que un altre. La seva efectivitat depèn de l'apropiat que sigui per a cada persona.

Per tant, les intervencions socioeducatives ens ofereixen oportunitats per mobilitzar àrees cognitives, sempre encaminat a millorar la salut integral de la gent gran, en la mesura que són capaços de promoure la seva autonomia i de prevenir la dependència.

La participació social és molt important per a l'individu perquè l'activitat en general, i l'activitat en particular, tenen un benefici positiu en la salut, i concretament, tornant a seguir Teresa Martínez Rodríguez, el sentir-se reconegut i valorat pels altres exerceix una influència molt positiva en l'autoestima. La valoració que un té sobre si mateix, al seu torn, es relaciona amb l'equilibri psicològic i amb bon estat d'ànim. Des de l'òptica d'una societat intergeneracional, diversa i cohesionada, s'entén i es defensa que tot grup social contribueix a equilibrar i enriquir una societat.

L'enfocament de l'animació sociocultural (Berzosa, 2000; Bermejo, 2004) ens ajudarà a avançar en la millora de la participació social, analitzant: el voler, el poder i el saber.

És important tenir en compte que cal captar l'heterogeneïtat del col·lectiu de gent gran.

Seguint Mercè Pérez Salanova, Govern d'Astúries (2006) s'ha de tenir en compte en relació a la participació de la gent gran en una perspectiva de desenvolupament comunitari:

- Ser promotors de processos de participació.
- Relació amb grups de gent gran.
- Proporcionar ànims i suport a la persona gran per afrontar les seves preocupacions.
- Treball i suport al desenvolupament de grups.
- Treballar pel desmuntatge d'estereotips.
- Donar importància als coneixements derivats de l'experiència com a recurs.
- Treballar amb la gent gran.
- Promoure noves possibilitats d'implicació.
- Treballar temes específics de gent gran i incorporar temes, activitats que concerneixen la comunitat.



- Obertura a més persones grans, a altres grups d'edat i altres modalitats de participació.

La ciutadania més gran té un conjunt de necessitats i drets que cal satisfer i impulsar per a esdevenir persones autònomes i lliures. S'estructuren en dues dimensions. D'una banda, les necessitats materials bàsiques: alimentació, habitatge, salut, seguretat... D'altra banda, les necessitats d'afecte, relació i amistat, de formació, d'autoestima i creativitat, de participació activa en la comunitat. D'acord amb aquesta doble perspectiva, els serveis municipals de benestar social adreçats a la gent gran han d'incorporar un ampli ventall de programes amb capacitat d'atendre expectatives materials i relacionals, personals i col·lectives, de benestar bàsic i de benestar emocional, de qualitat de vida individual i de participació comunitària.

Acabar aquest apartat, tornant a seguir María Teresa Martínez Rodríguez (2011), fent referència al model d'Atenció Centre en la Persona el qual es fonamenta des de les següents bases i que hauria de ser el model en el qual s'hauria de basar el servei de residència assistida:

1. Parteix de l'escolta de les preferències i desitjos de les persones i del reconeixement del dret a la seva autodeterminació.
2. És refrendada per l'ètica, partint del reconeixement de la dignitat de les persones i tenint com a marc de referència els principis de la bioètica.
3. Està al costat de les principals declaracions i recomanacions que emanen de diferents normatives i consensos internacionals.
4. S'orienta i nodreix del coneixement científic, integrant les preferències de les persones i el respecte a les mateixes amb les intervencions basades en l'evidència que han demostrat benefici terapèutic per a la gent gran.

Els models d'atenció centrats en la persona, busquen harmonitzar els sistemes organitzatius dels serveis amb les preferències i desitjos de les persones que necessitin atenció o cures.

Des d'aquest enfocament la gestió és un mitjà que s'ha de supeditar a objectius relacionats amb la qualitat de vida de les persones.

Principis:

- El reconeixement de cada persona com ser singular i valuós, el coneixement de la biografia, l'aposta per a afavorir l'autonomia de la gent gran, la interdependència d'aquestes amb el seu entorn social o la importància dels suports.
- És un enfocament holístic en l'atenció des del respecte i la individualització, permetent la negociació en l'atenció, oferint escollir



en la relació terapèutica i empoderant a les persones perquè s'impliquin en les decisions relacionals amb la seva atenció.

Decàleg:

- Totes les persones tenen dignitat.
- Cada persona és única.
- La biografia és la raó essencial de la singularitat.
- Les persones tenen dret a controlar la seva pròpia vida.
- Les persones amb greu afectació cognitiva tindran també dret a exercir la seva autonomia.
- Totes les persones tenen fortaleses i capacitats.
- L' ambient físic influeix en el comportament i benestar subjectiu de les persones.
- L' activitat quotidiana té gran importància en el benestar de les persones.
- Les persones són interdependents.
- Les persones són multidimensionals i estan subjectes a canvis.

Tot aquest ventall de dades evolutives quantitatives i qualitatives, juntament amb serveixen per a poder dissenyar polítiques d'actuació intersectorials i interdisciplinàries adaptades a les necessitats i característiques per a cada perfil de persona gran, partint de l' anàlisi de la realitat actual i de les previsions de d' evolució futures.

3. CONCLUSIONS: NECESSITATS DETECTADES, IMPACTE SOCIAL I PROPOSTA.

Com ha quedat palès en el present informe de justificació en relació a l'establiment del servei de residència assistida en el municipi del Morell, en els darrers anys s'observa un augment progressiu de l'envelliment de la població, amb un increment significatiu del nombre de persones majors de 65 anys, presentant situacions de dependència física, cognitiva o social. Aquest fenomen comporta una major demanda de **serveis assistencials especialitzats**, especialment en aquells casos en què l'atenció domiciliària o el suport familiar resulten insuficients.

A més, els canvis en l'estructura familiar, la reducció de la xarxa de cures informals i la incorporació plena dels familiars cuidadors al mercat laboral generen una **necessitat creixent de recursos residencials** adequats i accessibles.

Les necessitats detectades en l'anàlisi de la realitat social posa de manifest:

- Insuficiència de places de residència assistida en relació amb la demanda existent.
- Existència de persones dependents en situació de vulnerabilitat.



- Necessitat de recursos que ofereixin **atenció integral**, incloent atenció sanitària, suport psicològic, atenció social i activitats de promoció de l'autonomia personal.
- Demanda de serveis de qualitat que garanteixin la dignitat, seguretat i benestar de les persones usuàries.

La creació d'aquest servei de residència assistida es justifica com una resposta adequada i necessària per:

- Garantir una atenció continuada i professional a persones amb diferents graus de dependència, basant-nos en el model d'atenció centrat en la persona.
- **El model de residències per a persones grans han d'acostar-se al model de llar, col·locant a la persona en el centre**, que respecti les preferències i capacitats de decisió de la persona gran.
- A ser possible rebre l'atenció en la població de la seva residència habitual per a evitar el seu desarrelament.
- Afavorir l'autonomia personal, el manteniment de les capacitats físiques i cognitives i la seva socialització.
- Prevenir situacions de risc social.
- Donar suport a les famílies, alleugerint la càrrega assistencial i facilitant la conciliació familiar i laboral.
- Contribuir a la cohesió social i a la millora del sistema de serveis socials del territori.
- Potenciar l'envelliment actiu, l'empoderament de les persones gran, la seva participació activa i la seva autodeterminació.

L'impacte social esperat en la posada en funcionament del servei:

- Millora de la qualitat de vida de les persones residents.
- Reducció de situacions d'aïllament social i dependència no atesa.
- Creació de llocs de treball especialitzats en l'àmbit sociosanitari.
- Enfortiment de la xarxa de serveis socials i assistencials locals.

D'acord amb l'anàlisi exposada, es considera **socialment justificada i necessària** la creació d'un servei de residència assistida, ja que dona resposta a una demanda real i creixent, promovent l'atenció digna de les persones dependents i contribuint al benestar social general.

Per tot això, es considera oportuna la seva implantació dins del marc dels serveis per a la gent gran del municipi del Morell

Pel que fa a la determinació de la forma de prestació del servei, cal indicar que hauran de prevaldre els criteris que garanteixin una atenció adequada, digna i de qualitat a la gent gran, atenent de manera prioritària les seves necessitats, que han de constituir l'eix central de la prestació del servei. Així mateix, en l'anàlisi de les diferents formes de gestió la consideració de



críteris d'eficiència i sostenibilitat econòmica no haurien de prevaldre ni justificar una minva en la qualitat de l'atenció a les persones usuàries, ni ser una prioritat l'interès del benefici econòmic.

4. MARC LEGAL.

4.1. Legislació catalana

Estatut d'autonomia de Catalunya, 2006, DOGC núm. 4680, de 20 de juliol de 2006, BOE núm. 172, de 20 de juliol de 2006. *Article 18. Drets de la gent gran "Les persones grans tenen dret a viure amb dignitat, lliures d'explotació i maltractament, sense que puguin ser discriminats a causa de l'edat".*

Llei 16/1996 que regula la inspecció de serveis socials de Catalunya.

Llei 22/2000, de 29 de desembre, d'acolliment per a gent gran DOGC núm. 3304, de 12 de gener de 2001.

Llei 11/2001, de 13 de juliol, d'acolliment familiar per a gent gran, DOGC núm. 3437, de 24 de juliol de 2001, BOE núm. 206, de 28 d'agost 2001 .

Llei 18/2003, de 4 de juliol, de suport a les famílies, DOGC núm. 3926, de 16 de juliol de 2003, BOE núm. 189, de 8 d'agost de 2003 .

Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic, DOGC núm. 4691, de 4 d'agost de 2006, BOE núm. 201, de 23 d'agost de 2006 .

Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials de Catalunya, DOGC núm. 4990, de 18 d'octubre de 2007, BOE núm. 266, de 6 de novembre de 2007.

Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Llei 19/2020, d'11 d'octubre, d'igualtat de tracte i no discriminació.

[Decret 284/1996, de 23 de juliol, de regulació del Sistema Català de Serveis Socials.](#) DOGC núm. 2237 publicat el 31/07/1996

[Decret 394/1996, de 12 de desembre, pel qual s'estableix el règim de contraprestacions dels usuaris en la prestació de serveis socials i s'aproven els preus públics per a determinats serveis socials prestats per la Generalitat de Catalunya.](#) DOGC núm. 2294 publicat el 18/12/1996

[Decret 176/2000, de 15 de maig, de modificació del Decret 284/1996, de 23 de juliol, de regulació del Sistema Català de Serveis Socials.](#) DOGC núm. 3148 publicat el 26/05/2000



[Decret 182/2003, de 22 de juliol, de regulació dels serveis d'acolliment diürn de centres de dia per a gent gran.](#) DOGC núm. 3940 publicat el 05/08/2003

[Correcció d'errades al Decret 182/2003, de 22 de juliol, de regulació dels serveis d'acolliment diürn de centres de dia per a gent gran.](#) DOGC núm. 4087 publicat el 09/03/2004

Decret 142/2010, d'11 d'octubre, pel qual s'aprova la Cartera de Serveis Socials 2010- 2011

Decret 31/2014, d'11 de març, del Consell de la Gent Gran de Catalunya. DOGC núm. 6581, de 13 de març de 2014

Decret 205/2015, de 15 de setembre, del règim d'autorització administrativa i de comunicació prèvia dels serveis socials i del Registre d'Entitats, Serveis i Establiments Socials

Decret 69/2020, de 14 de juliol, d'acreditació, concert social i gestió delegada en la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública.

Resolució BEF/3622/2003, de 4 de novembre, per la qual es dona publicitat a l'Acord del Govern de 8 d'octubre de 2003, pel qual s'estableix la Carta de Drets i Deures de la Gent Gran de Catalunya. DOGC núm. 4021, d' 1 de desembre de 2003.

[Ordre de 15 de juliol de 1987, de desplegament de les normes d'autorització administrativa de serveis i establiments de serveis socials i de funcionament del Registre d'Entitats, Serveis i Establiments Socials, fixades al Decret 27/1987, de 29 de gener.](#) DOGC núm. 878, de 17/08/1987

[Correcció d'errades a l'Ordre de 4 de desembre de 1995, per la qual es regula el procediment d'accés al serveis socials i programes d'atenció a la gent gran, gestionats per l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials \(DOGC núm. 2141, pàg. 9335, de 13.12.1995\).](#) DOGC núm. 2268, de 14/10/1996

Ordre BSF/35/2014, de 20 de febrer, per la qual s'actualitzen els criteris funcionals dels serveis dels centres residencials per a gent gran de la Cartera de serveis socials

Ordre BSF/130/2014, de 22 d'abril, per la qual s'estableixen els criteris per determinar la capacitat econòmica de les persones beneficiàries de les prestacions de servei no gratuïtes i de les prestacions econòmiques destinades a l'atenció a la situació de dependència que estableix la Cartera de serveis socials, i la participació en el finançament de les prestacions de servei no gratuïtes. DOGC 29 d' abril de 2014, núm. 6612.



Resolució DSO/2883/2021, de 16 de setembre, per la qual s'inclouen a l'Ordre TSF/218/2020, de 16 de desembre, per a la provisió dels serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, els annexos que regulen les condicions d'execució i els criteris d'assignació per als serveis d'atenció diürna ocupacional per a persones amb discapacitat intel·lectual o física, de residència per a persones amb discapacitat intel·lectual i/o física, de residència assistida per a persones grans dependents i de centre de dia per a persones grans dependents.

Protocol marc i orientacions d' actuacions contra els maltractaments a la gent gran.

4.2. Legislació estatal.

Constitució Espanyola de 1978 i les seves modificacions: el 1992 per permetre el vot dels estrangers en eleccions municipals ([article 13.2](#)), el 2011 per incloure l'estabilitat pressupostària ([article 135](#)), i el 2024 per actualitzar la terminologia i drets de les persones amb discapacitat ([article 49](#)). Totes s' han realitzat pel procediment ordinari de l' article 167.

Article 50: "Els poders públics garantiran la suficiència econòmica als ciutadans durant la tercera edat, mitjançant pensions adequades i actualitzades periòdicament. Amb independència de les obligacions familiars, en el benestar mitjançant un sistema de serveis socials que atendran els problemes específics de salut, habitatge, cultura i oci".

Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local.

Llei 4/2005, de 22 d'abril, sobre els efectes en les pensions no contributives dels complements atorgats per les comunitats autònomes, BOE núm. 97, de 23 d'abril de 2005.

Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a persones en situació de dependència BOE núm. 299, de 15 de desembre de 2006

Reial decret llei 5/2013, de 15 de març, de mesures per afavorir la continuïtat de la vida laboral dels treballadors de major edat i promoure l'envelliment actiu, BOE núm. 65, de 16 de març de 2013.

Llei 39/2015, d'1 d'octubre de 2015, Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques.

Llei 40/2015, d'1 d'octubre de 2015, Règim Jurídic del Sector Públic.

Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.



Resolució de 2 de desembre de 2008, de la Secretaria d' Estat de Política Social, Famílies i Atenció a la Dependència i a la Discapacitat, per la qual es publica l' Acord del Consell Territorial del Sistema per a l' Autonomia i Atenció a la Dependència, sobre criteris comuns d' acreditació per garantir la qualitat dels centres i serveis del Sistema per a l' Autonomia i Atenció a la Dependència.

Resolució d'11 de desembre de 2017, de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat, per la qual es publica l'Acord del Consell Territorial de Serveis Socials i del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència, que modifica parcialment l'Acord de 27 de novembre de 2008, sobre criteris comuns d'acreditació per garantir la qualitat dels centres i serveis del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència.

5. BIBLIOGRAFIA.

Arqué Nueno, Virgínia (2025) <https://www.3cat.cat/3catinfo/falten-residencies-de-gent-gran-mes-de-18000-persones-esperen-placa/noticia/3376246/>

Associació Catalana de Recursos Assistencials. Estudi socioeconòmic de l'atenció per a les persones en situació de dependència a Espanya 2025. https://www.acra.cat/ca/informes-i-estudis_39991

Alfama, Eva; Canal Ramon; Cruells, Marta (?) Les polítiques d'envelliment actiu a l'Estat Espanyol (2002-2012): promovent la ciutadania i la participació de la gent gran?" Investigadors de l' Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona. Estudi "Envelliment actiu, ciutadania i participació".

Bermejo, L. (2010) Envelliment actiu i Activitats Socioeducatives amb Gent Gran. Madrid. Panamericana.

Berzosa (2000); Bermejo (2004) citat a: Govern del Principat d'Àstúries (2006) Els Centres Socials de Gent Gran com a espais per a la promoció de l'envelliment actiu i la participació social. Documents Tècnics (disponible online).

Diagnosi de l' envelliment a l' ABSS Tarragonès. Homologació 2023. Treball elaborat per Risell SCCL, amb el suport de l' equip del Departament de Benestar Social del Consejo Comarcal del Tarragonès. <http://www.tarragones.cat/benestar-social/img/diagnosi-de-lenvelliment-a-l2019abss-tarragones>.



Diputació de Barcelona (2012) Any Europeu de l'Envel·liment Actiu i Solidaritat entre Generacions. Guia d'Accions per a les administracions locals (disponible on-line).

Diari Ara. https://www.ara.cat/societat/catalunya-necessitara-80-000-noves-places-residencies-fins-2035_1_5537489.html

Generalitat de Catalunya (2002) Llibre blanc de la gent gran amb dependència. Repensar l'atenció de la gent gran amb dependència, 45 propostes de millora i 10 recomanacions (disponible on-line).

Generalitat de Catalunya (2024) Informe preliminar per a la planificació territorial dels serveis socials especialitzats d'atenció residencial i diürna a Catalunya (2030-2040), juny 2024 de la Generalitat de Catalunya, Departament de Drets Socials i Inclusió

Govern del Principat d'Astúries (2006) Els Centres Socials de Gent Gran com a espais per a la promoció de l'envelliment actiu i la participació social. Documents Tècnics (disponible on-line).

Govern d' Espanya. Ministeri de Sanitat. Envel·liment Saludable. <https://www.sanidad.gob.es/areas/promocionPrevencion/envejecimientoSaludable/activo/home.htm>

Idescat, a partir del Cens de població anual de l' INE. <https://www.idescat.cat/emex/?id=430957&lang=es>

Implementació i desenvolupament d'un model d'atenció basat en la planificació centrada en la persona, "Vostè decideix, nosaltres l'ajudem" (disponible on-line).

L'Onada (2008) Obtenció del 1r Premi ACRA dins la categoria d'Innovació de l'any 2008 atorgat per ACRA i lliurat per l'Honorable conseller primer SR. Josep Lluís Carod Rovira. El premi va ser pel projecte "Un Volta per la Vida" Programa d'intervenció en l'entorn (disponible on-line).

Martínez Rodríguez, M. Teresa (2011) L'atenció gerontològica centrada en la persona. Guia per a professionals de centres i serveis d' atenció a gent gran en situació de fragilitat o dependència. Vitòria: Departament d' Ocupació i Afers Socials. Govern del País Basc-Espanya (disponible on-line).

Organització Mundial de la Salut (2002) Envel·liment actiu: un marc polític.

Organització Mundial de la salut. La Dècada de l'Envel·liment Saludable 2021-2030 <https://www.who.int/es/initiatives/decade-of-healthy-ageing>





Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad.
<https://www.acnur.org/media/principios-de-las-naciones-unidas-en-favor-de-las-personas-de-edad>

Pla estratègic de l' envelliment zero de l' ABSS Tarragonès 22-25. Consell Comarcal del Tarragonès. Treball elaborat per Risell SCCL, amb el suport de l' equip del Departament de Benestar Social del Consell Comarcal del Tarragonès. <http://www.tarragones.cat/benestar-social/img/pla-estrategic-d2019envelliment-zero-de-l2019abss-tarragones-22-25>

Pérez Salanova, Mercè (2002) Intervenció psicopedagògica amb gent gran. Universitat Oberta de Catalunya.

Rodríguez Rodríguez, Pilar (2025) blog Longevitat fructífera.
<https://www.fundacionpilares.org/blog/longevidad-fructifera/>

El Morell, a data de la signatura electrònica

Xavier Tardiu Bonet
Secretari

Vicente Vayá Morte
Interventor

Cristina Figueras Gomis
Cap de Benestar Social

Document signat electrònicament

