

ESTUDIS
DE RECERCA
DIGITALS

13

Marc Vilalta Reixach (dir.)
Ricard Gracia Retortillo (dir.)
Ignasi Beltrán de Heredia Ruiz
Ramon Galindo Caldes
Alfredo Galán Galán
Josep Molleví Bortoló
Miquel Sigalat Navarro

La gestió mancomunada de serveis públics en l'àmbit supramunicipal a Catalunya



Generalitat de Catalunya
Escola d'Administració Pública
de Catalunya

La gestió mancomunada de serveis públics en l'àmbit supramunicipal a Catalunya

Equip investigador

Marc Vilalta Reixach (dir.)
Ricard Gracia Retortillo (dir.)
Ignasi Beltrán de Heredia Ruiz
Ramon Galindo Caldes
Alfredo Galán Galán
Josep Molleví Bortoló
Miquel Sigalat Navarro

Barcelona, desembre de 2016



Generalitat de Catalunya
**Escola d'Administració Pública
de Catalunya**

Aquest document és fruit d'una recerca promoguda a partir de la subvenció a treballs de recerca sobre l'Administració pública de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (resolució GRI/2844/2013, de 20 de desembre), i ha estat sotmès a una avaluació externa que n'ha validat el contingut i n'ha recomanat la publicació.



Aquesta obra està subjecta a llicència Creative Commons Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 3.0 Espanya (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>). Està permès de reproduir-la, distribuïr-la i fer-ne comunicació pública, sempre que es faci sense afany de lucre i se'n reconeguin explícitament les autores, i l'Escola d'Administració Pública de Catalunya com a editora de la publicació.

Títol del treball:

LA GESTIÓ MANCOMUNADA DE SERVEIS PÚBLICS EN L'ÀMBIT SUPRAMUNICIPAL A CATALUNYA

Col·lecció: Estudis de Recerca Digitals, núm. 13

Autors: Marc Vilalta Reixach (dir.), Ricard Gracia Retortillo (dir.), Ignasi Beltrán de Heredia Ruiz, Ramon Galindo Caldes, Alfredo Galán Galán, Josep Molleví Bortoló, Miquel Sigalat Navarro

© 2016, Marc Vilalta Reixach, Ricard Gracia Retortillo, Ignasi Beltrán de Heredia Ruiz, Ramon Galindo Caldes, Alfredo Galán Galán, Josep Molleví Bortoló, Miquel Sigalat Navarro

© 2016, Escola d'Administració Pública de Catalunya

Coordinació editorial: Servei de Recerca, Documentació i Publicacions de l'EAPC

Correcció lingüística: Laia Cabal Guarro

Maquetació: Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions

Primera edició: desembre de 2016

ISBN: 978-84-608-6406-6

DOI: 10.2436/10.8030.03.9

Aquest document digital és accessible al [web de publicacions de l'EAPC](#), dins la col·lecció [Estudis de Recerca Digitals](#).

Índex

| | |
|--|----|
| Capítol I. Introducció: la gestió mancomunada de serveis públics | 10 |
| I. Introducció | 10 |
| II. Delimitació de l'objecte d'estudi: el concepte de 'gestió mancomunada de serveis públics' | 15 |
| 1. La inexistència d'un concepte general sobre la gestió mancomunada de serveis públics | 15 |
| 2. Anàlisi del concepte <i>gestió mancomunada de serveis públics</i> | 17 |
| 2.1. Gestió de serveis públics. | 17 |
| 2.2. De forma mancomunada | 22 |
| 2.2.1. Les formes de gestió dels serveis públics | 23 |
| 2.2.2. La mancomunació com una forma de gestió dels serveis públics | 27 |
| 2.2.3. Característiques generals de les formes de gestió <i>mancomunada</i> | 29 |
| 2.2.3.1. Composició plural: el caràcter supramunicipal | 29 |
| 2.2.3.2. Caràcter voluntari | 31 |
| 2.2.3.3. La personalitat jurídica pròpia i la seva naturalesa jurídicopública | 35 |
| III. Recapitulació. | 39 |
| Capítol II. Metodologia | 40 |
| Capítol III. Estudi del règim jurídic de les fórmules de gestió mancomunada a Catalunya | 43 |
| I. Les mancomunitats de municipis | 43 |
| 1. Antecedents històrics de les mancomunitats de municipis i marc normatiu actual. | 43 |
| 2. Les mancomunitats de municipis a Catalunya | 48 |
| 2.1. Distribució territorial de les mancomunitats de municipis a Catalunya. | 48 |
| 2.2. La dimensió poblacional de les mancomunitats de municipis a Catalunya | 51 |
| 3. Concepte i característiques generals de les mancomunitats | 53 |
| 4. Procediment de constitució i dissolució de les mancomunitats. | 58 |
| 4.1. Procediment de constitució. | 58 |
| 4.2. Procediment de separació i dissolució de les mancomunitats | 63 |
| 4.2.1. Separació dels membres de la mancomunitat | 63 |
| 4.2.2. Dissolució de la mancomunitat | 65 |
| 5. Els estatuts de les mancomunitats | 66 |
| 6. Règim jurídic de les mancomunitats de municipis | 70 |
| 6.1. Àmbit territorial | 70 |
| 6.2. Objecte i competències de les mancomunitats | 72 |
| 6.2.1. La incidència de la LRSAL en aquesta matèria. | 73 |
| 6.2.2. La falta d'adaptació dels estatuts | 77 |

| | |
|---|-----------|
| 6.2.3. Les potestats de les mancomunitats. | 79 |
| 6.2.4. Les funcions de les mancomunitats catalanes | 80 |
| 6.3. Organització. | 85 |
| 6.4. Funcionament de la mancomunitat | 94 |
| 6.5. Règim econòmic | 95 |
| II. Els consorcis locals. | 98 |
| 1. Marc normatiu dels consorcis: evolució i regulació vigent. | 99 |
| 1.1. Marc normatiu estatal | 100 |
| 1.2. Marc normatiu autonòmic | 103 |
| 2. Els consorcis locals a Catalunya: dades de la seva implantació | 105 |
| 3. Concepte i naturalesa jurídica dels consorcis locals | 109 |
| 3.1. Característiques definidores del consorci local. | 110 |
| 3.2. La nova obligació d'adscripció dels consorcis: incidència en la seva naturalesa jurídica i abast del seu contingut | 117 |
| 3.2.1. Consideracions prèvies: el debat sobre la naturalesa jurídica del consorci com a entitat local. | 118 |
| 3.2.2. L'adscripció dels consorcis a una administració pública: consideracions generals i caràcter obligatori | 119 |
| 3.2.2.1. El caràcter obligatori de l'adscripció: els subjectes implicats | 120 |
| 3.2.2.2. Els criteris d'adscripció. | 123 |
| 3.2.2.3. Coordenades temporals de l'adscripció. | 125 |
| 3.2.2.4. Efectes de l'adscripció: determinació del règim jurídic aplicable al consorci. | 126 |
| 3.2.2.5. Dades sobre l'adscripció dels consorcis a Catalunya | 129 |
| 4. Constitució, modificació i dissolució de consorcis locals. | 131 |
| 4.1. Límits a la constitució de consorcis | 132 |
| 4.1.1. Requisits per a la constitució de nous consorcis | 132 |
| 4.1.2. Caràcter subsidiari del consorci respecte al conveni de col·laboració | 133 |
| 4.1.3. Límits derivats del redimensionament del sector públic local. | 133 |
| 4.2. Procediment de constitució de consorcis locals. | 134 |
| 4.3. Separació de membres, dissolució i liquidació dels consorcis locals | 138 |
| 4.3.1. Modificació dels consorcis. En particular, la separació de membres del consorci | 139 |
| 4.3.2. Dissolució i liquidació del consorci | 141 |
| 5. Els estatuts del consorci | 143 |
| 6. Objecte i competències dels consorcis locals | 147 |
| 6.1. Objecte i finalitats del consorci local | 147 |
| 6.2. La determinació de les competències dels consorcis locals | 149 |
| 6.2.1. Consideracions prèvies sobre l'exercici associat de competències locals | 149 |
| 6.2.2. La incidència de la LRSAL en les competències dels consorcis locals | 151 |

| | |
|--|------------|
| 6.3. Les competències i els serveis dels consorcis locals a Catalunya | 154 |
| 7. Organització i funcionament dels consorcis locals. | 157 |
| 7.1. Òrgans de govern dels consorcis locals | 157 |
| 7.2. La incidència de la LRSAL en relació amb els òrgans de govern i el personal directiu dels consorcis locals | 159 |
| 7.3. Els òrgans de govern i el personal directiu en els consorcis locals de Catalunya | 161 |
| 7.4. Funcionament intern i règim jurídic dels consorcis locals. | 163 |
| 7.5. El personal al servei dels consorcis locals | 165 |
| 7.5.1. Règim jurídic del personal dels consorcis locals: la incidència de la LRSAL. | 165 |
| 7.5.2. El personal dels consorcis locals de Catalunya | 167 |
| 8. El sistema de finançament dels consorcis | 169 |
| Capítol IV. Conclusions | 173 |
| I. La implantació territorial de les formes de gestió mancomunada a Catalunya. | 173 |
| II. Criteris de valoració de les formes de gestió mancomunada | 175 |
| 1. Principi de centralitat constitucional del municipi. | 176 |
| 2. El principi democràtic | 177 |
| 3. Principi d'eficàcia | 179 |
| 4. Flexibilitat en el seu règim jurídic | 181 |
| III. Quadre comparatiu de les formes de gestió mancomunada de serveis públics en l'àmbit supramunicipal a Catalunya | 183 |
| Bibliografia. | 184 |
| Annex 1. Metodologia. | 195 |
| Annex 2. Qüestionaris a les mancomunitats i consorcis | 201 |
| Annex 3. Mancomunitats i consorcis estudiats. | 213 |
| Annex 4. Índex de taules, gràfics i mapes. | 221 |

Abreviatures utilitzades

| | |
|-----------|--|
| art. | article(s) |
| BDGEL | Base de dades general d'entitats locals (Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques) |
| BOE | <i>Butlletí Oficial de l'Estat</i> |
| cap. | capítol |
| CE | Constitució espanyola de 1978 |
| CEAL | Carta Europea de l'Autonomia Local, feta a Estrasburg el 15 d'octubre de 1985 |
| coord. | coordinador(s) |
| DA | disposició addicional |
| DGAL | Direcció General d'Administració Local de la Generalitat de Catalunya |
| dir. | director |
| DOGC | <i>Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya</i> |
| DT | disposició transitòria |
| EAC | Estatut d'autonomia de Catalunya, Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya |
| ed. | editorial/edició |
| FEMP | Federació Espanyola de Municipis i Províncies |
| FJ | fonament jurídic |
| INAP | Institut Nacional d'Administració Pública |
| LBRL | Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local |
| LORJAGCat | Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya |
| LRJPAC | Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú |
| LRJPCat | Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya |
| LRSAL | Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local |
| LRSP | Llei 15/2014, de 16 de setembre, de racionalització del sector públic i altres mesures de reforma administrativa |
| LRJSP | Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic |
| MINHAP | Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques |
| núm. | número |
| núm. rec. | número de recurs |
| op. cit. | obra citada |
| p. | pàgina/es |
| PLGLC | Projecte de llei de governs locals de Catalunya |
| RDPT | Reglament de demarcació i població territorial dels ens locals, aprovat pel Reial decret 1690/1986, d'11 de juliol |
| ROAS | Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals, aprovat pel Decret 179/1995, de 13 de juny |

| | |
|---------|--|
| ROF | Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals, aprovat pel Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre |
| RJ | repertori jurídic Westlaw-Aranzadi |
| RSCL | Reglament de serveis de les corporacions locals, aprovat pel Decret de 17 de juny de 1955 |
| seg. | següent(s) |
| STC | Sentència del Tribunal Constitucional |
| STS | Sentència del Tribunal Suprem |
| TC | Tribunal Constitucional |
| TRLMRLC | text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril |
| TRLOCC | text refós de la Llei d'organització comarcal de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 4/2003, de 4 de novembre |
| TRRL | text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local, aprovat pel Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril |
| TS | Tribunal Suprem |
| TSJ | Tribunal Superior de Justícia |
| vol. | volum |

Capítol I.

Introducció: la gestió mancomunada de serveis públics

I. Introducció

La greu crisi econòmica que en els darrers anys ha afectat Espanya –i també bona part d'Europa– ha portat els diferents nivells de govern i administració en què s'organitza territorialment el nostre Estat a prendre consciència de la importància que té l'organització correcta de les estructures administratives en el desenvolupament de la seva activitat. Les enormes pressions financeres sobre la despesa pública, i també l'augment de les demandes i les aspiracions col·lectives dels ciutadans, han portat les diferents administracions públiques a revisar *com* gestionen les seves competències, amb la finalitat de racionalitzar i simplificar el seu funcionament i, d'aquesta manera, obtenir un millor aprofitament dels –escassos– recursos públics.

Aquesta percepció del canvi s'ha fet encara més visible en l'àmbit local, on l'extrema fragmentació i heterogeneïtat que caracteritza la nostra organització territorial,¹ així com la tradicional insuficiència financera i material dels municipis per prestar les seves competències² accentuen, encara més, el debat sobre la necessitat de modernitzar i reformar l'Administració local.

En termes generals, podem dir que aquesta discussió s'ha centrat en tres grans àmbits. En primer lloc, s'ha posat en relleu la necessitat de reordenar la nostra planta local, suprimint tots els municipis que, per la seva insuficient capacitat econòmica i de gestió, no poden prestar adequadament als ciutadans els serveis que legalment tenen assignats. Com és sabut, aquest debat no és nou, ja que en els darrers anys un sector rellevant de la doctrina científica espanyola ha destacat l'excessiu nombre de municipis existents i ha reclamat una revisió en profunditat del mapa municipal.³

-
1. En el cas de Catalunya, segons el Registre d'entitats locals de Catalunya, a la nostra comunitat autònoma hi ha actualment 947 municipis, la majoria dels quals (740) tenen menys de 5.000 habitants; destaca, a més, que d'aquests 947, 30 tenen menys de 100 habitants.
 2. En aquest sentit, per exemple, Martín Queralt recorda que, a dia d'avui, «seguimos careciendo de un sistema de financiación de las haciendas locales, ajustado al diseño que de las Entidades locales formula el texto constitucional». Juan MARTÍN QUERALT, «La participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas», a Santiago MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tom IV, Madrid, Ed. Iustel, 2011, p. 4098.
 3. Podem citar, per exemple, Sosa Wagner, que ha criticat l'anacronisme del nostre mapa municipal i ha defensat la supressió dels municipis que «no conservan de tales nada más que el nombre, convertidos en fantasmas de Administraciones sin población, sin servicios, sin recursos». FRANCISCO SOSA WAGNER, «Prólogo para españoles», a Luciano VANDELLI, *Transtornos de las instituciones políticas*, Madrid, Ed. Trotta, 2007. En termes semblants, Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Entre el Derecho y la Política (Escritos dispersos de un jurista independiente)*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, 1987, p. 124 i, sobretot, José Ramón PARADA VÁZQUEZ, *La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal*, Madrid, Civitas - Thomson Reuters, 2007, p. 36.

El cert, però, és que ja sigui per falta de voluntat política, per dificultats tècniques o per simples estratègies electorals, les iniciatives normatives, tant estatals com autonòmiques, en aquest àmbit han estat més aviat minses i han renunciat a suprimir de forma dràstica el nombre de municipis existents; i han optat, en canvi, per una tímida política d'estímul a la fusió municipal.⁴ Una bona mostra la constitueix la recent Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (en endavant, LRSAL), que, tot i que té per objectiu racionalitzar l'estructura de l'Administració local, no regula de manera directa la mapa local sinó que es limita a incorporar un nou règim de fusió voluntària de municipis.

En aquest sentit, la nova Llei modifica l'article 13 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (en endavant, LBRL), per tal d'incloure els anomenats *convenis de fusió*, a través dels quals el legislador estatal reconeix tota una sèrie d'avantatges financers als municipis que es fusionin –per exemple, la preferència en l'assignació de plans de cooperació locals o en l'atorgament de subvencions; o un major coeficient de participació en els tributs de l'Estat, entre d'altres. Ara bé, la LRSAL no preveu instruments forçosos de supressió obligatòria dels municipis.

En segon lloc, la reforma de l'Administració local també s'ha intentat buscar en l'àmbit competencial. El punt de partida, en aquest cas, cal situar-lo en la disparitat estructural entre les competències formalment atribuïdes a les diferents entitats locals pel nostre ordenament jurídic i les que realment exerceixen. La idea central és que la manca de precisió amb què s'expressa la LBRL⁵ –que deixa essencialment en mans del legislador estatal i autonòmic l'efectiva atribució de competències als ens locals– i també l'habilitació general als municipis per tal que puguin realitzar activitats complementàries a les desenvolupades per altres administracions públiques –d'acord amb l'article 28 de la LBRL– han portat que els governs locals, en ocasions, no hagin exercit les competències que els serien pròpies i, en d'altres, hagin prestat activitats i serveis per als quals no comptaven amb un títol competencial específic ni tampoc amb els recursos econòmics suficients.⁶

Així, la dependència de la voluntat dels legisladors estatal i autonòmic, la desconexió entre el sistema d'atribució competencial i el de finançament dels ens locals i les possibles duplicitats a què poden donar lloc els serveis prestats per les entitats locals sense una cobertura

-
4. Rebollo Puig ens recorda que «pese a la extendida opinión de la necesidad de reducir el número de municipios [...] y pese a que [...] las Comunidades Autónomas no tienen especiales dificultades jurídicas para ello y cuentan con medios para dulcificar esas medidas, es poco o nada lo que han hecho». Manuel REBOLLO PUIG, «La crisis económica y la oportunidad de reducir el número de municipios», a Luis COSCULLUELA MONTANER i Luis MEDINA ALCOZ (dir.), *Crisis económica y reforma del régimen local*, Navarra, Civitas - Thomson Reuters, 2012, p. 205.
 5. Sobre el sistema de competències locals i els problemes que plantegen podeu consultar, entre molts d'altres, Luis ORTEGA ÁLVAREZ, *El régimen constitucional de las competencias locales*, Madrid, INAP, 1998, o Ramón PARADA VÁZQUEZ i Carmen FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (dir.), *Las competencias locales*, Madrid, Marcial Pons, 2007.
 6. Tomás QUINTANA LÓPEZ, «Debate previo a la reforma de la legislación del Estado de Régimen Local», a Tomás QUINTANA LÓPEZ (dir.), *La reforma del Régimen Local*, València, Ed. Tirant lo Blanch, 2014, p. 58-59.

jurídica específica,⁷ han fet palès la necessitat de clarificar el règim de les competències de les administracions locals.

El *Programa Nacional de Reformas para 2012* aprovat pel Consell de Ministres el 27 d'abril de 2012 ja posava l'accent en aquesta qüestió, i la citada Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local s'ha ocupat de concretar tots aquests objectius, introduint un canvi profund en el marc de competències i activitats de les administracions locals. Sens perjudici que posteriorment hàgim de fer-hi novament referència, amb caràcter general podem afirmar que la principal novetat introduïda per la LRSAL consisteix a limitar als ens locals la possibilitat d'exercir competències diferents de les que estiguin expressament atribuïdes per llei o els hagin delegat. D'aquesta manera només poden exercir les anomenades *competències diferents de les pròpies i de les atribuïdes per delegació* (art. 7.4 de la LBRL) quan no es generin duplicitats amb les competències autonòmiques i es garanteixi la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda municipal.

Per la seva banda, en l'àmbit català, el Projecte de Llei de governs locals de Catalunya (en endavant, PLGLC),⁸ que fou objecte de tramitació al Parlament de Catalunya durant la passada legislatura (X legislatura, 2012-2015), també incidia notablement en les competències locals, amb la finalitat d'evitar superposicions o duplicitats innecessàries. En aquest punt, el Projecte de Llei partia d'un plantejament innovador, ja que entenia les competències locals com un autèntic *sistema general*, on s'integraven els diferents nivells d'organització del govern local a Catalunya, cosa que donava lloc a una nova tipologia de competències, com eren les «competències en règim de gestió comuna» (art. 21 del PLGLC) o les «competències complementàries», que són tots els serveis i activitats que els ens locals poden promoure i que no estan inclosos en l'àmbit de les seves competències pròpies (art. 19 del PLGLC).⁹

Com ja sabem, aquest Projecte de Llei finalment no s'acabà aprovant però, tot i això, volíem mencionar-lo ja que, més endavant, sí que ens permetrà fer alguna reflexió addicional sobre l'objecte de la nostra recerca.

Finalment, la necessitat de reduir la despesa pública i reordenar l'Administració s'intenta aconseguir també a través de la racionalització i la simplificació del sector públic. En efecte, la garantia del principi constitucional d'estabilitat pressupostària (art. 135 de la CE) també

7. Les anomenades *competències impròpies* ja han estat objecte de la nostra atenció a Alfredo GALÁN GALÁN, *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012, p. 11-56.

8. A l'efecte del nostre treball farem servir la iniciativa del Projecte de Llei publicada al *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 141, de 9 de desembre de 2013, p. 7 i seg.

9. Una primera valoració del Projecte de Llei de governs locals de Catalunya podeu trobar-la a Marc VILALTA REIXACH, *El Projecte de Llei dels governs locals de Catalunya. Novetats i dubtes per resoldre* [en línia]. Blog de la *Revista Catalana de Dret Públic*, 19 febrer 2014, <http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapcrdp/2014/02/19/el-projecte-de-lllei-dels-governos-locales-de-catalunya-novetats-i-dubtes-per-resoldre-marc-vilalta/> [Consulta: 21 març 2015]. I també a Xavier FORCADELL ESTELLER i Josep Maria SABATÉ VIDAL (coord.). *La reforma local. Reptes i oportunitats davant dels projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat*, Diputació de Barcelona, Barcelona 2013.

exigeix posar fre al creixement excessiu de les personificacions instrumentals de les diferents administracions públiques i imposa l'adopció de mesures de redimensionament –és a dir, de supressió– del sector públic.

En aquest sentit, al costat de les mesures adoptades darrerament per l'Administració general de l'Estat i per les diferents comunitats autònomes,¹⁰ les reformes també han arribat a l'àmbit local. Novament, la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local s'ha ocupat de concretar tota una sèrie de mesures tendents, principalment, a la dissolució de totes les entitats instrumentals que siguin deficitàries o que es trobin en situació de desequilibri pressupostari o financer.¹¹

En el cas de Catalunya, el Projecte de Llei dels governs locals de Catalunya també perseguia l'objectiu de simplificar les estructures administratives, eliminar duplicitats d'actuació i garantir l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera. En aquest sentit, entre les mesures proposades pel PLGLC podem trobar, per exemple, la supressió de les comunitats de municipis, el reforçament del control i la fiscalització sobre l'administració institucional, o la prelación dels convenis de col·laboració davant d'altres formes de col·laboració personificades.

És precisament en el marc de totes aquestes importants reformes en què cal situar l'objecte del nostre treball. I és que, tot i que cal tenir present des del principi que el nostre estudi no pretén realitzar una anàlisi exhaustiva dels processos de reforma actualment en marxa, sí que pretenem que ens serveixin com a punt de referència. La nostra hipòtesi de partida és que, més enllà de les propostes de supressió i dels –segurament inevitables– ajustos econòmics, competencials i financers, els governs locals no s'han de conformar únicament amb una estratègia merament passiva, d'adaptació i reducció de les seves competències i serveis, sinó que les mesures d'estalvi i eficàcia es poden afrontar també d'una manera proactiva, apostant per la via de la cooperació territorial.

Efectivament, avui dia les relacions interadministratives tenen una importància capital, fins al punt que ja es parla de la *intel·ligència territorial*, per referir-se a la capacitat del món local de treballar de manera autònoma –des de cada realitat, sense jerarquies ni imposicions i reconeixent la identitat de cada unitat–, però posant en relleu la inajornable necessitat de col·laborar i compartir.¹²

10. Vegeu, per exemple, la Llei 15/2014, de racionalització del sector públic i altres mesures de reforma administrativa o, en el cas de Catalunya, podem mencionar la Llei 11/2011, de 29 de desembre, de reestructuració del sector públic per agilitar l'activitat normativa, i el Decret Llei 5/2013, de 22 d'octubre, de mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat de Catalunya.

11. Sobre les reformes introduïdes per la LRSAL amb relació al sector públic instrumental local podem citar, entre molts altres, Eva NIETO GARRIDO, «La reforma de las entidades instrumentales por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 165 (juliol-setembre 2014), p. 103-145, o Encarnación MONTOYA MARTÍN, «Reestructuración de la Administración instrumental y de estructuras asociativas: lecciones aprendidas y estrategias», a Federico A. CASTILLO BLANCO (dir.), *La reforma del sector público*, Granada, Instituto García Oviedo, 2014, p. 107-143.

12. Joan SUBIRATS, «La nova importància del territori», *El Periódico de Catalunya*, 24 de març de 2015.

D'aquesta manera, tenint present que moltes de les activitats administratives ja només poden fer-se realitat a través del treball en comú, entenem que els reptes i les carències que presenten actualment els municipis, especialment els més petits, poden intentar solucionar-se –o mitigar-se– no només mitjançant el seu desapoderament competencial o a través de la seva simple supressió, sinó també promovent fórmules de col·laboració i associació voluntàries. Fórmules que, com veurem, poden contribuir a generar sinergies i espais geoeconòmics més amplis que possibilitin una reducció dels seus costos, tot mantenint el paper vertebrador que els governs locals tenen en el nostre model d'organització territorial.¹³

Des d'aquesta perspectiva, aquest treball ha estat possible gràcies a la concessió d'una de les subvencions per a treballs de recerca convocada per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (en endavant, EAPC) que definia com un dels àmbits prioritaris d'estudi la racionalització i la simplificació del sector públic per a la millora dels serveis –i dintre d'aquest, específicament, la gestió mancomunada de serveis públics a l'Administració.

D'altra banda, cal destacar que aquesta publicació ha estat fruit d'un treball conjunt de recerca i discussió entre tots els membres de l'equip investigador, si bé l'elaboració final dels capítols ha estat assumida directament per algun dels autors. En concret, el capítol I («Introducció: la gestió mancomunada de serveis públics») ha estat elaborat per Marc Vilalta Reixach i Ricard Gracia Retortillo; el capítol II («Metodologia»), per Ramon Galindo Caldes; el primer punt del capítol III («Les mancomunitats de municipis»), per Marc Vilalta Reixach, i el segon punt del capítol III («Els consorcis locals»), per Ricard Gracia Retortillo i Alfredo Galán Galán.

Amb aquest estudi pretenem contribuir al debat sobre la modernització de l'Administració pública posant en relleu la necessitat d'avançar cap a una major articulació del territori en la prestació dels serveis públics. En aquest sentit, conscients de l'important paper que tenen les relacions interadministratives en aquest àmbit, la finalitat del nostre treball no és altra que clarificar el règim jurídic de les fórmules de gestió mancomunada de serveis públics en l'àmbit supramunicipal a Catalunya, per tal d'oferir als gestors públics elements d'anàlisi suficients per valorar-ne jurídicament la utilitat i la potencialitat a l'hora d'afrontar els desafiaments econòmics i socials actuals. I, d'una manera més precisa, quina d'aquestes fórmules té sentit potenciar, reduir o suprimir en el moment present.

13. Ortiz Díaz destacava, ja l'any 1971, que «será necesario la creación de nuevas figuras organizativas institucionales de base asociativa que impliquen una puesta en común de medios personales y materiales de diversas administraciones públicas para la realización, también en común, de ciertas actividades y servicios [...] el futuro del Derecho de la organización administrativa pertenecerá en muy buena medida a formas de "administración mixta", "consorciada", "asociada", "compartida" o "cooperativa" entre diversos entes públicos». José ORTIZ DÍAZ, *Las nuevas bases del Derecho de Organización Administrativa*, Màlaga, Instituto de Cultura de la Diputación Provincial, 1971, p. 20.

II. Delimitació de l'objecte d'estudi: el concepte de 'gestió mancomunada de serveis públics'

Com és sabut, la nostra forma de conèixer el món exigeix necessàriament un suport conceptual que ens permeti agrupar i representar l'enorme diversitat de fets i objectes individuals, i facilitar-nos, així, una major comprensió de la realitat.¹⁴ En aquest sentit, la ciència jurídica, com no pot ser d'altra manera, també es val de categories conceptuais per explicar i representar la realitat i, d'aquesta manera, facilitar l'ordenació i la sistematització del dret –els conceptes de *contracte*, *persona* o *administració pública* en són una bona mostra.

Des d'aquesta perspectiva, el primer propòsit de la nostra recerca consisteix a definir què hem d'entendre jurídicament per *gestió mancomunada de serveis públics* per part de l'Administració (i, en concret, de les administracions locals). Ens interessa, sobretot, analitzar si podem reconduir aquesta expressió a un concepte jurídic unitari que designi un fenomen concret i que ens permeti desenvolupar de forma coherent la nostra exposició.

Ara bé, com veurem a continuació, respondre a aquesta pregunta no resulta gens senzill i és que –excepte error o omissió per part nostra–, a dia d'avui, en el nostre dret públic no hi ha una definició sobre aquest concepte ni, en conseqüència, tampoc no hi ha una construcció teòrica o doctrinal elaborada respecte d'això.

1. La inexistència d'un concepte general sobre la gestió mancomunada de serveis públics

Si fem un repàs a les normes generals sobre el règim jurídic de les administracions públiques comprovarem que, com a mínim en sentit literal, aquesta denominació concreta no s'utilitza habitualment. D'altra banda, la legislació de règim local tampoc no sembla referir-se expressament a aquest concepte, ja que ni la mencionada Llei de bases de règim local ni tampoc el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (en endavant, TRLMRLC), aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, parlen específicament de la «gestió mancomunada de serveis públics».

De tota manera, cal destacar que aquesta no és tampoc una expressió absolutament desconeguda al nostre ordenament jurídic ja que, ni que sigui de forma merament puntual, sí que podem trobar alguns exemples en què es fa servir literalment aquesta terminologia. Podem citar, per exemple, la Llei 14/1998, d'11 de juny, d'esport del País Basc, que preveu que els òrgans forals dels territoris històrics poden impulsar la *gestió mancomunada* dels serveis esportius municipals (art. 5.j de la Llei 14/1998, d'11 de juny); la Llei Foral 17/2003, de 17 de març, de desenvolupament rural de Navarra, que preveu que l'Administració foral navarresa

14. John GERRING, *Social Science Methodology: A Critical Framework*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, p. 35; Karl LARENZ, *Metodología de la Ciencia del Derecho*, Barcelona, Ed. Ariel Derecho, 2001, p. 438, o Manuel ATIENZA, *Tres lecciones de Teoría del Derecho*, Madrid, Editorial Club Universitario, 2000, p. 68.

pot desenvolupar una oferta de sòl industrial adequada que, amb una *gestió mancomunada*, afavoreixi el manteniment de la població actual i l'assentament de noves famílies al medi rural; o, més recentment, la Llei 19/2013, de 14 d'abril, per la qual s'aproven les directrius d'ordenació general i les directrius d'ordenació del turisme de Canàries, que permet a les administracions públiques la *gestió mancomunada* o concertada dels patrimonis públics de sòl (art. 77.2.b de la Llei 19/2013, de 14 d'abril), o la Llei 17/2010, de 22 de desembre, de mancomunitats i entitats locals menors d'Extremadura, que, en definir les mancomunitats integrals extremeñyes, preveu que han de definir als seus estatuts les finalitats de *gestió mancomunada* d'execució d'obres i prestació de serveis (art. 19.2.b de la Llei 17/2010, de 22 de desembre, avui derogat pel Decret Llei 3/2014, de 10 de juny).

Com pot comprovar-se, en la gran majoria dels supòsits mencionats la referència a la «gestió mancomunada» es lliga directament amb la figura de les mancomunitats de municipis –a les quals posteriorment farem referència– però no sempre és així. En alguna ocasió, tot i que també de manera molt limitada, s'utilitza aquesta denominació en un sentit més ampli o genèric, com una forma d'exercici en comú de les competències municipals. Per exemple, la Llei 2/1990, de 10 de maig, de serveis socials de la Rioja, preveia la possibilitat de crear consells locals de benestar social, formats per representants dels municipis, d'altres entitats supramunicipals i, fins i tot, d'entitats socials o professionals, per gestionar mancomunadament els programes, els serveis i les demandes socials en el seu àmbit territorial.

Junt amb l'escassa utilització que el nostre ordenament jurídic sembla fer d'aquesta denominació i l'aparent ambigüitat amb què sembla utilitzar-la, els dubtes sobre el seu significat concret augmenten si tenim en compte que, al mateix temps, és relativament fàcil poder identificar altres termes o locucions properes que, ja sigui pel fet de contenir alguna de les paraules que la componen o bé d'altres a les quals es poden atribuir significats similars, evoquen o remetent a la mateixa idea.¹⁵

De fet, en l'àmbit català, el Projecte de Llei dels governs locals de Catalunya contribuïa de forma notable a tota aquesta confusió, ja que, d'una banda, utilitza l'expressió «gestió mancomunada» en relació amb les mancomunitats de municipis –quan afirma que l'atribució d'una competència a una àrea metropolitana exclou la seva *gestió mancomunada* (art. 21.3 del PLGLC)– però, de l'altra, introdueix tot un seguit d'expressions –fins ara inexistents en la legislació general de règim local catalana– que es poden considerar properes o assimilables a les mencionades anteriorment i que no es refereixen a la figura de les mancomunitats de municipis –ens referim, per exemple, a les formes de «gestió comuna» previstes a l'article 7 del PLGLC o a la «gestió en comú» dels serveis o les competències municipals que l'article 13 del PLGLC assigna a les comarques.

15. Sense anar més lluny, la reforma recent de l'Administració local introduïda per la LRSAL ha inclòs tot un conjunt d'expressions similars, sense que tampoc s'hagi ofert un concepte unitari ni se n'hagi concretat més el significat. Així, per exemple, la LRSAL es refereix a la «gestió compartida» (art. 26.2 de la LBRL), la «gestió coordinada» (art. 36.1.h de la LBRL) o la «gestió integrada» (art. 116 bis 2 i disposició addicional de la LBRL) de serveis.

És per això que, més enllà del significat concret que hàgim de donar a totes aquestes expressions per si mateixes, del que no hi ha dubte és de l'ambigüitat del concepte *gestió mancomunada de serveis públics*. I és que amb aquesta denominació ens referim únicament a la gestió de serveis per part d'una mancomunitat de municipis? O, al contrari, podríem englobar dintre d'aquest vocable també altres formes d'exercici en comú de competències o serveis? La impossibilitat de donar, en aquest moment, una resposta unívoca fa palesa la necessitat de clarificar prèviament el significat d'aquesta locució.¹⁶

2. Anàlisi del concepte *gestió mancomunada de serveis públics*

Al nostre parer, la definició del concepte de *gestió mancomunada de serveis públics* ha de començar amb la identificació i l'anàlisi dels elements que, des d'un punt de vista intern, formen part d'aquesta noció. Això ens permetrà no només dotar-la de contingut sinó també de coherència a efectes explicatius. Al mateix temps, ens facilitarà poder-la diferenciar d'altres figures o conceptes relacionats.

Des d'aquesta perspectiva, ens hem de referir, en primer lloc, a la mateixa expressió en si. I és que, com fàcilment pot comprovar-se, des d'un punt de vista gramatical aquesta és una locució composta a la vegada per diferents parts, que podríem reconduir fàcilment a les dues següents:

- 1) gestió de serveis públics, i
- 2) de forma mancomunada

Entre aquestes dues parts no hi ha dubte que la principal, la que aporta l'element substantiu, és la primera (la gestió dels serveis públics). Aquesta fa referència al *què* es gestiona. Mentre que la segona part es refereix a una modalitat de gestió, a una concreció de la primera. Fa referència al *com* es gestionen (de forma mancomunada) i, per tant, té un caràcter adjectiu o accessori respecte de la primera. En altres paraules, la forma mancomunada ho és (sempre) de la gestió d'un servei públic, però la gestió de serveis públics pot desenvolupar-se per altres vies o instruments diferents a la forma mancomunada.

2.1. Gestió de serveis públics

Com és sabut, la noció de *servei públic* ha tingut, històricament, una llarga tradició al nostre dret administratiu i encara segueix constituint un element essencial per explicar l'actuació de l'Administració pública. Al mateix temps, aquesta noció també ha tingut una influència fonamental en el dret local, atès que són principalment les entitats locals les responsables de prestar bona part dels *serveis públics* als ciutadans.

16. No se'ns escapa que també quedaria pendent la tasca d'analitzar amb més detall el contingut de totes les expressions similars utilitzades pel nostre ordenament jurídic –gestió compartida, gestió integrada, etc. –per concloure el caràcter alternatiu de totes o bé per identificar-ne les corresponents diferències. Tasca que, tot i el seu indubtable interès, sobrepassa l'objecte d'aquest treball.

De tota manera, també és cert que la definició de què s'ha d'entendre per *servei públic* no resulta gens pacífica. De fet, la impossibilitat d'identificar-ne de forma unívoca el contingut ha portat a posar en dubte la seva pròpia existència i ha generat –i encara continua generant– un ampli debat en l'àmbit doctrinal.¹⁷ Així doncs, no podem aturar-nos en l'estudi concret del concepte *servei públic* –qüestió que sobrepassa extensament l'objecte més modest d'aquest treball.¹⁸ Ara bé, per tal de contextualitzar l'anàlisi de les diferents formes gestores que abordarem més endavant, sí que creiem convenient posar breument en relleu algunes idees generals que ens poden ajudar a identificar millor a què ens referim amb aquesta expressió.

En aquest sentit, podem afirmar que el servei públic, com a categoria jurídica, pot ser entès, com a mínim, amb dos sentits diferents. En primer lloc, des d'un punt de vista molt ampli, es parla de *serveis públics* per referir-se a qualsevol tipus d'activitat administrativa. En aquests casos, aquesta noció sembla utilitzar-se més com un concepte polític –ja que, en realitat, no se li assigna cap valor jurídic– que englobaria totes les actuacions que corresponen als poders públics en general, independentment del contingut o del tipus d'activitat que es tracti. Tot i que no és el més habitual, en algunes ocasions el nostre ordenament jurídic sembla utilitzar el concepte de *servei públic* amb aquest sentit ampli. Una bona mostra d'això pot ser l'article 106.2 de la Constitució, que preveu el dret dels ciutadans a ser indemnitzats per qualsevol lesió que sigui conseqüència del funcionament dels *serveis públics*.

Aquesta interpretació pren com a referència la construcció doctrinal francesa del *service publique* del segle XIX, que identificava el paper de l'estat principalment amb el servei als ciutadans. Segons la doctrina francesa, la justificació de l'estat no es trobava tant en la idea de sobirania o autoritat sinó en la consideració del seu caràcter servicial. D'aquesta manera, tota l'activitat administrativa passava a ser considerada com una activitat de *servei públic* –contraposada a l'activitat merament privada dels ciutadans– i, en conseqüència, podia ser regulada per unes normes i uns procediments específics: el dret administratiu i la jurisdicció contenciosa administrativa.

Ara bé, tot i que aquesta configuració va influir indubtablement en la construcció inicial del dret administratiu espanyol, el cert és que el nostre ordenament jurídic sembla haver-se decantat per una noció més restrictiva del servei públic. Les dificultats d'operar amb un con-

17. En aquest sentit, s'ha afirmat «[...] desde sus propios orígenes esta noción ha llevado consigo una impronta polémica, que la ha convertido en objeto de continua discusión [...]. El resultado ha sido su indefinición permanente». Miguel Ángel SENDÍN GARCÍA, *Hacia un servicio público europeo. El nuevo derecho de los servicios públicos*, Granada, Ed. Comares, 2003, p. 1.

18. Sobre el concepte de *servei públic* podem citar, entre molts d'altres, Gaspar ARIÑO ORTIZ, *Concepto de servicio público y bases de su régimen jurídico*, Madrid, Universidad Complutense, 1975; Fernando GARRIDO FALLA, «El concepto de servicio público en el Derecho español», *Revista de Administración Pública*, núm. 135, setembre-desembre 1994, p. 7-36; Juan Miguel de la CUÉTARA MARTÍNEZ, Gaspar ARIÑO ORTIZ i José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, *El nuevo servicio público*, Madrid, Marcial Pons, 1997; Santiago MUÑOZ MACHADO, *Servicio público y mercado. I. Los fundamentos*, Madrid, Civitas, 1998, o Luis MARTÍN REBOLLO, «De nuevo sobre el servicio público: planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica», *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, gener-desembre 1983, p. 2471-2542.

cepte tan ampli –difícil d'encaixar en les circumstàncies sempre canviants de l'Administració pública (per exemple, amb l'activitat merament econòmica de l'Administració o la gestió privada d'activitats públiques)– han portat a conceptualitzar el servei públic d'una forma més limitada, per tal que pugui ser aplicable a un sector concret de la intervenció administrativa.

En aquest sentit, tot i les matisacions pròpies dels diferents sectors doctrinals, els serveis públics s'han considerat com les activitats prestacionals dirigides a satisfer una necessitat pública i respecte de les quals l'Administració assumeix el deure i la responsabilitat de garantir-ne la prestació.¹⁹ Per tant, quan parlem d'un servei públic ja no fem referència a qualsevol tipus d'actuació administrativa, sinó que ens referim a una activitat caracteritzada essencialment per dos elements:

- En primer lloc, es tracta d'una activitat de prestació als ciutadans. Els serveis públics es configuren com a activitats de caràcter material o tècnic –que s'expressen principalment a través d'actuacions físiques– i que es dirigeixen al públic, als ciutadans en general.²⁰ Per tant, no es poden considerar serveis públics l'exercici de les funcions que realitza l'Administració respecte de la seva pròpia organització interna.
- En segon lloc, aquesta activitat prestacional es considera imprescindible per a la vida en societat.²¹ És precisament la seva importància social la que justifica dotar aquesta activitat d'un règim jurídic particular, que té com a finalitat que l'Administració pugui assegurar-ne la prestació regular i continuada, ja sigui directament o bé preveient-ne la realització per part de tercers.

19. En aquest sentit, vegeu, entre d'altres, Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo General*, vol. 2, Madrid, Ed. Iustel, 2004, p. 304-305; Luis COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, Navarra, Civitas - Thomson Reuters, 2012, p. 609; Fernando GARRIDO FALLA, «El concepto de servicio público en el Derecho español», *op. cit.*, p. 21-22, i José Luis MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, *Los servicios públicos locales*, Barcelona, Ed. Bayer Hnos., 2007, p. 55-56. Vegeu també la Sentència del Tribunal Suprem de 24 d'octubre de 1989 (RJ 1989/8390) que afirma que «la cuestión puede surgir en torno a lo que debe entenderse por servicio público ya que ningún texto legal da un concepto del mismo, pudiendo considerarse como una forma de actividad cuya titularidad ha sido reservada en virtud de una Ley a la Administración para que ésta la reglamente, dirija y gestione, en forma directa o indirecta, y a través de la cual se presta un servicio al público de forma regular y continua» (FJ 3).

20. La definició del servei públic com una activitat de prestació ens serveix per diferenciar-la d'altres possibles tipus d'activitat administrativa. I és que, seguint la classificació tradicional establerta per Jordana de Pozas, l'activitat administrativa podria diferenciar-se en diferents àmbits: en primer lloc, la prestació de serveis públics –que consisteix en la satisfacció de les necessitats públiques mitjançant tècniques prestacionals–, però també l'activitat de policia o d'intervenció administrativa –dirigida al manteniment de l'ordre públic mitjançant la limitació de les activitats privades– i l'activitat de foment –o de promoció d'activitats privades que satisfacin necessitats públiques o resultin d'interès general, sense utilitzar mitjans de policia ni de prestació de serveis públics. Vegeu Luis JORDANA DE POZAS, «Ensayo de una teoría de fomento en el Derecho Administrativo», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48, 1949, p. 41-54.

21. Fernández Rodríguez ens diu «si se contempla de forma panorámica la historia de los servicios públicos [...] se observará de inmediato que detrás de la calificación de una actividad como servicio público hay siempre, desde luego, una necesidad generalmente sentida que no puede ser satisfecha individualmente y que, sin embargo, debe ser atendida». Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Del servicio público a la liberalización. Desde 1950 hasta hoy», *Revista de Administración Pública*, núm. 150 (setembre-desembre 1999), p. 59.

L'origen dels serveis públics es troba en la voluntat d'assegurar la seva correcta prestació als ciutadans. Ara bé, si inicialment es considerava que la publicació d'una determinada activitat suposava la seva reserva en exclusiva a l'Administració,²² avui s'opta per un concepte objectiu o funcional del servei públic, que imposa a l'Administració una intervenció més o menys àmplia, únicament per assegurar-ne la continuïtat i la regularitat, així com la igualtat en l'accés. La noció de *servei públic*, per tant, ja no va lligada, necessàriament, al monopoli de l'activitat o a la total exclusió del mercat en la provisió d'aquests serveis, sinó que allò determinant és que es produeixi una assumpció de la garantia d'aquesta activitat per part dels poders públics. La intensitat i l'extensió d'aquesta intervenció administrativa es modula, doncs, en funció de les necessitats de desenvolupament i organització del servei.²³

Arribats a aquest punt, però, cal destacar que la definició en positiu d'aquest concepte es torna més complexa. No només perquè la determinació de quines activitats administratives concretes han de considerar-se com a *serveis públics* és una decisió de caràcter eminentment polític, sinó també perquè aquesta noció es troba estretament lligada a la realitat socioeconòmica en la qual s'insereix. D'aquesta manera no resulta possible fer un llistat de serveis públics *per se*, sinó que, necessàriament, aquests s'han d'anar adaptant a les necessitats i valors de cada moment social.²⁴

En l'àmbit municipal –que constitueix el nostre objecte d'estudi– la determinació dels serveis públics presenta algunes particularitats. D'entrada, bona part dels serveis públics que presenten actualment els nostres governs locals apareixen expressament recollits com a tals a les lleis. En aquests casos, és la norma jurídica la que directament publica una determinada activitat i aquesta passa a ser assumida com a pròpia per l'Administració. Seria el cas, per exemple, dels serveis obligatoris previstos a l'article 26 de la LBRL –o, en el cas de Catalunya, a l'article 67 del TRLMRLC–, i que s'imposen als municipis en funció de la seva població. Es tracta, com és sabut, de serveis mínims, indispensables per a la nostra vida quotidiana (per exemple, l'enllumenat públic, la recollida de residus o l'abastament domiciliari d'aigua potable) i que, per això, es consideren de prestació obligatòria per part dels ajuntaments, l'establiment dels quals pot exigir-se fins i tot en via jurisdiccional (art. 18.1.g de la LBRL).

22. En aquest sentit, per exemple, s'expressava García de Enterría, que considerava que «el monopolio *de iure* es un índice inequívoco del servicio público o, en otros términos, todo servicio público es un monopolio». Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, «La actividad industrial y mercantil de los municipios», *Revista de Administración Pública*, núm. 17 (maig-agost 1955), p. 116-119. O, en termes similars, José Luis VILLAR PALASÍ, «La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 3 (setembre-desembre 1950), p. 64-65.

23. Podem citar, entre d'altres, Miguel Ángel SENDÍN GARCÍA, *Hacia un servicio público europeo...*, *op. cit.*, p. 115-121; Elisenda MALARET I GARCÍA, «Servicios públicos, funciones públicas, garantía de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto», *Revista de Administración Pública*, núm. 145 (gener-abril 1998), p. 85-87.

24. Com ha afirmat Sosa Wagner, els serveis públics no es poden concebre d'una forma estàtica, ja que es van ampliant amb el pas del temps a les activitats que adquireixen, com a conseqüència de les diferents transformacions tècniques, socials o econòmiques, aquesta condició. FRANCISCO SOSA WAGNER, *La gestión de los servicios públicos locales*, Navarra, Civitas - Thomson Reuters, 2008, 7a ed., p. 33.

Junt amb els anteriors, també és possible identificar un segon grup de serveis públics municipals, la definició dels quals no la predetermina directament la llei, sinó que és fruit de la mateixa voluntat del municipi de desenvolupar una activitat prestacional en exercici de les seves competències. En efecte, l'article 25.1 de la LBRL diu que els municipis, per la gestió dels seus interessos i en l'àmbit de les seves competències, poden promoure totes les activitats i prestar tots els serveis públics que contribueixin a satisfer les aspiracions i necessitats de la comunitat veïnal. Al mateix temps, l'article 85.1 de la LBRL disposa que són serveis públics locals els que es presten per les entitats locals en l'àmbit de les seves competències.

Per tant, els municipis, en exercici de la seva potestat d'autoorganització (art. 4.1.a de la LBRL) i en el marc de les seves competències, tenen plena potestat per declarar una determinada activitat com a servei públic.²⁵ Òbviament, aquesta habilitació no empara qualsevol actuació, sinó que, com dèiem abans, ha de tractar-se d'activitats de caràcter prestacional que estiguin justificades per l'existència d'un interès públic –com diu l'article 25.1 de la LBRL, que estiguin dirigides a contribuir a satisfer les aspiracions i necessitats de la comunitat veïnal. D'aquesta manera, en aquest segon supòsit, la clau del servei públic es trobaria en la vinculació d'aquesta activitat a les competències municipals i en la presència del públic; és precisament aquest segon element el que explica i legitima la intervenció de l'Administració i, si escau, justifica la limitació de la iniciativa privada.

Finalment, cal tenir present que l'anomenada *activitat econòmica* dels municipis se'ns presentaria com una categoria diferenciada de l'anterior. Recollida amb caràcter bàsic a l'article 86.1 de la LBRL, aquesta forma d'actuació de l'Administració respondria a una iniciativa materialment industrial o comercial que els municipis emprenen en termes empresarials i sempre en un context de lliure concurrència.²⁶ Així, a diferència dels serveis públics, es tractaria d'activitats que no requereixen una competència formalment atribuïda al municipi, sinó que és suficient que responguin a una finalitat genèrica en benefici dels veïns. En aquest punt, cal tenir present que la LRSAL també ha modificat el règim jurídic d'aquestes activitats, preveient que només pot exercir-se la lliure iniciativa econòmica quan estigui plenament garantit el compliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària i de la sostenibilitat financera de l'exercici de les competències de l'ens local de què es tracti.²⁷

25. En aquest sentit, vegeu l'article 246.1 del TRLMRLC, que afirma que «els municipis 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».

26. Ortega Bernardo ens recorda que aquest caràcter empresarial de l'activitat econòmica local no significa que no sigui necessària l'existència d'un interès general que justifiqui la intervenció. Julia ORTEGA BERNARDO, «Competencias, Servicios públicos y actividad económica de los municipios», *Revista de Administración Pública*, núm. 169 (gener-abril 2006), p. 82.

27. Martínez López-Muñiz considera que la valoració d'aquesta reforma introduïda per la LRSAL ha de ser favorable, «la exigencia, como puede apreciarse, no es muy elevada: se trata únicamente de evitar que la actividad que se trate de emprender o la empresa que se trate de montar o de asumir no “hunda” económicamente la Administración municipal». José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, «Liberalización y simplificación administrativa», a Tomàs Font Llovet i Alfredo Galán Galán, *Anuario del Gobierno Local 2013*, Barcelona, Institut de Dret Públic, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona 2014, p. 192.

En el cas de Catalunya, l'article 243 del TRLMRLC regula la iniciativa econòmica dels municipis catalans, i la supedita a un expedient previ en què s'acrediti la conveniència i l'oportunitat de la iniciativa econòmica.

Som conscients que la noció de *servei públic* encara podria ser objecte d'una definició major, especialment si tenim en compte la influència que ha tingut, en els darrers anys, el desenvolupament del dret de la Unió Europea i la introducció del concepte comunitari dels serveis d'interès general.²⁸ De tota manera, creiem que les idees anteriors són suficients en aquest moment per identificar correctament l'objecte de la gestió mancomunada i, per connexió, delimitar l'àmbit d'aquest estudi.

En definitiva, l'objecte de la gestió mancomunada –el *què* es gestiona– seran sempre serveis públics (municipals). És a dir, activitats prestacionals dirigides als ciutadans que l'ordenament ha assignat directament als municipis o bé que aquests, en l'àmbit de les seves competències, decideixen prestar per satisfer les necessitats dels veïns, independentment que la gestió material d'aquests serveis la produeixi directament l'Administració o una altra persona pública o privada interposada.

2.2. De forma mancomunada

Del concepte que estem analitzant ens apareix també un segon element a examinar: la gestió dels serveis públics es realitza de *forma mancomunada*. Aquesta expressió, com avançàvem anteriorment, té caràcter adjectiu i fa referència a la forma gestora concreta, és a dir, a *com* es presten els serveis. Ara bé, quin sentit té aquesta expressió? Què hem d'entendre per *gestió mancomunada*?

En la nostra opinió, aquesta segona part de la locució tampoc no pot ser objecte d'una única interpretació unívoca, sinó que, com a mínim, és possible entendre-la amb dos significats diferents; significats que, tot i que no són necessàriament contradictoris i excloents l'un de l'altre, sí que abasten continguts que disten de ser plenament coincidents.

En primer lloc, en un sentit ampli, l'adjectiu *mancomunat* es refereix a la condició d'allò que es troba «unit per a un fi» determinat. Aquest és, precisament, el significat que li atribueix el *Gran diccionari de la llengua catalana*, que defineix *mancomunar* com 'Unir per a un fi interessos, persones, forces, etc.'. Com pot comprovar-se, aquesta definició àmplia no inclou precisions sobre la intensitat o les característiques d'aquesta unió ni tampoc sobre els membres que s'hi agrupen. Simplement fa referència al seu caràcter plural.

Si apliquem aquest esquema al nostre objecte d'estudi podríem entendre que la *gestió mancomunada* abastaria tots els supòsits que, amb la finalitat de prestar un servei públic, suposen la unió entre diferents persones o entitats (siguin o no de característiques iguals). Per tant, aquesta definició faria referència a totes les fórmules gestores que suposen la coparticipació de diferents subjectes amb vista a la prestació d'un determinat servei, amb

28. Sobre totes aquestes qüestions en podem trobar una extensa bibliografia. Entre molts altres, podem citar, per exemple, Miguel Ángel SENDÍN GARCÍA, *Hacia un servicio público europeo...*, op. cit., in totum, i José Carlos LAGUNA DE PAZ, *Servicios de interés económico general*, Navarra, Civitas - Thomson Reuters, 2009, especialment p. 33-240.

independència de la forma jurídica resultant d'aquesta unió (sigui un consorci, una mancomunitat de municipis, una societat mercantil, etc.).

En segon lloc, però, també és possible plantejar una altra interpretació més restrictiva d'aquesta expressió. I és que, com ja hem mencionat anteriorment, en ocasions el nostre ordenament jurídic utilitza l'expressió *gestió mancomunada* amb un significat tècnic molt més concret, per referir-se a la figura de les mancomunitats de municipis. Com veurem més endavant, les mancomunitats de municipis són una institució jurídica àmpliament implantada –tant en l'àmbit català com del conjunt de l'Estat– i molt lligada a la realitat i als problemes de fragmentació i d'escassa capacitat de gestió del món municipal. Així, avui dia les mancomunitats de municipis es defineixen com una entitat local resultant de l'associació voluntària de municipis per a l'execució en comú d'obres i serveis de la seva competència –art. 44 de la LBRL i art. 115 del TRLMRLC. Per tant, partint d'una interpretació més estricta, podríem entendre que, quan parlem de gestió mancomunada, únicament fem referència a la gestió de serveis públics a través d'una mancomunitat de municipis.

Presentades aquestes dues opcions, quin sentit hem de donar a l'expressió *gestió mancomunada*? Hi ha realment una –única– forma típica de gestió mancomunada? O, fins i tot, el nostre ordenament jurídic permet la mancomunitat com un mode específic de gestió dels serveis públics locals? La resposta a totes aquestes qüestions ens porta a fer referència, ni que sigui de manera necessàriament breu, a les formes de gestió dels serveis públics.

2.2.1. Les formes de gestió dels serveis públics

Com pot imaginar-se, la prestació d'un servei públic municipal sempre requereix l'existència d'una organització –un gestor– encarregada de portar-lo a terme –és a dir, de gestionar-lo. La tipologia de formes de gestió, com veurem seguidament, és molt àmplia per tal de donar resposta a la complexitat organitzativa que planteja avui dia l'activitat administrativa.²⁹ En tot cas, però, el nostre ordenament jurídic insisteix en la idea que, quan un municipi pren la decisió de crear o implantar un determinat servei, també ha d'escollir la forma de gestionar-lo (art. 247.1 del TRLMRLC).

En la determinació d'aquesta forma de gestió –que la Llei de bases règim local assigna al ple (art. 22.2.f de la LBRL)– l'Ajuntament gaudeix d'un cert marge de llibertat, ja que aquesta decisió s'emmarca plenament en la seva potestat d'autoorganització. En efecte, com ha destacat la nostra doctrina, la potestat d'organització és un element essencial de l'autonomia local i es concreta no només en la determinació de l'estructura organitzativa de l'ens,

29. Albi també posa l'accent en aquesta idea quan afirma: «Los modos de gestión significan, primordialmente, división del trabajo, necesidad de distribuir en sectores especializados las complejas actividades de la Administración Pública. Cuando estas funciones fueron simples, elementales, la necesidad de especialización no se manifestaba, y los modos gestores no existían [...] Multiplicados los fines y complicadas las técnicas [...] surgió la especialización de gestores y con ella los modos de gestión». Fernando ALBI CHOLVI, *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, Madrid, Ed. Aguilar, 1960, p. 29.

sinó també en la fixació dels criteris i regles ordenadores del seu funcionament, entre les quals podem incloure l'elecció de la forma de prestació dels seus serveis, així com la seva organització.³⁰

Ara bé, òbviament, aquesta llibertat no resulta il·limitada. En primer lloc, tenint present el caràcter servicial de l'Administració pública (art. 103.1 de la Constitució), la prestació d'un servei públic sempre ha de realitzar-se tenint en compte els interessos generals. Així, en aquest àmbit concret, el Tribunal Suprem –per exemple, en la Sentència de 29 de juny de 1986 (RJ 1986/6779)– ha exigít que l'exercici d'aquesta potestat autoorganitzativa s'exerceixi «atendiendo al interés público que demanda la prestación del servicio y que constituye su causa y finalidad» (FJ 2).³¹

En segon lloc, la LBRL s'ha ocupat de concretar legalment el marc en què s'exerceix aquesta potestat organitzadora, i ha regulat de manera detallada les formes concretes de gestió dels serveis públics. En particular, el vigent article 85.2 de la LBRL –a partir de la redacció donada per la LRSAL– preveu el següent:

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

A) Gestión directa:

- a) Gestión por la propia Entidad Local.
- b) Organismo autónomo local.
- c) Entidad pública empresarial local.
- d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.

Solo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión [...].

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

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

30. Entre d'altres, Luciano PAREJO ALFONSO, «La potestad de autoorganización de la Administración Local», *Documentación Administrativa*, núm. 228 (octubre-desembre 1991), p. 33, o Germán FERNÁNDEZ FARRERES, «La potestad local de autoorganización: contenido y límites», a Santiago MUÑOZ MACHADO, (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tom II, Madrid, 2011, p. 1469.

31. Amb coherència amb aquesta exigència, l'article 2.3 del Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals, aprovat pel Decret català 179/1995, de 13 de juny, subratlla: «Quan siguin diverses les formes d'actuació administrativa aplicables, s'ha d'utilitzar la que sigui més adequada a la finalitat de l'interès local i a la naturalesa de l'activitat que es tracti de realitzar i la menys onerosa per als ciutadans».

Certament, les modificacions introduïdes per la LRSAL en aquesta matèria són notables. No només perquè estableix un nou criteri de prelació entre les formes de gestió directa –abans inexistent– i aposta per l’anomenada *gestió indiferenciada* per la mateixa entitat local o mitjançant un organisme autònom, enfront de les societats mercantils o les entitats públiques empresarials; sinó també perquè, a la vegada, imposa noves càrregues formals dirigides a justificar l’elecció en base a criteris econòmics.³²

Segurament, aquesta major atenció de la LRSAL a les formes gestores dels serveis no ens ha de sorprendre ja que, com s’ha afirmat, era lògic que aquest fos un dels principals objectius d’una llei de reforma local la finalitat principal de la qual és la racionalització i la sostenibilitat de l’Administració.³³ Ara bé, la reforma sí que pot plantejar-nos alguns dubtes.

D’entrada, no sembla que l’exigència d’una major justificació sobre el perquè de la utilització dels diferents modes gestors o la preferència per als que resulten més sostenibles i eficients hagin de valorar-se de forma negativa. Al contrari, eficiència i sostenibilitat són principis que haurien de predicar-se de tota l’actuació de l’Administració pública.³⁴ Tot i això, sí que resulta paradoxal que s’imposi una major exigència de justificació en termes d’eficiència i sostenibilitat –amb la càrrega d’haver d’elaborar una memòria detallada– només a les formes de gestió directa, però no quan l’Administració pretén fer ús de les formes de gestió indirecta. Com ha destacat la doctrina, això no ens plantejaria problemes si poguéssim assumir que aquesta última modalitat serà sempre més eficient i econòmica, però l’evidència empírica ens demostra que no és així sinó que, en molts casos, és a l’inrevés.³⁵

D’altra banda, com denunciem alguns dels recursos presentats contra la LRSAL davant del Tribunal Constitucional, les limitacions formals i materials que s’introdueixen en la gestió dels serveis públics locals podrien resultar inconstitucionals, atès que restringeixen injus-

32. De forma més extensa, sobre les reformes introduïdes per la LRSAL en aquesta matèria ens remetem a Encarnación MONTOYA MARTÍN, «Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 36 (maig 2014), o José Luis MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, «Sector público local: redimensionamiento y gestión de actividades y servicios públicos», a Juan Antonio CARRILLO DONAIRE i Pilar NAVARRO RODRÍGUEZ (dir.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local*, Madrid, La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos, 2014, p. 597-609.

33. Luis Carlos FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ, «La nueva reforma local en relación a los servicios públicos y el régimen de intervención en las actividades de los ciudadanos», a Tomás QUINTANA LÓPEZ (dir.), *La reforma del Régimen Local*, op. cit., p. 219.

34. En aquest sentit, cal recordar que l’article 7 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d’abril, d’estabilitat pressupostària i estabilitat financera, preveu el principi d’eficiència en l’assignació i la utilització dels recursos públics, aplicable a totes les administracions públiques. Aquest principi preveu que la gestió dels recursos públics ha d’estar orientada per l’eficàcia, l’eficiència, l’economia i la qualitat. Per la seva banda, l’article 31.2 de la Llei 26/2010, de 3 d’agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya, també preveu entre els principis d’actuació de les diferents administracions, l’eficiència i l’eficàcia.

35. Andrés BOIX PALOP, «Objetivos y realidad de la reforma local. Insuficiencias y concreción práctica de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local». A: Tomás FONT LLOVET i Alfredo GALÁN GALÁN (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2013*, Barcelona, Institut de Dret Públic, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 121-122.

tificadament la tradicional llibertat d'elecció de la forma gestora dels serveis per part dels ens locals, a la vegada que poden entrar en contradicció amb les competències assumides per les comunitats autònomes en aquesta matèria.³⁶

En qualsevol cas, sense poder entrar a analitzar amb més detall totes aquestes qüestions i pel que ens interessa ara a nosaltres, veiem que la LBRL segueix reproduint l'esquema clàssic –que ja contenia el Reglament de serveis de les corporacions locals de 17 de juny de 1955– que diferencia entre formes de gestió directa i formes de gestió indirecta. Més enllà del fet que aquesta és una classificació poc precisa,³⁷ cal remarcar que l'article 85.2 de la LBRL no fa cap referència expressa a la gestió mancomunada.

Al nostre entendre, aquesta absència ens posa novament de manifest la dificultat de concepatuar aquesta expressió com a definidora d'un únic mode de prestació dels serveis públics. El fet que el nostre ordenament jurídic no es refereixi en cap moment a la gestió mancomunada com una forma específica –típica– de provisió dels serveis públics ens porta a pensar que, realment, no hi ha una única forma mancomunada de gestió sinó que, com apuntàvem, amb aquesta denominació s'expressa un concepte dogmàtic que vol fer referència a les diferents formes de gestió en comú o associada dels serveis públics municipals.

La gestió mancomunada, doncs, no seria una tècnica gestora concreta sinó una categoria genèrica que se superposaria als dos modes de gestió anteriors i que ens permetria englobar i classificar sistemàticament tota una sèrie d'instruments jurídics de gestió dels serveis públics que presenten unes característiques estructurals comunes. Òbviament, com totes les classificacions o tipologies, aquesta definició de gestió mancomunada té un valor merament instrumental o, si es vol, operatiu, en el sentit que serveix a una finalitat concreta: en

36. Per exemple, l'article 160.1.c de l'Estatut d'autonomia de Catalunya atribueix, en exclusiva, la competència per regular el règim de les modalitats de prestació dels serveis públics a la Generalitat catalana. Atribució que, com és sabut, la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, s'ocupà de matisar, precisant que, en realitat, es tracta d'una competència exclusiva impròpia, atès que no impedeix que puguin operar les bases estatals, ex article 149.1.18 de la Constitució (FJ 100).

37. Aquesta classificació dels modes de gestió resulta clarament criticable, a causa de la seva manca de precisió i de l'absència d'un criteri clar que ens permeti definir el perquè d'aquesta dualitat. En aquest sentit, Albi posava ja en relleu aquesta problemàtica quan afirmava: «¿Qué son, pues, la formas directas? Nada que obedezca a una razón científica, a un concreto fundamento jurídico. Una construcción arbitraria i caprichosa para mantener un perjuicio». Fernando ALBI CHOLVI, *Tratado de los modos de gestión...*, op. cit., p. 96.

Més recentment, però en el mateix sentit, s'hi ha referit Francisco SOSA WAGNER, *La gestión de los servicios públicos locales*, op. cit., p. 78 i 79. D'altra banda, cal recordar que el *Libro blanco para la reforma del Gobierno Local* elaborat pel Ministeri d'Administracions Públiques l'any 2005 proposava, entre altres qüestions, substituir la distinció entre serveis de gestió directa i serveis de gestió indirecta, i apostava per una nova classificació entre serveis prestats en règim de gestió pròpia i serveis prestats en règim de gestió contractual (p. 93).

Aquesta classificació, posteriorment, ha estat assumida per l'article 33 de la Llei 5/2010, d'11 de juny, d'autonomia local d'Andalusia (LAULA). Sense renunciar a la terminologia anterior, la LAULA equipara la gestió pròpia o directa –que és aquella en què les entitats locals presten els serveis per si mateixes o a través dels seus ens vinculats o dependents– amb la gestió indirecta o contractual –que les la que es desenvolupa mitjançant les modalitats contractuals previstes a la legislació de contractes del sector públic.

el nostre cas, delimitar, a partir de la convocatòria a les subvencions a treballs de recerca efectuada per l'EAPC, l'objecte d'aquest estudi i, per tant, l'abast de les seves conclusions.

Però abans d'avançar i d'analitzar més detalladament aquesta categoria genèrica, hem de donar resposta a una altra pregunta prèvia, que pot resultar-nos determinant: davant del silenci de l'article 85.2 de la LBRL, el nostre ordenament jurídic admet altres formes de gestió dels serveis públics locals (entre les quals hi ha la gestió mancomunada)? O, contràriament, cal entendre que l'article 85.2 de la LBRL prescriu imperativament, i amb caràcter exhaustiu, totes les tècniques gestores que poden utilitzar-se?

2.2.2. La mancomunació com una forma de gestió dels serveis públics

Si llegim amb atenció l'actual article 85.2 de la LBRL podríem arribar a la conclusió que, efectivament, aquest està limitant les possibles formes gestores dels serveis públics i admet només les previstes expressament en aquest precepte. De forma literal, l'article 85.2 de la LBRL ens diu «Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente *de entre las enumeradas a continuación*».³⁸

Per tant, *a contrario sensu*, podríem entendre que, fora de les tècniques previstes expressament –és a dir, de les enumerades per aquest precepte–, no és possible buscar altres formes o instruments de gestió. De tota manera, creiem que la pràctica desmenteix clarament aquesta interpretació.

En primer lloc, perquè, com dèiem anteriorment, l'elecció dels modes de gestió dels serveis públics constitueix una de les manifestacions principals de la potestat d'autoorganització municipal, el fonament de la qual pot lligar-se al principi d'autonomia local previst a la Constitució. En aquest sentit, la doctrina ha considerat que l'enumeració prevista a la LBRL no pot considerar-se en cap cas com un *numerus clausus*,³⁹ ja que tot i que els ens locals no

38. La cursiva és nostra.

39. Un bon exemple el trobem en Sosa Wagner que, en analitzar les formes de gestió dels serveis, afirma: «Fuera de estas previsiones la libertad de la Corporación es total para optar entre cualquiera de las formas previstas en el artículo 85 de la LBRL. ¿Y otras? ¿Puede la Corporación inventar otras?» La resposta que ens dóna aquest autor és afirmativa «porque las formas de gestión de servicios son una expresión de la autonomía local y, en concreto, de la potestad de autoorganización, la más significada seña de identidad de esta autonomía [...]. Esto explica que tampoco la enumeración de la LBRL nunca haya sido considerada como expresión de *numerus clausus*». FRANCISCO SOSA WAGNER, «Artículo 85», a Manuel REBOLLO PUIG (dir.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local*, tom II, València, Ed. Tirant lo Blanch, 2007, p. 2261.

En termes similars, FRANCISCO SOSA WAGNER, *La gestión de los servicios públicos locales*, op. cit., p. 52-53; Valentín MERINO ESTRADA, «La elección de la forma de gestión de los servicios públicos locales» *Revista de Estudios Locales*, número extraordinari, juliol 2007, p. 119; Juan Francisco PARRA MUÑOZ, *El servicio público local, ¿Una categoría a extinguir?*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla 2006, p. 135 i seg., o Juan Miguel de la CUÉTARA MARTÍNEZ, *Introducción a los servicios locales. Tipos de prestación y modalidades de gestión*, Madrid, INAP, 1991, que afirma que «hoy día no hay duda en considerar el principio de libertad del modo de gestión del servicio por la Corporación local titular del mismo como un principio consolidado en el Derecho Administrativo español» (p. 75).

puguin regular per si mateixos altres formes de gestió que no estiguin previstes legalment, això no significa que hagin de limitar-se únicament i exclusivament a les previstes per la legislació de règim local. Al contrari, també poden recórrer a les formes gestores previstes en la legislació sectorial si això resulta coherent amb la resta de condicionants constitucionals de la seva actuació.⁴⁰ Per tant, podem concloure que el fet que l'article 85.2 de la LBRL no inclogui en el llistat un determinat instrument jurídic no exclouria automàticament la seva possible utilització i configuració com un mode de gestió dels serveis públics.

En aquest sentit, convé ressaltar que, més enllà del llistat de l'article 85.2 de la LBRL, la mateixa Llei de bases del règim local preveu altres possibles formes de prestació dels serveis públics locals. És el cas, per exemple, dels convenis de col·laboració i dels consorcis, als quals l'article 57.1 de la LBRL reconeixen expressament la capacitat per actuar en l'àmbit dels serveis locals. Però també de les mancomunitats de municipis, a les quals l'article 44.1 de la LBRL permet l'execució d'obres i serveis determinats de la competència municipal.

D'altra banda, com apuntàvem anteriorment, al marge de les modalitats gestores típiques de la LBRL, el nostre ordenament jurídic ens ofereix altres exemples de fórmules innovadores –o atípiques– per a la prestació dels serveis públics locals. Com a exemple, podem mencionar les agències públiques administratives locals previstes a l'article 33.3 de la ja citada Llei 5/2010, d'11 de juny, d'autonomia local d'Andalusia, a les quals poden atribuir-se, entre d'altres, la gestió de serveis públics (art. 34 de la LAULA). O, en el cas català, també podem fer referència a les comunitats de municipis previstes al TRLMRLC, a les quals poden assignar-se la gestió i execució de tasques i funcions comunes als municipis que agrupen (art. 123.1 del TRLMRLC); i a les fundacions privades a les quals es refereix l'article 50 de la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona.

De tots aquests exemples, els que ens interessin a nosaltres especialment són aquells fruit de la col·laboració voluntària entre diferents administracions públiques. I és que, precisament, com apuntàvem a l'inici de la nostra exposició, una via per solucionar els problemes derivats de la complexa estructura del nostre mapa municipal en relació amb la prestació dels serveis públics pot exigir configurar economies d'àmbit supramunicipal a través de l'associació o la mancomunitat entre diferents entitats públiques.

Des d'aquesta perspectiva, més enllà de les formes de gestió directa o indirecta previstes a l'article 85.2 de la LBRL, podríem identificar altres possibles criteris classificadors de les formes gestores. Com apuntàvem anteriorment, aquests criteris no neguen ni contradiuen l'actual divisió legal, sinó que, en un plànol teòric, s'hi afegixen o superposen. Així, convencionalment, podríem parlar d'una modalitat de *gestió mancomunada* dels serveis per referir-nos sistemàticament a totes les formes voluntàries de gestió en comú o associada entre

40. Elisenda MALARET GARCIA i Marc MARSAL FERRET, *Las fundaciones de iniciativa pública: un régimen jurídico en construcción. La singularidad de las fundaciones locales*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, 2005, p. 119.

diferents entitats públiques.⁴¹ És a dir, aquesta denominació ens serviria per individualitzar tots els instruments jurídics que permeten l'actuació conjunta de diferents administracions amb la finalitat de portar a terme la provisió d'un determinat servei públic.

Si això és així, aleshores se'ns obre un nou ventall de preguntes: quins són aquests instruments? Què els caracteritza? Aquestes són les preguntes que, precisament, intentem afrontar a continuació.

2.2.3. Característiques generals de les formes de gestió *mancomunada*

Arribats a aquest punt, doncs, i partint de la definició àmplia de *gestió mancomunada*, hem de passar a analitzar d'una manera més precisa quines són les característiques comunes a les diferents formes o instruments de gestió mancomunada. Això ens permetrà no només comprovar la coherència interna d'aquest concepte— és a dir, si realment podem parlar d'un *tipus* o modalitat de gestió—, sinó que també ens ajudarà a diferenciar-lo d'altres possibles conceptes i instruments jurídics similars.

Des d'aquesta perspectiva, com seguidament exposarem, creiem que la gestió mancomunada es caracteritzaria al voltant de tres grans eixos: en primer lloc, la seva composició plural; segonament, el seu caràcter voluntari, i, finalment, la seva personalitat jurídica pròpia i el seu règim juridicopúblic.

2.2.3.1. Composició plural: el caràcter supramunicipal

Quan parlem d'una forma de gestió mancomunada dels serveis públics, el primer que volem destacar és que el gestor del servei, és a dir, el subjecte que assumeix la responsabilitat de la seva prestació, té una composició plural, és a dir, té una base associativa. En efecte, com apuntàvem anteriorment, per poder parlar de l'existència d'una *mancomunitat*, en sentit ampli, és necessari que prèviament existeixin diferents persones, diferents administracions, que es vulguin unir per a una determinada finalitat; en el nostre cas, per exercir en comú un determinat servei públic municipal.

41. Amb independència de la seva denominació concreta, aquesta categoria no resultaria totalment innovadora, atès que altres autors ja hi han fet referència anteriorment. Per exemple, Fernando Albi en el seu tradicional quadre sistemàtic de formes de gestió incloïa les modalitats en col·laboració –si bé, referides principalment als particulars. Fernando ALBI CHOLVI, *Tratado de los modos de gestión...*, op. cit., p. 59.

López Pellicer parla de formes de *gestió mixtes* en què intervenen conjuntament diferents tipus de persones o entitats mitjançant fórmules de col·laboració entre elles. José Antonio LÓPEZ PELLICER, *Lecciones de Derecho Administrativo*, vol. 2, tom I, Múrcia, Diego Martín Librero, 2004, p. 161. Per la seva part, García Rubio, després d'estudiar les formes de gestió directa i indirecta, es refereix també a les *fórmules cooperatives*: Fernando GARCÍA RUBIO, *La organización administrativa de las fórmulas de gestión directa de los servicios públicos locales*, Madrid, La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos, 2011, p. 173.

Malgrat que aquesta constatació pugui resultar òbvia, creiem que és molt important, ja que ens permet deixar fora d'aquesta noció –i, per tant, de l'objecte del nostre treball– totes les formes gestores dels serveis públics de caràcter merament individual. En altres paraules, no entrarien dintre la nostra categoria de formes de gestió mancomunada les entitats la creació de les quals no és resultat de la col·laboració o l'associació entre diferents persones juridicopúbliques, sinó que és fruit de l'única iniciativa de l'ens que les crea.

En els supòsits en què és *directament* el titular del servei qui assumeix la seva prestació dintre del seu terme municipal no podem parlar pròpiament d'una gestió en comú o mancomunada. En la nostra opinió, aquesta exigeix sempre la coparticipació de diferents administracions públiques, de manera que la gestió del servei sobrepassa l'àmbit territorial del municipi individualment considerat, i es configura com una forma gestora d'àmbit supramunicipal.

De fet, és aquesta la principal característica i potencialitat d'aquesta modalitat de gestió, en la mesura que genera una articulació territorial més àmplia i permet als municipis poder compartir els seus recursos i les seves accions de cara a la consecució d'uns mateixos objectius d'interès general: l'adequada prestació dels serveis públics als ciutadans. En definitiva, la gestió mancomunada permetria una racionalització voluntària de les estructures administratives i un millor aprofitament dels recursos públics.

En conseqüència, quedarien fora de la nostra definició de gestió mancomunada dels serveis públics la major part de les formes gestores previstes a l'article 85.2 de la LBRL i que hem mencionat anteriorment. Com apuntàvem, no podem parlar de *mancomunitat* quan és el mateix municipi, mitjançant els seus òrgans administratius o a través d'una organització interna especialitzada, el que assumeix la prestació del servei; ni tampoc quan aquesta es realitza a través d'una persona jurídica interposada, ja sigui de caràcter públic (per exemple, mitjançant un organisme autònom o una entitat pública empresarial) o de caràcter privat (mitjançant una societat mercantil), però que depenen únicament i exclusivament d'un sol municipi.⁴²

Igualment, tampoc podrien qualificar-se com a formes mancomunades la major part de les tècniques gestores indirectes o contractuals. Novament, en aquests supòsits la responsabilitat de la gestió recau exclusivament en un únic subjecte (l'Administració contractant), independentment que el risc i ventura de l'execució d'aquest servei es traslladin a una altra persona, el contractista.

42. L'única excepció la constituïrien les societats mercantils formades per diferents administracions públiques locals. Tot i que l'article 85.2.d de la LBRL no preveu, de forma expressa, les societats mercantils interlocals, la referència que el capital de la societat «sea de titularitat pública», però sense exigir, com succeïa anteriorment, que aquest «pertenezca íntegramente a la entidad local», admetria aquesta possibilitat. Si bé, com veurem a continuació, aquestes societats també quedaran fora del nostre objecte d'estudi a conseqüència de la seva forma de personificació subjecte al dret privat.

Sens perjudici de l'anterior, si tornem a centrar la nostra atenció al caràcter plural amb què definim les formes de gestió mancomunada, se'ns planteja un últim interrogant per resoldre: quins són els subjectes concrets que poden participar en aquestes formes gestores?

Més endavant veurem com cadascuna de les diferents tècniques que podem incloure dintre del concepte *gestió mancomunada* són molt heterogènies, en el sentit que presenten modulacions importants pel que fa al seu àmbit subjectiu, i limiten les persones que poden prendre-hi part. De tota manera, en aquest moment inicial, podem afirmar que, si tenim present que l'objecte d'aquesta actuació en comú és la prestació de serveis públics municipals, fàcilment podrem arribar a la conclusió que, en tot cas, hi participaran els municipis, atès que són els titulars de les competències o dels serveis a prestar.

Junt amb aquests, poden participar-hi la resta d'administracions públiques existents al nostre ordenament. En particular, com veurem quan examinem la implantació real de les diferents fórmules gestores al territori de Catalunya, el repartiment competencial vigent fa imprescindible la cooperació dels municipis amb els nivells de govern i d'administració més propers: comarques i províncies. D'altra banda, també hem de destacar que en alguns supòsits –concretament, en el cas dels consorcis– es permet que puguin participar en aquestes fórmules d'associació persones privades sense ànim de lucre (art. 87.1 de la LBRL i art. 296.1 del TRLMRLC).⁴³

De tota manera, encara cal fer una última precisió. I és que, com ja hem indicat, parlem de fórmules cooperatives de caràcter *local*, dirigides principalment a la prestació de serveis públics municipals. Per tant, tampoc podem englobar dintre del nostre treball les entitats públiques que, tot i que és cert que actuen en un espai geogràfic supramunicipal, s'integren o depenen d'altres nivells d'administració territorial i contribueixen a satisfer les seves necessitats.

En aquests casos, el territori supramunicipal s'utilitza únicament com una divisió o demarcació territorial per a l'exercici desconcentrat de funcions pròpies de l'Administració estatal o autonòmica, però no es crea una entitat pública per gestionar interessos específicament locals.⁴⁴ Podríem dir, per tant, que són entitats supramunicipals però no locals.

2.2.3.2. Caràcter voluntari

En segon lloc, la forma mancomunada de gestió dels serveis públics també es caracteritzaria pel seu caràcter voluntari. Com dèiem anteriorment, el significat gramatical d'aquesta

43. De fet, com veurem més endavant, aquesta participació tan variada en els consorcis ens obligarà a precisar amb més detall quan estem davant d'un consorci *local*.

44. Seria el cas, per exemple, de tota l'organització perifèrica de la Generalitat de Catalunya que gestiona serveis o competències de l'Administració autonòmica. Una mostra poden ser les regions sanitàries, que són òrgans de gestió desconcentrada del sistema sanitari públic de Catalunya i els correspon el desenvolupament de determinades funcions competència de la Generalitat. En aquest sentit, vegeu l'article 23 de la Llei catalana 15/1990, de 9 de juliol, d'ordenació sanitària de Catalunya.

expressió ens remet a la idea d'unir-se amb altres per a la consecució d'una determinada finalitat. Per tant, en la nostra opinió, aquest concepte invoca clarament a una actuació autònoma de les parts i, per tant, en certa manera, voluntària.

Si traslладem aquest raonament a la categoria de gestió mancomunada de serveis públics que estem manejant, suposaria l'existència d'un acord de voluntats entre diferents entitats de cara a la prestació d'un determinat servei públic. En altres paraules, la mancomunitat implicaria que les parts acordessin lliurement actuar en comú per tal d'exercir una determinada competència local, sense que aquesta decisió pugui ser imposada externament ni tampoc per cap de les parts que hi intervenen.

Des d'aquesta perspectiva, si el municipi competent per prestar un determinat servei refusa la mancomunitat, no hi ha la possibilitat de tirar endavant aquesta relació. Des del punt de vista contrari, la sola voluntat del municipi competent tampoc no pot determinar, per si mateixa, l'existència d'una gestió mancomunada, ja que aquesta no es podria produir sense el concurs de la resta d'entitats que en volen formar part.

D'altra banda, cal tenir present que aquesta concreta forma de gestió en comú, tot i no estar recollida expressament com una modalitat gestora a la LBRL, trobaria emparament en un triple fonament jurídic:

- En primer lloc, podria entendre's com una manifestació específica del principi constitucional de col·laboració que regeix les relacions entre els diferents nivells de govern i administració que existeixen al nostre ordenament.

Com s'ha apuntat en nombroses ocasions, el caràcter plural de la nostra organització territorial exigeix necessàriament l'establiment de mecanismes de col·laboració que, a més de contribuir a dotar d'unitat i coherència al sistema, garanteixin una gestió eficaç de l'interès públic.⁴⁵ I així ho ha entès també el Tribunal Constitucional. Per exemple, i entre d'altres, en la Sentència núm. 27/1987, de 27 de febrer, que afirma que la unitat del sistema en el seu conjunt i el principi constitucional d'eficàcia fonamenten l'existència d'un criteri general d'actuació dels poders públics basat en la idea de col·laboració, que es configura com un element consubstancial de l'estructura composta del nostre Estat (FJ 2).

- En segon lloc, la gestió mancomunada dels serveis públics es configuraria com una concreció del principi d'autonomia local que, tant la Constitució com l'Estatut d'autonomia de Catalunya, reconeixen als nostres governs locals. Com ja hem mencionat, una de les principals manifestacions d'aquest principi és la capacitat dels municipis per autoorganitzar-se, és a dir, per determinar, en el marc fixat pel nostre ordenament

45. Aquesta idea de vinculació directa entre l'eficàcia i les relacions interadministratives l'han posat en relleu, entre molts altres, LUIS MORELL OCAÑA, «Una teoría de la cooperación», *Documentación Administrativa*, núm. 240 (octubre-desembre 1994), p. 52-53; ÀNGEL MENÉNDEZ REXACH, «La cooperación, ¿un concepto jurídico?», *Documentación Administrativa*, núm. 240 (octubre-desembre 1994), p. 16-17, o M. AMPARO GRIFO BENEDICTO, *Las entidades locales y las relaciones interadministrativas*, Madrid, Ed. Iustel, 2009, p. 21-48.

jurídic, les estructures organitzatives que es considerin més eficaces per al compliment de les seves finalitats.

D'aquesta manera, el reconeixement d'aquesta capacitat queda vinculat directament amb la idea d'autogovern, i s'arriba a afirmar que la capacitat dels ens locals per dotar-se de l'organització que els resulti més adequada per a la gestió dels seus respectius interessos constitueix no només un *prius* sinó, a la vegada, un atribut lògic del mateix concepte d'*autonomia*.⁴⁶

En aquest sentit, s'han identificat dos àmbits fonamentals en els quals es concretaria aquesta potestat. Primerament, una *potestat organitzativa interna* que es tradueix, no només en la possibilitat de crear, modificar o suprimir els diferents òrgans administratius, sinó també en la possibilitat de crear altres persones jurídiques que se situarien en l'àmbit de l'administració pública corresponent. I una *potestat organitzativa externa* –o interadministrativa– que transcendeix el camp d'influència d'una sola administració per endinsar-se en l'esfera d'altres administracions públiques. Per tant, la potestat organitzadora també comprendria la possibilitat de codeterminar, junt amb altres administracions, les estructures derivades de la cooperació en l'àmbit de les tasques comunes o compartides.⁴⁷

- Finalment, tot i que íntimament lligat amb els fonaments anteriors, les formes de gestió mancomunada també trobarien la seva justificació en el dret d'associació que tant la Carta Europea de l'Autonomia Local de 1985 (en endavant, CEAL) com la Llei orgànica 1/2002, de 22 de març, reguladora del dret d'associació (en endavant, LODA), reconeixen als ens locals.

En efecte, l'article 10.1 de la CEAL reconeix expressament el dret d'associació als ens locals quan afirma que aquestes entitats «tienen derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la ley, asociarse con otras entidades locales para la realización de tareas de interés común». Per la seva banda, l'article 2 de la LODA, en regular el contingut i els principis generals que han de regir el dret d'associació, estableix que totes les persones, en general, tenen dret a associar-se

46. Ramón MARTÍN MATEO, «El gobierno municipal», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 227 (1985), p. 425. Amb caràcter general, sobre la potestat organitzadora com un element indispensable de l'autonomia local, Germán FERNÁNDEZ FARRERES, «La potestad local de autoorganización: contenido y límites», *op. cit.*, p. 1068, o José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «Autoorganización autonómica y entidades locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 270 (abril-juny 1996), p. 309.

47. Luciano PAREJO ALFONSO, «La potestad de autoorganización de la Administración Local», *op. cit.*, p. 15-16. En el mateix sentit, Tomàs FONT I LLOVET, «La reconstrucció jurídica de la autonomia local: el gobierno local y la reforma de los estatutos», a *Anuario del Gobierno Local 2003*, Barcelona, Institut de Dret Públic, Fundació Democràcia y Gobierno Local, 2004, p. 33.

La Sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem de 18 de juliol de 1997 (núm. rec. 6333/1992) també fa referència a aquestes idees quan, a partir del principi d'autonomia local, reconeix la capacitat dels ens locals per acudir a formes associades de gestió dels serveis públics que es justificarien tant per motius de caràcter estructural –derivats del repartiment de competències entre les diferents administracions territorials– com per motius de caràcter material –derivats de la dificultat dels municipis d'organitzar i desenvolupar per si sols serveis cada vegada més complexos i costosos– (FJ 2).

lliurement per a la consecució de finalitats lícites, i, en concret, l'article 2.6 de la LODA s'ocupa de precisar que «las *entidades públicas* podrán ejercitar el derecho de asociación entre sí o con particulares [...]».⁴⁸

En el cas de Catalunya, aquesta possibilitat es troba expressament reconeguda en l'Estatut d'autonomia, que preveu el dret dels municipis a associar-se amb altres i cooperar amb ells i amb altres ens públics per exercir les seves competències, així com per exercir tasques d'interès comú (art. 87.2 de l'EAC).

Igualment, aquest dret ha estat recollit també de forma expressa a la Llei 4/2008, de 28 d'abril, del llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques. L'article 321.2 d'aquesta Llei preveu el dret a constituir associacions per a les persones físiques i les persones jurídiques, privades o *públiques*.

En definitiva, les formes mancomunades de gestió suposarien la constitució d'una relació bilateral lliurement acordada entre els diferents subjectes que hi intervenen. Aquest caràcter merament voluntari, però, no s'ha de confondre amb la pèrdua de la titularitat o de la competència municipal sobre el servei. Tot i que la seva gestió es pot desenvolupar de forma associada amb altres entitats, el municipi segueix sent-ne el titular, i en cap cas perd la capacitat de disposició sobre aquest. És per aquest motiu que aquestes modalitats de gestió no constitueixen mai situacions definitives o inamovibles. Al contrari, les formes mancomunades es configuren sempre com instruments de caràcter transitori, que poden anar-se adaptant a les circumstàncies econòmiques, socials o polítiques que concorrin en cada moment i que, si escau, poden ser suprimides o modificades per altres modalitats gestores que es considerin més adients.

En qualsevol cas, sens perjudici de l'anterior, el caràcter voluntari amb què es configura la gestió mancomunada ara ens serviria per excloure d'aquest concepte les entitats públiques que, tot i que poden tenir una finalitat col·laboradora o assistencial en l'exercici de les competències i serveis locals, no són pròpiament de caràcter voluntari, sinó que la seva existència deriva directament del nostre ordenament jurídic, d'una decisió del legislador. Ens referim, principalment, a les províncies i a les comarques.

Pel que fa a les primeres, com és sabut, la seva existència ve imposada directament pel nostre text constitucional, que les considera com un dels nivells d'organització territorials necessaris a tot l'Estat (art. 137 de la CE). En aquest sentit, l'article 141.1 de la Constitució configura les províncies com a entitats locals amb personalitat jurídica pròpia, determinades per l'agrupació de diversos municipis. Així doncs, és el legislador qui decideix la creació de les províncies, amb independència de la voluntat dels municipis que s'agrupen en cadascuna d'elles.

48. Totes les cursives són nostres. Sobre el reconeixement del dret d'associació als ens locals podem citar, entre d'altres, Tomàs FONT I LLOVET (dir.). *Les tècniques de cooperació intermunicipal i la seva reforma*, Diputació de Barcelona, Barcelona 2012, p. 21-28, i Marc VILALTA REIXACH, «Nuevas formas de cooperación territorial: las organizaciones asociativas de entes locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 300-301 (gener-agost 2006), p. 301-312.

En un sentit similar, l'Estatut d'autonomia de Catalunya també considera les comarques com a entitats locals d'existència obligatòria a Catalunya; en concret, l'article 83.2 de l'EAC ens diu que «l'àmbit supramunicipal està constituït, en tot cas, per les comarques, que ha de regular una Llei del Parlament». L'organització comarcal actual de Catalunya es regula al text refós de la Llei d'organització comarcal de Catalunya (en endavant, TRLOCC), aprovat pel Decret legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, en el qual es preveu que la modificació dels termes comarcals o la creació de noves comarques ha de fer-se sempre a través d'una llei (art. 6 i 8 del TRLOCC).

Des d'aquesta perspectiva, al marge que aquestes entitats no siguin pròpiament modes de gestió dels serveis públics, sinó vertaderes administracions públiques de caràcter territorial, el que ens interessa destacar és que totes, en rigor, no són fruit de l'acord entre diferents administracions locals, sinó que, com dèiem, es creen per la voluntat del legislador estatal o autonòmic. És una norma jurídica –i no directament la voluntat dels governs locals afectats– qui crea aquestes entitats i, sobretot, qui en fixa les finalitats i el règim jurídic. Per això el marge decisor de les entitats locals de cara a configurar o modular, per exemple, l'organització o el funcionament d'aquestes entitats és limitat.

Per tant, sense negar la seva important finalitat cooperativa respecte dels municipis, no podem considerar les províncies ni les comarques com a formes de col·laboració o d'associació voluntària per a la prestació de serveis. I, en conseqüència, en no encaixar en el concepte de *gestió mancomunada* que estem utilitzant, considerem oportú deixar-les fora de la categoria jurídica que estem analitzant.

I, finalment, hem d'estendre la mateixa conclusió a la figura de les àrees metropolitanes. L'article 93 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya reconeix expressament el fenomen metropolità, si bé en remet la creació, la modificació, així com l'establiment del seu règim jurídic a una llei del Parlament de Catalunya.

Per tant, com en els supòsits anteriors, no podem considerar les àrees metropolitanes com una forma d'associació voluntària entre municipis, ja que aquests no poden decidir per si mateixos la seva creació, sinó que, formalment, la seva constitució deriva d'una llei autonòmica. De manera que és aquesta norma, i no la lliure voluntat dels municipis afectats, la que en determina finalment el règim jurídic.

2.2.3.3. La personalitat jurídica pròpia i la seva naturalesa jurídicopública

Junt amb les dues anteriors, l'última característica inherent a les diferents formes de gestió mancomunada que estem analitzant seria, d'una banda, la seva personalitat jurídica pròpia i independent i, de l'altra, la seva naturalesa jurídicopública.

En efecte, entenem que la gestió en comú d'un determinat servei públic de forma associada entre diverses entitats es portaria a terme mitjançant la creació d'una nova persona jurídica pública –un nou ens gestor– que assumiria aquesta tasca. La forma de coparticipació que tindrien les administracions públiques implicades demanaria la creació d'una nova entitat, de caràcter instrumental, que se subrogaria en la prestació del servei.

Aquesta característica general fa que quedin fora d'aquest concepte les formes relacionals entre diferents administracions públiques que no donen lloc a la creació d'una nova persona jurídica. En particular, queden fora de la nostra atenció els convenis de col·laboració interadministratius. Segons la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de Règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (en endavant, de la LRJPCat), per convenis de col·laboració podem entendre tots aquells acords subjectes al dret públic, dels quals deriven obligacions directes per a les parts, amb independència de la denominació de l'instrument que els contingui (art. 108.1 de la LRJPCat).

Per tant, tot i que els convenis interadministratius remetent sempre a un acord de voluntats entre dues entitats públiques amb la finalitat de satisfer necessitats derivades de la col·laboració administrativa, aquests no donen lloc, necessàriament, al naixement d'una nova persona jurídica.⁴⁹ En aquest sentit, malgrat que els convenis són una de les formes més habituals d'articular la cooperació intermunicipal al nostre ordenament jurídic, en fallar aquest element subjectiu no encaixarien en la nostra definició del concepte *gestió mancomunada* i, per tant, els deixarem fora d'aquest treball.

En segon lloc, i per ser coherents amb la descripció de l'objecte de la nostra recerca i amb la conclusió a la qual arribàvem al paràgraf anterior, també hem de deixar fora del nostre estudi les anomenades *comunitats de municipis*. Com ja hem mencionat en algun moment, l'article 123.1 del TRLMRLC permet als municipis associar-se entre si i crear comunitats de municipis per gestionar o executar tasques d'interès comú, si bé –tal com indica l'article 123.2 del TRLMRLC– aquestes comunitats no tenen personalitat jurídica pròpia.

Per tant, com que no donen lloc a una nova persona jurídica a la qual s'imputa l'actuació en comú dels diferents municipis, les comunitats de municipis també haurien de quedar fora de la categoria de gestió mancomunada que estem proposant en aquest treball. En aquest punt, però, i malgrat que no podem aturar-nos en l'estudi de les comunitats de municipis, sí que ens agradaria destacar, ni que sigui de forma accessòria, aquesta figura.

Tot i que les comunitats de municipis constitueixen un instrument de col·laboració intermunicipal força desconegut al nostre ordenament,⁵⁰ i del qual avui dia es qüestiona la supervivència –en aquest sentit, el Projecte de Llei dels governs locals de Catalunya en preveia la

49. Sobre els convenis de col·laboració entre administracions públiques podem citar, entre d'altres, Carlos GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, *Los convenios interadministrativos de los entes locales*, Madrid, Ed. Montecorvo, 2002; José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Los convenios entre administraciones públicas*, Madrid, Marcial Pons, 1998, i Pablo MARTÍN HUERTA, *Los convenios interadministrativos*, Madrid, INAP, 2000.

Sobre la regulació dels convenis de col·laboració a la LRJPCat, vegeu Ricard GRACIA RETORTILLO i Marc VILALTA REIXACH, «Las relaciones interadministrativas de las administraciones públicas de Cataluña», a Joaquín TORNOS MAS (coord.), *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas de Catalunya*, Madrid, Ed. Iustel, 2012, p. 663-718.

50. Si bé podem trobar algunes excepcions notables, per exemple, Tomàs FONT I LLOVET (dir.), *Les tècniques de cooperació intermunicipal i la seva reforma*, op. cit., p. 123-126, i Ferran TORRES COBAS, «Perversiones y novedades de la cooperación municipal» a *Anuario del Gobierno Local 2003*, Madrid, Institut de Dret Públic, Fundació Democràcia y Gobierno Local, 2014, p. 281-284.

supressió (DT 3a del PLGLC)⁵¹–, el cert és que la seva implantació real pot ser més extensa del que ens podríem pensar inicialment. De fet, en la nostra recerca hem comprovat com la creació de comunitats de municipis no ha estat un fenomen merament puntual o anecdòtic, sinó que en podem trobar diferents exemples a tot Catalunya. En total hem pogut documentar una quinzena de comunitats de municipis existents a la nostra comunitat autònoma, de les quals, avui dia, 10 segueixen en actiu. En la taula 1, llistem les comunitats de municipis constituïdes a Catalunya.

Taula 1. Comunitats de municipis existents a Catalunya⁵²

| Comunitat | Província | Municipis | Creació |
|--|----------------------------------|--|---------|
| Comunitat de Municipis Costers del Montseny i Bertí | Barcelona | Figaró-Montmany, Sant Martí de Centelles, Tagamanent i Aiguafreda | 2006 |
| Comunitat de Municipis Plana del Galet | Barcelona | Cornellà de Llobregat i el Prat de Llobregat | 2007 |
| Comunitat de Municipis Cruïlles-Monells - Sant Sadurní de l'Heura, Corçà, la Pera i Madremanya | Girona | Cruïlles, Monells i Sant Sadurní de l'Heura; Corçà, la Pera i Madremanya | 2008 |
| Comunitat de Municipis per a la Gestió de l'Espai del Metge i de la Salut Rural | Girona | Sant Feliu de Guíxols, Castell-Platja d'Aro i Santa Cristina d'Aro | 2005 |
| Comunitat de Municipis de Serveis d'Aigua del Tarragonès | Tarragona | Tarragona i la Canonja | 2012 |
| Comunitat de Municipis del Voltreganès | Barcelona | Sant Hipòlit de Voltregà i les Masies de Voltregà | 2008 |
| Comunitat de Municipis per a la Gestió de la Recepció de la Urbanització de la Pleta de Bolvir-Ger | Girona | Bolvir i Ger | 2009 |
| Comunitat de Municipis per la Implantació d'Energies Renovables | Barcelona Lleida Tarragona | Talavera, Montoliu de Segarra, Ribera d'Ondara, Llorac, les Piles i Pontons | 2011 |
| Comunitat de Municipis del Segrià Sec | Lleida | Almatret, Llardecans, Maials, Sarroca de Lleida i Torrebesses | 2014 |
| Comunitat de Municipis de l'Arc Metropolità de Barcelona - ARC | Barcelona | Mataró, Granollers, Sabadell, Terrassa, Martorell, Vilafranca del Penedès i Vilanova i la Geltrú | 2010 |

Font: elaboració pròpia.

51. Segons la disposició transitòria tercera del Projecte de Llei dels governs locals de Catalunya, «1.- Queden extingides les comunitats de municipis amb efectes des de l'entrada en vigor d'aquesta Llei; 2.- L'extinció comporta l'aplicació automàtica de les previsions del conveni o instrument de constitució de la comunitat per al cas de dissolució i liquidació [...]».

52. Al marge de les anteriors, s'han dissolt la Comunitat de Municipis Emun-Segrià, la Comunitat de Municipis de la Conca de la Tordera i la Comunitat de Municipis de la Llera del Ter. Per la seva banda, la Comunitat de Municipis de Saldes, Vallcebre, Fígols i Cercs està inactiva i la voluntat és dissoldre-la.

En qualsevol cas, sense negar l'interès que poden tenir aquestes comunitats, en no constituir-se una nova persona jurídica també les deixarem al marge del nostre treball d'investigació. De fet, la seva falta de personalitat jurídica pròpia dificultaria en si mateixa la seva possible comparació amb la resta de formes orgàniques que ens proposem analitzar.

Finalment, hem de destacar que dintre del concepte de *gestió mancomunada de serveis públics* que estem manejant inclouríem només les formes de personificació que han estat creades i que, a la vegada, es regeixen pel dret públic, amb exclusió de totes les sotmeses al dret privat.

La raó d'aquesta exclusió és que, normalment, les entitats subjectes al dret privat responen a un supòsit de descentralització funcional. És a dir, la seva creació i l'atribució de determinades competències obeeix estrictament a criteris juridicoadministratius de caràcter tècnic. En efecte, la creació dels ens instrumentals subjectes al dret privat té per finalitat no només la tan denunciada fugida del dret administratiu, sinó també, i principalment, aconseguir una flexibilitat en la gestió.⁵³

En canvi, en les fórmules cooperatives de dret públic que estem analitzant, tot i que és indubtable que també hi ha una raó juridicoadministrativa que en justifica la creació, no hi ha dubte tampoc que amaguen decisions que van més enllà dels simples criteris tècnics o de gestió, ja que responen a una vertadera voluntat politicoadministrativa.⁵⁴ Efectivament, a través d'aquestes formes mancomunades es posa en relleu l'existència d'un interès comú o general que s'imposa sobre els interessos concrets de cadascun dels diferents municipis individualment considerats. En aquest sentit, aquestes formes de col·laboració orgànica pretenen no només garantir la coherència i el funcionament harmònic del sistema administratiu, sinó també possibilitar l'assoliment d'aquests objectius d'interès general.

Des d'aquesta perspectiva, la nostra exposició pretén no tant analitzar les circumstàncies tècniques que poden justificar el perquè de la utilització d'una entitat instrumental concreta, sinó posar sobre la taula les implicacions que, des del punt de vista politicoadministratiu, pot tenir el fet d'optar per una forma de col·laboració interadministrativa o una altra. D'aquí ve que deixem de banda les formes de descentralització merament funcionals.

53. Serveixi com a referència l'afirmació que el fenomen de la proliferació d'entitats instrumentals «ha venido a compensar el aumento constante de las funciones administrativas en el Estado contemporáneo, evitando que este aumento haya ocasionado una congestión paralizante de los órganos comunes de la Administración general»; si bé, al mateix temps, s'adverteix que la utilització d'aquestes persones instrumentals de base juridicoprivada no només pot suposar una fugida dels controls administratius, sinó també una vertadera fugida del dret administratiu general. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA i Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo I*, Madrid, Civitas, 2002, p. 401.

54. José Luis MARTÍNEZ ALONSO CAMPS, «Les personificacions instrumentals locals: estat de la qüestió», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 47, 2013, p. 65. Anteriorment, també havien fet referència a aquesta distinció José Luis MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS i Tamiko YSA FIGUERAS a *Las personificaciones instrumentales locales en Cataluña. Organismos autónomos, consorcios, mancomunidades y sociedades públicas*, Madrid, INAP-EAPC, 2003, p. 66-67.

En conseqüència, queden fora del nostre estudi no només les entitats públiques empresarials, a les quals ja hem fet referència anteriorment, sinó també, i molt especialment, les societats mercantils interlocals, atès que, com assenyala l'article 85 ter de la LBRL, es regeixen íntegrament, qualsevol que sigui la seva forma jurídica, per l'ordenament jurídic privat.

III. Recapitulació

Arribats a aquest punt convé fer una breu recapitulació sobre les idees que hem anat exposant fins ara i que ens permetrà concloure amb la definició de quin és concretament el nostre objecte d'estudi.

D'acord amb els arguments que hem anat exposant, des del nostre punt de vista quan fem referència a la *gestió mancomunada de serveis públics en l'àmbit supramunicipal a Catalunya* volem designar tots els instruments orgànics de col·laboració interadministrativa per a la prestació dels serveis públics locals. Instruments la principal virtualitat dels quals es troba en la creació d'espais geoeconòmics més amplis, que poden afavorir les economies d'escala i, per tant, un millor aprofitament dels –sovint escassos– recursos públics locals.

Com hem vist en les pàgines precedents, la nostra conceptualització de la gestió mancomunada es referiria sempre a fórmules personificades de col·laboració entre diferents entitats públiques i caracteritzades, a més, per la seva voluntarietat. Efectivament, només inclouríem en la nostra categorització les tècniques acordades lliurement per les entitats públiques corresponents i que tenen com a finalitat contribuir a la prestació en comú d'un determinat servei municipal.

Des d'aquesta perspectiva, i havent fet un ràpid repàs de les diferents tècniques gestores que actualment existeixen al nostre ordenament jurídic, podem concloure que el nostre treball de recerca se centra exclusivament en l'anàlisi, des del punt de vista jurídic, de la figura de les mancomunitats de municipis i dels consorcis.

Capítol II. Metodologia

Una vegada hem situat conceptualment l'objecte de la nostra recerca, creiem oportú aturar-nos un moment i, abans de passar a desenvolupar pròpiament el contingut del treball, fer una breu referència a la metodologia que hem emprat per realitzar-lo. En aquest sentit, les consideracions que farem en aquest apartat pretenen destacar de forma esquemàtica simplement alguns dels aspectes generals que han guiat la nostra investigació, amb el benentès que a l'annex 1 d'aquest treball es desenvolupen amb major grau de detall tots aquests elements metodològics.

a) Tècniques de recollida d'informació

El primer aspecte a què ens hem de referir és el relatiu a les tècniques de recollida d'informació. En aquest sentit, podem dir que per a l'execució d'aquesta recerca hem fet servir tècniques de recollida d'informació molt diverses, que combinen tècniques d'anàlisi jurídica amb altres tècniques d'anàlisi quantitativa.

1. En primer lloc, s'han utilitzat diverses fonts de tipus jurídic: bibliografia, normativa i jurisprudència. En aquest punt s'ha de tenir en compte que les referències bibliogràfiques es troben actualitzades a la data de lliurament del treball a l'EAPC (abril de 2015), si bé, per la seva rellevància o actualitat, s'han introduït a través de les notes a peu de pàgina algunes referències més recents.
2. Segonament, també s'ha realitzat una tasca de recollida d'informació sobre mancomunitats i consorcis a través de les fonts ofertes per les diferents administracions públiques, tant d'àmbit autonòmic (Municipat, Direcció General d'Administració Local de la Generalitat de Catalunya, Inventari d'ens locals, Sindicatura de Comptes), com estatal (INVENTE, *Registro de entidades locales*, Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, BDGEL, Tribunal de Comptes).
3. D'altra banda, com exposarem posteriorment, una de les fonts d'informació important per a l'elaboració d'aquest treball ha estat la realització d'un qüestionari que s'ha enviat a més de 400 ens (gairebé un centenar de mancomunitats i més de 300 consorcis). Respecte d'aquest qüestionari, hem rebut al voltant de 150 respostes, que, com veurem al llarg de la nostra exposició, ens ofereixen dades valuoses que no podem obtenir per altres vies i que ens ajuden a entendre millor les diferents formes de gestió mancomunada de serveis públics en l'àmbit supramunicipal.
4. En quart lloc, a causa del volum de dades recollit en la recerca teòrica i aplicada, s'han hagut d'utilitzar tècniques quantitatives per sistematitzar tota la informació recollida. Igualment, s'ha recorregut a la cartografia per analitzar la distribució geogràfica de mancomunitats de municipis i dels consorcis a Catalunya, cosa que ens ofereix informació sobre com aquestes fórmules es despleguen en el territori.
5. Finalment, s'han fet servir altres formes d'obtenció d'informació, com ara trucades telefòniques, consultes individuals, etc.

b) Procediment

La recerca es va iniciar amb l'anàlisi normativa i bibliogràfica de l'objecte d'estudi, és a dir, amb la identificació, la revisió i l'anàlisi de la bibliografia existent sobre les fórmules associatives locals, així com la seva anàlisi normativa i jurisprudencial.

Posteriorment, es va fer una primera cerca i sistematització de dades sobre els ens de gestió mancomunada, procedents de diferents fonts, principalment, les que citàvem en l'apartat anterior: BDGEL (MINHAP), Municat (DGAL), Tribunal de Comptes (rendició de comptes), INVENTE (MINHAP) i *Registro de entidades locales* (MINHAP), entre d'altres.

Un cop sistematitzada la informació obtinguda principalment a través de les fonts abans descrites, vam detectar una sèrie de deficiències molt importants en la informació sobre mancomunitats i consorcis. En particular, les següents:

Poca fiabilitat de les dades. En moltes ocasions vam comprovar com les dades sobre mancomunitats i consorcis no s'ajustaven a la realitat, a conseqüència de diferents factors, com ara la manca d'actualització, que les dades eren incorrectes o, simplement, que la informació era molt bàsica.

No correspondència entre les diferents fonts. Una altra de les majors dificultats en l'anàlisi dels ens voluntaris de cooperació intermunicipal ha estat determinar amb claredat quines d'aquestes entitats s'han creat i funcionen efectivament. En el cas de les mancomunitats de municipis –i, com veurem més endavant, de forma més accentuada en el cas dels consorcis–, sabem les que s'han creat, però no sabem exactament en quina situació es troben: pot ser que funcionin efectivament, pot ser que no tinguin activitat però que no hagin estat dissoltes formalment, etc.

D'aquesta manera, l'escassa fiabilitat de la informació registrada ens va portar a la necessitat de comprovar pels nostres propis mitjans aquestes dades. I així, ens vam adreçar directament a les mancomunitats de municipis i als consorcis catalans a través de dos qüestionaris (que reproduïm íntegrament en l'annex 2 d'aquest treball), amb 20 preguntes sobre diferents qüestions d'interès per a la nostra recerca (vegeu l'annex 1). Aquest qüestionari es va trametre per via electrònica als responsables de cadascuna de les mancomunitats i consorcis, i es va fer un recordatori. Finalment, es van realitzar trucades individualitzades.

De les gairebé 400 peticions formulades hem obtingut resposta de gairebé 150 ens. En aquest sentit, la major part de les respostes han estat a través de la primera via –format electrònic–, i només molt excepcionalment han optat per respondre oralment. Al nostre entendre, es poden considerar unes xifres importants, atesos el context canviant actual, els recursos disponibles per dur a terme aquesta tramesa i, com apuntàvem anteriorment, les dificultats del procés.⁵⁵

55. Ni que sigui de forma merament anecdòtica, podem destacar que bona part de les dades de contacte de les diferents entitats amb les quals vam contactar i que constaven a les bases de dades públiques eren incorrectes, de manera que es van haver de buscar individualment.

c) Anàlisi de les dades

Un cop obtinguda la informació a través de la sistematització de dades i del qüestionari, s'han presentat un gran nombre de dades estadístiques, que s'introdueixen al llarg d'aquest treball, de forma que l'anàlisi jurídica de mancomunitats i consorcis pot complementar-se contrastant les hipòtesis plantejades amb les dades obtingudes. En alguns casos, la informació obtinguda ofereix una visió més real sobre aquests ens, i en d'altres ens mostra informació inèdita, que ens permet aprofundir en el coneixement d'aquestes fórmules de cooperació intermunicipal.

A l'hora de llegir aquestes dades hem de tenir present la data de recopilació de les dades. Pel que fa a la *captura* de dades de les diverses fonts d'informació, aquesta data és el 2 de març de 2015. Pel que fa a les respostes obtingudes a través dels qüestionaris, la data de tall és el 10 d'abril de 2015. En aquest sentit, cal destacar que en el marc d'aquest treball hem prioritzat l'obtenció d'informació, en un context de canvi normatiu que fa que l'objecte de recerca sigui especialment variable i canviant, de manera que hem d'entendre aquestes dades de forma provisional.

Finalment, s'ha fet ús de la cartografia per destacar diversos elements, per exemple, per veure com mancomunitats i consorcis es despleguen en el territori, fet que ens mostra l'asimetria en la implantació territorial d'aquests ens. De forma incipient, hem introduït també la possibilitat d'anàlisi de diferents aspectes, com la prestació de serveis a través de diferents ens, metodologia en la qual s'hauria d'aprofundir en el futur, i que aquí, ateses les limitacions del treball, només apuntem.

Capítol III. Estudi del règim jurídic de les fórmules de gestió mancomunada a Catalunya

Una vegada definit conceptualment l'objecte del nostre treball, i fixada la seva metodologia, ja podem passar a estudiar en concret cadascuna de les diferents formes de gestió mancomunada de serveis públics en l'àmbit supramunicipal que existeixen a Catalunya. Per fer-ho ens centrarem, principalment, en l'examen del seu règim jurídic, si bé també dedicarem la nostra atenció a identificar quin és el grau real d'implementació d'aquestes formes gestores al territori català, ja que la nostra recerca no pretén realitzar-se només d'una manera merament abstracta o teòrica, sinó, en la mesura del possible, lligada a la realitat de Catalunya.

De tota manera, abans de continuar amb el desenvolupament d'aquestes qüestions, cal matissar que, per la mateixa limitació temporal d'aquest treball, la nostra exposició no examinarà exhaustivament *tot* el règim jurídic d'aquestes fórmules gestores, sinó que ens centrarem en els aspectes més importants del seu funcionament juridicoadministratiu, i intentarem posar en relleu els elements que diferencien i caracteritzen cadascun d'aquests instruments. L'extensió i la complexitat que presenten alguns dels elements dels consorcis i de les mancomunitats –com ara el seu règim de contractació o el seu patrimoni– aconsellen fer-ne un estudi molt més profund i per això preferim deixar-los inicialment al marge.

I. Les mancomunitats de municipis

Les mancomunitats de municipis se'ns presenten com un dels principals instruments a través dels quals s'articula la cooperació intermunicipal al nostre ordenament jurídic. Efectivament, mitjançant l'associació voluntària de dos o més municipis es pretén superar la tradicional excessiva fragmentació del nostre mapa local i promoure l'execució o la prestació en comú d'obres, activitats o serveis determinats de la competència municipal.

En aquest sentit, cal destacar que les mancomunitats són institucions molt arrelades al nostre sistema jurídic. D'aquí ve que la nostra legislació de règim local no només hagi reconegut la seva existència sinó que, habitualment, també ha previst mesures per promoure'n la constitució. És per això que, abans d'endinsar-nos en l'estudi del seu règim jurídic concret, creiem oportú fer un breu repàs històric de la seva regulació a l'ordenament jurídic espanyol fins a situar-nos en el seu marc normatiu actual.

1. Antecedents històrics de les mancomunitats de municipis i marc normatiu actual

Com ja s'ha dit, la utilització de formes associatives entre diferents municipis per a la prestació en comú de serveis ha tingut una àmplia tradició al nostre règim local, derivada principalment de l'existència de nombrosos petits municipis amb una capacitat gestora molt

escassa. Sense remetre'ns a les unions de pobles de l'edat mitjana, segons Quintana López, aquestes fórmules trobarien el seu origen en la normativa de règim local sorgida de la Revolució liberal de 1868, que posà especialment l'accent en els greus problemes que oferien –tal com les denominà l'exposició de motius del Projecte de Llei de 2 de novembre de 1860 sobre organització i atribucions dels ajuntaments– «las municipalidades microscópicas».

En aquest sentit, fou la Llei municipal de 20 d'agost de 1870 la que regulà, per primera vegada, la possibilitat que els ajuntaments poguessin formar associacions i comunitats entre si per a la construcció i conservació, entre d'altres, de camins, guarderies rurals, aprofitaments veïnals i altres finalitats d'interès comú.⁵⁶ Així doncs, tot i que amb una altra denominació, podríem considerar aquestes associacions municipals un germen del que acabarà constituint les actuals mancomunitats de municipis.

No obstant això, la primera referència expressa a les *mancomunitats* de municipis no la trobarem fins uns anys després. En concret, sembla que la primera menció a les mancomunitats es troba al Projecte de Llei de bases sobre la reforma de la Llei municipal presentat l'any 1902 per l'aleshores ministre de Governació del Govern espanyol –Sr. Segimon Moret–, en el qual es preveia el següent:

Los Ayuntamientos de menos de 8.000 habitantes forman uniones municipales o *mancomunidades* a fin de atender los servicios carcelarios y de higiene, a la construcción y conservación de los caminos vecinales, canales de riego, defensa contra las inundaciones, desecación de lagunas, elementos de terrenos pantanales y cualquier otra obra que tienda a mejorar sus aprovechamientos y a facilitar su comunicaciones [...].⁵⁷

A partir d'aquí, tot i els diversos projectes de reforma del règim local que se succeïren al llarg dels anys, no fou fins a l'Estatut municipal de 1924 (aprovat pel Reial decret llei de 8 de març de 1924) que es reconeix –ara sí, legalment– als municipis la possibilitat d'associar-se lliurement a través d'una mancomunitat i es regula de forma detallada el seu règim jurídic. En concret, l'Estatut municipal assenyalava el següent:

Art. 6. Los municipios podrán mancomunarse libremente, aunque pertenezcan a provincias o Regiones distintas, para fines, servicios y obras de la competencia municipal y para solicitar y explotar concesiones de obras o servicios públicos, estén o no estén comprendidos dentro de la competencia municipal.

Per tant, les mancomunitats ja ens apareixen com a associacions voluntàries de municipis, que exigeixen l'acord dels ajuntaments interessats, per al compliment de tasques d'interès

56. En aquest sentit, entre d'altres, vegeu Tomás QUINTANA LÓPEZ, *Las mancomunidades en nuestro Derecho Local*, Madrid, INAP, 1990, p. 18, o DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, «El régimen normativo de las mancomunidades municipales», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 37, 1993, p. 95 i seg.

57. La cursiva és nostra. Situen la primera referència a les mancomunitats en aquest Projecte de Llei, entre d'altres, Tomás QUINTANA LÓPEZ, *Las mancomunidades en nuestro Derecho Local*, op. cit., p. 19; Ramón MARTÍN MATEO, *Entes locales complejos. Mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, Madrid, Ed. Trivium, 1987, p. 47, i DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, «El régimen normativo de las mancomunidades municipales», op. cit., p. 97.

comú. Al mateix temps, recollint algunes de les propostes dels projectes anteriors, l'Estatut municipal de 1924 regulava de forma detallada els òrgans de govern, les funcions o el procediment de constitució de les mancomunitats, que culminava amb l'aprovació per real decret del Consell de Ministres.

En el cas de Catalunya, tot i sense denominar-les de forma expressa, la Llei municipal de Catalunya de 1934 (*Butlletí Oficial de la Generalitat de Catalunya* núm. 8, de 8 de gener de 1934) també va preveure l'existència d'associacions voluntàries de municipis per al compliment de les finalitats que la Llei assignava a les diferents entitats municipals, així com per explotar obres o serveis de competència municipal.

Posteriorment, i situant-nos ja en un moment temporal més proper, les mancomunitats de municipis també foren reconegudes per la legislació del període franquista. En concret, la Llei de bases de règim local, de 17 de juny de 1945 (BOE núm. 109, de 18 de juliol de 1945), preveia la possibilitat que els municipis formessin mancomunitats per a obres, serveis i altres finalitats de la competència municipal (base 3a). Més endavant, els articles 29 a 37 del text articulat de la Llei, aprovat per la Llei de 16 de desembre de 1950 (BOE núm. 151, d'1 de juliol de 1951), desenvoluparen el règim jurídic de les mancomunitats municipals. Finalment, la Llei 41/1975, de 19 de novembre, de bases de l'estatut del règim local (BOE núm. 280, de 21 de novembre de 1975), també va preveure la mancomunitat voluntària de municipis, i va vedar expressament que les mancomunitats poguessin assumir la totalitat de competències municipals (base 13.a).

Pel que fa a la seva regulació actual, en primer lloc, cal recordar que la Constitució espanyola de 1978 no es refereix, de forma expressa, a les mancomunitats de municipis. De tota manera, el silenci de la Constitució, òbviament, no exclou la seva possible existència. Més aviat al contrari atès que, tenint en compte els antecedents històrics que hem comentat anteriorment, l'article 141.3 de la CE possibilita la creació d'agrupacions de municipis diferents de la província. En efecte, per tal de recollir el fenomen associatiu municipal, el nostre text constitucional obrí la porta que fossin les lleis, o també els mateixos municipis interessats, els que poguessin constituir altres agrupacions voluntàries de municipis.⁵⁸

En el cas de Catalunya, l'Estatut d'autonomia de l'any 2006 (Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol), a diferència de la Constitució, sí que conté algunes referències concretes a aquestes fórmules associatives municipals. En primer lloc, l'article 87.2 de l'EAC reconeix expressament el dret dels municipis d'associar-se amb altres municipis i cooperar entre si –i amb altres ens públics–, i de crear *mancomunitats* i participar-hi. Per tant, aquest precepte empara la creació d'aquest tipus específic d'entitats públiques al nostre ordenament jurídic, si bé, com pot comprovar-se, no n'imposa obligatòriament l'existència ni tampoc detalla quin n'ha de ser el règim jurídic.

58. Sobre la competència per la creació d'aquestes agrupacions de municipis, vegeu la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 179/1985, de 19 de desembre, FJ 2 *in fine*.

D'altra banda, també cal tenir en compte que l'article 160.1.a de l'EAC atribueix a la Generalitat de Catalunya la competència exclusiva en matèria de règim local, en la qual s'inclou, en tot cas, la regulació de «les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació i col·laboració entre els ens locals i entre aquests i l'Administració de la Generalitat, incloent-hi les diverses formes associatives, mancomunades, convencionals i consorcials».

Ara bé, com ja hem apuntat en el capítol I, tot i els termes tan amplis amb què s'expressa l'Estatut d'autonomia, cal recordar que la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 31/2010, de 28 de juny, ha conclòs que, en realitat, l'article 160.1 de l'EAC conté una competència exclusiva *impròpia*, en el sentit que no impedeix que sobre aquestes competències autonòmiques també hi puguin operar les bases fixades per l'Estat ex article 149.1.18 de la Constitució (FJ 100). D'aquesta manera, com ha destacat Velasco Caballero, «el Estado, como titular de la competencia exclusiva (básica) sobre régimen jurídico de todas las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 de la CE) puede regular los distintos tipos de relaciones interadministrativas. Es competencia del Estado, por ejemplo, regular en sus aspectos básicos todos los convenios administrativos, o los consorcios o cualquier otra forma de cooperación orgánica».⁵⁹

Tenint present, doncs, aquestes consideracions, podem afirmar que la regulació bàsica de les mancomunitats de municipis es troba recollida actualment a l'article 44 de la LBRL que, com veurem més endavant, recentment ha estat objecte de modificacions importants per part de la LRSAL. En qualsevol cas, i sens perjudici del que exposarem després, el vigent article 44 de la LBRL preveu el següent:

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.

59. FRANCISCO VELASCO CABALLERO, «Régimen local y Estatutos de Autonomía tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto catalán», a LUIS COSCULLUELA MONTANER i ELOÍSA CARBONELL PORRAS (dir.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Navarra, Civitas - Thomson Reuters, 2011, p. 106-107. En el mateix sentit, Alfredo GALÁN GALÁN i Ricard GRACIA RETORTILLO, «Estatuto de Autonomía de Cataluña, Gobiernos Locales y Tribunal Constitucional», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals (REAF)*, núm. 12 (març 2011), p. 237-301.

- 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'altra banda, també cal tenir present que, al marge del títol competencial sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques (art. 149.1.18 de la CE), l'Estat també pot dictar les bases del règim jurídic de les hisendes locals ex article 149.1.14 de la CE.⁶⁰ En aquest sentit, els articles 150-152 del text refós de la Llei d'hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, regulen l'estructura bàsica i els aspectes funcionals del règim dels recursos financers de les entitats supramunicipals, entre les quals també s'inclourien les mancomunitats de municipis.

Sens perjudici de l'anterior, i malgrat la tan denunciada extensió de les bases estatals en aquestes matèries, el règim jurídic de les mancomunitats de municipis ha estat àmpliament desenvolupat també per la nostra normativa autonòmica. Així, en primer lloc, les mancomunitats de municipis han estat objecte d'atenció als articles 115-122 del ja mencionat text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril. En aquests articles, com veurem més endavant, es fixen les indicacions generals relatives a la seva naturalesa, els seus òrgans de govern i el procediment de constitució. Previsions que, posteriorment, ha desenvolupat el Decret 244/2007, de 6 de novembre, pel qual es regula la constitució i la demarcació territorial dels municipis, de les entitats municipals descentralitzades i de les mancomunitats de Catalunya.

Igualment, per completar el marc normatiu de les mancomunitats de municipis, hem de fer referència a la normativa de caràcter sectorial que, ni que sigui de forma indirecta, també es refereix a aquestes associacions municipals. En aquest sentit, per exemple, podem citar el Reglament del patrimoni dels ens locals, aprovat pel Decret 336/1988, de 17 d'octubre; el ja mencionat Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals, aprovat pel Decret 179/1995, de 13 de juny, que, entre altres qüestions, regula la conversió dels serveis municipals –en el nostre cas, els que es presten mancomunadament– en comarcals (art. 175 a 180 del ROAS); el Decret 139/2007, de 26 de juny, pel qual es regulen la denominació, els

60. Sobre la interpretació constitucional d'aquest precepte podem citar, entre d'altres, la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 331/1993, de 13 de novembre (FJ 3); la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 233/1999, de 16 de desembre (FJ 4), o la ja mencionada Sentència 31/2010, de 28 de juny (FJ 140). En l'àmbit doctrinal, entre molts d'altres, Esteban QUINTANA FERRER, «La Hacienda local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: análisis crítico de la STC 31/2010», a *Anuario del Gobierno Local 2010*, Barcelona, Institut de Dret Públic, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011, p. 215-220, o Miguel SÁNCHEZ MORÓN, «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local», a Santiago MUÑOZ MACHADO (dir.). *Tratado de Derecho Municipal, op. cit.*, p. 387-389.

símbols i el registre d'ens locals de Catalunya, o, finalment, el Reglament del personal al servei de les entitats locals, aprovat pel Decret 214/1990, de 30 de juliol.

2. Les mancomunitats de municipis a Catalunya

Per acabar aquesta primera aproximació a les mancomunitats de municipis, creiem oportú referir-nos també al seu grau d'implantació a casa nostra. En aquest sentit, com mencionàvem anteriorment, partíem de la idea que les mancomunitats són una institució plenament consolidada a Catalunya i, de fet, les dades obtingudes en el nostre treball de recerca ens mostren que, efectivament, són una institució relativament freqüent al nostre ordenament jurídic.

Sens perjudici que, com ja hem exposat en l'apartat de metodologia, no sempre resulta fàcil –més aviat tot al contrari– saber realment les mancomunitats que actualment segueixen actives, del treball de camp realitzat podem arribar a la conclusió que avui dia existeixen a Catalunya un total de 66 mancomunitats de municipis en funcionament.⁶¹

2.1. Distribució territorial de les mancomunitats de municipis a Catalunya

Pel que fa a la distribució territorial de les mancomunitats de municipis a Catalunya, el cert és que no hi ha un criteri d'implantació geogràfic clar. En aquest sentit, com podem veure al gràfic 1, les mancomunitats estan distribuïdes territorialment de la manera següent: gairebé la meitat de les mancomunitats (28) estan radicades a la província de Barcelona; en segon lloc, gairebé una quarta part de les mancomunitats es troben a Girona (15), seguides en nombre per les de Lleida (13) i Tarragona (10).

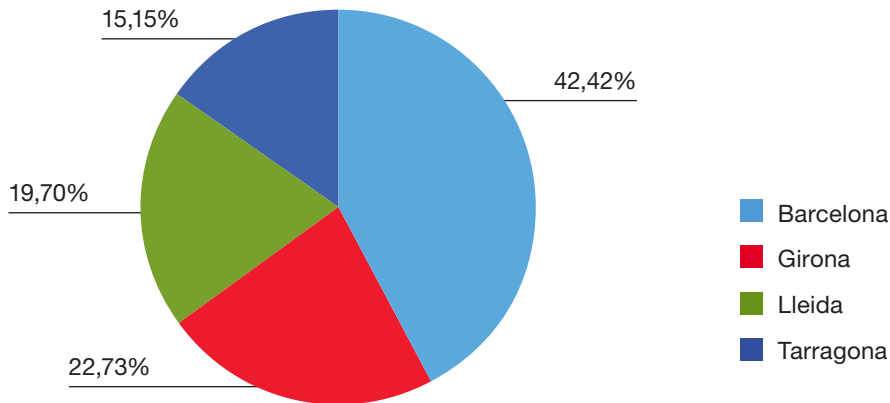
Hem d'advertir, però, que, com estudiarem més endavant, les mancomunitats poden estar formades per municipis de diferents províncies, o fins i tot per municipis de diferents comunitats autònomes (art. 44.5 de la LBRL). De fet, en el cas de Catalunya trobem un supòsit

61. Pel que fa a la metodologia de la nostra recerca ens remetem al que hem exposat anteriorment. Des d'aquesta perspectiva, aquesta xifra seria el resultat de fusionar les dades de la BDGEL (Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques) i del Municat (Direcció General d'Administració Local de la Generalitat de Catalunya), que ens donen un total agregat de 85 mancomunitats. De totes aquestes, en el nostre treball de camp hem obtingut 46 respostes, de les quals 34 han confirmat que la mancomunitat està en funcionament, mentre que 5 respostes han confirmat que, tot i que la mancomunitat no està dissolta formalment, materialment no està en funcionament. Finalment, del llistat total, hem d'afegir-hi unes altres 8 mancomunitats que, tot i aparèixer als registres, han declarat estar dissoltes formalment.

Un altre element que ens ofereix informació que una mancomunitat està en funcionament és haver aprovat un pressupost per al 2014. És per això que sí que hem inclòs en la nostra recerca la Mancomunitat del Parc Natural de la Serra de Montserrat o la Mancomunitat de Municipis de les Valls d'Àneu que, malgrat que se'ns ha comunicat que actualment no funcionaven, sí que han tingut pressupost per al 2014, tot i que, especialment en el segon cas, de caràcter residual.

d'aquest tipus, la Mancomunitat de la Taula del Sénia, que aplega municipis del Montsià (Tarragona), però també del Baix Maestrat i els Ports (Castelló) i del Matarranya (Terol).⁶²

Gràfic 1. Distribució territorial de les mancomunitats de municipis



Font: elaboració pròpia.

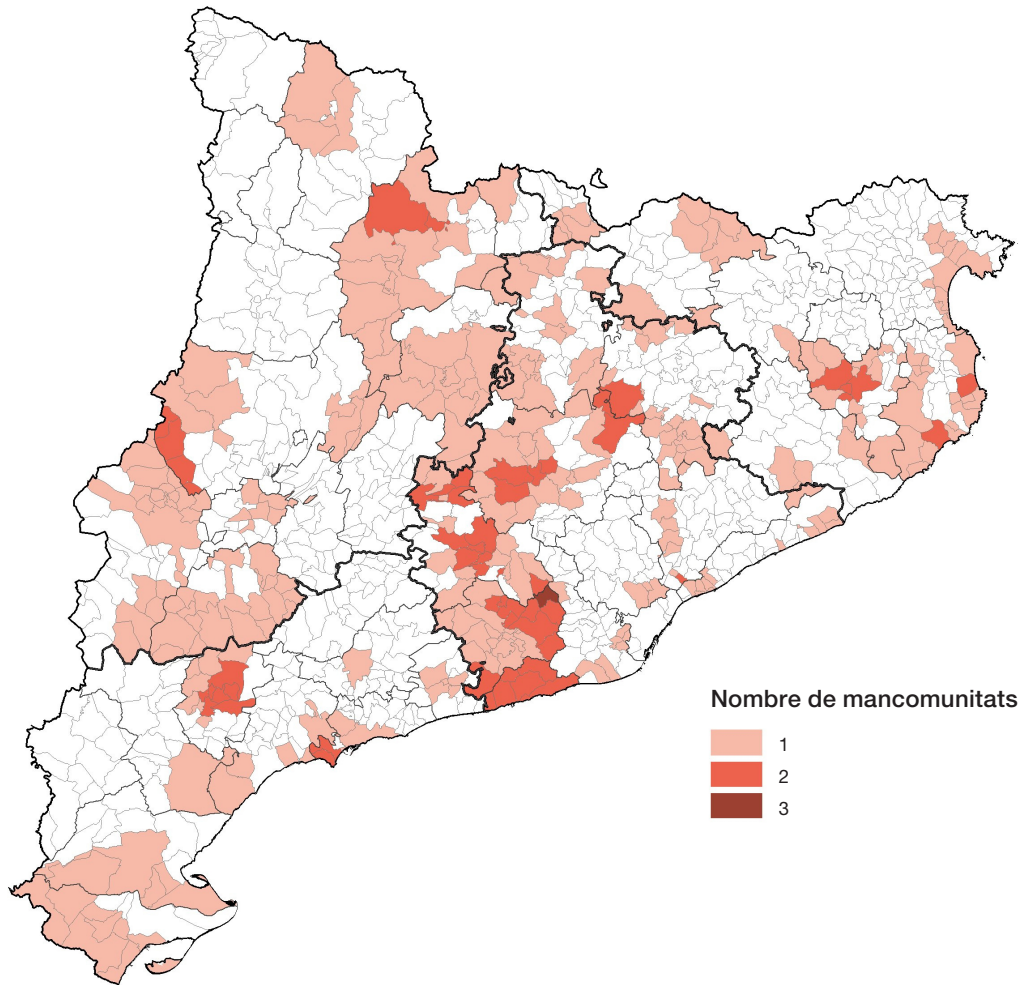
Més enllà d'aquests percentatges, i d'acord amb el mapa 1, també podem comprovar com la representació territorial de les mancomunitats en tot l'àmbit català ens mostra una distribució amb un component important d'asimetria. En tot cas, podem destacar, en primer lloc, que aquesta és una fórmula d'organització pràcticament inexistent a l'àrea metropolitana de Barcelona. L'explicació creiem que pot trobar-se fàcilment en l'existència de l'Àrea Metropolitana de Barcelona –constituïda formalment per la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona–, que ha assumit, precisament, la prestació d'alguns importants serveis públics dels municipis de la conurbació de Barcelona (com, per exemple, la gestió de residus, el subministrament domiciliari d'aigua potable o el transport públic urbà de viatgers en superfície). De fet, la mencionada Llei 31/2010, de 3 d'agost, ja preveia que l'Àrea Metropolitana de Barcelona havia de succeir l'anterior Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, que fou dissolta formalment l'any 2011.⁶³

En segon lloc, podem comprovar com la implantació de les mancomunitats de municipis es concentra, principalment, en determinades àrees tant de la Catalunya central com de Girona, Lleida i Tarragona. I és que, si ens fixem en el mapa veurem com, dintre de cadascuna d'aquestes províncies, podem trobar comarques sense presència de cap mancomunitat de municipis –com pot ser, per exemple, la Conca de Barberà i la Terra Alta (Tarragona) o la Segarra i l'Alta Ribagorça (Lleida)– i, en canvi, altres comarques amb una concentració d'aquestes entitats cooperatives –seria el cas del Montsià, el Baix Ebre o el Priorat (Tarragona) o l'Urgell i les Garrigues (Lleida).

62. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 4522, d'1 de desembre de 2005, p. 39508.

63. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 5936, de 5 d'agost de 2011, p. 44053.

Mapa 1. Distribució territorial de les mancomunitats per comarques



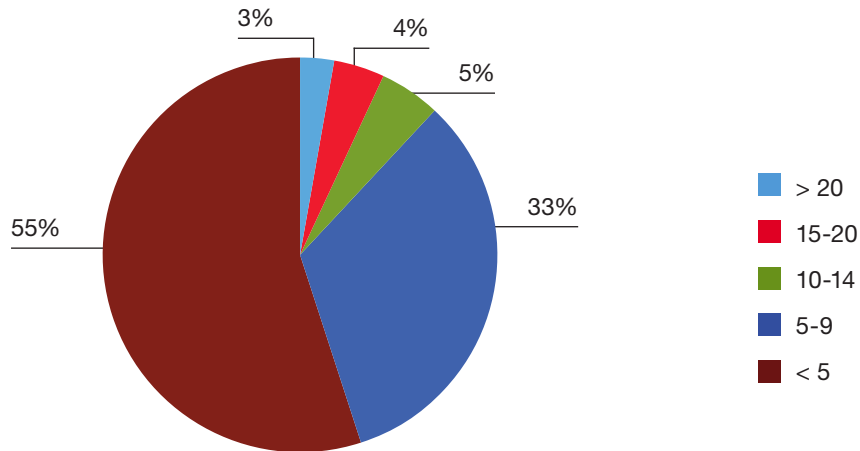
Font: elaboració pròpia.

Pel que fa a l'extensió territorial de les mancomunitats, novament, el resultat a Catalunya és heterogeni. Així, podem trobar des de mancomunitats formades exclusivament per 2 municipis –com la Mancomunitat de Serveis dels municipis de Fortià i Riumors–,⁶⁴ fins a mancomunitats formades per 33 municipis –com, per exemple, la Mancomunitat Intermunicipal del Penedès i Garraf (que incorpora municipis com Sitges, Gelida o Vilafranca del Penedès).

De tota manera, com pot comprovar-se en el gràfic 2, la regla general és que es tracta d'estructures organitzatives de mides reduïdes, majoritàriament –en un 55 % dels casos–, amb una participació limitada de 2 a 4 municipis.

64. Butlletí Oficial de la Província de Girona, núm. 14, de 19 de gener de 2001.

Gràfic 2. Nombre de membres de les mancomunitats



Font: elaboració pròpia.

2.2. La dimensió poblacional de les mancomunitats de municipis a Catalunya

Més enllà de la distribució territorial de les mancomunitats, també hem de fer referència a la seva població. En aquest sentit, com podem veure en la taula 2 i en la taula 3, la dimensió poblacional de les mancomunitats és molt irregular, ja que, d'una banda, podem trobar comarques on les mancomunitats engloben el 100 % de la seva població –com succeeix, per exemple, en les comarques de l'Alt Penedès o del Garraf– i, de l'altra, en consonància amb la distribució territorial que comentàvem anteriorment, comarques en què no hi ha constància de l'existència de cap mancomunitat de municipis.

Taula 2. Municipis i població en mancomunitats per províncies

| Província | Població província | Municipis | Municipis mancomunats | % | Participacions en Mancomunitats | Població mancomunitats | % població de la província |
|--------------|--------------------|------------|-----------------------|-------------|---------------------------------|------------------------|----------------------------|
| Barcelona | 5.523.890 | 314 | 138 | 43,9 | 176 | 1.188.113 | 21,5 |
| Girona | 759.787 | 226 | 64 | 28,3 | 70 | 350.912 | 46,2 |
| Lleida | 434.264 | 224 | 88 | 39,3 | 94 | 252.400 | 58,1 |
| Tarragona | 800.962 | 184 | 42 | 22,8 | 51 | 477.298 | 59,6 |
| Total | 7.518.903 | 948 | 332 | 35,0 | 391 | 2.268.723 | 30,2 |

Font: elaboració pròpia.

Taula 3. Municipis i població en mancomunitats per comarques

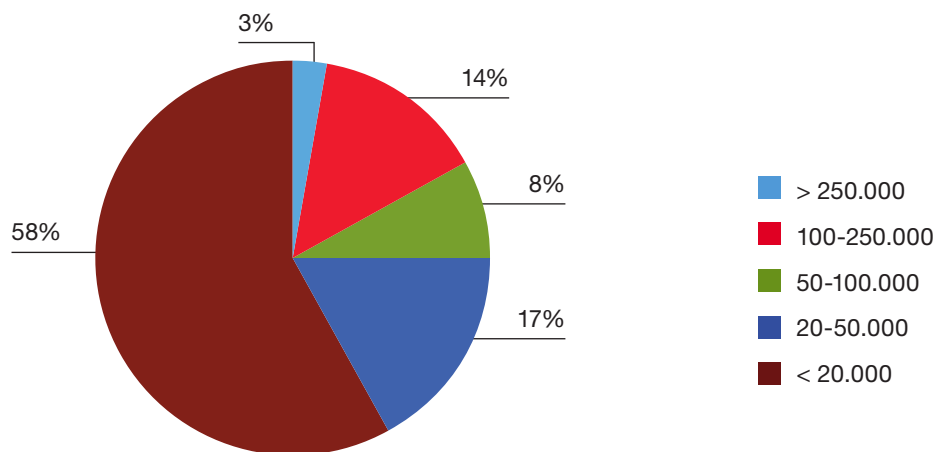
| Comarca | Població comarca | Municipis | Municipis mancomunats | % | Participacions en Mancomunitats | Població mancomunitats | % població de la comarca |
|------------------|------------------|-----------|-----------------------|-------|---------------------------------|------------------------|--------------------------|
| Alt Camp | 44.578 | 23 | 1 | 4,3 | 1 | 24.570 | 55,1 |
| Alt Empordà | 140.214 | 68 | 11 | 16,2 | 11 | 48.741 | 34,8 |
| Alt Penedès | 106.262 | 27 | 27 | 100,0 | 39 | 106.262 | 100,0 |
| Alt Urgell | 20.878 | 19 | 14 | 73,7 | 16 | 20.236 | 96,9 |
| Alta Ribagorça | 3.873 | 3 | 0 | 0,0 | 0 | 0 | 0,0 |
| Anoia | 117.842 | 33 | 24 | 72,7 | 36 | 109.671 | 93,1 |
| Bages | 184.403 | 35 | 21 | 60,0 | 27 | 138.270 | 75,0 |
| Baix Camp | 190.249 | 28 | 5 | 17,9 | 5 | 146.391 | 76,9 |
| Baix Ebre | 80.637 | 14 | 5 | 35,7 | 5 | 61.940 | 76,8 |
| Baix Empordà | 132.886 | 36 | 18 | 50,0 | 20 | 111.825 | 84,2 |
| Baix Llobregat | 806.249 | 30 | 7 | 23,3 | 7 | 300.963 | 37,3 |
| Baix Penedès | 100.262 | 14 | 4 | 28,6 | 4 | 12.174 | 12,1 |
| Barcelonès | 2.227.238 | 5 | 0 | 0,0 | 0 | 0 | 0,0 |
| Berguedà | 40.039 | 31 | 13 | 41,9 | 13 | 22.958 | 57,3 |
| Cerdanya | 18.063 | 17 | 5 | 29,4 | 5 | 2.769 | 15,3 |
| Conca de Barberà | 20.723 | 22 | 0 | 0,0 | 0 | 0 | 0,0 |
| Garraf | 145.886 | 6 | 6 | 100,0 | 12 | 145.886 | 100,0 |
| Garrigues | 19.762 | 24 | 21 | 87,5 | 21 | 12.402 | 62,8 |
| Garrotxa | 56.036 | 21 | 1 | 4,8 | 1 | 351 | 0,6 |
| Gironès | 185.085 | 27 | 16 | 59,3 | 20 | 166.341 | 89,9 |
| Maresme | 437.919 | 30 | 11 | 36,7 | 11 | 156.736 | 35,8 |
| Montsià | 69.613 | 12 | 8 | 66,7 | 8 | 39.934 | 57,4 |
| Noguera | 39.376 | 30 | 12 | 40,0 | 16 | 8.499 | 21,6 |
| Osona | 154.897 | 51 | 19 | 37,3 | 20 | 33.188 | 21,4 |
| Pallars Jussà | 13.530 | 14 | 0 | 0,0 | 0 | 0 | 0,0 |
| Pallars Sobirà | 7.220 | 15 | 3 | 20,0 | 3 | 1.090 | 15,1 |
| Pla d'Urgell | 37.128 | 16 | 7 | 43,8 | 7 | 23.703 | 63,8 |
| Pla de l'Estany | 31.554 | 11 | 0 | 0,0 | 0 | 0 | 0,0 |
| Priorat | 9.550 | 23 | 14 | 60,9 | 21 | 3.310 | 34,7 |
| Ribera d'Ebre | 22.925 | 14 | 1 | 7,1 | 1 | 1.760 | 7,7 |
| Ripollès | 25.700 | 20 | 7 | 35,0 | 7 | 4.708 | 18,3 |
| Segarra | 22.713 | 21 | 0 | 0,0 | 0 | 0 | 0,0 |
| Segrià | 209.768 | 38 | 20 | 52,6 | 20 | 174.630 | 83,2 |
| Selva | 170.249 | 26 | 6 | 23,1 | 6 | 16.177 | 9,5 |
| Solsonès | 13.497 | 15 | 11 | 73,3 | 11 | 11.840 | 87,7 |

| Comarca | Població comarca | Municipis | Municipis mancomunats | % | Participacions en Mancomunitats | Població mancomunitats | % població de la comarca |
|-------------------|------------------|-----------|-----------------------|------|---------------------------------|------------------------|--------------------------|
| Tarragonès | 250.306 | 22 | 4 | 18,2 | 6 | 187.219 | 74,8 |
| Terra Alta | 12.119 | 12 | 0 | 0,0 | 0 | 0 | 0,0 |
| Urgell | 36.526 | 20 | 0 | 0,0 | 0 | 0 | 0,0 |
| Val d'Aran | 9.993 | 9 | 0 | 0,0 | 0 | 0 | 0,0 |
| Vallès Occidental | 899.532 | 23 | 3 | 13,0 | 3 | 129.029 | 14,3 |
| Vallès Oriental | 403.623 | 43 | 7 | 16,3 | 8 | 45.150 | 11,2 |

Font: elaboració pròpia.

Finalment, cal destacar que la major part de les mancomunitats catalanes agrupen municipis que, conjuntament, sumen menys de 50.000 habitants. Fins i tot, com podem veure en el gràfic 3, en un 58 % dels casos la població total mancomunada és inferior als 20.000 habitants. Per tant, podem afirmar que, en el cas de Catalunya, les mancomunitats de municipis tenen una dimensió poblacional reduïda, cosa que ens confirma la seva constitució com un instrument dirigit a superar les limitacions d'unes estructures municipals excessivament reduïdes i fragmentades.

Gràfic 3. Població acumulada de les mancomunitats de municipis catalanes



Font: elaboració pròpia.

3. Concepte i característiques generals de les mancomunitats

Un cop feta aquesta breu introducció i analitzat quin és el marc normatiu en què se situen les mancomunitats de municipis, ja podem passar a estudiar el seu règim jurídic concret. En aquest sentit, creiem oportú iniciar la nostra exposició fent referència novament al seu concepte i destacant quins són els elements que, al nostre entendre, caracteritzarien aquesta figura.

Pel que fa a la seva configuració, i d'acord amb la definició que ens en dóna l'article 44.1 de la LBRL, la doctrina ha qualificat les mancomunitats de municipis com a administracions públiques, de caràcter institucional (o instrumental), formades per l'associació de dos o més municipis per a la gestió d'obres o serveis determinats de competència municipal.⁶⁵ D'aquesta definició general ja en podem extreure algunes de les característiques típiques d'aquests tipus d'institucions públiques.

a) Personalitat jurídica pròpia i naturalesa institucional

Tant l'article 44.2 de la LBRL com l'article 116.1 del TRLMRLC reconeixen a les mancomunitats de municipis personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar per al compliment de les seves finalitats. Per tant, amb la mancomunitat es crea una nova persona jurídicopública, diferent dels municipis que la integren, a la qual es reconeix l'aptitud per ser titular de drets i obligacions, així com per al seu exercici.

En aquest punt, cal destacar que la reforma recent del règim local introduïda per la LRSAL –a diferència del que succeeix, per exemple, amb les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi–⁶⁶ no ha modificat substancialment la posició jurídica de les mancomunitats de municipis. En aquest sentit, com ja hem dit, la LBRL segueix reconeixent als municipis el dret d'associar-se en mancomunitats, les quals, a més, segueixen tenint, segons l'article 3.2 de la LBRL –i, en el cas de Catalunya, d'acord amb l'article 2 del TRLMRLC–, la consideració d'entitats locals.

Ara bé, cal tenir en compte que es tracta d'entitats locals de naturalesa no territorial, sinó de caràcter institucional. Tot i que, tradicionalment, aquesta distinció s'ha considerat poc clara,⁶⁷ amb aquesta denominació no es vol dir que les mancomunitats no comptin amb un territori com a element integrant de la seva estructura –de fet, com veurem posteriorment, l'article 44.2 de la LBRL exigeix com un dels continguts obligatoris del seus estatuts la determinació del seu àmbit territorial–, sinó que significa que no poden ser considerades

65. En termes molt semblants, entre d'altres, Ramón MARTÍN MATEO, *Entes locales complejos...*, op. cit., p. 41; Ramón SALANOVA ALCALDE, *Mancomunidades de municipios y autonomía municipal*, Saragossa, Diputació General d'Aragó, 1993, p. 55, o José Ignacio MORILLO-VELARDE PÉREZ, «Mancomunidades y asociaciones de municipios», a Santiago MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tom II, Madrid, Ed. Iustel, 2011, p. 1601.

66. La LRSAL ha introduït un nou article 24 bis a la LBRL que preveu que les lleis de les comunitats autònomes han de regular les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi que, en cap cas, disposen de personalitat jurídica pròpia, com a forma d'organització desconcentrada per a l'administració de nuclis de població separats. En conseqüència, també deixen de ser considerades com a entitats locals. Sobre aquestes qüestions vegeu, entre d'altres, Ramón GALINDO CALDES, *Las entitats d'àmbit territorial inferior al municipi*, Barcelona, Diputació de Barcelona, 2014, o Miguel GREGORIO MARTÍNEZ, «Las entidades locales menores tras la LRSAL», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5 (2014), p. 570-574.

67. REBOLLO PUIG afirma «Probablemente esa explicación originaria de la distinción basada en la idea de territorio como elemento esencial del ente [...] resulte artificiosa e insatisfactoria, por lo menos insuficientemente expresiva de la diferencia. De hecho, fue y es objeto de críticas». Manuel REBOLLO PUIG, «Artículo 4», a Manuel REBOLLO PUIG (dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, tom I, València, Ed. Tirant lo Blanch, 2007, p. 129.

administracions públiques *plenes*, és a dir, entitats que institucionalitzen els interessos generals del grup social al qual representen. Es tractaria, en canvi, d'organitzacions instrumentals per a la gestió d'interessos més o menys especialitzats dels municipis que les integren.⁶⁸

La conseqüència més immediata que deriva d'aquest caràcter instrumental és que les mancomunitats de municipis no disposen directament de totes les potestats que el nostre ordenament jurídic reconeix a les entitats locals de caràcter territorial –art. 4.1 de la LBRL i art. 8.1 i 8.2 del TRLMRLC–, sinó únicament de les que expressament els reconeixin els seus estatuts; si bé la mateixa LBRL, en el cas que els estatuts no n'hagin previst res, estén automàticament a les mancomunitats totes les potestats que també es reconeixen a les entitats locals de caràcter territorial. Més endavant, en examinar els estatuts de les mancomunitats, tornarem a referir-nos a totes aquestes qüestions.

b) Caràcter voluntari

Com mencionàvem al capítol I, les formes de gestió mancomunada que estem analitzant tenen totes caràcter voluntari, és a dir, la seva existència no ve imposada directament per la decisió del legislador o per l'ordenament jurídic, sinó que es constitueixen voluntàriament, mitjançant el lliure acord entre les parts que hi intervenen.

En el cas de les mancomunitats de municipis, doncs, la voluntarietat també és un dels seus elements característics. Així, aquestes no apareixen mencionades ni a la Constitució (art. 137 de la CE) ni a l'Estatut d'autonomia de Catalunya (art. 83 de l'EAC) com un dels nivells en què necessàriament s'ha d'organitzar territorialment la nostra comunitat autònoma, sinó que, tal com preveu l'article 115.1 del TRLMRLC –i també l'article 44.1 de la LBRL–, les mancomunitats sorgeixen sempre de l'acord dels municipis que en volen formar part, sense que aquesta participació estigui condicionada, en cap cas, per l'autorització d'una instància territorial superior.

En el cas català, fins i tot, podríem considerar que és el mateix Estatut d'autonomia que imposa el requisit de la voluntarietat en la mesura que reconeix als municipis el *dret d'associar-se* amb altres i la capacitat de crear mancomunitats (art. 87.2 de l'EAC). De manera que la regulació estatutària, *a contrario sensu*, semblaria excloure l'existència de qualsevol llei catalana que eliminés tota possibilitat de decisió dels municipis i, eventualment, pogués disposar directament la creació d'aquestes entitats locals per part del legislador autonòmic.⁶⁹

Arribats a aquest punt, però, cal dir que les reformes introduïdes recentment per la LR-SAL han afegit una certa ombra de dubte sobre el manteniment, en tot cas, del caràcter

68. En aquest sentit, vegeu José Ignacio MORILLO-VELARDE PÉREZ, «Mancomunidades y asociaciones de municipios», *op. cit.*, p. 1601, i Ramón MARTÍN MATEO, *Entes locales complejos...*, *op. cit.*, p. 46.

69. FRANCISCO VELASCO CABALLERO, «Régimen local y Estatutos de Autonomía tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto catalán», *op. cit.*, p. 106.

voluntari de les mancomunitats, especialment a partir de la nova redacció de l'article 26.2 de la LBRL. Aquest precepte preveu que les diputacions provincials –o entitats equivalents– han de coordinar la prestació de determinats serveis públics (per exemple, recollida de residus, neteja viària, accés als nuclis de població, etc.) en els municipis de menys de 20.000 habitants.⁷⁰

A aquest efecte, la diputació ha de proposar, amb el consentiment dels municipis afectats, la forma de prestació d'aquests serveis (ja sigui directament o bé mitjançant la constitució d'un consorci o una mancomunitat), i aquesta decisió, posteriorment, ha de ser aprovada pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques. En aquest sentit, cal afegir que els municipis només poden seguir prestant aquests serveis si acrediten que poden prestar-los a un cost efectiu inferior al derivat de la forma de gestió proposada per la diputació.

Aleshores la pregunta que es planteja és la següent: la facultat de coordinació atribuïda a la diputació implica la possibilitat d'imposar una modalitat gestora concreta? En altres paraules, la diputació pot *forçar* els municipis a constituir una mancomunitat per prestar un determinat servei?

Entenem que la resposta ha de ser, en tot cas, negativa. No només perquè l'article 26.2 de la LBRL ens diu que s'ha de comptar amb el consentiment dels municipis afectats, sinó també perquè la facultat de coordinació provincial no pot suposar l'anul·lació de la potestat d'organització del municipi. El reconeixement del principi d'autonomia local (art. 140 de la CE), com no pot ser d'altra manera, també és predicable dels municipis de menys de 20.000 habitants, i per això han de poder gaudir de cert marge per poder configurar la forma de gestionar les seves pròpies competències. En cas contrari, si s'elimina tota capacitat de decisió dels municipis, se'ls posaria en una situació de subordinació o quasidependència tal que, difícilment, es podria seguir parlant d'una actuació autònoma.⁷¹

Com ha afirmat la doctrina, el límit potser es trobaria en el fet que la capacitat d'autoorganització municipal no suposi vulnerar la seva estabilitat pressupostària i no es posi en risc la sostenibilitat en la prestació dels serveis obligatoris. De manera que, només quan es pugui acreditar l'incompliment del dèficit estructural del municipi (o la impossibilitat del seu compliment) la diputació provincial serà competent per determinar la forma de prestació del servei i assegurar-ne la provisió integral i adequada a la totalitat del territori provincial. Ara bé, aquesta decisió de la diputació ha de prendre's sobre la base del principi de ponderació, a partir d'una anàlisi econòmica; i quan es consideri que l'opció més adequada

70. Per tal de fer-nos-en una idea, s'ha de tenir en compte que dels 947 municipis que existeixen actualment a Catalunya, només 63 (és a dir, un 6,6 %) tenen més de 20.000 habitants.

71. Sobre l'abast de la potestat de coordinació podem citar, entre d'altres, la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 109/1998, de 21 de maig (FJ 13). Igualment, pot servir-nos com a referència Miguel SÁNCHEZ MORÓN, «La coordinación administrativa como concepto jurídico», *Documentación Administrativa*, núm. 230-231, 1992, p. 11-30, o Anna PALLARÉS SERRANO, «El concepto de coordinación en nuestro ordenamiento jurídico: diferenciación del concepto de cooperación y colaboración y relación con el concepto de integración», *Civitas. Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 131 (juliol-setembre 2006), p. 485-515.

és la constitució d'una mancomunitat, ha de permetre's que aquesta pugui ser constituïda voluntàriament pels municipis.⁷²

c) Àmbit subjectiu limitat

Finalment, una tercera i última característica essencial de totes les mancomunitats és la limitació del seu àmbit subjectiu d'aplicació. I és que tant la LBRL com el TRLMRLC reconeixen la possibilitat de mancomunar-se únicament i exclusivament als municipis (art. 44.1 de la LBRL i art. 115. del TRLMRLC).

Per tant, com ja indica el seu nom, les mancomunitats són instruments pensats només per als municipis. En aquest sentit, cal destacar que l'anàlisi de les diferents mancomunitats existents a Catalunya ens confirma –com no podia ser d'altra manera– que realment és així, i que totes les mancomunitats en funcionament avui dia a Catalunya estan integrades només per municipis.

En aquest punt, però, cal recordar que, tot i que aquesta limitació avui ens sembla con-substancial a les mancomunitats, no sempre ha estat així, ja que la legislació administrativa precedent –en concret, la Llei de bases de l'estatut del règim local, de 19 de desembre de 1975– preveia expressament la possibilitat de constituir mancomunitats voluntàries formades per províncies «para el adecuado planeamiento, coordinación y gestión de obras, servicios y actividades de interés común propias de su competencia o encomendadas por otras Administraciones públicas, a fin de promover y colaborar en la acción de desarrollo regional interprovincial» (base núm. 20).

De fet, el Tribunal Constitucional en la Sentència núm. 4/1981, de 2 de febrer, va considerar que les mancomunitats provincials no resultaven necessàriament contràries a la Constitució –«dado el carácter sectorial de las Mancomunidades, y el hecho de que puedan existir obras, servicios o actividades de interés común para varias provincias en materia propia de su competencia, con un ámbito territorial inferior y no coincidente con el de una Comunidad Autónoma, o incluso que ésta decida encomendar a una Mancomunidad» (FJ 17). En qualsevol cas, el desenvolupament del títol VIII de la Constitució espanyola de 1978, i la posterior generalització de les comunitats autònomes, va portar el legislador ordinari, tant estatal com autonòmic, a excloure aquesta figura associativa provincial i limitar l'aplicació de les mancomunitats únicament als municipis.⁷³

72. En aquest sentit, vegeu Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO, «Las mancomunidades de municipios tras la LRSAL», a Juan Antonio CARRILLO DONAIRE i Pilar NAVARRO RODRÍGUEZ (dir.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local*, op. cit., p. 286.

73. De tota manera, segueix vigent una excepció al caràcter exclusivament municipal: les mancomunitats provincials interinsulars de les Canàries. Ara bé, segons l'article 41.2 de la LBRL, aquestes segueixen subsistint únicament com a òrgans de representació i expressió dels interessos provincials.

4. Procediment de constitució i dissolució de les mancomunitats

Un cop delimitat el concepte i les característiques generals de les mancomunitats de municipis, ens toca passar a analitzar-ne el procediment de constitució, és a dir, l'examen de tots els tràmits que el nostre ordenament jurídic imposa a l'hora de poder crear vàlidament una mancomunitat entre diferents municipis. Més endavant, i com a negatiu d'aquest, també farem referència al procediment de dissolució de les mancomunitats.

4.1. Procediment de constitució

Com ja hem mencionat, la creació de les mancomunitats troba el seu fonament en la potestat d'autoorganització i associació municipal, que deriva del reconeixement constitucional i estatutari del principi d'autonomia local. En conseqüència, la característica més rellevant i, en certa manera òbvia, del seu procediment de constitució és l'absolut protagonisme dels municipis.

Ara bé, com veurem a continuació, això no s'ha d'interpretar en el sentit que l'únic subjecte que pot participar en aquest procediment són els municipis. Tot i que és cert que la creació de les mancomunitats és un *dret* dels municipis, la legislació catalana segueix mantenint una mínima intervenció tant de la Generalitat de Catalunya –per tal de garantir la legalitat dels estatuts reguladors de les mancomunitats– com d'altres entitats públiques –en concret, de les comarques– que puguin resultar afectades per aquest procediment.

Quines són les fases d'aquest procediment? Doncs bé, l'article 44.3 de la LBRL preveu que el procediment d'aprovació dels estatuts de les mancomunitats l'ha de determinar la legislació de les comunitats autònomes, si bé aquesta ja imposa obligatòriament determinades regles procedimentals. En particular, l'article 44.3 de la LBRL estableix el següent:

- 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.

En el cas de Catalunya, aquestes exigències procedimentals bàsiques han estat desenvolupades principalment pel TRLMRLC; així, la normativa local catalana –que s'expressa de forma semblant a com ho fan altres comunitats autònomes⁷⁴ preveu un procediment de constitució força complex i detallat que, de forma resumida, podria articular-se al voltant de les quatre grans fases següents:

74. Amb caràcter general, per mencionar simplement algunes de les referències territorials més properes, vegeu els articles 93 i 94 de la Llei 8/2010, de 23 de juny, de la Generalitat, de règim local de la Comunitat Valenciana, o els articles 80 i 81 de la Llei 7/1999, de 9 d'abril, d'administració local d'Aragó.

a) Iniciativa

L'article 117 del TRLMRLC ens diu que la iniciativa per constituir la mancomunitat ha d'aprovar-se amb el vot favorable de la majoria simple del nombre legal de membres de cadascun dels ajuntaments que s'associen.

Òbviament, aquesta aprovació ha d'haver estat precedida d'actuacions preparatòries entre els municipis que volen mancomunar-se. Actuacions que adquireixen una importància molt notable a l'hora de configurar l'organització i el funcionament de la mancomunitat. En tot cas, la Llei fixa aquest moment com l'inici formal del procediment de constitució.

A diferència d'altres comunitats autònomes que exigeixen majoria absoluta,⁷⁵ el TRLMRLC exigeix només majoria simple dels municipis interessats per iniciar el procediment de constitució. En la nostra opinió, en tractar-se simplement de l'acord inicial, expressiu de la voluntat de mancomunar-se, creiem que qualsevol dels dos quòrums és perfectament justificable. De tota manera, és cert que, com veurem seguidament, l'aprovació definitiva requereix en tot cas majoria absoluta, i per aquest motiu potser hauria estat prudent exigir, ja des del principi, aquesta mateixa majoria.⁷⁶

b) Assemblea de regidors: aprovació inicial del projecte d'estatuts

Una vegada formalitzada la voluntat inicial de constituir una mancomunitat, l'article 44.3.a de la LBRL diu que els representants dels municipis promotors s'han de reunir en assemblea per elaborar els estatuts reguladors de la mancomunitat. Aquesta assemblea, en el cas català, ha d'estar formada per *tots* els regidors de *tots* els municipis que vulguin mancomunar-se (art. 118.2 del TRLMRLC).

En aquest sentit, el TRLMRLC regula de forma detallada alguns dels aspectes organitzatius d'aquesta assemblea. En primer lloc, diu que correspon a l'alcalde del municipi de major població realitzar la convocatòria i presidir l'assemblea (art. 118.3 del TRLMRLC). Igualment, preveu que el projecte d'estatuts ha d'haver estat elaborat prèviament per una comissió integrada per un membre de cadascun dels municipis interessats, designat en l'acord d'iniciació del procediment (art. 118.1 del TRLMRLC).

A partir d'aquí el TRLMRLC també fixa el quòrum exigint per a la constitució i l'aprovació dels estatuts en l'assemblea. Així, ens diu que per a la constitució vàlida de l'assemblea és necessària l'assistència de la meitat més un dels seus membres. I, d'altra banda, es requereix el vot favorable de la majoria simple dels assistents per poder aprovar els estatuts de la mancomunitat (art. 118.4 i 118.5 del TRLMRLC).

75. Per exemple, l'article 80.2 de la mencionada Llei 7/1999, de 9 d'abril, d'administració local d'Aragó, o l'article 68 de la Llei 5/2010, d'11 de juny, d'autonomia local d'Andalusia.

76. En aquest sentit, vegeu Ramón SALANOVA ALCALDE, *Mancomunidades de municipios y autonomía municipal*, op. cit., p. 89.

c) Tràmit d'informació pública

Després de la redacció i l'aprovació inicial dels estatuts per parts dels regidors s'ha d'obrir un tràmit d'informació pública durant un termini de 30 dies, mitjançant la inserció d'anuncis en el tauler d'anuncis dels ajuntaments afectats i la seva publicació al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (art. 119.1 del TRLMRLC).

En aquest moment, la legislació catalana també preveu la necessitat d'enviar el projecte d'estatuts als consells comarcals afectats a fi que emetin un informe. I també al Departament de Governació i Relacions Institucionals de la Generalitat per tal que, en el termini d'un mes, formuli les observacions de legalitat i els suggeriments i les propostes que consideri convenients (art. 119.1 i 119.3 del TRLMRLC).

En ambdós casos, es tracta d'un tràmit d'informe preceptiu però no vinculant. De manera que els municipis poden separar-se del parer expressat tant per les comarques com per la Generalitat. De tota manera, cal destacar la importància d'aquests informes, no només perquè permetrien l'esmena de possibles incorreccions legals abans de la seva aprovació definitiva –evitant, per tant, la seva futura impugnació–, sinó també perquè en alguns casos pot ser útil conèixer l'opinió de les administracions públiques d'àmbit territorial superior a l'efecte de coordinar l'actuació posterior.⁷⁷

En aquest punt, també cal recordar que el Tribunal Constitucional, en la Sentència núm. 214/1989, de 21 de desembre, considerà que el fet que es prevegi algun tipus d'intervenció que permeti a les comunitats autònomes examinar els estatuts de la mancomunitat i formular observacions de legalitat amb caràcter previ a la seva aprovació pels mateixos municipis no resulta contrari al principi d'autonomia local (FJ 14). Com ja havia posat de manifest la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 4/1981, de 2 de febrer, el que impedeix la Constitució és l'establiment de controls genèrics d'oportunitat que atorguin a l'Administració autonòmica la possibilitat de denegar l'aprovació dels estatuts de la mancomunitat per simples raons d'interès públic (FJ 7). Ara bé, això no impedeix que aquesta pugui revisar-los des de l'estricta perspectiva de la legalitat.⁷⁸

d) Aprovació definitiva i publicació

Les observacions que plantegin, si és el cas, les comarques i l'Administració autonòmica les ha de resoldre motivadament l'assemblea de regidors que mencionàvem anteriorment, ja sigui per refusar-les o bé per incorporar-les al projecte d'estatuts. A partir d'aquí, una vegada resoltes totes les possibles al·legacions, l'assemblea de regidors ha

77. Ramón SALANOVA ALCALDE, *Mancomunidades de municipios y autonomía municipal*, op. cit., p. 93.

78. Sobre la intervenció de la Generalitat catalana pel que fa a l'aprovació dels estatuts, també podem citar la Sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem de 23 d'octubre de 1989 (RJ 1989/7476) o la Sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem de 2 d'abril de 1990 (RJ 1990/3410).

de procedir, finalment, a l'aprovació definitiva del projecte d'estatuts per majoria simple dels assistents (art. 119.2 del TRLMRLC).

Ara bé, tot i aquesta aprovació de l'assemblea, el procediment de constitució de la mancomunitat encara requereix un últim tràmit: l'aprovació definitiva per majoria absoluta dels plens dels diferents ajuntaments que hagin decidit integrar-se a la mancomunitat (art. 120.1 del TRLMRLC).

En aquest punt, cal tenir present que, a diferència del que succeïa amb l'anterior Decret 140/1988, de 24 de maig, que aprovà el Reglament de demarcació territorial i població dels ens locals de Catalunya, ni el TRLMRLC ni el Decret 244/2007, de 6 de novembre, no preveuen un termini màxim per a la finalització del procediment de constitució.⁷⁹ Amb això, segurament, s'elimina un factor que afegia més complexitat a un procés decisor ja de per si complicat, tenint en compte la pluralitat de subjectes que hi participen i la successió de tràmits que cal anar superant.

En qualsevol cas, a partir de l'aprovació definitiva pels municipis, el TRLMRLC no preveu que els estatuts de la mancomunitat hagin de ser objecte de publicació, simplement preveu que se n'ha d'enviar una còpia al Departament de Governació i Relacions Institucionals (art. 120.2 del TRLMRLC). Ara bé, tot i que el TRLMRLC no hi faci referència, el mencionat Decret 244/2007, de 6 de novembre, sí que n'imposa la publicació al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* i al *Butlletí Oficial de l'Estat* (art. 50 del Decret 244/2007, de 6 de novembre).

En aquest sentit, podem entendre que és només a partir de la publicació dels estatuts als diaris oficials corresponents que finalitza formalment el seu procediment de constitució i que, consegüentment, la mancomunitat adquireix personalitat jurídica pròpia.⁸⁰ Si bé, un simple repàs als diaris oficials ens demostra que no tots els estatuts de les mancomunitats catalanes s'han publicat correctament al DOGC, i encara menys al BOE. En canvi, la seva publicitat formal sí que s'articula normalment a través del *Butlletí Oficial de la Província* corresponent.

79. L'article 99.4 del mencionat Decret 140/1988, de 24 de maig, que aprovà el Reglament de demarcació territorial i població dels ens locals de Catalunya –avui derogat–, preveia que el termini màxim entre l'inici del procediment i la constitució de la mancomunitat i l'aprovació dels estatuts era de 6 mesos a comptar des de la data en què els municipis haguessin adoptat l'últim acord inicial per promoure la constitució de la mancomunitat. Transcorregut aquest termini, si no s'havia constituït la mancomunitat ni s'havien aprovat els estatuts, es considerava que el procediment havia caducat.

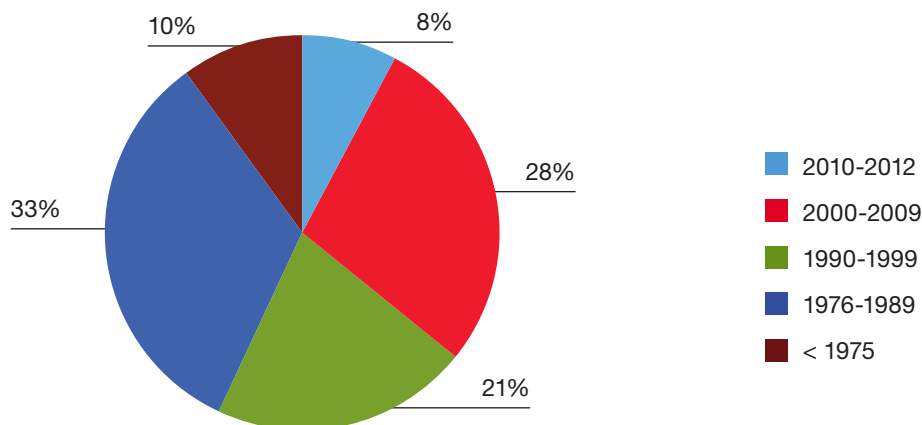
80. Josep MIR BAGÓ, *Manual de Govern Local*, Barcelona, Federació de Municipis de Catalunya, 2000. p. 213. En el mateix sentit s'expressa Morillo-Velarde Pérez, qui considera, a més, que «la exigència de publicació de los estatutos en los Boletines Oficiales de las Comunidades Autónomas que se contiene en algunas leyes autonómicas [...] no es, en mi opinión, otra cosa que una opción legítima de éstas con la que desarrollar y aplicar a estas normas jurídicas las exigencias generales de publicidad de las normas locales que establece el artículo 70.2 de la LBRL». José Ignacio MORILLO-VELARDE PÉREZ, «Mancomunidades y asociaciones de municipios», *op. cit.*, p. 1610.

Finalment, el Decret 244/2007, de 6 de novembre, també preveu la inscripció de la mancomunitat al Registre d'ens locals de Catalunya. En aquest cas, però, l'article 46.1 del Decret 139/2007, de 26 de juny, pel qual es regulen la denominació, els símbols i el registre d'ens locals de Catalunya, subratlla que la inscripció al Registre no té efectes constitutius per als ens que hi són inscrits. Per tant, la inscripció únicament pretén complir una funció de publicitat dels ens locals existents a Catalunya.⁸¹

Abans d'acabar aquest apartat, i com podem veure en el gràfic 4, cal mencionar que les mancomunitats existents a Catalunya es crearen especialment a partir dels anys vuitanta i, des d'aleshores, hi ha hagut un procés de creació –i de dissolució– de forma progressiva i sostinguda. En tot cas, encara és manté un grup important de sis mancomunitats creades durant el franquisme –la degana de les quals és la Mancomunitat Intermunicipal de Cerdanyola del Vallès-Ripollet-Montcada i Reixac, creada l'any 1956– i que han perviscut fins a l'actualitat.⁸²

No obstant això, com hem anat apuntant al llarg de la nostra exposició, la necessitat d'establir fórmules orgàniques de col·laboració en l'àmbit municipal segueix mostrant la seva vigència avui dia, fins al punt que el 36 % del total de mancomunitats existents a Catalunya s'han creat a partir de l'any 2000 i fins a dates ben recents. De fet, segons la nostra recerca, les dues darreres mancomunitats que s'han constituït –creades l'any 2012– són la Mancomunitat Intermunicipal de la Beguda Alta i la Mancomunitat de Municipis Berguedans per a la Biomassa.

Gràfic 4. Data de creació de les mancomunitats



Font: elaboració pròpia.

81. En aquest sentit, Martín Mateo, si bé es pronuncia a favor del caràcter no constitutiu de la inscripció als registres d'ens locals, en destaca la importància, afirmant que és «sumamente interesante [...] en cuanto suponen la calificación desde medios responsables de la legalidad de los trámites precedentes y con ello la homologación formal del surgimiento de una persona juridicopública, con indudable trascendencia para la confianza de los terceros con quien se va a relacionar en el tráfico jurídico». Ramón MARTÍN MATEO, *Entes locales complejos...*, op. cit.

82. Mancomunitat Intermunicipal d'Aiguës de Garriguella, Vilajuïga, Pau i Palau-saverdera, Mancomunitat per a Fins d'Instrucció i Cultura d'Alp, Das, Fontanals de Cerdanya i Urús, Mancomunitat de la Font Santa, Mancomunitat Intermunicipal de Cerdanyola del Vallès-Ripollet-Montcada i Reixac, Mancomunitat Intermunicipal d'Aiguës i Serveis del Baix Empordà i Mancomunitat de Palafrugell Begur Pals Regencós i Torrent.

4.2. Procediment de separació i dissolució de les mancomunitats

Junt amb el procediment per crear una mancomunitat també ens hem de referir al procediment per dissoldre-la, que és un altre dels aspectes que, necessàriament, han de contenir els estatuts –recordem que l'article 116.2 del TRLMRLC preveu com un dels continguts mínims dels estatuts «h) La forma de liquidació», i l'article 48.2.a del Decret 244/2007, de 6 de novembre, estableix que els estatuts de la mancomunitat han de regular «Les normes generals per a la incorporació de nous municipis a la mancomunitat i per a la separació d'algun o d'alguns municipis que en formen part».

En aquest cas, el punt de partida l'hem de situar novament en el caràcter voluntari de la mancomunitat. Si, com dèiem fa un moment, aquesta troba l'origen en la lliure voluntat dels ajuntaments que s'associen, sembla lògic que també aquests, en un moment donat, puguin abandonar la mancomunitat o, fins i tot, dissoldre-la.

4.2.1. Separació dels membres de la mancomunitat

Pel que fa a la separació d'un dels membres de la mancomunitat, tot i que, com veurem seguidament, en alguns casos es poden preveure alguns requisits procedimentals per poder deixar de formar part d'una determinada mancomunitat, podem afirmar que aquesta decisió no pot estar mai subjecta a la prèvia aprovació dels òrgans de govern de la mancomunitat, ni tampoc de la resta de municipis que hi participen.⁸³

La mancomunitat és una forma d'associació municipal voluntària i, com a tal, la permanència en aquesta entitat també és una decisió que s'emmarca en la potestat d'autoorganització del municipi. En aquest sentit, amb encert, s'ha afirmat que «la única organización territorial a la que la Constitución reconoce una “autonomía” para la gestión de sus intereses es a los Ayuntamientos. La Mancomunidad no es una organización supraterritorial que ostente una preeminencia en la gestión de sus intereses. Mejor dicho, los intereses que gestiona la Mancomunidad no tienen una prevalencia respecto de los intereses de los Ayuntamientos. Y ello porque la Mancomunidad sólo es una organización instrumental para la gestión de los intereses de cada Ayuntamiento [...]. Por ello, se afirma correctamente por la jurisprudencia que la integración en la Mancomunidad no puede suponer una limitación de la autonomía local reconocida a los Ayuntamientos integrados en la Mancomunidad. Tampoco una limitación para los Ayuntamientos que deciden separarse».⁸⁴

83. En aquest sentit s'expressa, per exemple, la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Madrid núm. 1016/2008, de 14 de maig, que afirma: «De acuerdo con la normativa transcrita, es evidente que la participación de un municipio en una mancomunidad de municipios es siempre voluntaria, voluntariedad ésta que no queda limitada a la hora de decidir su incorporación a la misma, sino también a la hora de decidir su separación, sin que la mancomunidad, en base a lo dispuesto en sus estatutos pueda impedir la separación en un momento dado de un municipio o decidir la permanencia forzosa del mismo» (FJ 3).

84. Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO, «Las mancomunidades de municipios tras la LRSAL», a Juan Antonio CARRILLO DONAIRE i Pilar NAVARRO RODRÍGUEZ (dir.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local*, op. cit., p. 295.

Ara bé, aquest caràcter voluntari de la mancomunitat no s'ha de confondre amb l'absoluta llibertat per abandonar-la de la manera que es vulgui. Al contrari, els estatuts de les mancomunitats poden preveure alguns tràmits procedimentals previs com, per exemple, el deure de comunicar que es vol abandonar la mancomunitat amb un cert termini d'antelació o la necessitat d'estar al corrent de les obligacions econòmiques que es puguin derivar de pertànyer a la mancomunitat. Una bona mostra en podrien ser els estatuts de la Mancomunitat de Municipis de les Valls d'Àneu, que exigeixen una comunicació prèvia de tres mesos d'antelació, així com la celebració d'una assemblea general de la Mancomunitat per tal que aquesta en prengui coneixement i, si escau, pugui reclamar al municipi en qüestió que faci efectiu el deute de les seves aportacions al pressupost de la Mancomunitat.⁸⁵

En sentit contrari, algun autor s'ha plantejat el dubte següent: és possible la separació forçosa –en contra de la seva voluntat– d'algun dels municipis que integren la mancomunitat per decisió dels seus òrgans de govern?⁸⁶ El cert és que la legislació de règim local catalana no dóna una resposta concreta a aquesta pregunta, a menys que entenguem que el mencionat article 48.2.a del Decret 244/2007, de 6 de novembre, en preveure que els estatuts han de regular les normes generals per a «la separació d'algun o d'alguns municipis» que formin part de la mancomunitat també està fent referència als supòsits de separació forçosa.

En tot cas, si s'admetés, considerem que aquesta possibilitat hauria de quedar recollida de forma expressa als estatuts de la mancomunitat i únicament en previsió d'incompliment molt greus o reiterats de les obligacions –de qualsevol tipus, no només de caràcter financer– que els municipis hagin assumit en incorporar-se a la mancomunitat. I, en tot cas, sembla raonable que la decisió de separació forçosa de la mancomunitat ha d'haver estat precedida d'un requeriment previ al municipi incomplidor, en el qual s'hagi atorgat a aquest un termini raonable per poder regularitzar el compliment de les seves obligacions pendents.

El cert, però, és que la majoria d'estatuts reguladors de les mancomunitats catalanes no fan referència a aquesta qüestió i només regulen l'admissió de nous membres o la dissolució de la mancomunitat. No obstant això, en alguns casos –especialment en les mancomunitats formades per un major nombre de municipis– sí que es preveu aquesta possibilitat. Podem mencionar, per exemple, l'article 22 dels estatuts de la Mancomunitat de Municipis del Bages per al Sanejament, que regula expressament l'exclusió d'algun dels municipis participants i en fixa el procediment. En aquests supòsits, es requereix un acord de l'Assemblea General de la Mancomunitat, adoptat per majoria absoluta, «quan l'Ajuntament respectiu tingui pen-

85. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 5266, de 26 de novembre de 2008, p. 87168. Sobre aquests requisits procedimentals previs a la separació voluntària d'una mancomunitat també s'ha pronunciat la Sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal de Justícia d'Andalusia (Sevilla) de 7 de maig de 2009 (núm. rec. 983/2001), que afirma que: «En efecto, la separación de la mancomunidad no es algo que el ayuntamiento decida y no tenga más consecuencias jurídicas: eventualmente habrán de abonarse las cantidades pendientes que una deba a la otra, normalmente el ayuntamiento a la mancomunidad, por la prestación del servicio. Pero esa es una cuestión diferente y que no condiciona la libertad de separación del Ayuntamiento respecto a la mancomunidad. Si no hay solución amistosa al asunto, la reclamación económica se verá eventualmente en la jurisdicción» (FJ 2).

86. Ramón SALANOVA ALCALDE, *Mancomunidades de municipios y autonomía municipal*, op. cit., p. 152.

dent d'ingrés a la Mancomunitat les aportacions ordinàries que corresponguin a un període superior a un any o les aportacions extraordinàries acordades pel procediment estatutari i que constitueixin en ambdós casos recursos econòmics de la Mancomunitat». A més a més, com apuntàvem, amb caràcter previ a l'adopció de l'acord d'exclusió es preveu que s'ha de requerir formalment el pagament a l'Ajuntament deutor per acord de l'Assemblea General i amb audiència de la corporació afectada.

4.2.2. Dissolució de la mancomunitat

Pel que fa al procediment per dissoldre una mancomunitat, cal tenir present que l'article 121 del TRLMRLC ja en fixa el procediment a seguir: en primer lloc, és necessari un acord de l'assemblea general, adoptat per majoria simple dels assistents; en segon lloc, com succeeix en el procediment de constitució, cal sol·licitar l'informe preceptiu –però no vinculant (ex art. 83.1 de la LRJPAC)– dels consells comarcals afectats i del Departament de Governació i Relacions Institucionals de la Generalitat de Catalunya, i, finalment, cal que el ple de tots els ajuntaments participants en la mancomunitat, per majoria absoluta, en ratifiquin la dissolució.

Pel que fa a les causes de dissolució de la mancomunitat, el cert és que els estatuts en preveuen una gran diversitat, si bé, des d'un punt de vista general, poden resumir-se en les següents:⁸⁷

- El compliment del termini de vigència fixat pels estatuts. Si la norma que regeix el funcionament de la mancomunitat ja ha fixat un termini de durada d'aquesta, el seu compliment ha de comportar-ne l'extinció, a menys que es prevegi expressament la possibilitat de prorrogar o ampliar aquest termini. En tot cas, podem afirmar que aquest no és un supòsit gaire habitual a casa nostra, on les mancomunitats es constitueixen per un termini indefinit.
- El compliment de l'objecte o la finalitat per a què havia estat creada. Òbviament, si s'ha acomplert ja la finalitat concreta per a la qual es va crear la mancomunitat, aquesta deixa de tenir sentit i cal dissoldre-la.
- Per decisió voluntària dels municipis que la configuren. El caràcter associatiu i voluntari de la mancomunitat determina que, per acord dels municipis que la configuren, es pugui dissoldre. Aquesta decisió pot venir provocada per una modificació en les necessitats dels municipis pel que fa a la prestació dels seus serveis públics o, com succeeix sovint, pel qüestionament de la utilitat i l'oportunitat de la mancomunitat i la seva possible substitució per una altra modalitat gestora (per exemple, un consorci).

87. Junt amb les causes que exposarem a continuació, altres autors afegeixen el que anomenen «causes anormals» de dissolució, entre les quals inclourien, essencialment, la resolució judicial que n'anul·la la constitució i les que, excepcionalment, puguin originar una situació de no-viabilitat, econòmica o política, de la mancomunitat. Pedro ESCRIBANO COLLADO, «Los estatutos de las mancomunidades y consorcios legales: principios informadores y contenido legal (I)», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 288 (gener-abril 2002), p. 128.

- Quan una disposició amb rang legal així ho prevegi. Com veurem a continuació, aquest supòsit adquireix avui dia una rellevància especial perquè la LRSAL ha introduït modificacions importants pel que fa al règim de les competències que poden exercir les mancomunitats, i ha imposat, a més a més, l'obligació d'adaptar els seus estatuts a la nova regulació en el termini de sis mesos des de l'entrada en vigor de la Llei.
- D'aquesta manera, en cas de no produir-se aquesta adaptació dintre del termini establert, la mancomunitat incorreria en un supòsit legal de dissolució. Posteriorment, ens tornarem a referir a aquest supòsit, i l'examinarem amb més detall; ara, simplement el deixem mencionat.

La dissolució de les mancomunitats de municipis genera conseqüències importants per als municipis, ja que cal liquidar tot el patrimoni de què la mancomunitat pot ser titular. En aquest sentit, els estatuts han de regular la forma de dissolució (art. 116.2.h del TRLMRL), cosa que, normalment, es limita a preveure que els possibles béns de la mancomunitat revertiran als municipis integrants de forma proporcional a diferents criteris (la seva població, les seves aportacions, etc.).

En tot cas, la decisió de liquidar la mancomunitat comporta la necessitat d'elaborar un estat final de comptes, que s'ha de dividir entre tots els municipis associats. En paral·lel, també cal tenir present les possibles implicacions legals que poden derivar-se per al personal al servei de la mancomunitat, ja que els supòsits de dissolució de la mancomunitat –i, per tant, dels serveis que presta– poden exigir mesures d'adaptació o d'extinció de les seves condicions de treball, d'acord amb el que preveu l'Estatut dels treballadors.⁸⁸

5. Els estatuts de les mancomunitats

Una conseqüència del caràcter associatiu que caracteritza les mancomunitats de municipis és el reconeixement d'una àmplia capacitat per determinar la seva organització i el seu funcionament a través dels seus estatuts. D'aquesta manera, els estatuts es configuren com un dels elements més importants del règim jurídic de les mancomunitats, en la mesura que actuen realment com la norma institucional bàsica de cadascuna d'aquestes.⁸⁹

Des d'aquesta perspectiva, els estatuts s'han d'ocupar de concretar el règim orgànic i funcional de la mancomunitat. De tota manera, el nostre ordenament jurídic ja en fixa un contingut mínim a l'article 44.2 de la LBRL, que diu que els estatuts de les mancomunitats han de regular: l'àmbit territorial de l'entitat, el seu objecte i les seves competències, els

88. Sobre totes aquestes qüestions, i des d'un punt de vista general, vegeu José Luis MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, «Procesos de extinción, separación y reestructuración de las personificaciones instrumentales locales en un contexto de crisis económica. Especial referencia al caso de Cataluña», a *Anuario del Gobierno Local 2011*, Barcelona, Institut de Dret Públic, Fundació Democràcia y Gobierno Local, 2012, p. 201-274.

89. Entre molts d'altres, vegeu José Ignacio MORILLO-VELARDE PÉREZ, «Mancomunidades y asociaciones de municipios», *op. cit.*, p. 1602, o Pedro ESCRIBANO COLLADO, «Los estatutos de las mancomunidades y consorcios legales: principios informadores y contenido legal (I)», *op. cit.*, p. 111-113.

seus òrgans de govern i recursos, el termini de durada i tots els punts que siguin necessaris per al seu funcionament.

Per la seva banda, l'article 116.2 del TRLMRLC s'ocupa de concretar aquestes previsions al nostre ordenament autonòmic i fixa el contingut mínim que han de reunir els estatuts de les mancomunitats catalanes. Així, preveu que aquests han de regular necessàriament les qüestions següents:

- 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.

Finalment, cal tenir present que el Decret 244/2007, de 6 de novembre, completa la regulació establerta al TRLMRLC i amplia les determinacions que s'han d'incloure als estatuts de les mancomunitats de municipis. En aquest sentit, aquest precepte diu que, a més del que estableix el citat article 116.2 del TRLMRLC, els estatuts de les mancomunitats també han de preveure:

- a) Les normes generals per a la incorporació de nous municipis a la mancomunitat i per a la separació d'algun o alguns municipis que en formen part.
- b) El sistema d'elecció i destitució, si s'escau, del president i els membres dels òrgans de govern establerts en els mateixos estatuts, diferents de l'assemblea general.
- c) El sistema de computar els vots.
- d) Les competències o atribucions del president i de l'assemblea general.
- e) Els criteris generals per determinar els llocs de treball reservats a funcionaris, d'acord amb les normes reguladores del personal al servei dels ens locals, així com l'abast de la seva dedicació i de la seva provisió en el cas que el lloc de treball es comparteixi amb els d'algun ajuntament de la mancomunitat.

Més endavant centrarem la nostra atenció en alguns d'aquests elements que, de fet, constitueixen els aspectes més rellevants del règim jurídic de les mancomunitats. De tota manera, abans de continuar hem de fer referència a una de les novetats que la LRSAL ha introduït en relació amb els estatuts de les mancomunitats i que pot plantejar-nos alguns dubtes: ens referim a la interpretació de la disposició transitòria onzena de la LRSAL, que assenjala la

necessitat que les mancomunitats de municipis adaptin els seus estatuts reguladors al que preveu l'article 44 de la LBRL.

Com s'ha afirmat en alguna ocasió, amb aquesta redacció tan confusa semblaria com si la LRSAL estigués denunciant que, des de 1985, les mancomunitats municipals haguessin estat il·legals, per inadaptades al que disposa l'art. 44 de la LBRL.⁹⁰ No obstant això, com veurem tot seguit, en realitat l'abast d'aquesta modificació és bastant més limitat.

Per començar podem destacar que, si analitzem la nova regulació introduïda per la LRSAL, ja se'ns planteja una primera qüestió: a quines novetats s'han d'adaptar els estatuts de les mancomunitats de municipis? Com dèiem, la disposició transitòria onzena de la LRSAL preveu que els estatuts de les mancomunitats han d'adaptar-se «al que preveu l'article 44» de la LBRL. El problema, però, és que aquest precepte no ha estat modificat en l'última reforma.

Llavors, si aquest precepte no ha estat expressament modificat per la LRSAL, hem de preguntar-nos: com s'interpreta la referència a l'article 44 de la LBRL que conté la disposició transitòria onzena de la LRSAL?⁹¹ La resposta podria consistir a entendre que la mencionada adaptació dels estatuts es refereix als possibles canvis que la LRSAL ha provocat en el règim competencial dels municipis i que també poden afectar el mateix objecte i les competències de les mancomunitats de municipis.

En efecte, la LRSAL ha introduït novetats importants pel que fa al règim de les competències municipals, amb la finalitat de clarificar la seva titularitat i evitar duplicitats. Tot això ha portat a una reducció important de les competències dels municipis, algunes de les quals passaran a ser ara assumides directament per les comunitats autònomes.⁹² Per això és necessari verificar que els estatuts de la mancomunitat s'adaptin a aquestes modificacions i que, tal com preveu expressament la disposició transitòria onzena de la LRSAL, les mancomunitats de municipis estan orientades veritablement a la realització d'obres i a la prestació de serveis públics municipals. Posteriorment tornarem sobre aquestes qüestions.

Aquesta també ha estat l'opció interpretativa mantinguda a la *Nota explicativa sobre l'aplicació a Catalunya de determinats aspectes de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local*, elaborada per la Secretaria de Cooperació i Coordinació de les Administracions Locals de la Generalitat, d'abril de 2014, que assenyala:

90. EVA NIETO GARRIDO, «La reforma de las entidades instrumentales...», *op. cit.*, p. 129.

91. La manca de sentit de la disposició transitòria onzena de la LRSAL en aquest punt ha estat posada de manifest no només per la doctrina especialitzada, sinó també per les mateixes comunitats autònomes a l'hora d'aplicar les modificacions introduïdes per la LRSAL al seu respectiu ordenament jurídic.

92. Sobre el sistema de competències municipals a partir de la LRSAL, vegeu, entre d'altres, José Ignacio MORILLO-VELARDE PÉREZ, «Las competencias de las entidades locales», a Tomás QUINTANA LÓPEZ (dir.), *La reforma del régimen local*, València, Ed. Tirant lo Blanch, 2014, p. 73-105, i Francisco TOSCANO GIL, «Las competencias municipales», a Juan Antonio CARRILLO DONAIRE i Pilar NAVARRO RODRÍGUEZ, *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local*, Madrid, La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos, 2014, p. 89-117.

L'adaptació dels estatuts de les mancomunitats serà necessària en aquells casos en què no es compleixin els termes previstos en l'article 44 de la LRBRL i, a més, quan fos necessari adaptar-los ja que les seves competències o serveis extralimitessin les competències pròpies o els serveis mínims obligatoris dels municipis mancomunats, d'acord amb els articles 25 i 26 de la LRBRL i també amb la normativa sectorial estatal i autonòmica atributiva de competències i de serveis mínims. (p. 25)

Finalment, hem de fer referència a l'element temporal. La mencionada disposició transi-tòria onzena estableix: «En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, las mancomunidades de municipios deberán de adaptar sus estatutos a lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, para no incurrir en causa de disolución».

Des d'aquesta perspectiva, i tenint en compte també la disposició final sisena de la LRSAL –que estableix que la Llei entra en vigor l'endemà de la publicació al BOE–⁹³, el termini de què disposarien les mancomunitats de municipis per adaptar els seus estatuts hauria finalitzat el passat 30 juny de 2014.

Sense entrar a valorar si aquest termini temporal ha estat suficient o no per adaptar els estatuts, ens interessa més destacar la descoordinació que estableix la LRSAL respecte d'aquest termini de sis mesos amb el termini més ampli –fins al 31 de desembre de 2015– de què disposen les comunitats autònomes per assumir competències que es preveïen com a pròpies dels municipis però que ara passen a l'àmbit autonòmic, com, per exemple, en el cas dels serveis socials (DT 2a de la LRSAL).

Com es compatibilitzen aquests terminis si, com passa sovint, aquests serveis fins ara els prestava una mancomunitat de municipis? Amb la reforma de la LRSAL, en no tractar-se ja de competències municipals, aquests serveis –des de l'1 de juliol de 2014– ja no podrien ser pres-tats de forma mancomunada. I, no obstant això, les comunitats autònomes tampoc no estarien obligades a assumir-ne la titularitat fins al 31 de desembre de 2015. En conseqüència, hem de concloure que la seva prestació hauria de ser assumida *directament* pels municipis afectats?

Certament la LRSAL no ens ofereix criteris suficients per poder resoldre aquest dubte. Tot i això, la normativa autonòmica de desplegament de la LRSAL aprovada fins avui sí que ens n'ha ofert alguna indicació, ja que el legislador autonòmic ha previst que, fins que aquestes competències no siguin assumides per l'Administració autonòmica, els municipis poden seguir exercint-les en els mateixos termes que fins ara.⁹⁴ I poden incloure, per tant, la seva prestació de forma mancomunada amb altres municipis.

93. La Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, va ser pu-blicada formalment al *Butlletí Oficial de l'Estat*, núm. 312, de 30 de desembre de 2013.

94. En aquest sentit s'expressa, per exemple, la disposició addicional única del Decret Llei andalús 7/2014, de 20 de maig, pel qual s'estableixen mesures urgents per a l'aplicació de la Llei 27/2013, de 27 de desem-bre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, o l'article 6 del Decret Llei 1/2014, de 27 de juny, de mesures urgents per a la garantia i continuïtat dels serveis públics a la comunitat autònoma de la regió de Múrcia, derivat de l'entrada en vigor de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local.

6. Règim jurídic de les mancomunitats de municipis

Com comentàvem fa un moment, el règim jurídic de les mancomunitats el determina, en molt bona mesura, el que disposen els seus estatuts reguladors. De tota manera, el nostre ordenament jurídic conté algunes indicacions mínimes sobre els aspectes més importants de la seva organització i el seu funcionament. Així doncs, en aquest nou apartat farem referència a aquestes qüestions, i posarem especial atenció en els elements que caracteritzarien les mancomunitats com a formes de gestió en comú dels serveis públics.

Des d'aquesta perspectiva, en primer lloc, farem referència a l'àmbit territorial de les mancomunitats; seguidament analitzarem quin és el seu objecte i quines les competències, i destacarem les importants novetats que la LRSAL ha introduït en aquesta matèria; en tercer lloc, estudiarem els òrgans de govern de les mancomunitats municipals i també ens referirem a alguns aspectes importants del seu funcionament, i, finalment, farem una referència molt breu al seu finançament.

6.1. Àmbit territorial

Com ja hem vist, segons l'article 44.2 de la LBRL una de les exigències bàsiques que han de contenir els estatuts de les mancomunitats és la determinació del seu àmbit territorial. En aquest cas, com que les mancomunitats estan formades exclusivament per municipis, el seu àmbit territorial ve determinat pel conjunt dels termes municipals que la integren.

Quant a l'àmbit territorial de les mancomunitats, cal tenir present que l'article 115.3 del TRLMRLC permet constituir una mancomunitat entre municipis que no siguin limítrofes, sempre que, òbviament, la naturalesa del servei a prestar no imposi obligatòriament la continuïtat territorial. En aquest sentit, tampoc és necessari que els municipis pertanyin tots a una mateixa província o comarca; fins i tot s'admet que es puguin mancomunar municipis que pertanyin a diferents comunitats autònomes (art. 44.5 de la LBRL). Ara bé, en aquest punt, la legislació local catalana imposa un límit important, ja que prohibeix les mancomunitats entre municipis de diferents comarques si la mancomunitat té per finalitat realitzar obres o serveis inclosos en el pla d'acció comarcal (art. 115.4 del TRLMRLC).⁹⁵

D'altra banda, cal tenir en compte que el fet de participar en una determinada mancomunitat no exclou que un municipi concret pugui decidir constituir o formar part simultàniament d'una altra mancomunitat. Ara bé, entenem que per tal que això sigui possible s'hauria de tractar de mancomunitats que perseguissin finalitats distintes.

95. Mir Bagó considera que, tot i que fins ara ningú no ha qüestionat aquest requisit, la seva constitucionalitat és dubtosa, ja que limita un dret d'associació dels municipis que està garantit plenament a la LBRL. Josep MIR BAGÓ, *Manual de Govern Local, op. cit.*, p. 212.

Tot i que, com hem vist en el mapa 1, aquest no és un supòsit gaire habitual –ja que els municipis catalans, normalment, acostumen a participar en una única mancomunitat–, sí que és cert que podem trobar alguns exemples de municipis que, al mateix temps, formen part de dues o més mancomunitats. És el cas, per exemple, dels municipis de Fonollosa o Rajadell, a la comarca del Bages, que, d'una banda, constituïren la Mancomunitat d'Aguilar de Segarra, Fonollosa i Rajadell⁹⁶ –amb la finalitat de gestionar l'explotació del servei de recollida de residus en els seus respectius termes municipals– i, de l'altra, també formen part de la Mancomunitat de Municipis del Bages per al Sanejament⁹⁷ –que té com a finalitat la gestió i l'explotació dels sistemes d'evacuació i tractament d'aigües residuals.

Junt amb la determinació del seu àmbit territorial, els estatuts de la mancomunitat també han de determinar la seva denominació i el seu domicili, elements absolutament necessaris per la seva correcta identificació i localització. Pel que fa a la denominació de la mancomunitat, resulta difícil fixar una regla comuna per a totes. El més habitual és que s'adopti com a nom un element geogràfic comú als diferents municipis que s'associen –com succeeix, per exemple, amb la Mancomunitat de Municipis de l'Alt Penedès o amb la Mancomunitat de la Vall de Camprodon–, però també és molt comú que la denominació de la mancomunitat faci referència directa a l'objecte o servei per al qual s'ha constituït –una bona mostra podria ser la Mancomunitat per a l'Atenció dels Minusvàlids Psíquics de la Comarca de l'Anoia o la Mancomunitat d'Eliminació de Residus de Girona.

Pel que fa a la capitalitat, l'estudi dels estatuts de les diferents mancomunitats també ens mostra que la seva determinació pot realitzar-se a partir de diferents criteris. El més habitual és fixar una única seu, amb caràcter indefinit. No obstant això, també és possible que les normes estatutàries fixin una capitalitat rotatòria entre diferents municipis segons un ordre i uns criteris predeterminats. Per exemple, aquest és el cas de la Mancomunitat Intermunicipal de la Vall del Tenes, que fixà una capitalitat rotatòria en períodes d'anys naturals entre els municipis de Bigues i Riells, Lliçà de Munt, Lliçà de Vall i Santa Eulàlia de Ronçana⁹⁸ –si bé després els estatuts de la Mancomunitat foren modificats i avui dia la seu radica de forma estable en aquest últim municipi.⁹⁹

Respecte d'aquesta qüestió, compartim l'opinió de Salanova Alcalde, que considera preferible que la capitalitat sigui fixa. No només perquè això contribueix a un millor funcionament dels serveis administratius de la mancomunitat, sinó també perquè la mobilitat de la seu fa més difícil la rendibilitat d'inversions dirigides a dotar la mancomunitat de locals o instal·lacions pròpies. A més a més, això no impedeix, en cap cas, que les sessions dels òrgans de govern de la mancomunitat puguin dur-se a terme en altres llocs quan hi hagi

96. *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona*, núm. 57, de 7 de març de 2001, p. 44.

97. *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona*, núm. 24, de 28 de gener de 2008, p. 84.

98. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 243, de 23 de juliol de 1982, p. 1706.

99. *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona*, núm. 113, de 12 de maig de 2009, p. 113.

circumstàncies que ho aconsellin o quan això pugui resultar més operatiu d'acord amb els serveis que presta la mancomunitat.¹⁰⁰

6.2. Objecte i competències de les mancomunitats

Per a què es constitueixen les mancomunitats de municipis? Com ja hem anat apuntant, segons l'article 4.1 de la LBRL aquestes es poden crear per a la realització d'obres i serveis determinats de la competència municipal. Amb aquesta definició es destaca la vessant intermunicipal de la mancomunitat, en el sentit que el seu origen es troba en la voluntat d'exercir en comú una activitat que és competència dels diferents subjectes que agrupa, els municipis.

Des d'aquesta perspectiva, l'expressió *obres i serveis* creiem que es pot entendre en un sentit ampli, referida a qualsevol activitat d'interès públic que pugui ser promoguda pels municipis en exercici de les seves competències. Entre aquestes activitats és evident que podem incloure sense majors dificultats la prestació de serveis públics municipals. Ara bé, és important insistir que l'objecte de les mancomunitats s'ha de referir a matèries de competència municipal. És precisament aquest lligam municipal el que justifica que els diferents ajuntaments decideixin unir els seus esforços per col·laborar en comú. D'aquí ve que la jurisprudència hagi estat especialment atenta a l'hora de valorar aquests requisits, i que hagi anul·lat diferents acords municipals de constitució de mancomunitats de municipis en entendre que les seves finalitats no es podien considerar de competència municipal;¹⁰¹ a la vegada que, com veurem més endavant, les modificacions introduïdes per la LRSAL en aquesta matèria també s'han centrat a apuntalar el caràcter exclusivament municipal de les competències mancomunades.

D'altra banda, la competència de la mancomunitat també ha de versar sobre un objecte determinat. En aquest cas, la *determinació* ha d'interpretar-se en el seu sentit gramatical més estricte, i en conseqüència resulta imprescindible que l'objecte de la mancomunitat pugui identificar-se amb certesa dels seus estatuts. Ara bé, en aquest punt cal tenir present que el caràcter determinat que s'exigeix a les finalitats de la mancomunitat no impedeix que aquestes puguin assumir un objecte plural. De fet, com ha afirmat la doctrina, «si en algún momento pudo pensarse que lo que en verdad definía una mancomunidad era la especialidad de fines en el sentido de estar constituida para la ejecución de una obra o la

100. Ramón SALANOVA ALCALDE, *Mancomunidades de municipios y autonomía municipal*, op. cit., p. 104. De fet, en el cas de Catalunya, l'opció apuntada per aquest autor és un fenomen habitual, que es recull expressament als estatuts de les diferents mancomunitats de municipis. Per exemple, podem citar l'article 2 dels estatuts de la Mancomunitat Intermunicipal de la Beguda Alta, que preveu que les reunions dels òrgans de govern poden tenir lloc a les cases consistorials de qualsevol dels municipis de la Mancomunitat.

101. Vegeu, per exemple, la Sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem de 27 de maig de 1992 (núm. rec. 2582/1990), en relació amb el servei de policia local, o la Sentència de la mateixa Sala de 12 de desembre de 2000 (núm. rec. 2698/1995), en relació amb la promoció de la llengua basca.

prestación de un servicio singular, esta idea ha de estimarse superada ante la realidad que ofrece un panorama muy diferente».¹⁰²

Si centrem la nostra atenció en el cas de Catalunya, podem comprovar que també és habitual que les mancomunitats catalanes es constitueixin amb un objecte plural, normalment vinculat a la prestació de diversos serveis públics en una àrea geogràfica concreta.¹⁰³ En efecte, els fins de la mancomunitat no se circumscriuen exclusivament a un únic servei o projecte comú, sinó que es plantegen d'una forma més oberta, per tal de generar vertaderament un espai geogràfic de cooperació intermunicipal.

En tot cas, però, cal tenir present que, tot i que les mancomunitats puguin assumir una pluralitat més o menys àmplia de funcions, l'article 115.2 del TRLMRLC estableix que l'àmbit d'actuació d'una mancomunitat no pot comprendre mai totes les competències que el nostre ordenament jurídic assigna als municipis. Efectivament, no és possible que els municipis transfereixin totes les seves competències a una mancomunitat ja que, com pot imaginar-se, aleshores no ens trobaríem pròpiament davant d'una fórmula associativa per a la prestació d'un determinat servei, sinó que estaríem davant d'un procediment irregular de fusió o absorció de municipis.¹⁰⁴

6.2.1. La incidència de la LRSAL en aquesta matèria

Arribats a aquest punt, cal aturar-nos un moment i analitzar la repercussió que l'aprovació de la mencionada Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local ha tingut sobre l'objecte de les mancomunitats de municipis. Com avançàvem anteriorment, la disposició transitòria onzena de la LRSAL també es refereix a l'objecte de les mancomunitats, amb la finalitat de limitar els fins que aquestes poden desenvolupar. Així es preveu que les seves competències «*estarán orientadas exclusivamente a la realización de obras y la prestación de los servicios públicos que sean necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias o prestar los servicios enumerados en los artículos 25 y 26*» de la LBRL.

Com ja sabem, les mancomunitats de municipis es constitueixen sempre per a la realització d'obres i serveis determinats de competència municipal. Aleshores, a què es refereix exactament aquest precepte? Quines són les novetats que introdueix la LRSAL?

102. Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, «Artículo 44», a Manuel REBOLLO PUIG (dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, València, Ed. Tirant lo Blanch, 2007, p. 1040.

103. Un bon exemple el constitueix la Mancomunitat Intermunicipal de la Conca d'Òdena, amb competències en matèria de residus, transport públic de viatgers i, fins i tot, de comunicacions telemàtiques (*Butlletí Oficial de la Província de Barcelona*, núm. 251, de 19 d'octubre de 2001, p. 61). En termes similars també podem mencionar la Mancomunitat Intermunicipal de la Vall del Tenes que, si bé en un principi assumí només competències en matèria d'ensenyament, actualment té un àmbit d'actuació molt més ampli i presta serveis tant en l'àmbit de l'empresa com de l'atenció a la dona o la prevenció de drogodependències (*Butlletí Oficial de la Província de Barcelona*, núm. 113, de 12 de maig de 2009, p. 113).

104. En aquest sentit vegeu, entre d'altres, Ramón MARTÍN MATEO, *Entes locales complejos...*, op. cit., p. 59, o José Ignacio MORILLO-VELARDE PÉREZ, «Mancomunidades y asociaciones de municipios», op. cit., p. 1606.

En primer lloc, cal destacar l'èmfasi especial que la LRSAL posa en el caràcter municipal de les competències de les mancomunitats, en subratllar expressament que aquestes «estaran orientades exclusivament» a la realització d'obres i prestació de serveis municipals. Per tant, com dèiem anteriorment, la LRSAL insisteix en el fet que les mancomunitats no poden perseguir altres finalitats que no siguin les estrictament municipals.

I és que, com han posat en relleu diferents autors, si del plànol del dret passem a la realitat jurídica ens adonarem com, en moltes ocasions, la flexibilitat amb què poden ser determinats les finalitats de les mancomunitats per part dels municipis que les integren ha portat a moltes d'aquestes a ocupar-se d'una pluralitat d'activitats que excedeixen pròpiament de l'àmbit municipal, i això ha fet que es generessin duplicitats amb les competències gestionades per altres administracions públiques o, fins i tot, que les mancomunitats s'ocupessin de tasques que està previst que realitzin altres tipus d'ens locals (com les comarques o les àrees metropolitanes).¹⁰⁵ Per aquest motiu, si un dels principals objectius de la LRSAL consisteix en l'eliminació de duplicitats i en la racionalització de l'organització local, sembla lògic que aquesta norma insisteixi explícitament en aquest aspecte.

D'altra banda, com dèiem anteriorment, les novetats de la LRSAL en aquest punt van estretament lligades al nou règim competencial municipal que preveu la reforma local. Com ja hem posat en relleu, la LRSAL es caracteritza per una sensible reducció dels àmbits materials en què els municipis poden exercir competències pròpies (art. 25 de la LBRL) –d'aquests, s'eliminen matèries tan importants i properes als ciutadans com els serveis socials, l'atenció primària de la salut o l'educació; per la supressió de la clàusula de competència complementària prevista anteriorment a l'article 28 de la LBRL; per una lectura més restrictiva de les competències que poden delegar-se als municipis, i per la introducció d'una nova categoria formal de competències locals –les competències impròpies (art. 7 de la LBRL), que són les diferents de les pròpies i de les atribuïdes per delegació.

Des d'aquesta perspectiva, quines competències poden assumir ara les mancomunitats de municipis? Una primera interpretació, de caràcter restrictiu, entendria que aquestes únicament poden tenir per objecte les competències *pròpies* dels municipis o la prestació dels serveis municipals obligatoris. Aquesta interpretació es fonamentaria en la literalitat de la disposició transitòria onzena de la LRSAL, que fa referència expressa a l'article 25 de la LBRL (que regula les competències pròpies) i a l'article 26 de la LBRL (referit als serveis municipals obligatoris).

En conseqüència, hauríem de concloure que no podrien ser objecte de les mancomunitats de municipis ni les competències delegades que puguin rebre els municipis d'altres entitats públiques *ex* article 27 de la LBRL, ni tampoc les anomenades *competències impròpies* de l'actual article 7.4 de la LBRL.

105. En aquest sentit vegeu, entre molts altres, Tomás QUINTANA LÓPEZ, «Debate previo a la reforma de la legislación del Estado de Régimen Local», *op. cit.*, p. 47-48; Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, «Artículo 44», a Manuel REBOLLO PUIG (dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora...*, *op. cit.*, p. 1045-1046.

Aquesta interpretació restrictiva de la disposició transitòria onzena de la LRSAL és la que es preveu, per exemple, a la *Nota explicativa de la reforma local* del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques de 5 de març del 2014 (p. 10) o a la *Instrucción de la Dirección de Administración Local relativa a la adaptación de los estatutos de las mancomunidades de la Comunitat Valenciana a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, de gener de 2014 (punt núm. 7).¹⁰⁶

En el cas que optéssim per aquesta primera interpretació, la conseqüència que seguiria és que les mancomunitats de municipis que actualment tenen per objecte competències que no estiguin compreses dins de les competències pròpies dels municipis que agrupen o bé que es refereixin a serveis no obligatoris, haurien de regularitzar la seva situació –mitjançant la modificació dels seus estatuts reguladors. En cas contrari, incorrerien en una causa de dissolució.

En aquest punt, però, cal fer una matisació important, ja que dintre d'aquestes competències pròpies dels municipis a què fa referència la LRSAL s'inclourien no només les competències pròpies atribuïdes directament per la legislació de l'Estat a partir del llistat de matèries de l'article 25.2 de la LBRL, sinó també les reconegudes com a tals per la legislació autonòmica.¹⁰⁷

En qualsevol cas, enfront d'aquesta interpretació restrictiva, en altres ocasions s'ha optat per una lectura més àmplia de l'àmbit competencial de les mancomunitats de municipis, considerant que aquestes poden tenir com a objecte tot tipus de competències, tant les pròpies dels municipis, com també les delegades per altres administracions i, fins i tot, les anomenades *competències impròpies*. Aquesta ha estat, per exemple, la interpretació assumida per algunes comunitats autònomes i, en particular, per la nostra. Així, en la ja esmentada *Nota explicativa* elaborada per la Generalitat de Catalunya s'afirma: «A Catalunya, les mancomunitats exerciran també la realització d'obres i la prestació dels serveis públics per exercir les competències pròpies i delegades que tinguin atribuïdes els ens locals, de conformitat amb les lleis sectorials que desenvolupen les competències de l'EAC, a més de les previstes amb caràcter general i necessari als articles 25 i 26 de la LRSAL».¹⁰⁸

106. En el mateix sentit també s'expressa, entre d'altres, l'*Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos y Coordinación Territorial de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)* o la *Primera circular informativa relativa a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, elaborada per la Diputació d'Osca i amb data 30 de desembre de 2013 (p. 17).

107. En aquest sentit, vegeu la *Propuesta de interpretación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), en lo que respecta a la regulación de las competencias municipales contenidas en la modificación de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)*, elaborada per la Junta d'Andalusia al mes d'abril de 2014.

En l'àmbit doctrinal vegeu, entre d'altres, Eva NIETO GARRIDO, «La reforma de las entidades instrumentales...», *op. cit.*, p. 134, o Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, *Vademecum sobre la Llei de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local*, Barcelona, Federació de Municipis de Catalunya, 2014, p. 39.

108. La cursiva és nostra.

També s'ha referit de forma expressa a totes aquestes qüestions l'*Informe sobre la determinación del ámbito competencial de las mancomunidades de municipios al amparo de lo dispuesto en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, elaborat per la Diputació Foral de Biscaia al maig de 2014. I, fins i tot, la mateixa Administració General de l'Estat en alguna ocasió sembla haver-se referit també a aquesta possibilitat. Per exemple, en l'*Informe sobre la consulta realizada por la Federación Valenciana de Municipios y Provincias en relación con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, elaborat pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, de 26 de novembre de 2014, s'accepta pacíficament que una mancomunitat de municipis, d'acord amb l'article 3.2.c de la LBRL –i en la seva condició d'entitat local–, pugui rebre delegacions de competències d'altres administracions públiques, en concret de l'Estat i de les comunitats autònomes.

En aquests casos, els arguments que s'utilitzen parteixen de diferents premisses:

- En primer lloc, el tenor literal de l'article 7.4 de la LBRL es refereix genèricament a les entitats locals (no només als municipis). Doncs bé, les mancomunitats de municipis, com dèiem anteriorment, també tenen la condició d'entitats locals (art. 3.2.c de la LBRL), de manera que l'article 7.4 de la LBRL també les habilitaria per poder exercir aquestes competències diferents de les pròpies i de les atribuïdes per delegació. Sempre, és clar, que complissin amb tots els requisits que preveu l'article 7.4 de la LBRL.

Igualment, i en la mesura que les mancomunitats de municipis són entitats locals (art. 3.2.c de la LBRL), també podrien rebre les delegacions de competències efectuades per l'Estat o les comunitats autònomes, d'acord amb article 7.3 de la LBRL.

- D'altra banda, es considera que, d'una interpretació estricta de l'esmentada disposició transitòria onzena de la LRSAL, no pot derivar-se'n tampoc la conseqüència exposada anteriorment. El punt de partida en aquest cas és que la LRSAL s'expressa amb una redacció imprecisa, que fa difícil saber realment quina era la finalitat buscada pel legislador.

En efecte, la lectura d'aquesta disposició transitòria no resulta prou clara per afirmar rotundament que les mancomunitats només poden assumir competències *pròpies* dels municipis. La literalitat del precepte només exigeix que aquestes hagin d'anar necessàriament dirigides –*orientadas exclusivamente* (DT 11a de la LRSAL)– a permetre l'exercici de les competències pròpies dels municipis; però sense que obligatòriament se'ls imposi el caràcter de pròpies, delegades o impròpies.

És més, una interpretació sistemàtica d'aquesta disposició transitòria juntament amb l'article 7.4 de la LBRL podria portar-nos a entendre que la finalitat del legislador és que les mancomunitats de municipis realitzin aquells serveis la prestació separada dels quals seria més costosa per als municipis, de manera que amb l'estalvi produït els municipis estiguin en millors condicions per a l'exercici de les seves altres competències pròpies.

- Finalment, fins i tot en el cas que acceptéssim que les mancomunitats només poden tenir com a objecte competències pròpies dels municipis, podríem entendre que aquesta exigència operaria només cap al futur. Essencialment, per dues raons.

En primer lloc, pel principi general d'irretroactivitat de les normes jurídiques que preveu l'article 2.3 del Codi civil i que assenyalava que les lleis no tenen efectes retroactius, excepte quan disposin el contrari. En aquest cas, en no haver-se previst expressament, hauríem d'entendre, a *contrario sensu*, que el legislador no volia aquest efecte retroactiu.

I, segonament, pel principi de continuïtat dels serveis públics locals que preveu la disposició transitòria segona de la LRSAL, que estableix: «Hasta tanto la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas que se dicte de conformidad con lo establecido en los artículos 5, apartado B), letra a); 25, apartado 2; y 36, de esta Ley, no disponga otra cosa, los Municipios, las Provincias y las Islas conservarán las competencias que les atribuye la legislación sectorial vigente en la fecha de entrada en vigor de esta Ley».

Com assenyalava l'esmentat *Informe* de la Diputació Foral de Biscaia, tot i que és cert que aquesta disposició es refereix a l'entrada en vigor de la Llei de bases de règim local l'any 1985, també ho és que el seu contingut no ha estat modificat i que la seva filosofia o esperit pot resultar també aplicable ara, en aquest altre moment de canvi normatiu.

La conseqüència de mantenir aquesta segona línia argumental seria que les mancomunitats de municipis no haurien de fer cap adaptació competencial dels seus estatuts reguladors, ja que podrien seguir prestant les competències que venien exercint fins ara. Aquesta adaptació només seria necessària en el cas que els estatuts d'aquestes entitats no fossin compatibles amb el que preveu inicialment l'article 44 de la LBRL.

6.2.2. La falta d'adaptació dels estatuts

Finalment, l'últim element que ens hem de plantejar pel que fa a l'objecte i les finalitats de les mancomunitats és: quina és la conseqüència derivada de la manca d'adaptació dels seus estatuts al que preveu la LRSAL?

Segons la disposició transitòria onzena de la LRSAL, la manca d'adaptació dels estatuts de les mancomunitats suposaria entrar en una causa de dissolució d'aquestes entitats. En aquest punt, cal ressaltar una diferència important respecte del règim jurídic dels consorcis –que exposarem més endavant– i és que, malgrat que la LRSAL també els imposa la necessitat d'adaptar els seus estatuts consorcials a les noves previsions de la Llei, la disposició transitòria sisena de la LRSAL no preveu cap conseqüència en el cas que no s'adaptin els estatuts consorcials dins el termini establert.

Pel que fa al règim de dissolució de les mancomunitats de municipis, l'esmentada disposició transitòria onzena de la LRSAL estableix el següent:

«El expediente para la disolución será iniciado y resuelto por el Órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma, y en todo caso conllevará:

- a) Que el personal que estuviera al servicio de la mancomunidad disuelta quedará incorporado en las Entidades Locales que formaran parte de ella de acuerdo con lo previsto en sus estatutos.
- b) Las Entidades Locales que formaran parte de la mancomunidad disuelta quedan subrogadas en todos sus derechos y obligaciones.»

En el cas de Catalunya, d'acord amb la *Nota explicativa* esmentada anteriorment, és la Generalitat de Catalunya l'administració competent per iniciar i –sobretot– resoldre la dissolució de les mancomunitats de municipis en l'àmbit territorial de la nostra comunitat autònoma. Això suposa una modificació molt important ja que, com hem vist, fins ara eren els mateixos ajuntaments dels municipis mancomunats els que, voluntàriament, decidien la creació o la supressió de les mancomunitats.

Tot i que podem considerar que es tracta d'un control de legalitat –dirigit a verificar únicament l'adaptació dels estatuts de la mancomunitat a l'ordenament jurídic¹⁰⁹ i que pot justificar-se en el principi constitucional d'estabilitat pressupostària (art. 135 de la CE), no volem deixar de posar l'accent en aquesta important modificació introduïda per la LRSAL. Al nostre entendre, es modula un dels trets més característics de la, fins ara, regulació de les mancomunitats de municipis: el protagonisme, gairebé exclusiu, dels municipis en el seu procediment de creació i dissolució.

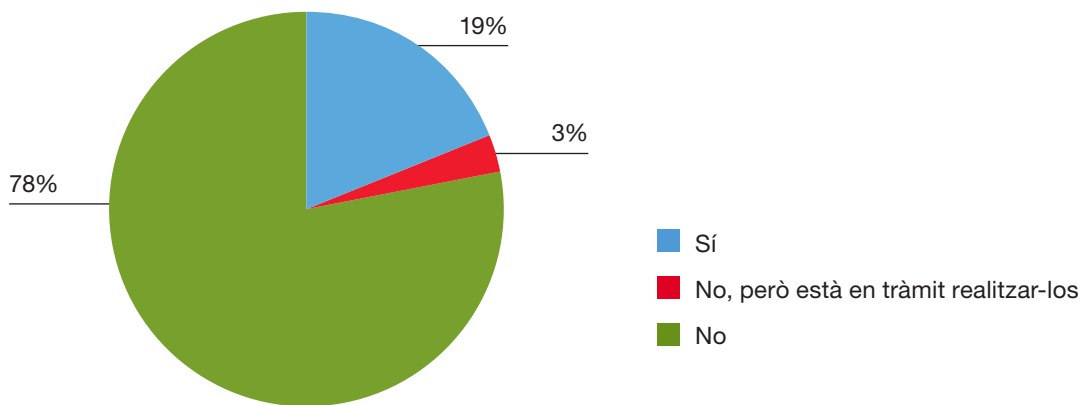
D'altra banda, la introducció d'aquesta aprovació autonòmica per part de la LRSAL també podria plantejar alguns dubtes sobre la seva constitucionalitat. I és que podria pensar-se que el legislador bàsic estatal estaria entrant a regular qüestions de desenvolupament, relatives al procediment de creació i dissolució de les mancomunitats o referides a la seva organització –en particular, les conseqüències concretes d'aquesta dissolució pel que fa al personal o als drets i obligacions de les parts–, l'encaix de les quals en la competència bàsica estatal (ex art. 149.1.18 de la CE) podria ser discutible.

D'altra banda, també és cert que aquest precepte deixa algunes qüestions importants sense resoldre. Per exemple, què passa amb les mancomunitats que agrupen municipis de diferents comunitats autònomes? Aquesta possibilitat, com ja hem vist, ve expressament reconeguda en l'article 44.5 de la LBRL –sempre que ho permetin les normatives de les comunitats autònomes afectades. Això no obstant, la LRSAL no ha previst cap solució respecte d'aquesta qüestió.

109. En aquest punt, cal tenir en compte novament la doctrina del Tribunal Constitucional sobre els controls administratius sobre els ens locals que mencionàvem anteriorment, el punt de partida de la qual es troba a la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 4/1981, de 2 de febrer, que, precisament, va declarar contrari a la Constitució el control d'oportunitat que podia exercir el Govern sobre l'aprovació dels estatuts de les mancomunitats, i va admetre, en canvi, el seu control de legalitat (FJ 7).

Sens perjudici de l'anterior i per concloure aquest apartat, podem afirmar que, de moment, l'aplicació pràctica de la LRSAL a Catalunya sembla més aviat limitada. I és que, com podem veure en el gràfic 5, de les 36 respostes que hem rebut al qüestionari, només en un cas s'ha manifestat que actualment s'està en tràmit de modificar els estatuts, i en 7 casos més la resposta ha estat afirmativa, en el sentit que ja s'han produït les modificacions –totes en el sentit d'una reducció de les competències mancomunades per adaptar-les a les noves exigències de la LRSAL. Tanmateix, també és cert que en un dels casos de què tenim coneixement la reducció competencial ha anat acompanyada, simultàniament, d'una assumpció de noves competències per part de l'entitat (ens referim al cas de la Mancomunitat de la Vall de Camprodon).

Gràfic 5. Modificació dels estatuts de les mancomunitats (març 2015)



Font: elaboració pròpia a partir del qüestionari.

6.2.3. Les potestats de les mancomunitats

Un altre dels aspectes del règim jurídic de les mancomunitats que tradicionalment ha resultat controvertit és el de les potestats que aquestes entitats poden exercir per al compliment de les seves finalitats. Com és sabut, l'article 4.1 de la LBRL regula amb caràcter bàsic aquesta qüestió, i atribueix un conjunt ampli de potestats a municipis, províncies i illes, en la seva condició d'administracions públiques territorials; però remet a la legislació autonòmica o als mateixos estatuts reguladors la concreció de les potestats de què disposen les entitats locals no territorials (art. 4.2 de la LBRL).

Pel que fa a les mancomunitats de municipis, com ja hem exposat anteriorment, aquestes no tenen reconeguda la condició d'entitats locals territorials (art. 4.2 de la LBRL i art. 3 del TRLMRLC). Tanmateix, això no impedeix que puguin gaudir de la gran majoria de les potestats que normalment exerceixen les administracions territorials. I és que, tant l'article 4.3 de la LBRL com l'article 8.3 del TRLMRLC, estenen directament l'aplicació de totes les potestats que es reconeixen als ens locals territorials a les mancomunitats de municipis, si bé en funció del que estableixin particularment els seus estatuts.

Cal recordar que, inicialment, això no era així, ja que la legislació bàsica en matèria de règim local remetia aquesta qüestió al que establia la normativa autonòmica. Amb l'aprovació de la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per la modernització del govern local, però, es va modificar la redacció de l'article 4.3 de la LBRL, amb l'objectiu –segons declara la seva exposició de motius– de reforçar la posició jurídica de les mancomunitats.

Ara bé, com encertadament ha posat en relleu la doctrina, «de la parca regulación no se deduce una justificación constitucional de la exclusión de la competencia legislativa autonómica. No la suministra de ninguna forma el intento de reforzar las mancomunidades pues ni eso parece suficiente para que las bases excluyan la competencia autonómica ni [...] se consigue realmente ese reforzamiento porque es posible que el resultado al que se llegue sea el de mancomunidades con menos potestades que las que antes otorgaba la legislación autonómica. La justificación sólo puede buscarse en el deseo de garantizar la autonomía de los municipios mancomunados en cuanto a la configuración de la entidad que crean».¹¹⁰

En qualsevol cas, cal tenir en compte que la legislació catalana (art. 8.3 del TRLMRLC) segueix fixant dues limitacions importants al reconeixement de potestats a les mancomunitats –i, per extensió, a la resta d'ens locals no territorials. En primer lloc, limita la potestat tributària únicament a l'establiment de taxes i contribucions especials i, en segon lloc, la potestat expropiatòria es reconeix només als municipis, comarques i a les àrees metropolitanes en l'àmbit de les seves funcions, si bé es preveu que aquesta es pugui exercir en benefici i a instància d'altres entitats locals (com podria ser el cas de les mancomunitats). En aquest punt, podríem preguntar-nos: aquestes restriccions són compatibles amb la regulació bàsica prevista a l'article 4.3 de la LBRL?

Malauradament, no podem aturar-nos en aquesta qüestió, que exigiria un estudi molt més profund de la jurisprudència constitucional. De tota manera, si tenim en compte que la LBRL no preveu cap límit a aquest reconeixement i, fins i tot, l'imposa en el cas que les normes estatutàries no diguin res, podríem plantejar-nos si, en atenció al tenor literal d'aquest precepte, la legislació autonòmica catalana no ha d'entendre's derogada o desplaçada per la normativa bàsica estatal.

6.2.4. Les funcions de les mancomunitats catalanes

Al marge de les consideracions teòriques anteriors, un dels objectius que ens hem proposat amb el nostre treball de recerca consisteix en la realització d'un mapa d'implantació de les fórmules de gestió mancomunada a l'àmbit supramunicipal a Catalunya. En aquest sentit, doncs, un element indispensable per completar la nostra exposició consistiria a analitzar quines són les funcions que, realment, exerceixen les mancomunitats catalanes en el moment actual. És a dir, més enllà de les declaracions estatutàries formals, què fan les mancomunitats de municipis a Catalunya?

110. Manuel REBOLLO PUIG, «Artículo 4», *op. cit.*, p. 150.

Novament, si partim de les respostes obtingudes en el qüestionari que vam remetre a les mancomunitats, podem elaborar la taula següent:

Taula 4. Competències de les mancomunitats

| Competències | Prestació directa | | Prestació indirecta | |
|--|-------------------|---|---------------------|---|
| | Núm. | % | Núm. | % |
| Serveis mínims municipals | | | | |
| Enllumenat públic | 3 | | - | - |
| Cementiri | 1 | | - | - |
| Recollida de residus | 4 | | 3 | |
| Neteja viària | 1 | | 2* | |
| Abastament domiciliari d'aigua potable | 4 | | 7 | |
| Clavegueram | 3 | | - | - |
| Accés als nuclis de població | - | - | - | - |
| Pavimentació i conservació de les vies públiques | 3 | | - | - |
| Control d'aliments i begudes | 1 | | - | - |
| Parc públic | 1 | | 1 | |
| Biblioteca pública | - | - | - | - |
| Mercat | - | - | - | - |
| Recollida selectiva | 2 | | 3* | |
| Protecció civil | - | - | - | - |
| Serveis socials | 3 | | - | - |
| Instal·lacions esportives | 1 | | 2 | |
| Piscina | - | - | 1 | |
| Transport col·lectiu urbà de viatgers | 1 | | - | - |
| Protecció del medi | 1 | | 2 | |
| Altres serveis | | | | |
| Assistència al municipi (Administració) | - | - | - | - |
| Serv. socials especialitzats (infància, gent gran. etc.) | 4 | | 1 | |
| Promoció del turisme | 5 | | 1 | |
| Polítiques de seguretat | - | - | - | - |
| Habitatge | 2 | | - | - |
| Sanitat | 2 | | 1 | |
| Urbanisme | 1 | | - | - |
| Museus | - | - | - | - |
| Ensenyaments artístics | - | - | - | - |
| Conservatoris de música | 1 | | - | - |
| Escoles bressol | 1 | | - | - |

| Competències | Prestació directa | | Prestació indirecta | |
|-----------------------|-------------------|---|---------------------|---|
| | Núm. | % | Núm. | % |
| Escoles d'adults | - | - | - | - |
| Centre d'informació | - | | - | - |
| Altres ¹¹¹ | 11 | | 1 | |

* En un dels casos, també prestació directa.

Font: elaboració pròpia a partir dels resultats de l'enquesta.

Com apuntàvem anteriorment, se'ns posa en relleu l'heterogeneïtat amb la qual es configuren les mancomunitats al nostre ordenament jurídic ja que, com pot observar-se –a diferència del que exposarem després pels consorcis–, les competències exercides per les mancomunitats semblen abastar un conjunt força ampli i divers de matèries. De tota manera, de les dades recollides podem destacar que, d'una forma força predominant, els principals àmbits materials en què les mancomunitats exerceixen les seves competències són l'abastament d'aigua potable i la recollida de residus urbans.

El cert és que el fet que aquests dos àmbits d'actuació concrets siguin els predominants, no ens ha de sorprendre gaire. No només perquè l'article 115.1 del TRLMRLC ja preveu expressament que es poden constituir mancomunitats de municipis en aquestes matèries específiques. Sinó també perquè aquests fan referència a serveis mínims obligatoris dels municipis (art. 26 de la LBRL), que tots els ajuntament tenen l'obligació de prestar, i que, a més, poden exigir inversions importants per a la seva prestació (pensem en instal·lacions d'emmagatzematge, xarxes de distribució, col·lectors d'aigua, vehicles de recollida de residus, etc.). D'aquí ve que, tradicionalment, ja hagin estat identificats com dos dels àmbits prioritaris de la cooperació intermunicipal.¹¹²

En qualsevol cas, més enllà d'aquesta constatació, el llistat anterior també ens serveix per posar en relleu que els municipis catalans avui dia segueixen prestant de forma mancomunada molts serveis que no haurien de prestar perquè no són pròpiament de competència municipal –com pot passar amb la matèria sanitària– o bé perquè, amb la nova regulació de la LRSAL, s'ha limitat i molt l'àmbit d'actuació dels municipis –com és el cas dels serveis

111. Laboratori d'aigües, iniciatives econòmiques (emprenedoria i observatori estadístic), centre d'acollida d'animals domèstics, ensenyament secundari, batxillerat i cicles formatius, polítiques d'igualtat de gènere, mobilitat intermunicipal, ocupació i promoció del sòl industrial, manteniment de la llera del riu i de camins fluvials, recollida de vehicles abandonats a la via pública, control de plagues, colònies d'aus i gats i gestió d'animals abandonats, desenvolupament de la indústria agroalimentària, social i industrial, i suport a la gestió del parc natural.

112. En aquest sentit vegeu, entre d'altres, FRANCISCO SOSA WAGNER, *Manual de Derecho Local*, Navarra, Ed. Thomson - Aranzadi, 2005, 9a ed., p. 141; CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ, «Artículo 44», a Manuel REBOLLO PUIG (dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora...*, op. cit., p. 1042-1044, o RAMÓN SALANOVA ALCALDE, *Mancomunidades de municipios y autonomía municipal*, op. cit., p. 108-119.

socials especialitzats.¹¹³ En aquest sentit, ens trobaríem davant la situació que comentàvem anteriorment, ja que les mancomunitats haurien de modificar les normes estatutàries per adaptar-les a la nova regulació i assegurar que les seves finalitats estan orientades exclusivament a la realització d'obres o la prestació de serveis necessaris per tal que els municipis puguin exercir les seves competències (DT 11a de la LRSAL).

D'altra banda, l'anàlisi anterior també ens permet confirmar una de les crítiques que, darrerament, s'han formulat a les mancomunitats: la indefinició o l'amplitud de les seves finalitats. Un repàs dels estatuts ens permet comprovar com les mancomunitats assumeixen competències en matèries tan diverses com l'emprenedoria, la defensa del medi ambient, les polítiques d'igualtat, etc. Més enllà del fet que aquestes funcions, a la vegada, puguin vulnerar la regla que ens diu que les mancomunitats han d'exercir exclusivament competències municipals (art. 44.1 de la LBRL), ara ens interessa destacar que, en la nostra opinió, resulta certament difícil precisar quin és l'objecte d'aquesta competència, ja que admetria una pluralitat molt àmplia d'interpretacions i de possibles activitats. Per tant, podríem qüestionar-nos si –tal com exigeix la legislació bàsica estatal i l'article 115.1 del TRLMRLC– estem realment davant d'un objecte *determinat*.¹¹⁴

Finalment, també creiem oportú destacar que, al marge de les competències assumides estatutàriament, la delegació de competències d'altres entitats públiques a les mancomunitats és un fenomen poc freqüent a casa nostra. Dels 35 casos de mancomunitats que hem pogut analitzar, 30 no exerceixen cap tipus de competència per delegació d'una altra administració pública. En els 5 restants, que sí que exerceixen competències per delegació, aquestes provenien principalment de la Generalitat de Catalunya (3),¹¹⁵ del consell comarcal (1)¹¹⁶ o d'un altre ens, en concret d'altres municipis (1).¹¹⁷

Respecte d'aquestes qüestions podem formular-nos dues preguntes: en primer lloc si, independentment que jurídicament sigui plenament admissible, la mancomunitat de municipis és

113. La disposició transitòria segona de la LRSAL disposa que, amb data 31 de desembre de 2015, les comunitats autònomes han d'assumir la titularitat de les competències que es preveïen com a pròpies dels municipis relatives a la prestació de serveis socials i de promoció i reinserció social. I s'afegeix que les comunitats autònomes han d'assumir la titularitat d'aquests serveis amb independència que el seu exercici fins ara l'hagin realitzat els municipis, les diputacions provincials o qualsevol altra entitat local.

114. Han posat en relleu aquesta problemàtica, entre d'altres, Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, «Artículo 44», a Manuel REBOLLO PUIG (dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora...*, op. cit., p. 1042-1044, o Teresa MEDINA ARNAIZ, «Las mancomunidades y los consorcios como fórmulas de prestación de servicios locales en Castilla y León», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 20 (gener 2010), p. 322-323.

115. Es tracta de la Mancomunitat Intermunicipal del Penedès i Garraf (que exerceix funcions autonòmiques en matèria de protecció d'animals), la Mancomunitat Intermunicipal Voluntària la Plana (que exerceix funcions en l'àmbit de serveis socials) i, finalment, la Mancomunitat per a Fins d'Instrucció i Cultura d'Alp, Das, Fontanals de Cerdanya i Urús.

116. En concret, la Mancomunitat de la Vall de Llèmena (amb funcions de gestió de menjador escolar).

117. Ens referim a la Mancomunitat de Recollida d'Escombraries de l'Urgellet, que gestiona la recollida i el tractament de residus de determinats municipis que formalment no formen part de la Mancomunitat (en particular, d'Arsèguel, Cava-Ansovell, Estamariu, el Pont de Bar, Josa i Tuixén, i la Vansa i Fórnols).

la institució pública més adequada per rebre delegacions de competències d'altres entitats territorials superiors, molt especialment de la comunitat autònoma. És ben cert que aquesta delegació permetria apropar la gestió d'aquests assumptes als ciutadans, però també ho és que al nostre ordenament existeixen altres entitats públiques, d'existència obligatòria –com les comarques o les vegueries– que també poden fer aquest paper de prestació de serveis d'àmbit supramunicipal. Segurament, la resposta exigeix identificar l'àmbit territorial més òptim per a la prestació d'aquests serveis.

I, en segon lloc, en els casos en què l'entitat delegant és un municipi, podem preguntar-nos si no resultaria més adequat o preferible –enfront de la tècnica de la delegació de competències– que aquests municipis s'integrin formalment en la mancomunitat i que, per tant, també puguin intervenir directament en la gestió i decisió sobre el servei.

En aquest punt, cal posar en relleu un altre aspecte interessant que hem pogut constatar amb la nostra recerca. I és que hi ha supòsits –en concret, en el treball de camp realitzat n'hem pogut localitzar 5 casos a Catalunya, però previsiblement n'hi pot haver més– en què les competències que exerceix la mancomunitat, o simplement algunes d'aquestes, no es presten de forma igual per al conjunt de municipis mancomunats, sinó exclusivament per a alguns. Aquesta flexibilització de l'àmbit competencial de la mancomunitat creiem que pot resultar molt útil per facilitar la participació dels municipis que només volen compartir la prestació d'algun servei concret.

No obstant això, també cal tenir present que aquesta mateixa flexibilització a la qual al·ludíem pot dificultar significativament el funcionament ordinari de la mancomunitat, en la mesura que les normes estatutàries han de preveure mecanismes per delimitar les decisions que afecten el conjunt de municipis mancomunats de les que van dirigides només a alguns d'aquests municipis.

Finalment, podem referir-nos, ni que sigui breument, a les formes de gestió d'aquestes competències per part de les mancomunitats de municipis. Com ja hem afirmat reiteradament, les mancomunitats de municipis són administracions públiques de caràcter local –són vertaderes entitats locals (art. 2 del TRLMRLC). Com a tals, per a l'exercici de les seves funcions, poden utilitzar qualsevol de les formes gestores dels serveis públics previstes a l'article 85 de la LBRL, tant les formes de gestió directes com les indirectes. De tota manera, sense poder entrar a analitzar en profunditat aquest tema ni sobre el règim contractual de les mancomunitats, creiem oportú fer alguna consideració sobre aquesta última possibilitat.

Com hem pogut veure a la taula 4, la major part de competències que exerceixen les mancomunitats es presten de forma directa, és a dir, és la mateixa entitat la que assumeix la responsabilitat de gestionar aquest servei. Tanmateix, això no exclou que hi hagi una part significativa dels serveis que es gestionen de forma indirecta, a través de les formes contractuals previstes al nostre ordenament jurídic. Des del nostre punt de vista, aquesta decisió en alguns casos pot resultar qüestionable.

En efecte, si les mancomunitats es configuren com a entitats instrumentals, que tenen per finalitat última garantir l'eficàcia i la correcta prestació de determinats serveis públics de forma mancomunada entre diversos municipis, resulta com a mínim criticable que aquestes, a la vegada, puguin traslladar, sense més, la responsabilitat d'aquesta gestió a un tercer.

En la nostra opinió, es precisament en l'especialització i en la singularitat de les mancomunitats on podem trobar el seu valor afegit. Aquestes entitats poden aportar als municipis que s'agrupen, no només la consolidació d'un espai territorial i econòmic més ampli –que pot contribuir a reduir els costos dels serveis mitjançant la seva prestació conjunta–, sinó també la posada en comú d'infraestructures i recursos, i dotar-los d'una capacitat de gestió superior de la que disposarien cadascun d'ells considerat individualment. De manera que –sense negar, òbviament, el recurs de les mancomunitats a les formes de gestió indirecta– en la nostra opinió, el seu paper principal hauria de buscar-se en la seva funció de prestació directa de serveis i no tant en la d'actuar com un intermediari, com una simple plataforma de contractació, que es limita a traslladar l'execució final d'aquests serveis a un tercer.

En tot cas, en l'elecció de les formes gestores, les mancomunitats de municipis han de tenir en compte les limitacions formals i materials que la LRSAL ha introduït a l'article 85 de la LBRL al qual fèiem referència en el capítol I. D'altra banda, també cal tenir present que la nova disposició addicional novena de la LBRL –a partir de la redacció donada per la LRSAL– impediria a les mancomunitats de municipis poder constituir o adquirir, a la vegada, ens instrumentals de qualsevol tipus. Per això, d'aquesta manera, es limitaria la possibilitat de les mancomunitats de municipis de poder utilitzar com a formes de gestió els organismes autònoms, les entitats públiques empresarials, les societats mercantils o qualsevol altre ens instrumental previst al nostre ordenament; d'entre aquests podem citar, i molt especialment, els consorcis, respecte dels quals podem afirmar que no és infreqüent –si bé, molt poc comuna– la participació de mancomunitats en la seva composició.¹¹⁸

6.3. Organització

Un tercer element que han de preveure els estatuts de les mancomunitats és el relatiu als seus òrgans de govern. En efecte, són els mateixos municipis associats els que han de determinar no només l'organització interna de la mancomunitat, sinó també les seves regles de funcionament.

Com ja hem mencionat, i partir de la regulació bàsica estatal (art. 44.2 de la LBRL), l'article 116.2 del TRLMRLC exigeix que els estatuts de la mancomunitat regulin els seus òrgans de govern, i afegeix que s'ha de fer referència al número i la forma de designació dels representants dels municipis associats, així com a la forma de designar i revocar els administradors.

118. Com a mera referència podem mencionar el Consorci de Comunicació Local, que es configura com un consorci de caràcter local integrat inicialment per la Diputació de Barcelona, l'Ajuntament de Barcelona, la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona –avui dissolta –i l'entitat Emissores Municipals de Catalunya.

Igualment, l'article 116.3 del TRLMRLC imposa que els òrgans de govern de la mancomunitat siguin representatius dels ajuntaments.

La primera idea que hem de destacar és que, tant la LBRL com el TRLMRLC vinculen la representativitat dels òrgans de govern de la mancomunitat amb l'*ajuntament*. Per tant, els representants municipals a la mancomunitat han de ser, a la vegada, membres de l'ajuntament –és a dir, regidors. En conseqüència, no poden participar en aquests òrgans directius persones que no formin part de l'ajuntament.¹¹⁹

Cal destacar, a més, que en alguns casos les normes estatutàries preveuen que els representants del municipi siguin directament els seus alcaldes. Aquest, òbviament, no és un requisit imprescindible per al funcionament de la mancomunitat. Ara bé, en reforça el pes polític i el caràcter representatiu. De tota manera, també és cert que normalment en els supòsits en què es preveu la participació dels alcaldes també s'admet expressament la possibilitat de delegar aquesta funció en un tinent d'alcalde o en un altre regidor.¹²⁰

Quant al seu nomenament, els representants municipals són designats pel ple de cadascun dels ajuntaments. Tanmateix, cal tenir present que la seva designació no ha de ser necessàriament proporcional a les forces polítiques que integren un determinat ajuntament. En aquest sentit, convé recordar que el Tribunal Suprem –per exemple, en la Sentència de la Sala Contenciosa Administrativa de 9 de setembre de 1988 (RJ 1988/7039)– ha tingut ocasió de pronunciar-se sobre aquestes qüestions: «aparece como más conforme con el contenido de la resolución administrativa impugnada la doctrina patrocinada por este Tribunal Supremo, en Sentencia de febrero de 1988, en la que se parte de la distinción entre la composición interna de los Ayuntamientos y la designación de sus representantes en otras entidades. Para el primer caso se sigue, obviamente, la postura adoptada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 32/85, de 6 de marzo, pero cuando el Ayuntamiento, como entidad, debe de ser representado, su voluntad ha de formarse por el procedimiento regulado en la legislación de régimen local, en la que las decisiones se toman por decisión mayoritaria» (FJ 5).

De tota manera, per garantir una certa pluralitat política o un mínim consens entre els diferents grups polítics municipals, els estatuts de les mancomunitats sovint exigeixen que els

119. Salanova Alcalde fa referència a una possible excepció a aquest criteri general i és que, en el cas dels municipis que funcionen amb règim de consell obert, l'únic càrrec electiu és l'alcalde; per tant, en defecte d'aquest, podrien participar-hi els tinentes d'alcalde designats per l'alcalde. RAMÓN SALANOVA ALCALDE, *Mancomunidades de municipios y autonomía municipal*, op. cit., p. 122.

D'altra banda, d'aquesta vinculació es deriva també, automàticament, que el mandat d'aquests representants municipals a la mancomunitat s'extingeix en cessar del càrrec municipal que ha legitimat la seva elecció. De fet, els estatuts de la mancomunitat recullen expressament aquesta circumstància com una de les causes de cessament dels diferents representants en els òrgans de govern de la mancomunitat.

120. Per exemple, l'article 12 dels estatuts reguladors de la Mancomunitat de la Taula del Sénia. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 4522, d'1 de desembre de 2005, p. 39508-39509. En el mateix sentit s'expressa l'article 10.2 dels estatuts reguladors de la Mancomunitat de la Vall de Llémna. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 6740, de 31 d'octubre de 2014.

representants municipals siguin escollits per l'ajuntament per majoria absoluta. Fins i tot, en algun cas concret, es fixa obligatòriament la participació –com un dels representants de l'ajuntament– d'un regidor de l'oposició.¹²¹

Per la seva banda, el Decret 244/2007, de 6 de novembre, també fa referència als òrgans de govern de les mancomunitats, i preveu l'existència obligatòria d'un president, un vicepresident, una assemblea general i una comissió de comptes, sens perjudici de la resta d'òrgans que puguin preveure els estatuts de les mancomunitats (art. 49.2 del Decret 244/2007, de 6 de novembre). Aturem-nos un moment en aquesta qüestió.

Taula 5. Òrgans de govern de les mancomunitats

| Òrgans de govern de la mancomunitat | Barcelona | | Girona | | Lleida | | Tarragona | | Total | |
|-------------------------------------|-----------|------|--------|------|--------|------|-----------|------|-------|------|
| | Núm. | % | Núm. | % | Núm. | % | Núm. | % | Núm. | % |
| President | 16 | 100 | 7 | 100 | 7 | 100 | 2 | 66,6 | 32 | 100 |
| Vicepresident | 14 | 87,5 | 5 | 71,4 | 6 | 85,7 | 2 | 66,6 | 27 | 84,4 |
| Òrgan plenari | 13 | 81,2 | 6 | 85,7 | 7 | 100 | 2 | 66,6 | 28 | 87,5 |
| Òrgan executiu | 2 | 12,5 | 1 | 14,3 | 3 | 42,9 | – | – | 6 | 18,8 |
| Altres | 3 | 18,7 | 4 | 57,1 | – | – | 1 | 33,3 | 8 | 25,0 |
| NC | 12 | – | 8 | – | 6 | – | 7 | – | 34 | – |

Font: elaboració pròpia a partir de dades del qüestionari.

Si observem la taula 5, veurem com, malgrat la previsió del Decret català, un petit percentatge de mancomunitats catalanes (inferior al 15 %) no respectarien l'organització mínima prevista normativament. En efecte, tot i que és cert que la figura del president existeix en totes les mancomunitats, no succeeix el mateix amb la figura del vicepresident o de l'assemblea general (òrgan plenari), els quals es preveuen en la gran majoria de supòsits, però no podem afirmar que en el 100 %.

D'altra banda, a aquesta organització mínima s'afegeix (en un 18,8 % dels casos) un òrgan de caràcter executiu (amb diverses denominacions, com ara *junta* o *comissió gestora*), al qual s'atribueix la gestió ordinària de la mancomunitat (com l'execució dels acords, la co-

121. Vegeu l'article 4 dels estatuts reguladors de la Mancomunitat Intermunicipal de serveis d'Alella, el Masnou i Teià (*Butlletí Oficial de la Província de Barcelona*, núm. 32, de 6 de febrer de 2001, p. 32), que disposa que els ajuntaments participants han d'estar representats per tres membres: l'alcalde, el regidor de medi ambient –si l'alcalde no acorda una altra cosa– i un membre que representi l'oposició, escollit per aquesta.

En aquest sentit, s'ha afirmat «No obstante, en aquellas mancomunidades cuya composición permita la representatividad no sólo de los ayuntamientos, sino de todas las fuerzas políticas existentes, sin desvirtuar la composición del órgano colegiado de gobierno, una interpretación favorable a la participación política de los concejales debe promover fórmulas que garanticen la máxima representatividad posible». Pedro ESCRIBANO COLLADO, «Los estatutos de las mancomunidades y consorcios legales: principios informadores y contenido legal (I)», *op. cit.*, p. 123.

ordinació d'activitats, el control del serveis...), així com totes aquelles funcions que li puguin delegar el president o l'assemblea general.¹²²

Pel que fa al règim jurídic de l'organització mancomunada podem afegir el següent:

- *Presidència*: com passa en moltes de les organitzacions constituïdes per una pluralitat de subjectes, en les mancomunitats de municipis ha d'existir un òrgan unipersonal de caràcter executiu –que el Decret 244/2007, de 6 de novembre, anomena *president*– amb la funció de dirigir i representar la mancomunitat.

La determinació de les funcions concretes que ha de desenvolupar el president, així com el seu sistema d'elecció, és un dels elements que, segons l'article 48.2 del Decret 244/2007, de 6 de novembre, s'ha de preveure expressament als estatuts de les mancomunitats.

De totes maneres, si fem un repàs als estatuts de les diferents mancomunitats veurem com, normalment, s'atribueix al president la funció de dirigir la mancomunitat, convocar i presidir les sessions de l'òrgan col·legiat de govern, la direcció del personal de la mancomunitat, així com, entre d'altres, la representació externa de l'entitat.¹²³ Igualment, amb caràcter residual, s'acostuma a reconèixer al president de la mancomunitat tota la resta de funcions que la legislació de règim local assigna al president de les corporacions locals –si bé veurem que aquesta també és una característica que es reproduïx en la resta d'òrgans de la mancomunitat.

El president de la mancomunitat és designat per l'assemblea general i és força habitual que aquest càrrec recaigui en un dels alcaldes dels municipis mancomunats. Ara bé, realment resulta difícil fixar un criteri general sobre la forma de designació del president, ja que en algunes ocasions aquesta es produeix per majoria absoluta dels membres de la mancomunitat –com succeeix en el cas de la Mancomunitat de Recollida d'Escombraries de l'Urgellet– mentre que, en d'altres, la designació s'efectua per majoria simple –com passa, per exemple, en la Mancomunitat de Municipis del Bages per al Sanejament.¹²⁴ Fins i tot, podem trobar supòsits en què la presidència s'exerceix de forma rotatòria entre els diferents ajuntaments que formen part de la

122. En aquest punt, però, cal matisar que en alguns casos, sota la classificació d'*Altres*, trobem òrgans que podem identificar com a executius.

123. Sobre la funció de representació de la mancomunitat que s'atribueix al seu president resulta d'interès la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Rioja núm. 305/1999, de 4 de juny, en la qual, davant el desacord entre els membres d'una mancomunitat sobre el règim d'adopció dels acords, el Tribunal afirma «desde el momento en que quien ostenta la válida representación “ad extra” de esa entidad local lo es su Presidente, y no los Alcaldes de los Ayuntamientos que la integran ni los respectivos municipios; siendo, por tanto, los acuerdos que dicha autoridad trasladada como válidamente adoptados los que, apareciendo revestidos de presunción de legitimidad, deben ser considerados como legales por los terceros. No cabe olvidar que, al margen de poderse provocar la disolución de una entidad que, cual la de autos, tiene por su origen carácter de voluntaria, el medio de impugnar unos acuerdos pretendidamente nulos o anulables por los miembros de la entidad que discrepan de ellos es acudir a la vía de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo» (FJ 2).

124. Article 7 dels estatuts de la Mancomunitat de Municipis del Bages per al Sanejament, *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona*, núm. 24, de 28 de gener de 2008, p. 85.

mancomunitat –seria el cas, per exemple, de la Mancomunitat Intermunicipal d’Aguilar de Segarra, Fonollosa i Rajadell.¹²⁵

Tot i que segurament aquesta presidència rotatòria pot ser més fàcil d’acceptar inicialment pels diferents municipis que configuren la mancomunitat, per tal de reforçar el caràcter representatiu d’aquest òrgan i dotar-lo d’una major estabilitat i continuïtat en l’exercici de les seves funcions, semblaria preferible un sistema de tipus electiu. I és que, com s’ha afirmat en alguna ocasió, l’elecció hauria de permetre situar al capdavant de la institució la persona que tingui major capacitat de lideratge o de gestió; mentre que el sistema rotatori pot induir a pensar en una falta de confiança entre els municipis associats i pot portar a desaprofitar les capacitats dels diferents membres de la mancomunitat.¹²⁶

- *Vicepresidència*: en segon lloc, la mancomunitat també ha de comptar amb un vicepresident, la funció principal del qual seria substituir el president en cas d’absència, vacant o malaltia, però també exercir totes aquelles altres funcions que li pugui delegar el president.

Pel que fa al seu nomenament, novament podem trobar diferents criteris: des de la seva designació directa per part del president –com a exemple podem citar la Mancomunitat de Municipis del Bages per al Sanejament– fins a una vicepresidència compartida pels diferents alcaldes dels municipis que formen part de la mancomunitat, l’actuació dels quals es fixa en funció de determinats torns –és el cas, per exemple, de la Mancomunitat Intermunicipal d’Aguilar de Segarra, Fonollosa i Rajadell.

- *Assemblea general*: tercerament, la mancomunitat ha de comptar amb un òrgan de govern, de caràcter col·legiat, format per representants de tots els municipis mancomunats i que exerceix les funcions de major transcendència política de l’entitat. Aquest òrgan pot rebre diferents denominacions: assemblea general, junta, comissió gestora, etc., i es renova cada quatre anys, coincidint amb les eleccions municipals.¹²⁷

Entre les funcions que se li atribueixen, i al marge de la possible designació del president i vicepresident que ja hem comentat, trobem la d’aprovar els pressupostos generals de la mancomunitat, aprovar el seu reglament orgànic, així com les ordenances i les normes reguladores dels serveis que presti la mancomunitat, entre d’altres. Com apuntàvem en parlar del president de la mancomunitat, és freqüent que, amb caràcter residual, les normes estatutàries assignin a aquest òrgan plenari el conjunt de funcions que la legislació de règim local assigna al ple de les diferents corporacions locals.

125. Article 6 dels estatuts de la Mancomunitat d’Aguilar de Segarra, Fonollosa i Rajadell. *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona*, núm. 57, de 7 de març de 2001, p. 44.

126. Ramón SALANOVA ALCALDE, *Mancomunidades de municipios y autonomía municipal*, op. cit., p. 126.

127. Sobre la vigència del mandat dels representants municipals i les conseqüències que poden derivar-se de l’aprovació d’una moció de censura en un determinat ajuntament, vegeu la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana núm. 170/2005, d’1 de març. En aquest cas –en una decisió que ens sembla criticable–, es considera que la designació dels representats del municipi s’estén a tot el mandat de la corporació local, independentment que, a conseqüència d’una moció de censura, es modifiquin les majories municipals que puguin portar a la designació d’un altre representat (FJ 3).

Pel que fa a la composició d'aquest òrgan, de nou, la realitat territorial catalana és molt diversa: mentre que en alguns casos s'assigna una representació igual –paritària– a tots els municipis que configuren la mancomunitat, en d'altres s'estableix una representació proporcional, en funció de la població de cadascun dels municipis mancomunitats. En aquest sentit, l'enquesta de la realitat de les mancomunitats catalanes ens reflecteix les dades següents:

Taula 6. Tipus de representació dels membres en l'òrgan plenari

| Tipus de representació dels membres | Barcelona | | Girona | | Lleida | | Tarragona | | Total | |
|-------------------------------------|-----------|------|--------|------|--------|------|-----------|------|-------|------|
| | Núm. | % | Núm. | % | Núm. | % | Núm. | % | Núm. | % |
| Paritària | 11 | 73,3 | 5 | 71,4 | 6 | 85,7 | 2 | 66,6 | 24 | 75,0 |
| Ponderada (població) | 4 | 26,7 | 1 | 14,3 | – | – | 1 | 33,3 | 6 | 18,8 |
| Ponderada (altres criteris) | – | – | 1 | 14,3 | 1 | 14,3 | – | – | 2 | 6,3 |
| No representats tots | – | – | – | – | – | – | – | – | – | – |
| NC | 13 | – | 8 | – | 6 | – | 7 | – | 35 | – |

Font: elaboració pròpia a partir de dades del qüestionari.

De la taula 6 pot comprovar-se que la fórmula utilitzada, de forma molt majoritària, per a la representació dels membres de la mancomunitat en l'òrgan plenari és la paritària –un membre, un vot. Aquesta és la forma escollida en tres quartes parts dels casos que hem analitzat. Si bé no és l'única, ja que en 6 casos –el 18,8 %– el mecanisme establert és el de la representació ponderada, en funció de la població; i en dos casos més –el 6,3 %– es fan servir altres criteris.

De tota manera, en cap cas –almenys dels que disposem d'informació– s'exclou la participació d'un membre de l'òrgan plenari de la mancomunitat –a diferència del que succeeix, com veurem posteriorment, en el cas dels consorcis. De fet, com ja hem destacat, el caràcter representatiu dels òrgans de govern de la mancomunitat és una exigència expressa del nostre ordenament jurídic (art. 116.3 del TRLMRLC).

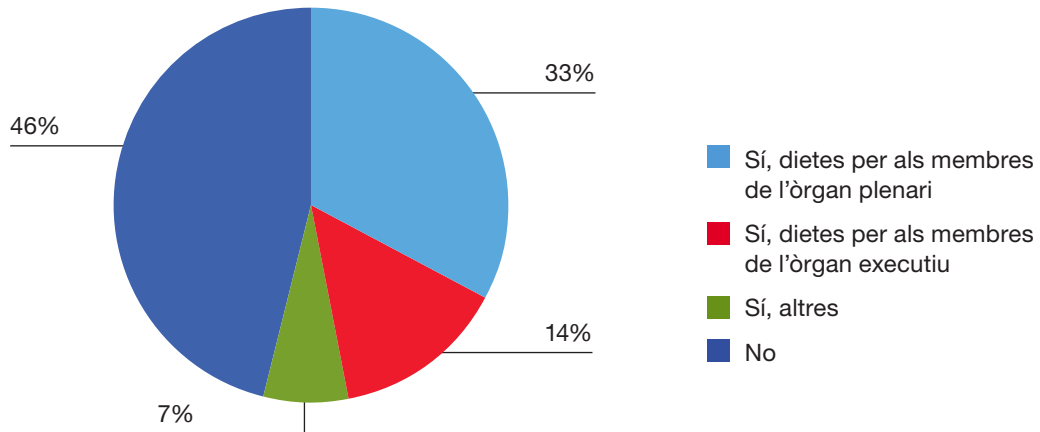
Finalment, cal tenir en compte que les persones que formen part d'aquest òrgan col·legiat, en tant que representants dels diferents municipis, tenen dret a exercir els drets i deures que els reconeguin els estatuts, en particular la capacitat per intervenir en les sessions, proposant, discutint i votant els diferents acords.¹²⁸ Igualment, tenen dret a rebre les retribucions que corresponguin per aquesta tasca.

Respecte d'aquest últim punt, la nostra recerca –gràfic 6– ens ha permès constatar com només en la meitat de les mancomunitats de les quals disposem de resposta al qüestionari hi ha establertes dietes per assistència als diferents òrgans. En la major

128. Sobre l'estatut dels representants municipals a l'assemblea general d'una mancomunitat, vegeu la Sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem de 26 d'octubre de 2001 (núm. rec. 6500/1997) (FJ 2 i 3).

part dels casos les dietes són en concepte d'assistència a l'òrgan plenari (14), si bé, en menor mesura, també es preveu algun tipus de remuneració per assistència als òrgans executius de la mancomunitat.

Gràfic 6. Remuneracions per assistència



Font: elaboració pròpia a partir del qüestionari.

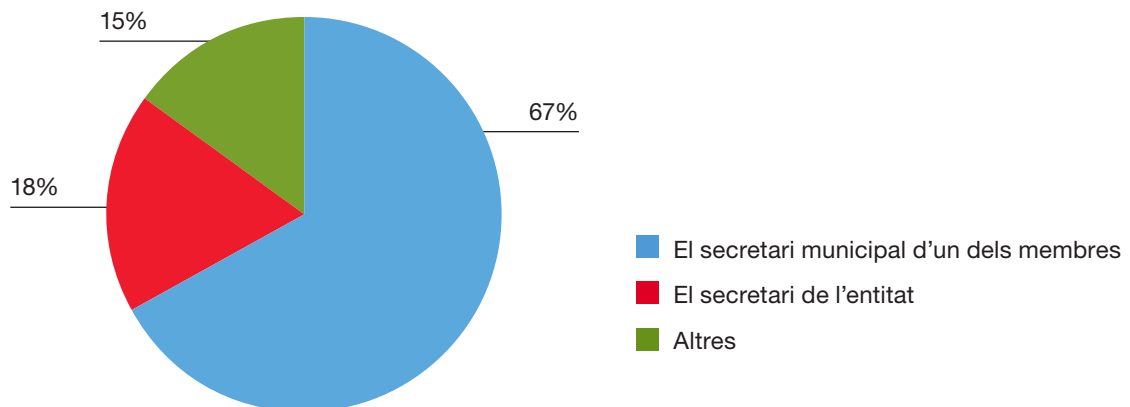
- *Comissió de comptes*: finalment, el Decret 244/2007, de 6 de novembre, imposa també obligatòriament a totes les mancomunitats l'existència d'una comissió de comptes.

Aquesta comissió també ha d'estar formada per representants de tots els ajuntaments mancomunats –normalment designats per l'assemblea general– i té per funció l'estudi i l'informe dels comptes anuals de la mancomunitat o el control de les despeses i els ingressos de la mancomunitat. Igualment, com en els casos anteriors, és habitual que els estatuts indiquin que corresponen a la comissió de comptes totes les funcions que la legislació de règim local atribueix a aquesta comissió en l'àmbit municipal.

Al marge d'aquests òrgans de caràcter obligatori, els estatuts de les mancomunitats poden preveure altres òrgans complementaris. Tanmateix, del treball de camp realitzat podem afirmar que la regla general sembla ser una notable contenció en la creació d'aquesta organització interna de caràcter voluntari. Els supòsits més habituals consisteixen en la previsió del càrrec, d'una banda, de secretari de la mancomunitat i, de l'altra, del gerent.

Pel que fa al primer, li correspondria la funció de donar fe dels acords adoptats i aixecar acta de les reunions. En aquest sentit, com podem veure al gràfic 7, les funcions de secretaria les presta principalment el secretari d'un dels municipis membres de la mancomunitat (23). Habitualment, s'encarrega d'aquesta funció el secretari de l'ajuntament on la mancomunitat té la seva seu. Si bé, en altres casos (6) s'ha respost que la mancomunitat té un secretari propi, designat per l'òrgan plenari.

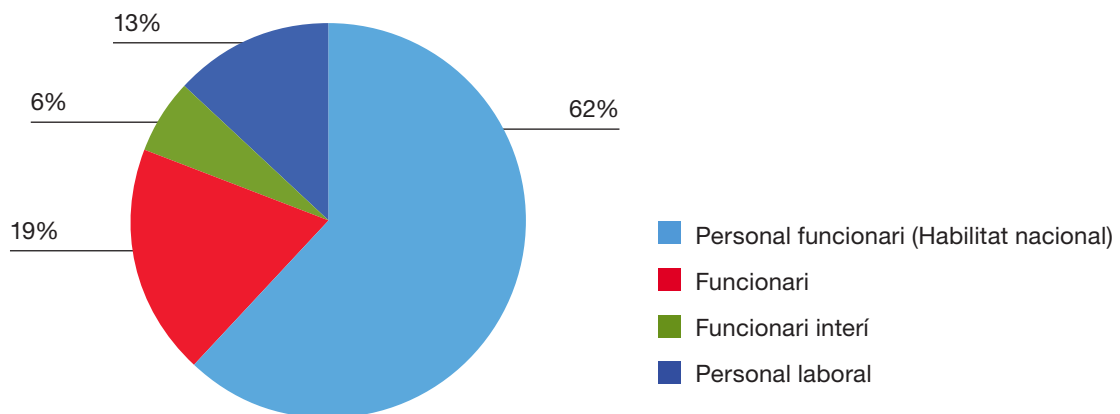
Gràfic 7. Funcions de secretaria



Font: elaboració pròpia a partir del qüestionari.

En aquests últims casos, tal com mostra el gràfic 8, les respostes al qüestionari ens mostren que aquesta funció de secretaria és desenvolupada tant per funcionaris d'habilitació estatal com per altres tipus de funcionaris o, fins i tot, altres tipus de personal laboral.

Gràfic 8. Tipus de personal amb funcions de secretaria



Font: elaboració pròpia a partir del qüestionari.

Hem posat l'atenció en aquesta dada perquè, tot i que pot semblar merament secundària, ens pot plantejar algun dubte ja que, tot i que el Decret català 244/2007, de 6 de novembre, no hi fa cap referència expressa, el Reglament de demarcació i població territorial dels ens locals, aprovat pel Reial decret 1690/1986, d'11 de juliol, preveu expressament que el càrrec de secretari de la mancomunitat, en el cas que existeixi, l'han d'exercir funcionaris amb habilitació de caràcter nacional (art. 37.3 del RDPT).

Junt amb les funcions de secretari, també és habitual que la mancomunitat compti amb determinats càrrecs directius. Com pot comprovar-se en la taula 7, el supòsit més comú és la figura del gerent de la mancomunitat, amb competències de gestió i coordinació dels serveis administratius de la mancomunitat.

Taula 7. Òrgans directius de la mancomunitat

| Òrgans directius de la mancomunitat | Barcelona | | Girona | | Lleida | | Tarragona | | Total | |
|-------------------------------------|-----------|------|--------|------|--------|------|-----------|------|-------|------|
| | Núm. | % | Núm. | % | Núm. | % | Núm. | % | Núm. | % |
| Director | – | – | – | – | 1 | 12,5 | – | – | 1 | 2,9 |
| Gerent | 4 | 22,2 | 2 | 28,6 | 1 | 12,5 | – | – | 7 | 20,0 |
| Altres | 2 | 11,1 | 1 | 14,3 | – | – | 2 | 66,6 | 5 | 14,3 |
| No | 12 | 66,7 | 4 | 57,1 | 6 | 75,0 | 1 | 33,3 | 23 | 65,7 |
| NC | 10 | – | 8 | – | 5 | – | 8 | – | 31 | – |

Font: elaboració pròpia a partir de dades del qüestionari.

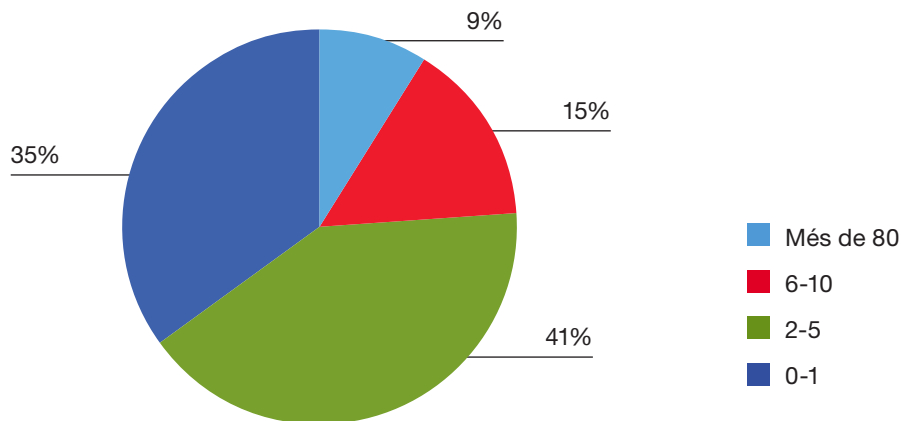
Finalment, per completar l'organització de la mancomunitat també hem de mencionar el personal al seu servei. Com preveu l'article 48.2 del Decret 244/2007, de 6 de novembre, els estatuts també han de fer referència als criteris generals per determinar els llocs de treball reservats a funcionaris, d'acord amb la normativa de funció pública aplicable als ens locals, així com la seva dedicació i forma de provisió en el cas que el lloc de treball es comparteixi amb el d'algun ajuntament.

Per tant, dintre del marc normatiu de la funció pública, les mancomunitats gaudeixen d'un cert marge d'actuació per aprovar la corresponent relació de llocs de treball, que pot comprendre tant llocs de treball reservats a funcionaris públics com personal contractat en règim laboral.

Pel que fa a les mancomunitats catalanes, tal com es desprèn del gràfic 9, podem afirmar que el treball de camp realitzat ens ha permès posar en relleu que la major part de les mancomunitats tenen una dimensió organitzativa molt reduïda, ja que tenen 5 o menys treballadors. Fins i tot, dintre d'aquestes, un 41 % manifesta tenir només 1 treballador –que, normalment, coincideix amb el mateix secretari de la mancomunitat. Així, de les dades obtingudes, només tres mancomunitats tenen una administració considerable –amb més de 80 treballadors–, com són la Mancomunitat Intermunicipal del Penedès i Garraf, la Mancomunitat Intermunicipal Voluntària la Plana o la Mancomunitat de Municipis de l'Alt Penedès.

En tot cas, s'ha de posar de manifest que de les respostes obtingues del qüestionari també es desprèn que dintre dels 350 treballadors que pertanyen a les 34 mancomunitats que han respost, existiria un grau important de temporalitat i de treball a temps parcial.

Gràfic 9. Personal al servei de les mancomunitats



Font: elaboració pròpia.

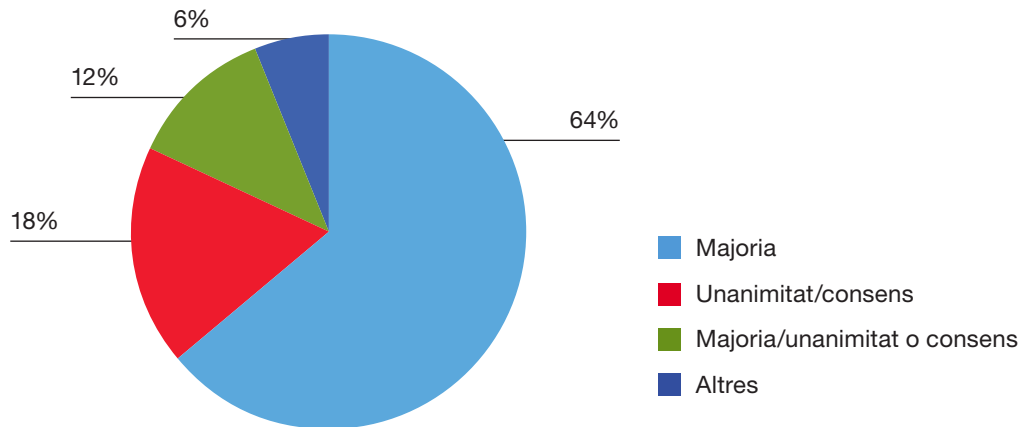
6.4. Funcionament de la mancomunitat

En quart lloc, hem de fer referència al funcionament intern de les mancomunitats. En aquest cas, novament, el punt de partida és el que determinen les normes estatutàries (art. 116.2.g del TRLMRLC), si bé l'article 48.3 del Decret 244/2007, de 6 de novembre, ja ens adverteix que, amb caràcter supletori, s'han d'aplicar les normes generals de funcionament dels ens locals que estableix la legislació de règim local; per tant, el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals, aprovat pel Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre.

Igualment, cal tenir en compte que, com a administracions públiques que són, també els és aplicable en tot el que correspongui la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, així com la Llei catalana 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya.

Respecte al funcionament de les mancomunitats, un dels aspectes que creiem més rellevant és el relatiu al règim d'adopció dels acords. En aquest sentit, com es mostra en el gràfic 10, l'estudi de les mancomunitats existents a casa nostra ens ha permès posar en relleu que, en la major part dels casos, els acords es prenen per majoria (un 64 %), amb un pes molt inferior dels supòsits en què els acords s'adopten per consens o per unanimitat (un 18 %).

Gràfic 10. Formació de majories en l'aprovació d'acords



Font: elaboració pròpia.

D'altra banda, en el cas que els acords s'adoptin per majoria, també ens interessa saber si es preveia algun supòsit de majoria qualificada o absoluta. En aquest cas, com mostra la taula 8, s'han obtingut 22 respostes, amb una gran varietat de supòsits, encara que el més freqüent és l'exigència de majoria absoluta de la mancomunitat per a l'admissió de nous membres. En el freqüent apartat d'«Altres» també hi trobem diferents supòsits, com la dissolució de la mancomunitat (4), l'aprovació d'ordenances fiscals (2) o l'exclusió de membres.

Taula 8. Supòsits de majoria qualificada o absoluta

| | Núm. | % |
|---|------|------|
| Aprovació dels pressupostos de l'ens | 3 | 13,6 |
| Modificació dels estatuts de l'ens | 3 | 13,6 |
| Admissió de nous membres | 10 | 45,5 |
| Acceptació de delegacions o atribucions de competències per part d'altres administracions públiques | 6 | 27,3 |
| Altres | 15 | 68,2 |

Font: elaboració pròpia a partir de dades del qüestionari.

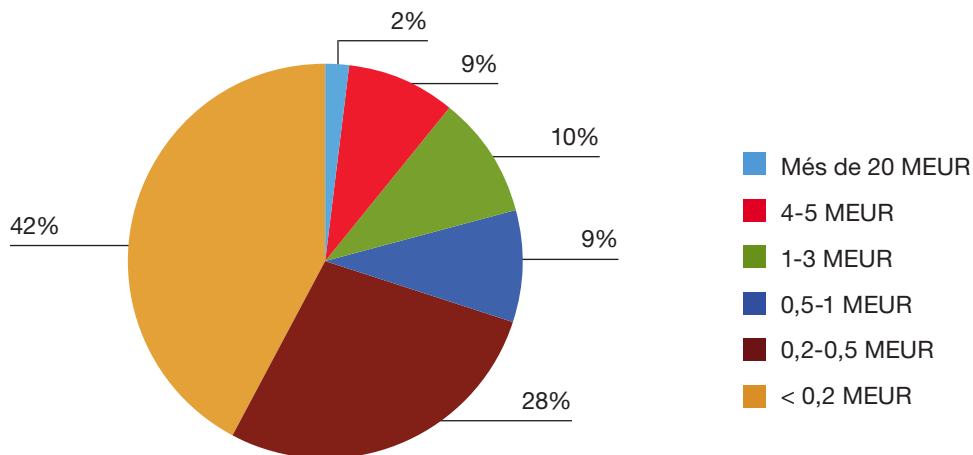
6.5. Règim econòmic

La realització en comú de les diferents activitats i serveis que té assignats la mancomunitat exigeix, òbviament, la necessitat que aquesta disposi dels recursos econòmics suficients per fer-ho. En conseqüència, tal com preveu l'article 116.2.d del TRLMRLC, els estatuts de les mancomunitats també han de fer referència als recursos financers, les aportacions i els compromisos de cadascun dels municipis afectats.

Ara bé, abans d'analitzar el règim econòmic de les mancomunitats, podríem preguntar-nos: quin és el volum real de les mancomunitats de municipis a Catalunya en termes econòmics? Són organitzacions públiques dotades de molts recursos econòmics o més aviat al contrari?

Doncs bé, si atenem a les dades pressupostàries de 57 mancomunitats¹²⁹ –gràfic 11–, podrem observar com el 70 % d'aquestes disposa de pressupostos de menys de mig milió d'euros. Per tant, es tractaria d'organitzacions amb poc potencial econòmic. Ara bé, en aquest punt també cal destacar l'enorme heterogeneïtat del mapa local català, ja que podem passar de mancomunitats de municipis amb un pressupost molt considerable –com els gairebé 23 milions d'euros de la Mancomunitat Intermunicipal del Penedès i Garraf– a mancomunitats amb pressupostos ínfims –com els poc més de 2.000 euros de la Mancomunitat Intermunicipal dels municipis de Foixà, Parlavà, Ruplà i Ultramort; senyal, segurament, de la seva manca d'activitat real.

Gràfic 11. Pressupostos de les mancomunitats



Font: elaboració pròpia.

Pel que fa a l'àmbit pressupostari podem afegir que, d'acord amb les dades de la Sindicatura de Comptes, i amb data de febrer de 2015,¹³⁰ només 14 mancomunitats estan al corrent de la presentació dels comptes corresponents a l'any 2013 (dues de les quals, a més, de forma incompleta). De tota manera, si acudim a les dades del Tribunal de Comptes estatal –portal www.rendiciondecuentas.es–, la situació és sensiblement diferent, ja que consta que 43 mancomunitats sí que han presentat els seus comptes (enfrent de les 52 del 2012 i

129. Hem complementat les dades aportades per 35 mancomunitats a través dels qüestionaris amb les dades dels pressupostos de les mancomunitats que consten a la Direcció General d'Administració Local (en cinc casos amb pressupost de 2013). Cal ressaltar que en 8 casos no ha estat possible trobar-ne informació i en un cas més el pressupost és merament residual.

130. Sindicatura de Comptes: *Compte general 2013. Mancomunitats de municipis que a 15 d'octubre de 2014 no havien retut els comptes o els havien lliurat de forma incompleta* [en línia]. <http://expedients.sindicatura.cat/PDFS/llistes/mancos2013.pdf> [Consulta: 15 març 2015].

les 50 de 2011), fet que suposa un percentatge del 65 %, prou més elevat que altres tipus d'entitats, en particular –com veurem més endavant–, que els consorcis.

Dit això, podem afegir que el caràcter voluntari i associatiu amb què es constitueix la mancomunitat provoca que la seva principal font de finançament provingui dels municipis que agrupa. En efecte, davant la impossibilitat de les mancomunitats de municipis per accedir a la participació en els tributs de l'Estat o de les comunitats autònomes –que el TRLHL limita només a municipis i províncies–, les aportacions realitzades pels municipis membres constitueixen la peça clau del sistema de finançament de les mancomunitats.¹³¹

Així ens ho indica el mateix text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals quan preveu, en primer lloc, que constitueixen recursos de les entitats supramunicipals –entre les quals cal incloure les mancomunitats– els previstos en les seves respectives normes de creació, i també els és aplicable el que preveu el TRLHL amb relació als recursos dels ajuntaments (art. 150 del TRLHL) i, en el cas de les mancomunitats, s'hi afegeix «las aportaciones de los municipios que integren o formen parte de aquélla, determinados de acuerdo con lo establecido en los estatutos de creación respectivos» (art. 154 del TRLHL).

D'aquesta manera, com que resulta molt difícil que l'activitat de la mancomunitat es pugui finançar exclusivament a través dels recursos propis, obtinguts mitjançant taxes, preus públics, etc., es preveu aquesta via indirecta de finançament. A la vegada que, com ha posat en relleu la doctrina, aquesta aportació queda justificada per la transferència de la competència municipal al municipi, que ha d'anar acompanyada dels recursos econòmics necessaris i que, en realitat, «si se trata de la gestión de un servicio ya existente, no debe producirse un incremento del coste para el municipio asociado sino un mero cambio en la forma de financiarlo y de la naturaleza presupuestaria del gasto».¹³²

Els criteris per fixar aquesta participació dels municipis poden ser molt variats i poden atènyer-se tant a les característiques del servei a prestar com a altres elements (com la població del municipi, la utilització efectiva del servei, etc.). En tot cas, com es desprèn de l'article 116.2.d del TRLMRLC, aquests haurien de quedar perfectament identificats en els estatuts reguladors de la mancomunitat.

Junt amb aquestes aportacions municipals, els recursos econòmics de les mancomunitats es completarien amb la possibilitat d'establir taxes i preus públics (art. 152 del TRLHL), que serien expressió de la potestat tributària que, com exposàvem abans, els reconeix el nostre ordenament jurídic.

131. En aquest sentit, vegeu Luis SÁNCHEZ-CERVERA DE LOS SANTOS, *Financiación de mancomunidades intermunicipales: principios informadores, recursos aplicados y propuestas de mejora*, Navarra, Civitas, Thomson Reuters, 2009, p. 145, o Pedro ESCRIBANO COLLADO, «Los estatutos de las mancomunidades y consorcios legales: principios informadores y contenido legal (I)», *op. cit.*, p. 109.

132. Luis SÁNCHEZ-CERVERA DE LOS SANTOS, *Financiación de mancomunidades intermunicipales: principios informadores, recursos aplicados y propuestas de mejora*, *op. cit.*, p. 149, i Ramón SALANOVA ALCALDE, *Mancomunidades de municipios y autonomía municipal*, *op. cit.*, p. 142.

Pel que fa a les primeres, el seu fet imposable el determina la prestació d'un servei públic o la realització d'una determinada activitat administrativa, d'acord amb el que hagin previst els seus estatuts; mentre que, quant als preus públics, el TRLHL també els preveu com una font de finançament de les mancomunitats per gravar la prestació de serveis o la realització d'activitats de la seva competència i per a la utilització privativa o l'aprofitament especial dels béns de domini públic.

Finalment, cal tenir en compte que les mancomunitats sovint es poden beneficiar de les mesures del foment de l'associacionisme municipal impulsades tant per l'Estat com per les comunitats autònomes. De manera que els recursos econòmics de les mancomunitats es poden complementar amb una multiplicitat de subvencions i ajudes que poden rebre d'altres ens públics territorials i que tenen per finalitat, precisament, promoure la reestructuració municipal voluntària i la constitució d'espais d'actuació administrativa més amplis.

En aquest sentit, per exemple, el Reial decret 835/2003, de 27 de juny, pel qual es regula la cooperació econòmica de l'Estat a les inversions dels ens locals, preveu que poden subvencionar-se les inversions de les entitats locals previstes a l'article 3.2 de la LBRL sempre que aquestes tinguin competències d'execució d'obres i prestació de serveis de caràcter municipal –entre les quals, òbviament, podríem trobar les mancomunitats de municipis– (art. 8.4 del Reial decret 835/2003, de 27 de juny).

En el cas de Catalunya, tot i que és cert que el TRLMRLC s'expressa des d'un punt de vista molt més general, podríem entendre que aquesta política de foment i ajuda econòmica a les mancomunitats de municipis també es trobaria recollida explícitament a l'article 122.1 del TRLMRLC quan preveu que el Govern de la Generalitat ha de prestar assessorament i suport a la constitució de noves mancomunitats i al funcionament de les ja existents. De tota manera, també és cert que, excepte error per part nostra, la figura de les mancomunitats no es té en compte actualment en la distribució del Fons de Cooperació Local de Catalunya, d'acord amb la Llei 2/2015, d'11 de març, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015.¹³³

II. Els consorcis locals

Un consorci administratiu pot ser definit, en termes generals, com una entitat instrumental de caràcter associatiu i voluntari, sotmesa al dret públic, utilitzada com a mecanisme de cooperació interadministrativa, tècnica i econòmica o per a la prestació de serveis públics,

133. De tota manera, podríem trobar molts altres exemples de subvencions a mancomunitats de municipis, com l'Ordre EMO/278/2013, de 28 d'octubre, per la qual s'aproven les bases reguladores per a la concessió de subvencions per a la realització del programa «Fem ocupació per a joves», que, entre d'altres, preveu com un dels beneficiaris d'aquestes ajudes les entitats jurídiques de creació voluntària, constituïdes d'acord amb la normativa de règim local vigent a Catalunya i competències en polítiques actives d'ocupació, promoció econòmica i desenvolupament local, que abastin un territori de més de 10.000 habitants.

entre diverses administracions públiques de diferent tipus o àmbit (estatal, autonòmic o local) i, eventualment, amb entitats privades sense ànim de lucre.

A continuació, de forma paral·lela al que ja hem fet amb les fórmules de gestió mancomunada analitzades (les mancomunitats), ens endinsarem en l'estudi del règim jurídic vigent a Catalunya dels consorcis, i n'analitzarem particularment la naturalesa jurídica, la forma de creació, l'objecte i les competències, l'estructura i l'organització internes i el sistema de finançament. La delimitació de l'abast d'aquesta anàlisi requereix, però, dues precisions inicials.

En primer lloc, d'acord amb el nostre plantejament metodològic de partida, l'estudi del règim jurídic del consorci no es limita a descriure el dret positiu, sinó que pretén contrastar, allà on sigui possible, les previsions normatives amb la realitat. Més enllà de les dificultats ja assenyalades que comporta un estudi de camp en una matèria com aquesta (vegeu el capítol II), també cal tenir en consideració que la institució del consorci es troba, en el moment en què redactem les conclusions d'aquest treball, en un procés de canvis normatius molt intensos, i encara oberts, que no només provoquen molts interrogants quant a l'aplicació concreta de la nova regulació aprovada, sinó que, com veurem, qüestionen fins i tot la seva naturalesa jurídica tradicional. Fet que, òbviament, obliga a introduir elevades dosis de prudència i molts matisos en les reflexions i conclusions sobre aquesta figura i, per extensió, sobre la seva posició relativa respecte a la resta de fórmules de gestió mancomunada.

D'altra banda, com també ja hem apuntat, l'estudi se centra en els consorcis locals, és a dir, en aquells als quals els és aplicable l'ordenament local, en la mesura que són aquests els que, d'acord amb el plantejament del nostre treball, poden suportar una comparació tècnicament més rigorosa amb les altres fórmules de gestió mancomunada de serveis i competències locals (principalment, les mancomunitats de municipis), ja que són només aquella classe de consorcis els que podem incloure entre aquest tipus de fórmules. Des d'aquesta perspectiva, la dificultat rau a determinar quin és el criteri jurídic per identificar quins consorcis són locals i, per tant, a quins els és aplicable el dret local.

Tradicionalment, aquesta ha estat una qüestió objecte de polèmica doctrinal, centrada en la discussió entorn de la condició del consorci com a entitat local o no. Com veurem, les reformes recents introduïdes per la LRSAL afecten substancialment aquesta qüestió, i aporten algunes novetats significatives que poden contribuir a posar una mica de llum –o almenys major seguretat jurídica– en aquesta polèmica. En aquest context, i atesa la perspectiva empírica del nostre treball, partirem aquí d'un concepte ampli de *consorci local*, entenent com a tal tot aquell en el qual hi tingui participació almenys una entitat local. Tot això, sens perjudici dels matisos que, com diem, cal incorporar a aquesta definició fruit de les modificacions legislatives recents.

1. Marc normatiu dels consorcis: evolució i regulació vigent

El consorci compta amb una escassa regulació legal en el conjunt de l'ordenament espanyol i català, la majoria de la qual es troba, en atenció a l'àmplia tradició d'aquesta figura

en l'àmbit local, en la legislació de règim local. O almenys així era fins a les modificacions legislatives recents operades en el context de la crisi econòmica i que han augmentat considerablement el marc legal dels consorcis administratius en general i dels locals en particular. Vegem breument quina ha estat l'evolució d'aquest marc normatiu fins a l'actualitat, i identifiquem quina és, en concret, la normativa reguladora vigent dels consorcis locals a Catalunya.

1.1. Marc normatiu estatal

Limitada precisament a l'àmbit local, la primera regulació, més o menys general, del consorci, al conjunt de l'Estat espanyol, la va dur a terme el Reglament de serveis de les corporacions locals, aprovat pel Decret de 17 de juny de 1955 (RSCL), a partir de les previsions dels seus articles 37 a 40, que van configurar aquesta institució com una fórmula de gestió de serveis locals entre diverses administracions, fonamentalment municipis i províncies. Aquesta regulació es completà amb normes posteriors, ja a les acaballes del règim franquista, d'entre les quals cal destacar la Llei 41/1975, de 19 de novembre, de bases de l'Estatut de règim local, que, en el paràgraf quart de la base núm. 39, va establir expressament que els consorcis gaudirien de la «consideración de entidades locales». Regulació amb la qual semblava, doncs, posar-se fi a la polèmica entorn de la naturalesa jurídica local o no del consorci.

Com hem vist per al cas de les mancomunitats, la Constitució espanyola de 1978 tampoc no va preveure cap referència expressa als consorcis, i es va limitar a habilitar la creació d'«altres agrupacions de municipis diferents a la província» (art. 141.3 de la CE), expressió, en la qual, a diferència de les mancomunitats, d'acord amb l'heterogeneïtat subjectiva que els caracteritza, no és possible incloure els consorcis. Tanmateix, la inexistència d'una previsió o habilitació expressa no impedeix la seva creació, que pot trobar fonament constitucional en els principis d'eficàcia (art. 103 de la CE) i cooperació i col·laboració interadministrativa, o, fins i tot, en el dret d'associació projectat sobre les administracions públiques (art. 22 de la CE).¹³⁴

Convenientment adaptat als principis constitucionals del nou estat social i democràtic de dret, el RSCL va seguir sent la norma reguladora de capçalera del consorci fins a l'any 1985,¹³⁵ moment en què el legislador bàsic estatal va regular aquesta figura en els articles 57 i 87 de la LBRL. Tot i que encara força escassa, aquesta regulació va introduir algunes

134. Sobre els fonaments d'aquest dret d'associació i el principi de col·laboració, vegeu Marc VILALTA REIXACH, «Nuevas formas de cooperación territorial: las organizaciones asociativas de entes locales», *op. cit.*, p. 299-329.

135. Sobre els antecedents històrics del consorci, podeu consultar els treballs ja clàssics de Ramón MARTÍN MATEO, *Entes locales complejos...*, *op. cit.*, i José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, *Los consorcios en el Derecho español: (análisis de su naturaleza jurídica)*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1974, posteriorment actualitzats per Eva NIETO GARRIDO, *El consorcio administrativo*, Barcelona, Cedecs, 1997, i, encara més recentment, per Francisco TOSCANO GIL, *Los consorcios metropolitanos*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011.

novetats importants per a la configuració del consorci: en primer lloc, va ometre el reconeixement exprés del consorci com un dels tipus d'entitats locals dintre del catàleg de l'article 3 de la LBRL, cosa que va regenerar la polèmica entorn de la seva naturalesa jurídica, i, en segon lloc, va suprimir el seu caràcter exclusivament interadministratiu, en la mesura que va admetre la possibilitat que puguin formar part del consorci entitats privades sense ànim de lucre amb finalitats d'interès públic concurrents amb les de les administracions consorciades.

Adicionalment, també el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local (TRRL), aprovat pel Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, es refereix als consorcis locals, si bé, els únics articles que el regulen (art. 30.6, 70 i 110) estan mancats de caràcter bàsic, de conformitat amb la disposició final setena del TRRL, de manera que les seves normes solament regeixen com a dret supletori de la regulació autonòmica en la matèria. Regulació que, com assenyalarem tot seguit, a Catalunya és, en general, més densa que la d'aquest text reglamentari estatal.

Més enllà de l'àmbit local, va ser precisament la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat la que, de forma pionera, va *deslocalitzar* els consorcis, en admetre la possibilitat de crear consorcis sense la participació d'una administració local (art. 55). Possibilitat que es va generalitzar uns anys més tard a tot l'Estat, a través de la regulació realitzada per la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, l'article 6.5 de la qual preveu, en la seva redacció actual,¹³⁶ que:

«Cuando la gestión del convenio haga necesario crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o sociedad mercantil.

Los estatutos del consorcio determinarán los fines del mismo, así como las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero.

Los órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las entidades consorciadas, en la proporción que se fije en los Estatutos respectivos.

Para la gestión de los servicios que se le encomienden podrán utilizarse cualquiera de las formas previstas en la legislación aplicable a las Administraciones consorciadas.»

A aquesta previsió, cal afegir-hi l'article 9 de la mateixa LRJPAC, que té incidència directa en el nostre estudi, en la mesura que disposa que, per la seva especialitat, la legislació bàsica en matèria de règim local (a la qual ens hem referit abans) és d'aplicació preferent a la mateixa LRJPAC, que és en tot cas supletòria, per a les relacions interadministratives que s'estableixin entre els ens locals, d'una banda, i les altres administracions públiques (estatal

136. La redacció originària de la LRPAC va preveure la regulació dels consorcis en el seu article 7, que comptava amb el mateix contingut que l'actual article 6.5, el qual va ser renumerat en la reforma de la LRPAC operada per la Llei 4/1999, de 13 de gener.

i autonòmica), de l'altra;¹³⁷ supòsit en el qual caldria incloure els consorcis participats per entitats locals.

Aquest ha estat el breu marc normatiu que, amb caràcter de legislació bàsica, ha regulat els consorcis administratius (i entre aquests, també els locals), fins a dates ben recents. Tanmateix, fruit del conegut context de reformes normatives que en matèria d'administracions públiques s'ha endegat en els darrers anys amb la crisi econòmica com a teló de fons, la legislació bàsica estatal sobre els consorcis ha estat objecte de diverses reformes que incideixen de manera determinant en la seva configuració i el seu funcionament.¹³⁸ A continuació, fem referència a les principals modificacions legislatives, sense entrar en el detall del seu contingut, que exposarem oportunament en els successius apartats del capítol, segons correspongui:

- a) Reforma operada per la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL). Introdueix una nova regulació dels consorcis per una doble via:
 - Mitjançant la modificació de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local. Les novetats introduïdes aquí, que són diverses i es troben recollides al llarg del text legal, resulten aplicables exclusivament als consorcis locals.
 - Mitjançant la modificació de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. La principal novetat, que es concreta en la imposició de l'obligació d'adscripció del consorci en la nova disposició addicional vintena de la LRJPAC, resulta aplicable a tots els consorcis administratius.
- b) Reforma operada per la Llei 15/2014, de 16 de setembre, de racionalització del sector públic i altres mesures de reforma administrativa (LRSP). Introdueix una nova regulació dels consorcis a través de les vies següents:
 - Nova regulació sobre el dret de separació, dissolució, liquidació i extinció dels consorcis (capítol II, secció 2a, art. 12 a 15 de la LRSP).
 - Disposició específica per als consorcis en els quals participa l'Administració general de l'Estat o qualsevol de les seves entitats o organismes vinculats o dependents: no estan obligats a realitzar les aportacions al consorci si algun dels altres membres no ha realitzat totalment les seves aportacions dels exercicis anteriors (disposició addicional sisena de la LRSP).
 - Modificació de la Llei 15/1997, de 25 d'abril, sobre habilitació de noves formes de gestió del Sistema Nacional de Salut: addició d'una disposició addicional única que conté un règim jurídic especial per als consorcis sanitaris (disposició final desena de la LRSP).

137. L'article 9 de la LRJPAC disposa que: «Las relaciones entre la Administración General del Estado o la Administración de la Comunidad Autónoma con las Entidades que integran la Administración Local, se regirán por la legislación básica en materia de Régimen Local, aplicándose supletoriamente lo dispuesto en el presente Título.»

138. Una de les primeres i més incisives crítiques sobre aquest conjunt de reformes operades sobre els consorcis és la de Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, «¿"Réquiem" por los consorcios? Notas sobre el nuevo régimen jurídico de los consorcios tras la LERSAL», publicat al blog www.estudiconsultoria.com, en data 7 de juny de 2014 [Consulta: 14 abril 2015].

- Modificació de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions: es modifica el seu art. 20.4 amb la indicació expressa que els consorcis (així com les mancomunitats) estan obligats a subministrar informació sobre les subvencions concedides a la Base de dades nacional de subvencions (art. 30 de la LRSP).
- c) Anunci d'aprovació d'una nova llei de règim jurídic del sector públic. En el preàmbul de la LRSP ja s'anuncia que en un futur proper haurà d'aprovar-se una nova llei reguladora del règim jurídic de les administracions públiques, que contindrà la «regulació integral» dels consorcis, inclosos els aspectes relatius a la separació, liquidació, dissolució i extinció. Per tant, també s'anuncia que aquesta nova llei derogarà la regulació introduïda tant per la LRSAL com per la LRSP.¹³⁹

1.2. Marc normatiu autonòmic

En el marc de la normativa bàsica que acabem d'assenyalar i malgrat que, com també s'ha dit, aquesta s'ha vist incrementada en la seva densitat i extensió per les reformes recents, Catalunya compta amb un desenvolupament legislatiu prou ampli en matèria de consorcis administratius en general i locals en particular.

En aquest sentit, com a punt de partida previ, són traslladables aquí les consideracions ja fetes quant al reconeixement que l'Estatut d'autonomia vigent fa en relació amb el dret d'associació dels municipis i dels ens locals (art. 87.2 de l'EAC), el qual també conté referències explícites al consorci, així com les reflexions realitzades entorn de l'abast de la competència exclusiva de la Generalitat –convenientment matisada per la STC 31/2010, de 28 de juny– per regular les tècniques d'organització i cooperació, com són els consorcis, expressament citats també en l'article 160.1.a de l'EAC. Per evitar reiteracions, ens remetem, doncs, al que ja hem explicat en seu de mancomunitats quant a aquest punt.¹⁴⁰

Centrant-nos, per tant, en el marc legislatiu propi de Catalunya, una primera constatació és que, paral·lelament als seus orígens en el conjunt de l'Estat, la major part del règim jurídic del consorci tradicionalment ha estat regulada per la legislació de règim local; fet que, si bé a dia d'avui es manté, ha de ser matisat com a conseqüència de l'aprovació de la Llei

139. En la data en què revisem el treball per a la seva publicació, ja ha tingut lloc l'aprovació d'aquesta nova regulació a través de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (BOE núm. 236, de 2 d'octubre de 2015). En concret, la Llei s'ocupa dels consorcis en el capítol VI del títol II (art. 118-127), tot seguint les línies ja marcades per la LRSP, incorporant també la regulació de la LRJPAC i algunes petites novetats, especialment quant a les regles per a la creació de consorcis i les especialitats en l'àmbit de l'Administració general de l'Estat. Pel que ens interessa aquí, cal tenir present que la disposició derogatòria única assenyalada que queden derogats: l'art. 87 de la LBRL, el 110 del TRRL, els art. 12 a 15 i la DA 6a de la LRSP i els art. 37 a 40 del RSCL. Tanmateix, la mateixa llei ajorna, amb caràcter general, la seva entrada en vigor a l'any de la seva publicació (2 d'octubre de 2016), de manera que, en la data en què concloem aquest treball, encara segueix vigent la regulació citada al text. Per aquest motiu, les eventuais modificacions introduïdes per la nova LRJSP les farem constar oportunament a través de les notes a peu de pàgina.

140. Vegeu la part final de l'apartat 1 en l'epígraf sobre mancomunitats d'aquest mateix capítol.

26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment administratiu de les administracions públiques de Catalunya, que va introduir, per primera vegada, una regulació general dels consorcis aplicable al conjunt de les administracions públiques de Catalunya (i que, per tant, s'estén més enllà de les administracions exclusivament locals).¹⁴¹

En aquest context, la Llei 26/2010 dedica als consorcis el tercer capítol del seu títol IX («Relacions interadministratives»), de manera que els seus tres articles (art. 113 a 115) regulen, en termes generals, la definició, el paper i el contingut mínim dels estatuts i el procediment de creació i modificació dels consorcis. Tanmateix, cal tenir en compte que la Llei 26/2010 inclou dins el seu àmbit d'aplicació els «consorcis en què participen majoritàriament les administracions, els organismes i les entitats públiques inclosos en aquest article, i també les entitats públiques que depenen dels consorcis o hi estan vinculades, quan exerceixen potestats administratives» (art. 3.e), de manera que la rellevància de la Llei 26/2010 amb relació als consorcis va molt més enllà que la d'aquests tres preceptes que acabem d'apuntar. En qualsevol cas, l'element clau en l'aplicació d'aquesta norma als consorcis és, doncs, l'existència d'una participació majoritàriament pública, fet que hauria requerit una concreció major del legislador a l'hora de delimitar quin és el criteri concret que advoca per aquesta majoria (aportació econòmica, majoria en els òrgans de govern, etc.).¹⁴² De totes maneres, com hem de veure tot seguit, els paràmetres per a la determinació del règim jurídic aplicable als consorcis han de matisar-se amb l'entrada en vigor de les modificacions incorporades per la LRSAL i, en particular, per l'obligació d'adscripció dels consorcis a una administració pública concreta, fet que té com a principal efecte la fixació del règim jurídic d'aplicació al consorci en els termes que posteriorment concretarem.¹⁴³

Quant a la legislació catalana de règim local, la que podríem denominar com la norma de capçalera, el TRLMRLC, es refereix al consorci, en consonància amb la legislació bàsica estatal prèvia a la LRSAL, de manera força genèrica i parca. I ho fa, en concret, en dos moments: primer, en seu de «relacions interadministratives», establint la seva possible cre-

141. Des del punt de vista subjectiu, la Llei 26/2010 s'aplica a les «administracions públiques de Catalunya». Més enllà de l'expressió fonament estatutari d'aquesta expressió (art. 2.3, 159.1 i 160.1.a de l'EAC), el contingut d'aquesta expressió, a l'efecte de la Llei 26/2010, ve determinat en el seu article 3, que, en termes generals, inclou: les administracions de la Generalitat, de les entitats locals i d'Aran, així com, sempre que exerceixin potestats administratives, les entitats que en depenen (organismes autònoms i entitats públiques), els consorcis en què participin majoritàriament i les administracions independents. Sobre l'abast d'aquest concepte en general en la Llei 26/2010, vegeu Alfredo GALÁN GALÁN, «El sistema de administraciones públicas de Cataluña», a Joaquín TORNOS MAS (coord.), *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña*, Madrid, Ed. Iustel, 2011, p. 135-189. Quant a la seva incidència en relació amb els consorcis, vegeu també, en la mateixa obra, Ricard GRACIA RETORTILLO i Marc VILALTA REIXACH, «Las relaciones interadministrativas de las administraciones públicas de Cataluña», *op. cit.*, p. 663-717.

142. Més seguretat jurídica aporta en aquest sentit la solució de l'article 85.4 de la Llei 3/2003 de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, que disposa que: «Els consorcis finançats majoritàriament per l'Administració de la Comunitat Autònoma, o aquells dels quals correspon a aquesta la designació de més de la meitat dels membres dels seus òrgans de direcció, han de sotmetre la seva organització i activitat a l'ordenament autonòmic».

143. Vegeu l'apartat 3.2 d'aquest epígraf II.

ació com a forma de cooperació entre els mateixos ens locals (art. 150) o entre aquests i la Generalitat (art. 191) i, en segon terme, en el títol dedicat a les obres, activitats i els serveis locals, on defineix la seva naturalesa i composició i estableix alguns elements sobre el seu règim jurídic, a partir del paper fonamental dels estatuts (art. 269-272).

En aquest context, el veritable gruix de la normativa catalana en matèria de consorcis l'ha constituït, fins a les reformes *anticrisi* recents, el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals (ROAS), aprovat pel Decret 179/1995, de 13 de juny, que li dedica el capítol II del seu títol VII (art. 312 a 324) i regula qüestions com l'objecte i el caràcter del consorci, el seu procediment de constitució, modificació i dissolució, el seu règim i formes de gestió, el contingut mínim dels seus estatuts, així com els principis generals de la seva organització, el seu funcionament, el règim d'impugnació d'acords i el règim financer, pressupostari, comptable i de patrimoni. Tot i que no ha estat reformada expressament, cal tenir en compte que aquesta regulació reglamentària ha vist modificat el seu abast material tradicional per dues vies: a) en primer terme, per la ja citada LRJPCat que, en bona mesura, incorpora les previsions del ROAS amb relació als consorcis i, per tant, ha elevat de rang i generalitzat al conjunt d'administracions públiques de Catalunya allò que, tradicionalment, estava previst en la legislació local; b) en segon lloc, per l'aprovació de les ja citades normes bàsiques estatals, a les quals necessàriament ha d'ajustar-se, en aplicació de les regles del sistema de fonts del dret local.

Per acabar l'exposició del marc normatiu dels consorcis a Catalunya creiem necessàries encara dues darreres consideracions. D'entrada, la importància de la legislació sectorial, especialment en determinats tipus de consorcis, amb un règim jurídic especial (sigui pel seu objecte, com els urbanístics, sanitaris, d'aigües..., o bé per la seva especial naturalesa, com els anomenats consorcis «legals», previstos en el règim especial del municipi de Barcelona). Finalment, no cal oblidar, com de seguida detallarem, que, com és característic de les fórmules que analitzem en aquest treball, la norma principal que regeix aquestes entitats de tipus associatiu són els seus estatuts. És a aquests a qui correspon determinar les peculiaritats del seu règim jurídic, com a expressió de l'autonomia de les entitats consorciades, erigint-se així –com s'ha arribat a dir– en la veritable «lleï del consorci»,¹⁴⁴ que, en qualsevol cas, estarà sotmesa al marc legislatiu aplicable.

2. Els consorcis locals a Catalunya: dades de la seva implantació

Com hem fet amb les mancomunitats, un cop descrit el seu marc normatiu, exposem a continuació unes primeres dades relatives als consorcis locals, amb l'objecte de delimitar, a mode de *fotografia fixa*, el seu nombre i la seva distribució territorial a Catalunya. Dades que seran el punt de partida en el contrast que ens hem proposat fer entre el marc jurídic vigent per als consorcis locals i la seva realitat empírica a Catalunya.

144. FRANCISCO TOSCANO GIL, *Los consorcios metropolitanos*, op. cit., p. 50; FEDERICO CASTILLO BLANCO, «Los consorcios de entidades locales: análisis y valoración de la nueva legislación de régimen local», *Revista de Administración Pública*, núm. 124 (1991), p. 409.

Des d'aquest punt de vista, i tenint en compte les consideracions metodològiques ja explicades, que per al cas concret dels consorcis prenen gran importància ateses les especials dificultats del treball de camp, cal partir de la gran implantació dels consorcis a Catalunya. Amb els matisos convenientment exposats i segons les dades disponibles,¹⁴⁵ podem afirmar que, a data d'avui, a Catalunya poden comptabilitzar-se uns 262 consorcis locals.¹⁴⁶ Dada que, per tant, a primera vista dóna mostra de l'èxit d'aquesta figura a Catalunya. Aquest èxit ve corroborat per dos punts de vista:

En primer lloc, per la posició relativa de Catalunya en el conjunt de l'Estat i en la seva comparativa amb les altres comunitats autònomes quant al nombre de consorcis existents. Segons les dades disponibles, entorn d'una quarta part dels consorcis de l'Estat se situarien a Catalunya, i així aquesta és la comunitat que compta amb un major nombre de consorcis a tot Espanya.¹⁴⁷

D'altra banda, l'èxit del consorci també rau en la seva comparativa, amb les mancomunitats de municipis. Així, tot i la forta implantació de les mancomunitats, les dades ens mostren que el nombre de consorcis locals comptabilitzats a Catalunya gairebé multiplica per 4 el de mancomunitats municipals (66).

Quant a les causes d'aquest èxit, a títol d'hipòtesi i sense ànim exhaustiu, pot apuntar-se que la proliferació dels consorcis es troba lligada a factors generals o estructurals (com la mateixa evolució de l'Estat autonòmic i les seves inherents necessitats de cooperació interadministrativa, els requeriments de professionalització i especialització de l'Administració pública o la mateixa *fugida del dret administratiu*), però també a d'altres de més específics de Catalunya (precisament, el menor ús de les mancomunitats com a mesura per fer front a l'excessiva fragmentació del mapa municipal o, més en el pla legislatiu, la major densitat normativa amb què s'ha regulat aquesta institució a Catalunya).

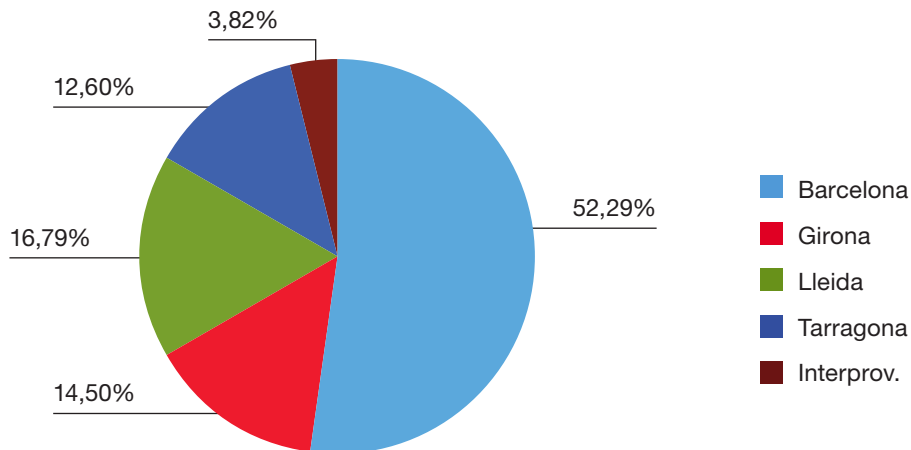
145. Com s'ha dit en l'apartat de metodologia, s'han contactat –directament o indirectament– al voltant de 350 consorcis. S'ha obtingut resposta de 90 consorcis, 23 dels quals estaven dissolts o en procés de dissolució. Del llistat inicial de 304 consorcis presents en la BDGEL hem descartat els que hem constatat que ja han estat dissolts o que estan en procés de dissolució. El resultat és de 262 consorcis, que de ben segur es veurà reduït en els propers mesos, fruit de les necessàries adaptacions al nou marc normatiu.

146. Recordeu que, segons hem assenyalat, partim aquí d'un concepte ampli de *consorci local*, entès com tot aquell consorci administratiu en el qual participi almenys una entitat territorial local. Respecte d'això, vegeu també les precisions que, sobre la naturalesa local dels consorcis, fem en l'apartat corresponent a les característiques generals i l'obligació d'adscripció del consorci (apartat 3).

147. Aquesta conclusió parteix de les dades de la Base de dades general d'entitats locals de la Direcció General de Coordinació Financera amb les comunitats autònomes i les entitats locals, dependent del Ministeri d'Economia i Hisenda: <https://serviciostelematicos.dgcfel.meh.es/BDGEL.aspx/> [Consulta: 14 abril 2011]. En qualsevol cas, l'evolució a l'alça d'aquesta figura sembla haver-se frenat, si no invertit, en els darrers anys, almenys a Catalunya, fruit, per exemple, de les mesures de reducció del dèficit públic i simplificació administrativa (vegeu, per exemple, la Resolució del Parlament de Catalunya 621/VIII, de 24 de febrer de 2010, sobre la situació econòmica i sobre les mesures per a afrontar-la, i el Pla de racionalització del sector públic de Catalunya, aprovat l'1 de juny de 2010, per acord del Govern de la Generalitat; així com, sobretot, les mesures derivades de l'aprovació de la LRSAL, clarament tendents a la reducció del seu nombre). Més endavant, tornarem sobre això en analitzar les dades de creació de consorcis a Catalunya.

D'altra banda, pel que fa a la distribució territorial, tal com mostra el gràfic 12, a la província de Barcelona es concentren més de la meitat dels consorcis existents (137), mentre que la resta es troben repartits, amb un pes similar, en la resta de províncies: Girona (38), Lleida (44) i Tarragona (33). La resta (10) poden considerar-se com a interprovincials.¹⁴⁸

Gràfic 12. Distribució territorial dels consorcis

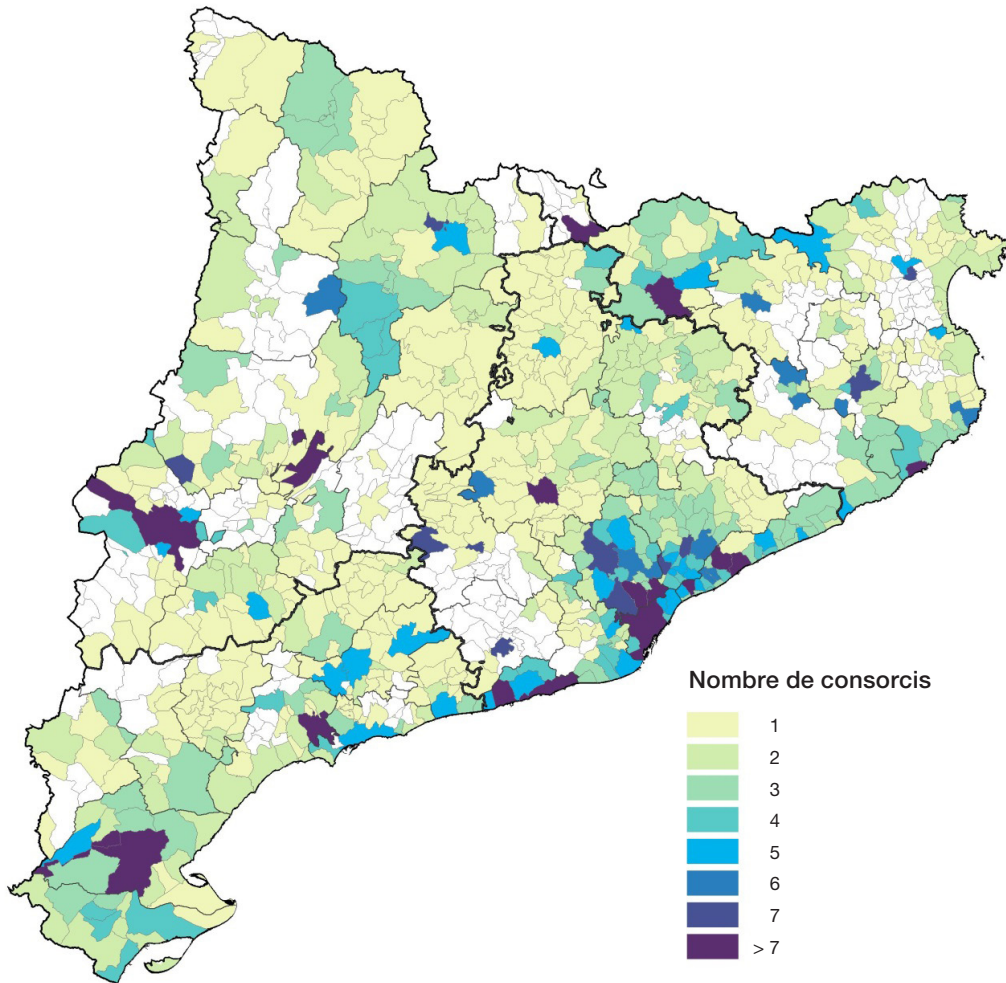


Font: elaboració pròpia.

Precisant una mica més, l'atenció al mapa 2 ens mostra que existeix, com en el cas de les mancomunitats de municipis, una important asimetria en la seva implantació territorial. Tanmateix, les formes en què es manifesta aquesta asimetria territorial són diverses a les de les mancomunitats. A títol merament hipotètic, podem advertir la importància que en el recurs als consorcis locals té l'element poblacional. Així, amb caràcter general, l'ús de les fórmules consorciades té una major implantació en les àrees urbanes, entre municipis més poblats i les seves àrees d'influència properes, com ara: Barcelona i la primera corona de la seva àrea metropolitana; l'eix Tarragona-Reus; Lleida i Girona i els seus respectius entorns; així com altres municipis que exerceixen com a principal punt d'eix vertebrador del seu territori (Tortosa, Berga, Balaguer, Puigcerdà o Ripoll). En canvi, les àrees on no hi ha gestió consorciada o n'hi ha molt poca són, per regla general, les menys poblades del territori (normalment interiors i de muntanya).

148. La distribució territorial dels consorcis es fa atenent al criteri de la seu del consorci, de manera que un consorci es considera implantat a la província a la qual es troba el municipi on hi ha la seu del consorci. El caràcter interprovincial respon a la impossibilitat de determinar una única seu fixa.

Mapa 2. Implantació territorial (per municipis) dels consorcis



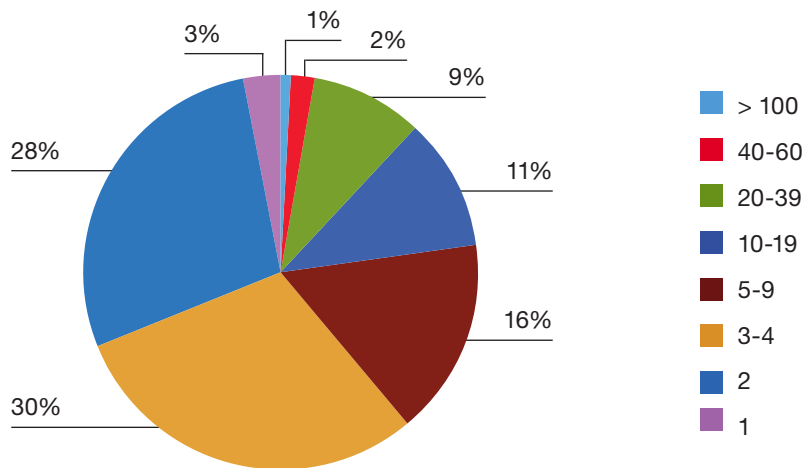
Font: elaboració pròpia.

Pel que fa al nombre de membres que participen en els consorcis locals, hi ha, com en el cas de les mancomunitats, una gran heterogeneïtat de supòsits.¹⁴⁹ Tanmateix, com mostra el gràfic 13, bona part dels consorcis són formats per un nombre petit de membres, ja que el 58 % dels consorcis locals estan formats per entre 2 i 4 membres. Ara bé, l'estudi empíric posa de manifest que hi ha, certament, una gran varietat de supòsits quant al nombre de membres consorciats. Així, d'una banda, tres consorcis excedeixen el centenar de membres: el Consorci de Normalització Lingüística (110 membres), el Consorci del Camp de Tarragona (128) i, singularment, el Consorci Localret (788). En l'altre extrem, per exemple, hi ha consorcis locals (un 28 %) que compten només amb dos membres, situació que es dona sovint en determinats tipus de consorcis, com els sanitaris (Consorci Sanitari de Barcelona), de

149. Ens limitem aquí a assenyalar els resultats quant al nombre de membres que participen en els consorcis. Les dades sobre la diferent tipologia dels membres dels consorcis les exposarem en l'apartat següent en parlar de la composició subjectiva dels consorcis (apartat 3.1).

serveis socials (Consorci d'Atenció a les Persones de l'Alt Urgell) o els urbanístics (Consorci Urbanístic del Centre Direccional de Cerdanyola). D'altra banda, cal aclarir que en un 3 % de casos només hi consta, a dia d'avui, un únic membre, fet que indica que el consorci no és tal, en tant que no hi ha cap associació. A títol d'hipòtesi, cal pensar que, en aquests supòsits, el consorci es troba en procés de dissolució, però que encara manca la voluntat d'un dels membres de separar-se'n.

Gràfic 13. Nombre de membres del consorci



Font: elaboració pròpia.

3. Concepte i naturalesa jurídica dels consorcis locals

Com ja hem avançat, un consorci administratiu és una entitat instrumental de caràcter associatiu i voluntari, sotmesa al dret públic, creada entre diverses administracions públiques de diferent tipus o àmbit (estatal, autonòmic o local) i, eventualment, amb entitats privades sense ànim de lucre, per a la realització de finalitats d'interès públic que concorren entre si.

D'acord amb aquesta definició general i segons ja hem dit també, el nostre estudi té per objecte, en particular, un tipus de consorci administratiu: el de caràcter local. Ateses les característiques del nostre estudi i l'enfocament empíric de partida, hem optat per definir aquests consorcis locals, als efectes exclusius d'aquest treball, com els que es troben participats almenys per una entitat local. Tanmateix, aquesta definició requereix que realitzem algunes precisions importants especialment quant al seu encaix i compatibilitat amb el concepte de *consorci local* que pot inferir-se de la legislació vigent.

Partint d'aquestes consideracions, a continuació presentem, en primer lloc, les notes característiques típiques que defineixen jurídicament els consorcis i que són generalitzables al conjunt de consorcis administratius, i acabem amb unes consideracions sobre el debat –ja clàssic– entorn de la naturalesa jurídica local del consorci. En relació amb aquest darrer punt, mereix una menció especial una de les principals novetats introduïdes per la LRSAL:

l'obligació d'adscripció del consorci a una de les administracions consorciades i que té una rellevància important per a la definició de la mateixa naturalesa jurídica del consorci.

3.1. Característiques definidores del consorci local

De la definició general que acabem de traçar en podem extreure una sèrie de notes o trets característics de tot consorci local: la seva personalitat juridicopública, la seva naturalesa instrumental, el seu caràcter associatiu i voluntari, la seva composició heterogènia. Una anàlisi més concreta de cadascuna d'aquestes notes ens aportarà una delimitació conceptual més precisa d'allò que l'ordenament català entén avui per *consorci local*.

A) Personalitat jurídica pròpia de dret públic

El consorci és una persona jurídica. Així ho reconeix tant la legislació general aplicable a les administracions públiques catalanes (art. 6.5 de la LRJPAC, 55.2 de la LORJAGCat, 113.2 de la LRJPCat) com la normativa de règim local (art. 110.2 del TRRL, 37.2 del RSCL, 269 del TRLMRLC i 312.2 del ROAS). L'acord de voluntats entre els diferents subjectes consorciats dóna lloc, en efecte, a una nova persona jurídica, diferent i independent de les que es consorciem. El consorci no és, doncs, una mera forma de gestió de serveis públics, com la ubicació sistemàtica en la legislació de règim local (tant en la LBRL com en el TRLMRLC) podia induir a pensar, sinó que és una organització pública dotada de personalitat jurídica independent de la de les entitats consorciades i, per tant, amb aptitud per si mateixa per ser titular de drets i obligacions i amb capacitat per exercir-los. Paral·lelament, i encara que no es digui expressament en la normativa catalana, la creació d'aquesta nova persona jurídica no suposa la supressió dels ens associats. Els subjectes consorciats mantenen la seva autonomia i personalitat originàries.

Com també sabem, la característica de la personalitat jurídica pròpia distingeix el consorci d'altres instruments de col·laboració interadministrativa, com els mateixos convenis de col·laboració, els òrgans de cooperació interadministrativa o, en l'ordenament local català, les comunitats de municipis.

Afegint una dada més, el consorci és una persona jurídica *de dret públic*. És a dir, que és creada a l'empara del dret públic i que, de manera general, s'hi sotmet. Tot i que, com és sabut, no es dóna una correlació exacta entre la forma pública de personificació d'una entitat i la seva submissió al dret públic, existeix un ampli consens en què el consorci es regeix, amb caràcter general, pel dret públic¹⁵⁰ i que així és, fins i tot, en els consorcis en

150. En qualsevol cas, convé tenir en compte que: primer, el sotmetiment general al dret públic no impedeix, com passa amb qualsevol administració pública, l'ús del dret privat allà on estigui permès (quan no s'exerceixin potestats públiques); segon, encara que no puguin exceptuar en bloc l'aplicació del dret públic, són els estatuts del consorci els que especifiquen, dins del marc legal, l'ús d'un o altre dret en cada matèria, i és el dret públic el que regeix en defecte de previsió estatutària; finalment, i específicament per al cas català, convé destacar que, pel que fa al règim jurídic i procediment administratiu, la mateixa Llei 26/2010 sí que ha limitat de forma expressa el seu àmbit d'aplicació exclusivament als consorcis que compten amb una participació majoritàriament pública (art. 3.e de la LRJPCat).

què participen entitats privades.¹⁵¹ Aquest reconeixement comptava ja amb l'aval –més o menys exprés– de la normativa catalana de règim local, que defineix el consorci com una «entitat pública» (art. 269.1 del TRLMRLC i 312.2 del ROAS) i s'ha generalitzat per al conjunt de consorcis en què participin les administracions públiques catalanes per mitjà de la LRJPCat (art. 113).¹⁵²

El caràcter públic dels consorcis els distingeix, com hem apuntat en el capítol I, d'altres entitats que també poden ser expressió de la cooperació interadministrativa, com ara les societats mercantils participades per l'administració, sovint previstes expressament com a alternatives de dret privat als consorcis (art. 6.5 de la LRJPAC).

B) Naturalesa institucional o instrumental

Paral·lelament a l'anàlisi realitzada per a les mancomunitats, convé recordar en aquest moment que els consorcis no es mencionen en l'article 3 de la LBRL i, per tant, no són qualificats, amb caràcter general, com a ens locals. Qualificació que, en canvi, sí que reben, tot i que atenent a criteris diferents, en algunes legislacions autonòmiques, entre les quals no hi ha la catalana. Sobre això hi tornarem, com hem dit, al final d'aquest apartat relatiu a la naturalesa jurídica del consorci local. Però ara ja interessa posar de manifest que, de forma coherent amb la indeterminació sobre la seva naturalesa local, la LBRL no es pronuncia tampoc sobre el caràcter territorial o no del consorci, com tampoc no ho fa la legislació autonòmica de règim local.

Malgrat aquesta vaguetat des del punt de vista normatiu, la doctrina afirma, sense discussió, el caràcter instrumental del consorci, si bé no sempre queden clars els termes d'aquesta definició ni el pes que aquesta característica té en la naturalesa jurídica d'aquesta entitat. En tot cas, sembla que es tracta d'una persona jurídica que no reuneix les característiques de les territorials. No és, doncs, una entitat en la qual el territori sigui un element definidor, ni que respongui als interessos d'una determinada comunitat política, que hagi de comportar-li l'atribució de les potestats públiques superiors de l'article 4 de la LBRL; contràriament, el consorci es constitueix per voluntat d'una sèrie d'administracions públiques a les quals es vincula, com a resultat d'una descentralització funcional, que suposa l'atribució d'unes potestats limitades per al compliment d'uns fins específics. Aquesta naturalesa instrumental acosta el consorci als organismes autònoms o a les empreses públiques empresarials. Ara bé, la base associativa del consorci, a la qual a continuació farem referència, li atorga un caràcter clarament peculiar en aquest punt, en la mesura que acabarà comptant amb una pluralitat d'entitats matrius i que posen en relleu la seva finalitat cooperativa.

151. Aquesta és la posició majoritària entre la doctrina, a dia d'avui. A favor, vegeu Ramón MARTÍN MATEO, *Entes locales complejos...*, op. cit., p. 114-115; José Luis RIVERO YSERN, «Los consorcios locales. Evolución histórica», a Pedro ESCRIBANO COLLADO (coord.), *Jornadas de estudios sobre consorcios locales: temas de administración local*, Sevilla, Ed. Adhara, 1995, p. 136-140, i Eva NIETO GARRIDO, *El consorcio administrativo*, op. cit., p. 71. En contra, vegeu Francisco SOSA WAGNER, *La gestión de los servicios públicos locales*, op. cit., p. 374-375.

152. En aquest context, cal deixar constància que les modificacions normatives recents de la legislació bàsica no afecten el reconeixement de la personalitat jurídicopública dels consorcis.

Tanmateix, aquesta situació ha variat sensiblement després de la reforma operada per la LRSAL, que introdueix l'obligació de l'adscripció del consorci a una de les administracions públiques consorciades, fet que, si bé redueix el caràcter associatiu del consorci, evidentment reafirma la seva instrumentalitat. Sense entrar en més detalls sobre aquesta ni altres qüestions sobre les quals ens detindrem posteriorment, sí que convé apuntar que altres aspectes de la reforma, com la prohibició que el consorci compti amb personal propi o que pugui crear nous ens instrumentals, contribueixen a reafirmar aquesta naturalesa institucional o instrumental del consorci.

C) Caràcter associatiu i voluntari

El consorci sorgeix, segons estem reiterant des del capítol I, de la unió de diferents voluntats o interessos, de l'associació, en definitiva, de diferents subjectes que comparteixen una mateixa finalitat pública. Aquests subjectes són membres de l'entitat resultant, en la mesura que els seus representants integren els òrgans de govern de l'entitat i amb les seves aportacions constitueixen el patrimoni consorcial, sense limitar-se a ser els seus mers gestors. La integració d'aquestes diferents voluntats es fa en peu d'igualtat, sense que hi hagi dependència o jerarquia d'unes sobre altres.¹⁵³ Tot això porta bona part de la doctrina a definir el consorci com una corporació o una entitat de «caràcter corporatiu».¹⁵⁴

Íntimament lligada al caràcter associatiu del consorci, es troba la nota de la seva voluntarietat (expressament prevista als art. 113.2 de la LRJPCat, 269 del TRLMRLC i 312.2 del ROAS). El consorci es crea per voluntat dels subjectes que decideixen associar-se de forma lliure, i no en canvi per decisió del legislador; dret que, com hem vist en el capítol I, es troba reconegut en l'article 87.2 de l'EAC i també en l'art. 10 de la CEAL. En altres paraules, el consorci resulta de la decisió autònoma dels subjectes als quals la llei permet consorciar-se. Llibertat que també inclou la de separar-se del consorci, així com la d'adherir-s'hi, si no ha estat membre fundador. No obstant això, aquesta llibertat no és absoluta ni incondicionada, sinó que es troba limitada pel mateix ordenament jurídic, que imposa, com veurem, un determinat procediment per a la seva creació, així com per a l'adhesió o separació dels seus membres.

Amb caràcter excepcional, el nostre dret admet, però, alguns supòsits de consorcis obligatoris o forçosos, resultants d'una decisió del legislador, heterònoma, per tant, a les entitats consorciades. A Catalunya, més enllà d'algun cas peculiar de caràcter

153. Cosa que no impedeix que puguin tenir diferent pes econòmic o de representació en els diferents òrgans del consorci.

154. Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo*, vol. 1, Madrid, Ed. Iustel, Centro de Estudios Ramón Areces, 2004, p. 692-694.. Per la seva banda, parlen de «corporació interadministrativa» José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, *Los consorcios en el Derecho español*, op. cit., Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA i Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. 1, Aranzadi, Cizur Menor, 2006, p. 400, i, seguint aquests últims, Eva NIETO GARRIDO, *El consorcio administrativo*, op. cit., p. 71.

sectorial,¹⁵⁵ el principal exemple d'aquests consorcis legals són els que regula la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona.¹⁵⁶ Més enllà de la seva denominació com a consorcis, sembla que la falta de voluntarietat fa difícil que aquest tipus d'entitats s'incloguin en el concepte habitual de *consorci* sense desvirtuar-lo o buidar-lo de contingut.

El caràcter voluntari dels consorcis els distingeix, des d'aquesta perspectiva, de les entitats locals supramunicipals forçoses o de creació legal, com són, a Catalunya, les àrees metropolitanes, les comarques i les províncies o vegueries. Distinció que avui troba el seu fonament en el mateix Estatut d'autonomia de Catalunya, en l'article 83.3, que disposa que la resta d'entitats locals supramunicipals (aquelles no citades en els apartats 1 i 2 del mateix article 83: vegueries i comarques) es fonamenten en la «voluntat de col·laboració i associació dels municipis».

No podem acabar les reflexions sobre el caràcter associatiu i voluntari del consorci, sense deixar constància de l'afectació que la LRSAL –en aquest punt, força intensa– ha tingut sobre aquests trets definidors dels consorcis en l'àmbit local. Ens remetem als moments posteriors del treball, en què exposarem els detalls del seu contingut, i aquí simplement apuntem que el caràcter associatiu del consorci es veu clarament modulad, principalment, per la limitació establerta quant al nombre de membres que poden participar en els òrgans de govern del consorci (nova disposició addicional dotzena de la LBRL). Quant al caràcter voluntari, destaca la configuració del consorci com a tècnica de cooperació d'existència subsidiària al conveni de col·laboració i l'establiment d'extensos condicionants per a la constitució de nous consorcis locals (art. 57.2 i 3 de la LBRL). Addicionalment, cal fer menció de les limitacions derivades de les mesures de redimensionament del sector públic (DA 9a LBRL) que prohibeixen, com veurem a continuació, la constitució de nous consorcis en determinats supòsits.

D) Heterogeneïtat de la seva composició

Avançant en la definició del consorci, hem de fer referència a les entitats que en poden formar part. Des d'aquesta perspectiva, una de les característiques més definidores del consorci és, precisament, la de la seva composició heterogènia, és a dir, sorgeix de la unió

155. Ens referim principalment al denominat Consorci d'Aigües de Tarragona, previst per la Llei estatal 18/1981, d'1 de juliol, d'actuacions en matèria d'aigües a Tarragona. Sobre la seva problemàtica naturalista jurídica, vegeu Antonio CARCELLER FERNÁNDEZ, «El consorci d'aigües de Tarragona», a Alfonso PÉREZ MORENO (coord.), *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, vol. 2, Madrid, Civitas, 1994, p. 1080 i seg.

156. Sobre el cas de Barcelona, vegeu M. Àngels ORRIOLS SALLÉS, «Los consorcios legales previstos en la Carta Municipal de Barcelona», a Tomàs FONT LLOVET i Rafael JIMÉNEZ ASENSIO (coord.), *La «Carta Municipal» de Barcelona: diez estudios*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Marcial Pons, 2007, Madrid-Barcelona, p. 201-216. I, més recentment, Joaquín TORNOS MAS, «Els consorcis legals de Barcelona en el marc dels governs locals», a Joaquín TORNOS MAS [et al.], *Els consorcis de la Carta Municipal de Barcelona*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona, Generalitat de Catalunya, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 2011, p. 11-33.

d'entitats de diferent naturalesa jurídica i, en particular, d'administracions de diferent àmbit territorial.¹⁵⁷ Amb això es distingeix, per exemple, de les mancomunitats de municipis, però també de les altres entitats locals supramunicipals, que estan formades exclusivament a partir de l'agrupació d'un únic tipus d'entitat: els municipis. Més enllà d'això, la composició del consorci és peculiarment singular, atesa la possibilitat que hi participin, en els termes que de seguida veurem, entitats privades sense ànim de lucre.

L'heterogeneïtat en la composició del consorci empara, doncs, múltiples combinacions d'entitats (públiques i privades), de tal manera que, almenys teòricament, poden acabar constituint-se consorcis de característiques molt diverses, des del punt de vista subjectiu. En aquest sentit, ja ha quedat dit que la legislació en matèria d'administracions públiques (art. 6.5 de la LRJPAC i 113.2 de la LRJPCat) preveu la creació de consorcis sense la participació d'entitats locals. En qualsevol cas, el nostre objecte d'estudi ens exigeix centrar-nos en l'examen dels consorcis amb participació local. Així que, a continuació, analitzem quins tipus d'entitats poden associar-se amb les administracions locals per constituir un consorci.

Amb caràcter general, les legislacions de règim local reconeixen, de forma genèrica, la possibilitat que els ens locals es consorciïn amb qualsevol administració pública per a finalitats d'interès comú o amb entitats privades sense ànim de lucre que persegueixin finalitats d'interès públic concurrents (art. 87.1 de la LBRL, 110.1 del TRRL, 269.1 del TRLMRLC i 312.1 del ROAS).

En primer lloc, doncs, l'heterogeneïtat en la composició dels consorcis locals pot venir donada per la integració d'administracions públiques d'un àmbit territorial diferent al local, és a dir, l'administració estatal o les administracions autonòmiques (en el nostre cas, l'Administració de la Generalitat). Tanmateix, l'heterogeneïtat en la composició també es compleix perquè participen en el consorci administracions locals d'ordre o naturalesa diferents (municipis, comarques, províncies, àrees metropolitanes...).

Respecte d'això, cal precisar, però, que, enfront de l'amplitud de supòsits que podien incloure's en la referència genèrica de les «altres administracions públiques» amb les quals podien consorciar-se els ens locals, la nova regulació que estableix la LRSAL ha limitat significativament el seu àmbit subjectiu. En aquest sentit, sembla que aquestes altres administracions públiques han de reunir necessàriament la condició d'entitats territorials, atès que l'apartat 3r de la nova disposició addicional novena de la LBRL estableix la prohibició

157. Tot i que no sempre hi ha una referència expressa en la legislació sobre consorcis a l'exigència del caràcter heterogeni de la seva composició, aquest és un tret indiscutit de la seva naturalesa. Vegeu, per exemple, l'art. 37.1 del RSCL, que disposa que: «Las corporaciones locales podrán constituir consorcios con entidades públicas *de diferente orden*, para instalar o gestionar servicios de interés local». Des d'aquesta perspectiva, considerem més confusos articles com el 108.1 de la vigent Llei 8/2010, de 23 juny, de la Generalitat, de règim local de la Comunitat Valenciana, que estableix que: «En el marc de la coordinació i cooperació administrativa, les entitats locals valencianes podran constituir consorcis amb altres entitats locals *d'igual o diferent nivell territorial*, així com amb altres administracions públiques per a finalitats d'interès comú i amb entitats privades sense ànim de lucre que tinguin finalitats d'interès públic concurrents». (Les cursives són nostres.)

que els consorcis (i en general, la resta d'entitats instrumentals) puguin constituir altres ens públics (i, per tant, també consorcis).¹⁵⁸ Prohibició que posa fi, doncs, a la polèmica que generaven els anomenats ens instrumentals *de segon grau o nivell*, creats a partir d'altres ens instrumentals.¹⁵⁹ Addicionalment, aquesta mateixa disposició addicional restringeix encara més l'àmbit subjectiu del consorci, en tant que el seu apartat primer prohibeix també que puguin consorciar-se les entitats locals territorials de l'article 3.1 de la LBRL (municipis, províncies i illes) que es trobin en situació de «pla economicofinancer» o «pla d'ajust».¹⁶⁰ La decisió sobre si aquesta prohibició també s'estén a les altres entitats locals no previstes en l'article 3.1 (comarques, àrees metropolitanes o altres agrupacions de municipis...) sembla deixar-se, d'acord amb el caràcter fortament interioritzat d'aquestes entitats, en mans dels legisladors autonòmics.

D'altra banda, una de les qüestions tradicionalment singulars de la regulació catalana sobre consorcis, derivada de la peculiar organització territorial de Catalunya, i que afecta particularment l'àmbit local, és la prohibició a la qual es troben sotmesos els municipis de participar en consorcis en què també s'integri «la comarca a la qual pertanyin quan l'objecte de la cooperació hagi estat declarat d'interès comarcal en el programa d'actuació de la seva comarca» (art. 272 del TRLMRLC i 315 del ROAS). Tot i que la Conselleria competent pot exceptuar aquesta prohibició en determinats casos, considerem que, en el marc del nou Estatut d'autonomia, es fa difícil seguir mantenint aquesta prohibició. I això perquè, d'acord amb l'article 87.2 de l'EAC, el dret d'associació local avui gaudeix de garantia estatutària i només pot ser objecte de limitació per protegir l'autonomia d'altres entitats locals que així la tinguin garantida, cosa que, en canvi, no succeeix amb l'autonomia comarcal, que, en el

158. L'apartat 3 de la disposició addicional novena estableix: «Los organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes que estén adscritos, vinculados o sean dependientes, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, a cualquiera de las Entidades Locales del artículo 3.1 de esta Ley o de sus organismos autónomos, no podrán constituir, participar en la constitución ni adquirir nuevos entes de cualquier tipología, independientemente de su clasificación sectorial en términos de contabilidad nacional».

159. L'admissibilitat d'aquests tipus de consorcis es plantejava en relació amb l'àmbit local, i existien posicions disperses entre la doctrina. Mostra les seves reserves Manuel REBOLLO PUIG, «Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación», a Tomàs FONT I LLOVET (dir.), *Anuario del Gobierno Local 1997*, Madrid, Diputació de Barcelona, IDP, Marcial Pons, 1998, p. 220. A favor, José Luis MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, «Els serveis públics locals (I): Introducció i prestació directa», a Judith GIFREU I FONT i Josep Ramon FUENTES GASÓ (dir.), *Règim jurídic dels Governos Locals de Catalunya*, València, Ed. Tirant lo Blanch, 2009, p. 601. Això afecta directament la vigència de l'art. 113.1 de la LRJPCat, que disposa que les «administracions públiques catalanes» poden constituir o adherir-se a un consorci amb «altres administracions, organismes o entitats públiques, o amb entitats privades sense ànim de lucre, que tinguin finalitats d'interès públic concurrents», previsió que semblava admetre aquestes entitats instrumentals de segon grau.

160. Ambdues situacions deriven de les previsions de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. Per la seva banda, el *pla economicofinancer*, que ha d'elaborar-se en qualsevol dels casos d'incompliment de les 3 regles fiscals (estabilitat pressupostària, deute públic o regla de la despesa), també compta amb una regulació addicional en l'art. 116 bis de la LBRL (la constitucionalitat del qual va ser qüestionada pel Consell de Garanties en el seu Dictamen 8/2014, FJ 3, apartat 15). El *pla d'ajust* constitueix el requisit exigít per accedir a les mesures extraordinàries de suport a la liquiditat i ha de garantir el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i deute públic (disposició addicional 1a.1 LOEPSF).

nou marc estatutari, ha vist notablement reduït el seu paper respecte al model configurat en l'Estatut de 1979 i les lleis d'organització territorial de 1987.¹⁶¹

Finalment, com ja hem apuntat, els consorcis locals¹⁶² poden comptar amb la participació d'entitats privades. Per fer-ho, aquestes han de complir dos requisits: primer, ser entitats sense ànim de lucre i, segon, perseguir finalitats d'interès públic concurrents amb els de les administracions consorciades.¹⁶³ A diferència del que preveuen altres legislacions autonòmiques,¹⁶⁴ la definició del consorci en la legislació catalana no conté cap límit exprés al pes de la participació privada en els consorcis.¹⁶⁵

Per acabar les consideracions sobre la composició subjectiva dels consorcis locals, afegim algunes dades de tipus empíric, que ajuden a copsar l'abast d'aquesta heterogeneïtat a la qual acabem de fer referència. Tot i que, segons acabem de veure, és jurídicament admissible l'existència de consorcis locals en què no hi participin municipis, sinó altres entitats locals, aquesta és, com mostra la taula 9, una situació que no es dona a Catalunya. D'acord amb les dades disponibles, en tots els consorcis compatibilitzats hi participen municipis.

D'entre la resta d'entitats locals, són els consells comarcals els que compten amb una participació més elevada en els consorcis locals (40,5 % del total), i queden per sota les diputacions provincials (que hi participen en un 25,2 % dels casos). Quant a la participació d'administracions públiques no locals, és significativament la Generalitat qui els integra més habitualment (en un 41,6 % dels casos), i és molt menor la intervenció de l'Estat (5,7 %).

-
161. Aquesta és, doncs, una de les qüestions sobre les quals necessàriament haurà de reflexionar el legislador català en l'esperada nova llei de governs locals. En sentit similar (encara que sense possibilitat d'excepció), l'art. 115.4 del TRLMRLC disposa que: «Els municipis d'una comarca no es poden associar amb altres d'una comarca diferent si la mancomunitat té per objecte obres i serveis compresos en el programa d'actuació comarcal».
162. La LRSAL ha introduït una modificació de l'art. 6.5 de la LRJPAC que incorpora expressament la possibilitat que la participació d'aquestes entitats privades sense ànim de lucre es doni també en els consorcis sense participació local.
163. S'inclouen, doncs, aquí associacions, fundacions, cambres oficials, col·legis professionals, sindicats. Queden excloses les societats mercantils.
164. Vegeu, per exemple, l'art. 149.1 de la Llei 5/1997, de 22 de juliol, d'administració local de Galícia que, en relació amb els consorcis locals en què participen entitats privades, estableix que: «En aquest cas en tots els òrgans de què es doti el consorci s'ha de garantir la presència majoritària del sector públic».
165. No obstant això, com ja hem assenyalat, sí que s'ha de tenir en compte que l'article 3.e de la LRJPCat limita el seu àmbit d'aplicació als consorcis amb participació majoritàriament pública que exerceixin potestats administratives. Tot i que la literalitat de l'art. 3.e no exclouria *per se* l'aplicació a consorcis en què participin entitats privades, sempre que aquesta intervenció fos minoritària, els dubtes es plantegen en portar a col·lació el Dictamen 17/2010, de 15 de juliol, del Consell de Garanties Estatutàries sobre el projecte de la Llei de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya. En aquest Dictamen, l'òrgan consultiu va resoldre que l'atribució al consorci de la potestat sancionadora per l'actual art. 114.h s'havia d'entendre referida només als consorcis constituïts entre administracions públiques, respecte al principi de legalitat sancionadora (FJ 6). Sent això així, entenem, però, que aquesta conclusió no és traslladable de manera general al conjunt de la Llei 26/2010, especialment si atenem a l'abast subjectiu dels articles 113.1 i 114.a, que, en referir-se més a «entitats privades», advocarien per una resposta inclusiva dels consorcis amb participació privada.

Així mateix, cal cridar l'atenció respecte de l'alta presència de privats, que hi són presents en més d'un terç dels consorcis (92 casos).

Finalment, s'han comptabilitzat alguns consorcis participats per altres consorcis o per mancomunitats (18 casos). D'acord amb el que hem assenyalat, aquests consorcis, en aplicació de la reforma introduïda per la LRSAL, hauran de ser dissolts o bé almenys caldrà suprimir-ne la participació consorcial de segon nivell.

Taula 9. Tipus de membres del consorci

| | Consortis | % |
|--------------------|-----------|-------|
| Municipis | 262 | 100,0 |
| Consells comarcals | 106 | 40,5 |
| Diputacions | 66 | 25,2 |
| Generalitat | 109 | 41,6 |
| Estat | 15 | 5,7 |
| Privats | 92 | 35,1 |

Font: elaboració pròpia.

Sens perjudici del caràcter no conclouent de les dades disponibles, es pot advertir, de manera provisional i a mode d'hipòtesi, que el tipus de membres que integren els consorcis locals està íntimament relacionat amb l'objecte del consorci, al qual ens referirem posteriorment en el nostre treball. Vinculació, d'altra banda, que no pot sorprendre en la mesura que, com hem de precisar més endavant, les competències del consorci li vénen atribuïdes pels seus membres en l'acord de constitució. A títol d'exemple, podem dir que la Generalitat és molt present en consorcis urbanístics, de recerca o sanitaris, que són consorcis, generalment, amb pocs membres (menys de 5), on sovint hi té una posició de domini. En altres sectors, com el de residus, hi ha un nombre elevat de municipis.

3.2. La nova obligació d'adscripció dels consorcis: incidència en la seva naturalesa jurídica i abast del seu contingut

Per acabar amb la conceptualització del consorci, és imprescindible, com hem avançat, fer algunes consideracions sobre una de les principals novetats introduïdes per la LRSAL en matèria de consorcis: l'obligació que tot consorci s'adscrigui a una de les administracions públiques que l'integren. Aquesta novetat, que afecta tot tipus de consorci administratiu, incideix directament en la naturalesa jurídica del consorci i planteja importants dubtes quant al seu abast i efectes en la determinació del règim jurídic aplicable als consorcis. A continuació, aportem algunes reflexions sobre això, conscients, però, que aquest encara és un tema en construcció doctrinal i que requereix un aprofundiment que no podem oferir en aquest moment.

3.2.1. Consideracions prèvies: el debat sobre la naturalesa jurídica del consorci com a entitat local

Sens dubte una de les qüestions més debatudes històricament en relació amb el consorci ha estat la de la seva naturalesa jurídica i, en concret, la seva caracterització o no com a *entitat local*. Més enllà del consens entorn de la seva consideració com a persona jurídicopública (administració pública, en sentit subjectiu), la pluralitat en la composició del consorci ha fet que la determinació de la seva naturalesa jurídica no sempre hagi estat clara. Aquesta manca de consens és especialment difícil a partir de la ja assenyalada *deslocalització* del consorci, de manera que aquest pot constituir-se sense la presència de cap administració local. Amb independència de la transcendència dogmàtica del tema, la determinació de la naturalesa jurídica del consorci té conseqüències pràctiques importants, especialment pel que fa a la identificació del règim jurídic del consorci, ja que d'això dependrà en quins casos és aplicable l'ordenament jurídic estatal, l'autonòmic o el local. Com ha assenyalat la doctrina, si bé aquest debat ha perdut importància, atesa la creixent homogeneïtzació entre els règims jurídics de les diferents administracions públiques, conserva encara alguna rellevància i ha adquirit força amb la reforma recent de la LRJPAC, que obliga tot consorci a adscriure's a una de les administracions públiques que hi participen.¹⁶⁶

No és aquest el lloc per reproduir aquest debat, que ja ha estat convenientment exposat per la doctrina especialista, però sí que cal donar compte de la solució adquirida per l'ordenament jurídic català, i assenyalar el punt de partida previ a la modificació introduïda pel legislador bàsic.

Com hem dit, el consens doctrinal entorn de la naturalesa local del consorci queda trencat pel tractament ambigu donat pel legislador estatal bàsic, que –recordem– no va incloure el consorci en el catàleg d'entitats locals de l'article 3 de la LBRL.¹⁶⁷ Polèmica que s'incrementa amb la possibilitat, generalitzada a partir de 1992, que existeixin consorcis sense participació de cap entitat local. Tanmateix, amb el pas del temps, són diversos els legisladors autonòmics que, sota diferents criteris, defineixen el consorci com una entitat local.¹⁶⁸ Entre ells, però, no es troba el legislador català.

166. FRANCISCO TOSCANO GIL, «El consorcio administrativo en la encrucijada», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 3, nova època (2015); EVA NIETO GARRIDO, «La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local y los consorcios administrativos», a J. A. CARRILLO DONAIRE i P. NAVARRO RODRÍGUEZ (coord.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, Madrid: La Ley - Wolters Kluwer, 2014, p. 349-383.

167. Sobre el debat històric, vegeu, entre d'altres, EVA NIETO GARRIDO, *El consorcio administrativo*, op. cit., p. 71-72.

168. Encara que sota criteris i requisits diferents, les lleis de règim local d'Andalusia (art. 78.3 de la Llei 5/2010, d'11 de juny, d'autonomia local), Illes Balears (art. 2 i 45 de la Llei 20/2006, de 15 de desembre, municipal i de règim local) i Galícia (art. 149.2 de la Llei 5/1997, de 22 de juliol, d'administració local) atribueixen als consorcis naturalesa d'entitat local. Sobre aquesta qüestió, vegeu FRANCISCO TOSCANO GIL, «La definición del consorcio local como entidad local en la legislación autonómica», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 27 (2011), p. 36-47.

D'entre les diferents solucions proposades,¹⁶⁹ l'ordenament català va optar per una de certament innovadora, en remetre la determinació del caràcter local o no del consorci, i amb aquest l'aplicació supletòria del dret local, als mateixos estatuts de l'entitat (art. 312.3 del ROAS). Per tant, perquè un consorci tingui caràcter local ho han de disposar així expressament els seus estatuts.¹⁷⁰ No obstant això, aquesta opció, certament molt curiosa amb la potestat d'autoorganització de les entitats consorciades, no tanca definitivament el problema de la determinació de l'ordenament jurídic de referència en els casos de consorcis que no hagin previst en els seus estatuts el seu caràcter local.

Tampoc la LRJPCat va aclarir gaire les coses en aquest sentit. D'una banda, no recull expressament la prescripció de l'article 312.3 del ROAS, i remet únicament al que estableix la normativa aplicable a les entitats consorciades (art. 113.2 *in fine*). Per tant, inicialment semblaria que la determinació del caràcter local del consorci ha de constar en els estatuts i, que, en aquest cas, d'acord amb les regles generals que estableix l'article 107.1 de la LRJPCat, els consorcis locals s'han de regir per la normativa local, i, com a norma general, la mateixa LRJPCat només els serà aplicable de manera supletòria.¹⁷¹

El marc normatiu sobre aquesta qüestió ha sofert, com anem dient, un important canvi a partir de l'aprovació de la LRSAL, que, entre les seves previsions, sembla haver volgut donar resposta, per primera vegada, a aquesta polèmica sobre la naturalesa jurídica del consorci i la determinació del seu règim jurídic aplicable. A aquesta resposta del legislador bàsic estatal ens referim a continuació. La novetat i la rellevància de la mesura justifiquen que ens detinguem amb un cert detall en l'examen d'aquesta qüestió.

3.2.2. L'adscripció dels consorcis a una administració pública: consideracions generals i caràcter obligatori

La disposició final primera de la LRSAL modifica la LRJPAC per incloure-hi una nova disposició addicional vintena amb la rúbrica «Règim jurídic dels consorcis». S'hi estableix com a novetat en el nostre ordenament jurídic l'obligació d'adscripció dels consorcis a una ad-

169. Una part de la doctrina va defensar la «vis atractiva» de l'ordenament local (Ramón MARTÍN MATEO, *Entes locales complejos...*, *op. cit.*, p. 122). En altres casos, es va apostar perquè fossin els ordenaments estatal o autonòmic els aplicables en cas de participació en el consorci de cadascuna d'aquestes administracions, respectivament (Francisco SOSA WAGNER, *La gestión de los servicios públicos locales*, *op. cit.*, p. 374). Una tercera via defensà la necessitat d'atendre cas per cas, en funció de qui disposi del control efectiu sobre el consorci (Eva NIETO GARRIDO, «La naturaleza jurídica del consorcio administrativo a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1999», *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 285, 2001, p. 1760-1765).

170. No es diu, però, quines són les dades en base a les quals els ens consorciats han de prendre aquesta decisió, fet que queda, per tant, en mans de la potestat d'autoorganització del consorci.

171. En el mateix sentit, vegeu Dolors CANALS AMETLLER, «La aplicación de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, a las Administraciones Públicas de Cataluña en el marco de un sistema institucional autonómico», a Tomàs FONT LLOVET i Alfredo GALÁN GALÁN (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2010*, Barcelona, Institut de Dret Públic, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011, p. 291-316.

ministració pública. Abans d'entrar a analitzar algunes qüestions sobre l'abast i els efectes jurídics d'aquesta regulació, fem una consideració prèvia sobre la naturalesa jurídica dels consorcis que lliga amb les reflexions que estem fent en aquest apartat sobre el concepte de *consorci local*.¹⁷²

Al nostre parer, la noció mateixa d'*adscripció* casa malament amb l'essència associativa del consorci: sembla respondre millor a una idea de relació vertical (amb l'administració concreta amb la qual es vincula per imperatiu legal) que no a una altra de caràcter horitzontal (pròpia de subjectes que decideixen associar-se sobre la base de la voluntarietat). En qualsevol cas, l'adscripció reforça no tant el caràcter instrumental del consorci, que sempre l'ha tingut, sinó més aviat el seu caràcter dependent. Per això, es podria entendre que aquest canvi normatiu no afecta tant la seva consideració com a ens instrumental, sinó com a ens dependent d'una altra entitat pública matriu, i l'apropa a formes institucionals ja existents com l'organisme autònom.¹⁷³

3.2.2.1. El caràcter obligatori de l'adscripció: els subjectes implicats

L'adscripció té caràcter obligatori: que el consorci estigui adscrit a una administració pública és una obligació imposada per la llei, en concret, per la DA 20a de la LRJPAC. Així es dedueix dels termes imperatius amb què es regula l'adscripció en aquesta disposició addicional.¹⁷⁴

En conseqüència, el fet de l'adscripció no es deixa a la lliure voluntat del consorci ni dels membres que l'integren. En aquest sentit, per exemple, no és possible acordar en els estatuts del consorci que quedi alliberat d'aquesta obligació –que és d'origen legal– ni tampoc, directament, disposar la seva no-adscripció.

172. Seguim aquí les reflexions ja apuntades a Alfredo GALÁN GALÁN, «El nuevo régimen de los consorcios: la controvertida obligación de adscripción», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 8 (2014), p. 86-104. Tingui's en compte que la nova LRJSP ha incorporat, amb algunes variacions substantives, la regulació continguda en la DA 20a de la LRJPAC. En essència, el règim d'adscripció contingut als apartats 1 a 3 d'aquesta DA es troba ara a l'article 120 de la LRJSP, l'apartat 4rt (règim econòmic, pressupostari i comptable) a l'article 122 de la LRJSP, i l'apartat 5 (règim de personal, amb algunes variacions) a l'article 121 de la LRJSP. D'acord amb això, les cites al text a la DA 20a de la LRJPAC s'han d'entendre referides a aquests nous articles de la LRJSP.

173. Amb citació de nombrosa bibliografia sobre la controvèrsia de la naturalesa del consorci, podeu consultar Francisco TOSCANO GIL, «La definición del consorcio local como entidad local en la legislación autonómica», *op. cit.*; i, del mateix autor, després de la reforma local, «El consorcio administrativo en la encrucijada», *op. cit.*, p. 4 i 5. Així mateix, són d'interès les reflexions contingudes a Joaquín ROCAMORA MANTECA, «Los consorcios como fórmula jurídica eficiente en la gestión de servicios e inversiones públicas locales», a María José PORTILLO NAVARRO i Valentín MERINO ESTRADA (coord.), *Crisis económica i entidades locales*, Valladolid, Lex Nova, 2012, p. 508 i 509, i, particularment, a Eva NIETO GARRIDO, «La reforma de las entidades instrumentales...», *op. cit.*, p. 118-120.

174. L'apartat primer de la DA 20a de la LRJPAC estableix que els estatuts «han de determinar» (imperatiu) l'Administració pública a la qual «està» adscrit al consorci. Per la seva banda, segons l'apartat segon d'aquesta mateixa disposició, el consorci «queda» adscrit a l'Administració que resulti de l'aplicació dels criteris que s'hi enumeren. I en aquesta mateixa norma, en l'apartat tercer, en relació amb el consorci en el qual participen entitats privades sense ànim de lucre, també diu que «ha d'estar» (imperatiu) adscrit a l'Administració pública.

A) Consorcis obligats a adscriure's

La regla general és que l'obligació d'adscripció arriba a tots els consorcis. No obstant això, com a excepció, alguns en queden exceptuats d'aquesta obligació.

Com a regla general, doncs, tots els consorcis estan obligats a adscriure's. Aquest abast general es deriva del fet que aquesta obligació s'ha establert a través de la reforma de la LRJPAC (addició d'una nova DA 20a) que, com és sabut, resulta aplicable a totes les administracions públiques. Convé subratllar que, a diferència del que ha fet a l'hora d'introduir altres canvis en el règim dels consorcis, el legislador de la LRSAL ha introduït aquesta nova obligació no a través de la reforma de la LBRL –cosa que hauria assegurat l'adscripció únicament als consorcis locals–, sinó mitjançant la reforma de la LRJPAC, i així garanteix l'extensió de l'obligació a tots els consorcis administratius. A la vegada, l'abast general d'aquesta obligació suposa que és irrellevant la naturalesa jurídica, el moment de creació o fins i tot la participació d'entitats privades en els consorcis. Tots els consorcis estan, d'entrada, obligats a adscriure's.

Com a excepció a la regla general exposada més amunt, podem identificar dos supòsits de consorcis que queden exempts d'aquesta obligació d'adscripció. En primer lloc, s'exclouen els consorcis que compleixen les condicions que estableix la DA 14a de la LRSAL. En realitat, a aquests consorcis no se'ls aplica res del que disposa la DA 20a de la LRJPAC i, per tant, tampoc l'obligació d'adscripció. Es tracta de tot consorci que compleix les condicions següents: a) que s'hagi constituït abans de l'entrada en vigor de la LRSAL; b) que no tingui la consideració d'administració pública a l'efecte del sistema europeu de comptes; c) que estigui participat per entitats locals i entitats privades; d) que no estigui incurs en pèrdues durant dos exercicis consecutius, i e) que no rebi ni hagi rebut subvencions de les administracions públiques en els cinc exercicis anteriors al d'entrada en vigor de la LRSAL, amb independència de les aportacions a què estiguin obligats els ens consorciats. En conseqüència, aquests consorcis s'han de regir pel que preveuen els seus propis estatuts.

Com a segona excepció, hem de fer referència als consorcis legals que preveu la Llei catalana 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona, als quals ja hem fet al·lusió més amunt com un supòsit excepcional de consorcis, on manca l'element de la voluntarietat. Doncs bé, segons la interpretació del mateix Ajuntament barceloní, aquests consorcis legals queden fora de l'aplicació de la DA 20a de la LRJPAC i, per tant, de l'obligació d'adscripció. És més, segons aquesta interpretació, queden exclosos en bloc de tota la nova regulació que la LRSAL ha introduït per als consorcis. Aquesta exclusió es fonamenta en un doble argument: per l'existència i salvaguarda del règim especial propi del municipi de Barcelona, d'una banda, i per la diferent naturalesa jurídica dels consorcis legals, de l'altra.¹⁷⁵ Dit d'una altra manera,

175. Punt 2.2.1. («Consortis legals») de la *Instrucció per la qual s'estableix el marc i els criteris generals d'aplicació de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, al municipi de Barcelona*: «El règim previst en la LRSAL per als consorcis no és aplicable als consorcis legals establerts en la CMB [Carta municipal de Barcelona], tant per la vigència del règim especial com, sobretot, per la seva diferent naturalesa jurídica» (la traducció és nostra); publicat a la *Gasetta Municipal de Barcelona*, núm. 19, de 20 de juny de 2014.

malgrat el nom, els de la Carta no són veritables consorcis, entesos aquests com a instruments de cooperació interadministrativa en els quals és essencial la nota de la voluntarietat.

B) L'administració d'adscripció

De la disposició addicional vintena de la LRJPAC deriva que l'adscripció s'ha de fer a l'Administració pública que sigui membre del consorci i que resulti de l'aplicació dels criteris legals establerts en aquesta mateixa disposició. Descomponent aquesta afirmació, podem formular les observacions següents:

- El consorci només es pot adscriure a una entitat que tingui la consideració d'administració pública. Així s'afirma reiteradament al llarg dels diferents apartats de la DA 20a de la LRJPAC. La conseqüència és que no es preveu l'adscripció a un subjecte que no sigui administració i, en particular, encara que siguin membres del consorci, no es podran adscriure a les entitats privades sense ànim de lucre participants (expressament, en l'apartat tercer de la DA 20a de la LRJPAC).¹⁷⁶
- El consorci només es pot adscriure a la concreta administració pública membre del consorci que resulti de l'aplicació dels criteris legals d'adscripció. Així resulta de la literalitat de l'apartat segon de la DA 20a de la LRJPAC. En conseqüència, l'administració d'adscripció ve predeterminada per la llei, mitjançant la fixació d'uns criteris objectius i generals, i no pot realitzar-se mitjançant un acord dels membres del consorci. Ara bé, és clar que sempre està en mans dels participants modificar, a través de la reforma oportuna dels estatuts, les circumstàncies que estableixen els criteris legals i, d'aquesta manera indirecta, condicionar decisivament la concreció de l'administració d'adscripció.
- El consorci només es pot adscriure a una única administració pública. En altres paraules, amb referència a un moment temporal concret, únicament és possible que hi hagi una administració d'adscripció. D'aquesta exigència es deriva, com a conseqüència, que no són admissibles les pràctiques següents:
 - a) L'adscripció del consorci simultàniament a diverses administracions públiques, ni tan sols quan aquestes diverses administracions siguin homogènies entre si, en el sentit que totes pertanyin a un mateix tipus o classe d'entitat pública (per exemple, que totes siguin municipis). Aquesta impossibilitat pot ser causa de disfuncions en el cas d'adscripció de consorcis de composició mixta. Cal pensar, per exemple, en el cas d'un consorci format per un grup de municipis i una comunitat autònoma, en el qual el global de la participació municipal és majoritària, en correspondència amb l'objecte del consorci, però en el qual, individualment considerat, la major

176. Com hem dit, ja amb anterioritat a l'aprovació de la LRSAL, la doctrina assenyalava que l'admissió de la participació d'entitats privades no pot arribar a l'extrem de condicionar el règim jurídic aplicable al consorci. Sobre aquesta qüestió, vegeu FRANCISCO TOSCANO GIL, «La definición del consorcio local como entidad local en la legislación autonómica», *op. cit.*, p. 45, i AMPARO KONINCKX FRASQUET, «De nuevo sobre los consorcios», a MANUEL J. DOMINGO ZABALLOS, (coord.), *Reforma del régimen local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Pamplona, Aranzadi, Cizur-Menor, 2014, p. 584, així com les moltes referències bibliogràfiques que contenen els dos treballs.

participació és l'autonòmica. Doncs bé, en aplicació dels criteris legals, l'adscripció s'ha de fer a la comunitat autònoma, i això condueix a fer que aquest consorci es qualifiqui d'autonòmic i no de local.

- b) L'adscripció del consorci successivament a diverses administracions públiques, mitjançant la utilització de fórmules rotatòries. En efecte, el canvi d'administració d'adscripció sí que és possible, però no per l'acord dels membres del consorci, sinó únicament per canvi en les circumstàncies preses en consideració per a l'aplicació dels criteris legals d'adscripció.
- c) L'adscripció del consorci genèricament a un àmbit territorial d'administració pública (local, autonòmic o estatal). Encara que és cert que l'adscripció determina –si més no parcialment– l'aplicació al consorci del règim jurídic propi d'un àmbit territorial de govern s'ha de fer específicament a una administració en concret i no genèricament a l'àmbit al qual aquesta entitat pertanyi.

Finalment, se'ns planteja el dubte sobre si l'adscripció es pot fer només a una administració pública de caràcter territorial. El que suposaria, *a contrario sensu*, excloure de la possibilitat d'adscripció les entitats públiques participants de caràcter instrumental. La resposta a aquest interrogant la trobem, de manera indirecta, en l'article 13.2.b de la LRSP (avui, art. 126.2.b de la LRJSP). En aquest precepte es preveu la hipòtesi que l'administració d'adscripció ha exercit el dret de separació del consorci. Atès aquest supòsit, la llei disposa que: «el consorci ha d'acordar a quina de les restants administracions o entitats i organismes públics vinculats o dependents d'una administració que romanguin al consorci s'adscriu, en aplicació dels criteris que estableix la llei». Es pressuposa, per tant, que la nova adscripció pot recaure en ens instrumentals que romanguin en el consorci. Convé no oblidar, però, que la solució que es busqui ha de respectar, en tot cas, els límits que estableix la ja citada DA 9a de la LBRL sobre el «redimensionament del sector públic local».¹⁷⁷

3.2.2.2. Els criteris d'adscripció

L'apartat segon de la DA 20a de la LRJPAC enumera els criteris que s'han d'utilitzar per a la determinació de l'administració pública d'adscripció. En concret, el consorci s'ha d'adscriure a l'Administració 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.

177. Vegeu l'apartat 4.1.3 d'aquest epígraf II.

- 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.

D'entrada, cal precisar que tots aquests criteris tenen caràcter legal i imperatiu, responen a una enumeració tancada i exhaustiva, són jerarquitats entre si («criteris de prioritat», segons la llei) i, amb les excepcions ja vistes, s'apliquen a tots els consorcis administratius.

Al mer efecte d'una millor comprensió, els 8 criteris legals poden reconduir-se, al nostre parer, a tres grups. El primer grup inclou els cinc primers criteris (lletres a-e): la idea subjacent en aquests és la del comandament o control efectiu sobre el consorci. El segon grup recull els dos criteris següents (lletres f i g): fan referència a l'aportació econòmica majoritària al consorci. Finalment, el tercer grup, que opera com a clàusula de tancament, inclou únicament l'últim criteri (lletra h): es redacta sobre la base de la grandària, poblacional o territorial, de les administracions membres del consorci.

Fent una valoració ràpida d'aquests criteris, podem assenyalar-ne aspectes positius i d'altres de més criticables. En general, aquests criteris són els utilitzats habitualment i els demanats per la doctrina i la jurisprudència. D'altra banda, la seva inclusió en aquesta norma de caràcter bàsic, aplicable a tots els consorcis, reforça la seguretat jurídica, efecte rellevant tenint en compte les dificultats interpretatives abans comentades per a la determinació del règim jurídic aplicable als consorcis.

Més enllà d'aquests aspectes positius, es pot criticar la superposició o reiteració en què incorren molts d'aquests criteris (per exemple, els cinc primers criteris –lletres a-e–, que serien reconduïbles a un: el control sobre els òrgans de govern del consorci). En segon lloc, aquests criteris són difícilment aplicables en cas de participació igualitària dels membres del consorci, supòsit gens infreqüent. Si es dona aquesta posició d'igualtat dels membres, únicament és aplicable l'últim dels criteris que, d'aquesta manera, opera com una clàusula de tancament. Segons ha estat configurat legalment aquest criteri, l'adscripció s'ha de fer atenent a una dada que té a veure amb la dimensió de l'entitat participant, i no amb la seva relació amb el consorci: l'administració d'adscripció ha de ser aquella que «tingui un nombre d'habitants o una extensió territorial més grans [...]». Noteu que, en rigor, aquí s'inclouen dos criteris diferents: la mida poblacional i la mida territorial de l'entitat. L'elecció entre tots dos, que perfectament poden no coincidir, s'ha de fer de la manera següent: «[...] 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». L'ús d'aquestes variables en la configuració legal de l'últim dels criteris pot dificultar la seva aplicació als casos concrets. I a la vegada, l'ús d'un criteri que pren com a base la mida de les entitats participants no sembla apropiat per al cas del consorci, ja que fa que aquest es caracteritzi per una composició

heterogènia, és a dir, que estigui integrat per diferents tipus d'administracions i, per tant, de diferent àmbit territorial i englobant unes la població d'altres (cal pensar, per exemple, el cas del consorci integrat per la província i alguns dels seus municipis).¹⁷⁸

3.2.2.3. Coordenades temporals de l'adscripció

De l'apartat segon de la DA 20a de la LRJPAC es dedueixen dues coordenades temporals rellevants que han de ser respectades en l'adscripció del consorci:

- La primera coordenada es refereix al *moment concret en què s'han d'aplicar els criteris legals* i, per tant, en què s'ha de determinar l'adscripció del consorci: l'aplicació d'aquests criteris legals d'adscripció s'ha de fer «referits a la situació el primer dia de l'exercici pressupostari».
- La segona coordenada temporal fixa una *durada mínima de l'adscripció* realitzada: «el consorci queda adscrit, en cada exercici pressupostari i per tot aquest període [a l'Administració pública]». Per tant, en tot cas, un cop feta, l'adscripció s'ha de mantenir durant tot el temps que dura l'exercici pressupostari.

Del joc combinat de les dues coordenades temporals es deriven les conseqüències següents:

- Es fixa legalment una durada mínima de l'adscripció. Ho acabem d'indicar: dura com a mínim tot l'exercici pressupostari en curs, fins i tot en el cas que abans de la seva expiració hagin canviat les circumstàncies que tenen en compte els criteris legals d'adscripció.
- No es fixa legalment, en canvi, una durada màxima de l'adscripció. Si no es produeix un canvi de les esmentades circumstàncies, l'adscripció pot romandre tota la vida del consorci.
- Tanmateix, l'adscripció no té caràcter permanent. Tot i que la DA 20a de la LRJPAC no ho digui expressament, de la seva redacció pot deduir-se'n sense dificultat que el canvi d'administració d'adscripció no solament és possible, sinó que resulta obligat si canvien les circumstàncies tingudes en compte per l'aplicació dels criteris legals d'adscripció. En realitat, aquest canvi de circumstàncies pot provocar un canvi del criteri aplicable i, en conseqüència, de l'administració d'adscripció, o bé que l'aplicació del mateix criteri condueixi a una administració d'adscripció diferent (per canvi en les circumstàncies referides al control, els fins, la dimensió del consorci o dels seus membres).
- Obligació de revisió anual de l'adscripció. Del que hem afirmat en l'apartat anterior es pot deduir que el consorci té l'obligació de revisar cada any la seva adscripció, i examinar possibles canvis en les circumstàncies que hi ha a la base dels criteris legals. Com és obvi, el resultat de la revisió pot suposar tant la confirmació com el canvi de l'adscripció existent.

178. Concideix, en aquesta crítica, Eva NIETO GARRIDO, «La Ley de Racionalización y Sostenibilidad...», *op. cit.*, p. 374-375, i, de la mateixa autora, «La reforma de las entidades instrumentales...», *op. cit.*, p. 121-122.

El canvi d'adscripció, si escau, ha de tenir lloc en el moment d'inici de l'exercici pressupostari. Atès que l'adscripció ha de durar tot el període de l'exercici, el moment rellevant per al canvi d'adscripció no és la data en què s'hagi produït efectivament el canvi de les circumstàncies, sinó –per imperatiu legal– el primer dia en què comença el nou exercici pressupostari. Tenint en compte que els estatuts han de determinar obligatòriament l'Administració a la qual s'adscriu el consorci (contingut mínim necessari), en el cas que, després de la revisió anual, es produeixi un canvi d'adscripció, cal traslladar-lo als estatuts a través de la seva reforma. La legislació vigent, però, no fixa un període màxim perquè tingui lloc la modificació estatutària.¹⁷⁹

A més a més de la modificació sobrevinguda de les circumstàncies tingudes en compte per a l'adscripció, també pot donar lloc al canvi d'adscripció l'exercici del dret de separació del consorci de l'administració d'adscripció. Aquesta causa es recull expressament en l'article 13.2.b de la LRSP (avui, art. 126.2.b de la LRJSP): «tendrá que acordarse por el consorcio a quién, de las restantes Administraciones o entidades u organismos públicos vinculados o dependientes de una Administración que permanecen en el consorcio, se adscribe en aplicación de los criterios establecidos en la ley». Malgrat la redacció del precepte, la decisió sobre la nova adscripció no és lliure per al consorci, sinó que la determina l'aplicació dels mateixos criteris legals d'adscripció.

3.2.2.4. Efectes de l'adscripció: determinació del règim jurídic aplicable al consorci

Un cop analitzat el contingut i la forma de realitzar l'adscripció, interessa especialment atendre a les seves conseqüències jurídiques. Tot i que la llei precisa alguns d'aquests efectes, s'han plantejat dubtes importants, especialment quant a la seva incidència en relació amb el polèmic tema de la determinació del règim jurídic aplicable al consorci.

A) Efectes jurídics concrets determinats expressament per la llei

La LRSAL ha determinat, de manera concreta i específica, les següents conseqüències jurídiques derivades de l'adscripció:

- Règim pressupostari, de comptabilitat i control: «Els consorcis han d'estar subjectes al règim de pressupostació, comptabilitat i control de l'Administració pública a què estiguin adscrits», tot això «sense perjudici de la seva subjecció al que preveu la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera» (apartat 4t de la DA 20a de la LRJPAC).

179. El nou art. 120.4 de la LRJSP confirma aquesta necessitat de modificar els estatuts i fixa ja un termini màxim de 6 mesos per fer-ho: «Cualquier cambio de adscripción a una Administración pública, cualquiera que fuere su causa, conllevará la modificación de los estatutos del consorcio en un plazo no superior a seis meses, contados desde el inicio del ejercicio presupuestario siguiente a aquel en que se produjo el cambio de adscripción».

- Auditoria de comptes anuals: «En tot cas, s’ha de portar a terme una auditoria dels comptes anuals [del consorci] que és responsabilitat de l’òrgan de control de l’Administració a què s’hagi adscrit el consorci» (apartat 4t de la DA 20a de la LRJPAC).
- Integració dels pressupostos i compte general: «Els consorcis han de formar part dels pressupostos i s’han d’incloure en el compte general de l’Administració pública d’adscripció» (apartat 4t de la DA 20a de la LRJPAC).
- Règim jurídic del personal al servei dels consorcis: «pot ser funcionari o laboral [...] El seu règim jurídic és el de l’administració pública d’adscripció» (apartat 5è de la DA 20a de la LRJPAC).
- Retribucions del personal al servei dels consorcis: «pot ser funcionari o laboral [...] i les seves retribucions en cap cas poden superar les establertes per a llocs de treball equivalents en aquella [l’Administració pública d’adscripció]» (apartat 5è de la DA 20a de la LRJPAC).
- Finalment, en relació amb la massa salarial del personal laboral del sector públic local, es disposa que les corporacions locals l’han d’aprovar anualment. Doncs bé, aquesta aprovació ha de comprendre la referent a la mateixa entitat local, però també la dels consorcis que hi estiguin adscrits (art. 103 bis.2 de la LBRL).

B) Relació entre l’adscripció i el règim jurídic aplicable al consorci: dubtes interpretatius

Que l’adscripció està relacionada amb el règim jurídic aplicable al consorci sembla fora de tot dubte. Només cal llegir la rúbrica de la nova disposició legal amb què s’introdueix l’obligació d’adscripció: «Règim jurídic dels consorcis» (DA 20a de la LRJPAC). Ara bé, es plantegen dos dubtes principals a l’hora de precisar el tipus de relació o vinculació entre ambdós elements o, dit d’una altra manera, en el moment de precisar la manera i l’abast en què l’adscripció a una administració determina el règim jurídic que és aplicable al consorci. De l’exposició de tots dos interrogants, amb la valoració de les respostes possibles, ens n’ocupem tot seguit, per concloure l’anàlisi teòrica sobre la figura de l’adscripció.

El primer dels dubtes que es planteja consisteix a saber si l’adscripció determina en la seva totalitat o bé només parcialment el règim jurídic aplicable al consorci. Si es llegeix amb atenció, la DA 20a només afirma expressament que són aplicables al consorci els aspectes relacionats amb el vessant econòmic del règim jurídic de l’administració d’adscripció (en general, pressupostació i control, a més de personal). Però no ho són, almenys no de manera expressa, la resta d’aspectes que igualment integren el règim jurídic del consorci ni, especialment, les qüestions relatives a la seva organització i funcionament. És més, l’apartat primer de la DA 20a de la LRJPAC remet als estatuts per a la determinació del «règim orgànic, funcional i financer» del consorci, encara que, això sí, «d’acord amb el que preveuen els apartats següents».

Es fa, doncs, necessari interpretar el significat i l'abast d'aquesta remissió legal als estatuts consorciats. En aquest sentit, són dues les tesis interpretatives possibles:

1. Primera tesi interpretativa: l'adscripció determina l'aplicació al consorci de la totalitat del règim jurídic de l'administració d'adscripció. És a dir, l'aplicació en tots els seus aspectes, inclosos els relatius a organització i funcionament.¹⁸⁰ A favor d'aquesta tesi es poden esgrimir els arguments següents:
 - a) La literalitat de la DA 20a de la LRJPAC. En concret, de la seva rúbrica: «Règim jurídic dels consorcis». La redacció legal deixa clar que l'objecte de la disposició és la determinació del règim jurídic aplicable als consorcis. I, en no matisar que ho fa només parcialment, hem d'entendre que es refereix a la seva totalitat.
 - b) És la solució millor des de la perspectiva de la seguretat jurídica. Que l'adscripció determini totalment el règim jurídic aplicable és la solució més senzilla i clara. Evita incerteses jurídiques.
 - c) És la millor solució també des del punt de vista de facilitar el funcionament del consorci. El que s'ha d'evitar de totes totes és la seva submissió a un règim jurídic híbrid o mixt, és a dir, compost per normes procedents d'un ordenament jurídic per a alguns aspectes (els econòmics) i d'un altre ordenament diferent per a la resta (els d'organització i funcionament).

2. Segona tesi interpretativa: l'adscripció només determina els aspectes econòmics del règim jurídic del consorci, que no són altres que els expressament assenyalats a la LRSAL i que ja hem vist. Per a la determinació de la resta del contingut d'aquest règim jurídic (incloses les qüestions relatives a l'organització i el funcionament), cal atènyer-se al que estableixen els estatuts i, si s'escau, la legislació autonòmica.¹⁸¹ A favor d'aquesta tesi poden aportar-se els arguments següents:
 - a) Aquí també, la literalitat de la DA 20a de la LRJPAC. El contingut d'aquesta disposició només vincula expressament l'adscripció als aspectes de caràcter econòmic del règim jurídic aplicable al consorci. No s'estén a la resta d'aspectes. Ans al contrari, remet expressament als estatuts del consorci la determinació de les qüestions relatives a la seva organització i el seu funcionament.
 - b) Coherència amb la finalitat perseguida per la reforma local. Com és ben sabut, la LRSAL no pretén introduir una nova regulació completa de l'àmbit local de govern, sinó que el seu objectiu es limita a incidir en els punts concrets que l'interessen per així garantir els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera dels ens locals. Per això, de manera coherent, la nova DA 20a de la LRJPAC s'ocupa només de determinar –mitjançant la introducció de l'obligació d'adscripció– els aspectes de naturalesa econòmica del règim jurídic del consorci.
 - c) És la millor solució des de la perspectiva de la garantia de l'autonomia, tant local com autonòmica. En efecte, aquesta interpretació permet entendre que el legislador bàsic estatal (DA 20a de la LRJPAC) no ha determinat en la seva totalitat el règim jurídic aplicable al consorci, sinó que remet la determinació d'aspectes

180. A favor d'aquesta tesi, Amparo KONINCKX FRASQUET, «De nuevo sobre los consorcios», *op. cit.*, p. 582.

181. A favor d'aquesta tesi, podeu consultar FRANCISCO TOSCANO GIL, «El consorcio administrativo en la encrucijada», *op. cit.*, p. 8-10.

rellevants del seu contingut (organització i funcionament) a la decisió autònoma del consorci en els seus estatuts i, si s'escau, del legislador autonòmic.

Com es pot observar, ambdues tesis recolzen en arguments convincents. No obstant això, ens sembla que desequilibra la balança el desig d'evitar que el consorci actuï sotmès a un règim mixt que pugui produir indesitjats efectes d'esquizofrènia jurídica.

El segon dels dubtes interpretatius té a veure amb el significat i l'abast de la remissió al règim jurídic de l'administració d'adscripció. Ha quedat clar que l'adscripció determina que el règim jurídic del consorci sigui –totalment o parcialment, en els termes que acabem de descriure– el règim jurídic propi de l'administració d'adscripció. Ara bé, el segon dels dubtes que se'ns planteja és esbrinar què hem d'entendre per *règim jurídic de l'administració d'adscripció*. A l'hora de fixar-ne el significat i l'abast, s'enfronten les dues tesis interpretatives següents:

1. Primera tesi interpretativa: la remissió s'ha d'entendre feta al concret règim jurídic aplicable a l'administració d'adscripció, interpretat en un sentit ampli, per tant, incloent en el seu interior la totalitat de les regles que li siguin aplicables (també, per exemple, les normes dictades per l'administració d'adscripció, així com les condicions de treball del seu personal o els seus plecs de clàusules administratives).
2. Segona tesi interpretativa: la remissió s'ha d'entendre feta, en conjunt, al règim jurídic corresponent a l'àmbit d'administració al qual pertanyi la d'adscripció: a la totalitat de l'ordenament estatal, autonòmic o local corresponent.

Al nostre parer, aquesta segona interpretació sembla més raonable. D'entrada, perquè pot resultar disfuncional aplicar al consorci regles específicament pensades per a una altra administració diferent (la d'adscripció). A més, la primera tesi s'ajusta malament a la naturalesa associativa del consorci. Si ja resulta estrany que un ens associatiu s'adscrigui a un sol dels seus membres, encara ho és més que se li apliquin regles pensades específicament per a un dels associats (l'entitat d'adscripció) i no per als altres. D'altra banda, la segona tesi interpretativa ofereix una solució millor al problema que, abans de la reforma, volia resoldre vinculant el tema del règim jurídic aplicable al consorci amb la seva naturalesa jurídica. Perquè, efectivament, a on es pretenia arribar era a la determinació d'un ordenament (local, autonòmic o estatal) que, en bloc, s'apliqués a tots els aspectes de la vida del consorci.

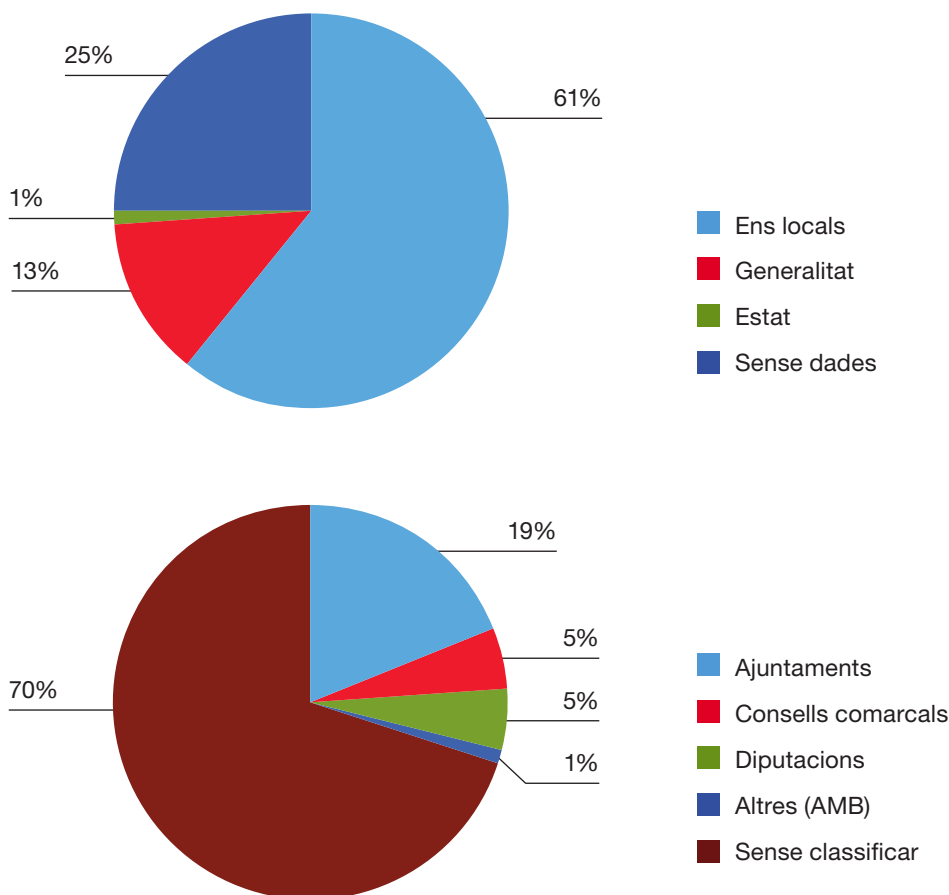
3.2.2.5. Dades sobre l'adscripció dels consorcis a Catalunya

Per acabar amb aquesta llarga exposició sobre les implicacions de l'obligació d'adscripció dels consorcis imposada per la LRSAL, considerem d'interès oferir unes primeres dades empíriques. Com ja sabem, en el moment en què redactem aquestes línies, els consorcis es troben a Catalunya, i al conjunt de l'Estat, en un procés de canvis molt intensos. Segons veurem més endavant, això provoca que molts estiguin reformant els seus propis estatuts, precisament per adaptar-los a aquesta nova obligació d'adscripció a una de les administracions públiques que els integren. D'acord amb la metodologia ja indicada en l'apartat corresponent, avui comptem amb un bon nombre de dades sobre la forma en què els

consorcis comptabilitzats estan duent a terme aquesta adscripció. Tanmateix, cal recordar que el procés d'adaptació encara és un procés obert que, per tant, no permet donar per definitives les dades que presentem a continuació.

Com es veu en el gràfic 14, una primera dada a constatar és que la major part dels consorcis analitzats estan sent adscrits a ens locals (61 % o 81,6 % si no considerem els consorcis dels quals no sabem encara la seva adscripció), amb un total de 160 casos (sobre 196 ja adscrits). Un segon grup, amb 35 casos, el constitueixen els consorcis adscrits a la Generalitat, entre els quals destaquen els consorcis sanitaris, adscrits al Departament de Salut. El predomini de l'adscripció a administracions locals òbviament està en correlació amb el nostre plantejament de partida, la consideració del nostre univers únicament dels consorcis participats per alguna entitat local. A la vegada, l'existència de consorcis autonòmics confirma que la participació d'un ens local no és condició suficient per aplicar-li l'ordenament local.

Gràfic 14. Adscripció dels consorcis



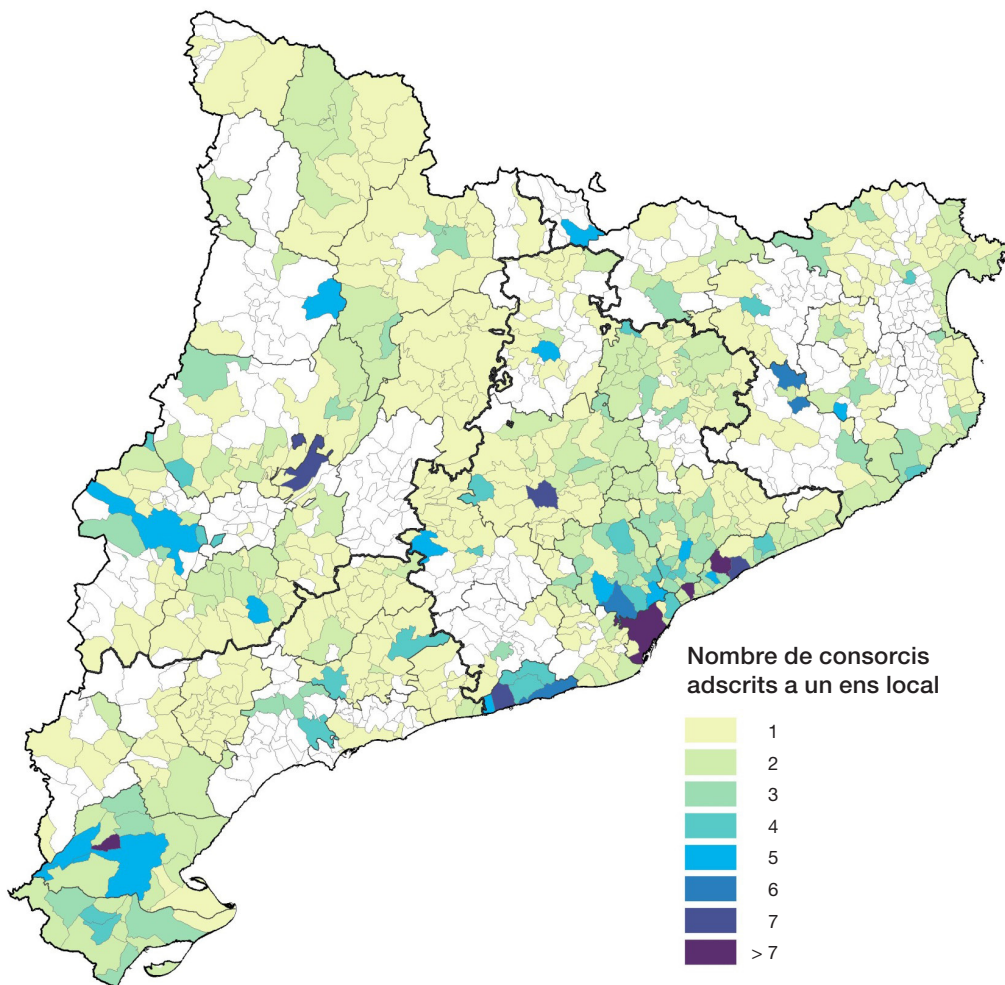
Font: elaboració pròpia.

Entre els ens locals, l'adscripció es realitza principalment a municipis (70 %), amb 112 casos, seguits amb un 5 % cadascun per diputacions (9) i consells comarcals (8), als quals hauríem d'afegir un consorci adscrit a l'Àrea Metropolitana de Barcelona. En un 19 % dels consorcis

sabem que estan adscrits a una administració local, ja que tots els seus membres ho són, però encara no s'ha pogut identificar de quina es tracta concretament.

Com podem veure en el mapa 3, la distribució territorial dels consorcis adscrits als ens locals respon bàsicament als mateixos paràmetres ja analitzats per al conjunt de consorcis estudiats: una elevada concentració en les zones urbanes i més poblades de Catalunya, i més minoritària la seva presència en les zones menys poblades de l'interior.

Mapa 3. Nombre de consorcis adscrits a un ens local



4. Constitució, modificació i dissolució de consorcis locals

Definit el consorci i la seva naturalesa, es tracta ara, com hem fet també per a les mancomunitats municipals, d'analitzar el règim de constitució, modificació i dissolució dels consorcis.

A diferència del que succeeix amb les mancomunitats, la LBRL no conté previsions expressives quant al procediment de constitució, modificació i dissolució de consorcis, de

manera que, tradicionalment, aquesta ha estat una matèria àmpliament interioritzada per les comunitats autònomes. En el cas de Catalunya, la regulació principal ha vingut de la mà del ROAS, bona part del contingut de la qual va ser elevada de rang i generalitzada per al conjunt de les administracions públiques de Catalunya amb l'aprovació de la LRJPCat. Tanmateix, les modificacions recents de la legislació estatal han incorporat algunes novetats importants dignes de menció i que reformulen aquest panorama normatiu: en primer lloc, la introducció d'importants condicionats establerts a la LBRL per a la constitució de nous consorcis locals, així com la previsió per primera vegada d'una legislació bàsica estatal d'una regulació de la separació, dissolució, liquidació i extinció de consorcis (art. 12 a 15 de la LRSP, avui, arts. 125 a 127 de la LRJSP).

4.1. Límits a la constitució de consorcis

Entre les novetats introduïdes per la LRSAL, interessa posar en relleu en aquest moment la previsió, de manera innovadora, d'una sèrie de condicionants o limitacions a la creació de consorcis. En particular, es tracta de disposicions introduïdes a través de la modificació de la LBRL i que, per tant, són d'aplicació exclusiva als consorcis locals, objecte directe del nostre estudi.

Ja hem exposat en l'apartat relatiu a les característiques del consorci la rellevància que aquestes limitacions tenen quant a la transformació de la naturalesa voluntària del consorci. En realitat, aquest condicionament i restricció de la llibertat per consorciar-se suposa –afegim ara– una clara reducció de la flexibilitat que ha caracteritzat el règim jurídic del consorci, basat clarament en la potestat d'autoorganització dels seus membres i en una escassa predeterminació heterònoma d'aquest règim. Deixant per a un moment posterior la reflexió sobre l'augment d'aquest marc normatiu extern i la consegüent reducció del paper dels estatuts en la determinació del règim jurídic consorcial, ens centrem ara en la delimitació del contingut i l'abast dels nous límits introduïts per a la constitució de consorcis locals, que, sens dubte, també contribueixen a limitar clarament la flexibilitat que fins ara caracteritzava aquesta figura.

4.1.1. Requisits per a la constitució de nous consorcis

D'acord amb la nova redacció dels apartats 2n i 3r de l'article 57 de la LBRL, només és possible la constitució de consorcis si es compleixen un conjunt de requisits que estableix la llei. Per a la determinació d'aquests requisits, el legislador els enumera en dues categories.

En primer lloc, s'estableixen els requisits que són comuns per a la constitució de consorcis i per a la celebració de convenis (apartat segon). Són els següents: *a)* que suposin una millora de l'eficiència de la gestió pública; *b)* que serveixin per eliminar duplicitats administratives, i *c)* que compleixin amb la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

En segon lloc, s'estableixen seguidament els requisits addicionals exigits específicament per a la constitució de consorcis (apartat tercer). Són els següents: *a)* que la cooperació

no pugui formalitzar-se mitjançant un conveni; b) que permeti una assignació més eficient dels recursos econòmics; c) que no posi en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda de l'entitat local, i d) que no posi en risc la sostenibilitat financera del mateix consorci, que no pot demanar més recursos dels previstos inicialment.

La redacció d'aquests nous preceptes legals deixa clar que allò que s'exigeix és el compliment de tots els requisits indicats. Però també que aquesta exigència es dirigeix únicament als nous consorcis que es constitueixin (no als ja existents). És, doncs, una exigència *pro futuro*, que intenta frenar la constitució de nous consorcis. D'altra banda, la introducció d'aquests requisits és coherent –encara que pugui ser criticable– amb la finalitat perseguida per la LRSAL (la garantia dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera).¹⁸²

4.1.2. Caràcter subsidiari del consorci respecte al conveni de col·laboració

Tot i que aquesta idea ja està recollida en l'apartat anterior, la reitem ara a causa de la seva importància. Segons la nova regulació (art. 57.3 de la LBRL), la figura del consorci té un caràcter subsidiari en relació amb la figura del conveni: «la constitución de un consorcio sólo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio».

La conseqüència és clara: si és possible aconseguir la finalitat perseguida mitjançant la celebració d'un conveni, està legalment prohibit recórrer a la constitució d'un consorci. No són dues vies alternatives l'elecció de les quals quedi a la lliure decisió de les administracions interessades. El consorci és subsidiari al conveni, en el sentit que solament pot acudir-se al primer *a falta de*, és a dir, quan no hi càpiga el segon.

En coherència amb la filosofia que inspira la reforma, la valoració de la procedència de recórrer al consorci o, dit a l'inrevés, de no fer-ho al conveni, ha de fer-se «en términos de eficiencia económica», de manera que solament és possible constituir un consorci quan permeti «una asignación más eficiente de los recursos económicos». Convé recordar, no obstant això, que aquest precepte resulta aplicable únicament als futurs consorcis que s'hagin de constituir (i no als ja existents).

4.1.3. Límits derivats del redimensionament del sector públic local

Un dels objectius perseguits per la reforma és aconseguir una reducció de la despesa pública per la via de disminuir el nombre d'ens integrants del sector públic local. Aquest objectiu intenta aconseguir-se a través de la ja citada disposició addicional novena de la LBRL: «Redimensionamiento del sector público local». El seu estudi complet escapa dels

182. Entre les crítiques a aquests límits, trobem Manuel MEDINA GUERRERO, *La reforma del régimen local*, València, Tirant lo Blanch, pàg. 84 i 85.

límits d'aquest treball.¹⁸³ No obstant això, ressaltem algunes idees que poden ser-nos d'interès, a l'efecte de destacar, un cop més, la limitació que, amb la LRSAL, pateix la potestat d'autoorganització de les administracions públiques per constituir nous consorcis.

La primera es refereix als ens locals de caràcter territorial (no solament els municipis, sinó, en general, els recollits en l'art. 3.1 de la LBRL) que tinguin aprovat un pla economicofinancer o un pla d'ajust. Doncs bé, durant la vigència d'aquest pla «no podrán adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes» (apartat 1). D'això es desprèn que els municipis que tinguin aprovats aquests tipus de plans, durant el temps en què estiguin vigents, no poden constituir nous consorcis ni participar en la constitució de nous consorcis. Convé subratllar que, en la mesura que la disposició parla de «nous», no resultaria aplicable als ja existents.

La segona idea, per la seva banda, es refereix directament als consorcis que estiguin adscrits a una entitat local de caràcter territorial (les de l'art. 3.1 de la LBRL). La DA que estem analitzant els prohibeix que puguin «constituir, participar en la constitución ni adquirir nuevos entes de cualquier tipología, independientemente de su clasificación sectorial en términos de contabilidad nacional» (apartat 3). Subratllem, aquí també, que la disposició es refereix a «nous» ens, per la qual cosa, segons el seu tenor literal, no seria aplicable als ja existents.

4.2. Procediment de constitució de consorcis locals

El punt de partida pel que fa al procediment de creació dels consorcis locals és l'escassa atenció que aquest aspecte rep per part del legislador de règim local, que no era sinó una de les manifestacions més expressives de la flexibilitat que caracteritza el règim jurídic d'aquesta entitat.

En efecte, la normativa estatal vigent no conté cap referència al procediment de constitució dels consorcis locals, ni tan sols per establir, com succeeix en un altre tipus d'entitats supramunicipals (com ara les mancomunitats de municipis), uns tràmits mínims comuns per a la seva creació en el conjunt de l'Estat.¹⁸⁴

Tanmateix, val a dir que Catalunya ha estat una de les comunitats autònomes que, dintre d'aquesta parca regulació, ha comptat amb un major grau de densitat normativa en aquesta matèria. En primer lloc, a través de les disposicions reglamentàries del ROAS (art. 313) i, posteriorment, a partir de les previsions més generals del TRLMRLC (art. 269). Val a dir també

183. Per aprofundir-hi més vegeu, per exemple, José Luis MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, «El sector público local. Redimensionamiento y gestión de actividades y servicios públicos», *op. cit.*, p. 581-659.

184. La nova LRJSP sí que s'ocupa de la creació dels consorcis en el seu article 123. Tanmateix, cal tenir en compte que el primer apartat d'aquest precepte es limita a constatar la necessitat d'un conveni entre les administracions consorciades i el segon, molt més detallat, no té caràcter bàsic, sinó que és únicament aplicable a la creació de consorcis amb participació de l'Administració general de l'Estat.

que, prenent com a referència la regulació del ROAS, la LRJPCat va establir una regulació general del procediment de constitució de qualsevol consorci integrat per les administracions públiques de Catalunya. Regulació amb la qual va dur a terme una homogeneïtzació dels tràmits a seguir pel conjunt d'entitats consorciades, de manera que, al nostre parer, va contribuir a superar alguns dels inconvenients que, com havia posat en relleu la doctrina, es derivaven del fet que les diverses administracions consorciades haurien de seguir procediments diferents per a la constitució del consorci.¹⁸⁵

Entrant ja en l'anàlisi substantiva del procediment de constitució, podríem sistematitzar-lo en tres fases principals, que transcorren en paral·lel a l'aprovació dels estatuts de l'entitat. Aquestes fases són: la d'iniciativa o aprovació inicial, la d'informació pública i l'aprovació definitiva i publicació.

A) Iniciativa o aprovació inicial

D'acord amb la legislació vigent, els consorcis es constitueixen per l'acord dels òrgans competents dels ens locals, de les administracions i dels altres membres que els integren, o per adhesió posterior, segons el que estableixen la legislació aplicable i els estatuts que els regulen. En altres paraules, l'acord d'inici del procediment correspon a cadascuna de les entitats que volen consorciar-se, a través dels seus respectius òrgans competents i pels procediments previstos específicament per a cada entitat (art. 115.1.a de la LRJPCat i 313.1 del ROAS). En el cas dels ens locals, l'acord de creació (així com per a la seva separació o dissolució) s'ha d'adoptar amb el vot favorable de la majoria absoluta de membres de la corporació (art. 313.2 del ROAS).

Una de les qüestions que es deriven del caràcter voluntari i l'origen associatiu del consorci i que es projecta especialment en aquesta primera fase procedimental és el paper que pot tenir la figura del conveni, en tant que com a acord voluntari entre diverses parts, podria configurar-se com a instrument eventual que dóna origen al consorci. En concret, es planteja el dubte si, com semblava apuntar l'article 6.5 de la LRJPAC, els consorcis sorgeixen necessàriament de la signatura d'un conveni entre les entitats consorciades o si n'hi ha prou amb l'aprovació dels estatuts per les diferents entitats consorciades, sense necessitat de formalitzar un previ conveni. Del que es tracta és, doncs, de determinar com s'acaben articulant els dos elements (conveni i estatuts) en el procés de creació dels consorcis locals.

A diferència del que succeeix en altres legislacions autonòmiques més recents, com l'andalusa (art. 80.1 Llei 5/2010, d'11 de juliol, d'autonomia local d'Andalusia),¹⁸⁶ la legislació

185. Aquests problemes consisteixen, entre altres, en discrepàncies en les versions dels estatuts, desfasaments temporals en la informació pública, etc. Vegeu José Luis MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS i Tamiko YSA FIGUERAS, *Les personificacions instrumentals locals a Catalunya*, *op. cit.*, p. 197-199.

186. Aquest article disposa que la creació del consorci exigeix l'aprovació d'un conveni fundacional, el qual pot o no incorporar el projecte d'estatuts. La subscripció del conveni ha de comptar amb l'autorització dels respectius òrgans plenaris de cada entitat, per majoria absoluta dels seus membres. En cas que no s'inclouï en el conveni el text dels estatuts, aquest s'ha de redactar segons el que disposa el mateix conveni.

catalana no fa cap al·lusió expressa al paper del conveni en la constitució del consorci. En conseqüència, sembla que hi ha la possibilitat que la constitució d'aquesta entitat no passi necessàriament per la signatura d'un conveni entre totes les parts, sinó que sigui possible directament l'aprovació dels estatuts per les entitats consorciades, en els termes previstos en les respectives legislacions específiques.¹⁸⁷

B) Informació pública

Després de la iniciativa de creació del consorci, que pot partir o no, com hem vist, d'un conveni, segueix una fase d'informació pública en la qual es dona publicitat al projecte d'estatuts perquè es realitzin, si s'escau, les al·legacions i els suggeriments pertinents. Així ho exigeixen expressament l'article 313.3 del ROAS i el 115.b de la LRJPCat.

A diferència d'altres legislacions autonòmiques que preveuen només quinze dies,¹⁸⁸ el termini en el qual s'ha de substanciar aquesta informació pública és, en el cas català, de 30 dies (art. 313.3 del ROAS). El mateix article del ROAS també estableix que la forma en què s'ha de realitzar aquesta informació pública és la prevista en el seu article 160, que regula el procediment d'establiment de serveis públics. Cal entendre que aquesta remissió el que pretén es concretar que l'acord i el projecte d'estatuts s'han de sotmetre a informació pública «mitjançant anuncis que s'insereixin en el *Butlletí Oficial de la Província*, el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* i al tauler d'anuncis de la corporació» i que «simultàniament, s'ha de donar audiència als interessats i a les entitats que, si s'escau, han exercit la iniciativa».

D'altra banda, la legislació catalana no preveu la necessitat d'informes preceptius d'altres corporacions locals o entitats públiques que es puguin veure afectades per la constitució del consorci, com sí que succeeix, per exemple, en el cas de les mancomunitats de municipis. Fet que no impedeix que, si escau, es puguin sol·licitar de manera facultativa i no vinculant.

C) Aprovació definitiva i publicació

Una vegada conclòs el procediment corresponent, s'aproven definitivament els estatuts d'acord amb la seva legislació específica. Cadascuna de les entitats consorciades ha d'acordar, doncs, l'aprovació dels estatuts després de seguir el procediment que li correspongui en cada cas. L'acte d'aprovació, així com el procediment previ, són, per tant, diferents per a les respectives entitats. En el supòsit de les entitats locals, la competència per a l'aprovació dels estatuts correspon als plens de les corresponents corporacions (22.1.b, 33.2, 47.3 i 48

187. En contra d'aquesta opció, FRANCISCO LLISET BORRELL, *Manual de Dret Local*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, 2001, p. 291. Per a altres autors, el paper essencial en la creació del consorci el tenen els estatuts, i l'aprovació o no del conveni és secundari: RAMÓN MARTÍN MATEO, *Entes locales complejos...*, op. cit., p. 120. Sobre això, també MANUEL REBOLLO PUIG, «Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación», op. cit., p. 238.

188. Així, per exemple, l'art. 229 de la Llei de règim local d'Aragó, o l'art. 220.1 de la Llei de règim local de la Rioja.

de la LBRL i 70.26 del ROF), per majoria absoluta del seu nombre legal de membres (art. 47.3.b de la LBRL i art. 313.1 del ROAS).

En aquesta fase, s'ha plantejat si s'ha de distingir l'acord d'aprovació dels estatuts de l'acord de creació del consorci, de conformitat amb el que preveu l'art. 47.3.b de la LBRL. No obstant això, com bé s'ha argumentat, a l'efecte del naixement de la personalitat jurídica del consorci solament és necessària i és suficient l'aprovació dels estatuts.¹⁸⁹ I, per tant, els acords que s'hagin adoptat abans no tenen efectes constitutius directes, sinó només limitats a les parts que els han adoptat.

Lligada també a la fase final del procediment sorgeix la qüestió sobre si la decisió de creació del consorci pot ser sotmesa a algun tipus de control o tutela previs per part de les administracions territorialment superiors, fonamentalment l'autonòmica. A les consideracions ja fetes sobre aquesta qüestió en seu de mancomunitats, cal afegir aquí que és possible que en el consorci participi la mateixa administració autonòmica, participació decidida pel govern autonòmic i que, en aquest cas, seria objecte de control per un òrgan de la mateixa administració autonòmica. Més enllà d'aquest cas concret, considerem extensible als consorcis locals la jurisprudència constitucional relativa al control del qual poden ser objecte les mancomunitats i que, en conseqüència, és admissible que les comunitats autònomes estableixin alguna forma d'intervenció o tutela, sempre que no incorpori criteris d'oportunitat.

En el cas català, es preveuen dos tràmits necessaris en què ha d'intervir l'Administració autonòmica, si bé no li atorguen cap facultat específica de tutela administrativa. D'una banda, es preveu que els acords dels membres del consorci, juntament amb els estatuts, s'han de trametre a la Direcció General d'Administració Local per a la inscripció del consorci a la secció complementària corresponent del Registre dels ens locals de Catalunya, inscripció que s'ha de produir en el termini de trenta dies a comptar de la recepció (art. 313.5 del ROAS). Previsió que, indirectament, imposa, doncs, la inscripció dels consorcis en el registre citat. En segon lloc, també es disposa que quan l'Administració autonòmica (a través de la Direcció General corresponent) consideri que els estatuts aprovats infringeixen l'ordenament jurídic, haurà de requerir els membres del consorci (en els termes generals de l'art. 165 de la LBRL) per, si s'escau, interposar el corresponent recurs contenciós administratiu.

Finalment, cal dir que, amb la previsió de l'article 115.d de la LRJPCat s'ha garantit la necessària publicitat final dels estatuts del consorci en el butlletí oficial corresponent. Cosa que, en la pràctica, com demostra la consulta als diferents butlletins, no sempre es compleix. Més enllà dels efectes declaratius de la publicació, l'acte formal de constitució tindrà lloc mitjançant una reunió del màxim òrgan de govern del consorci (art. 115.e de la LRJPCat).

Per concloure aquest apartat relatiu a la constitució dels consorcis, podem indicar que, com es veu en el gràfic 15, els consorcis són una institució amb un èxit molt important en les darreres dues dècades, de manera que més del 90 % s'han creat en aquests anys i, gairebé un

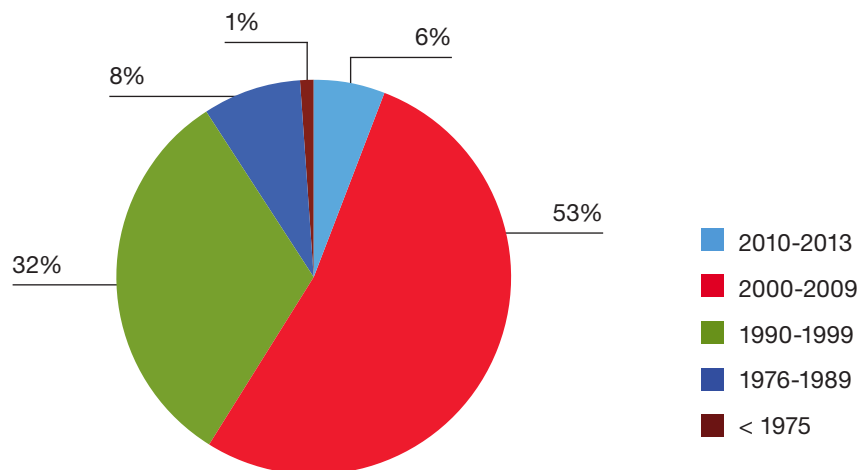
189. Sobre aquest tema, vegeu Eva NIETO GARRIDO, *El consorcio administrativo*, *op. cit.*, p. 117.

60 %, ho han fet en el segle XXI. Les dades, almenys a Catalunya, han acabat confirmant les previsions que la doctrina augurava als inicis dels anys noranta quan qualificava el consorci com una «institución en auge», i posava com un dels exemples paradigmàtics el Consorci creat específicament per als Jocs Olímpics de Barcelona de l'any 1992.¹⁹⁰

Tanmateix, i en consonància amb el que estem explicant sobre la finalitat limitadora que tenen les reformes legislatives recents en relació amb les entitats del sector públic local i en particular amb els consorcis, es pot afirmar, a mode d'hipòtesi, que s'està produint una reducció o almenys un estancament clar en la constitució de consorcis. No en va les dades disponibles mostren que el darrer consorci creat a Catalunya ho fou l'any 2013 (Consorci per a la Gestió dels Edificis del Centre Fraternal i del Cercle Mercantil de Palafrugell).

En l'altre extrem, a títol gairebé anecdòtic, trobem encara en funcionament un consorci creat durant el període franquista (Consorci de la Costa Brava) o, fins i tot, un altre de principis de segle (Consorci de la Zona Franca de Barcelona).

Gràfic 15. Data de creació dels consorcis



Font: elaboració pròpia.

4.3. Separació de membres, dissolució i liquidació dels consorcis locals

Del caràcter associatiu i voluntari del consorci en resulta no només la llibertat positiva per constituir un consorci, a la qual acabem de referir-nos, sinó també el dret de separar-se'n o fins i tot de dissoldre'l, fet que comporta la necessitat de realitzar-ne la corresponent liquidació. Aquestes són qüestions que tradicionalment s'han deixat en mans de la potestat

190. Ramón MARTÍN MATEO, «Los consorcios. Una institución en auge», *Revista de Administración Pública*, núm. 129 (1992), p. 7-18. Sobre el consorci dels Jocs de Barcelona de 1992, en profunditat, Elisenda MALARET I GARCIA, *Público y privado en la organización de los Juegos de Barcelona 1992*, Madrid, Civitas, 1993.

d'autoorganització dels mateixos membres del consorci, en tant que es tracta d'aspectes que, com hem de veure, formen part del contingut mínim necessari dels estatuts i que, habitualment, no han comptat amb una regulació legal expressa en el nostre ordenament. Tanmateix, també en aquests aspectes les recents reformes legislatives estatals han introduït canvis importants.

4.3.1. Modificació dels consorcis. En particular, la separació de membres del consorci

Si escassa és la regulació en el nostre ordenament vigent del procediment de creació o constitució dels consorcis locals, pot qualificar-se de pràcticament inexistent la relativa als supòsits de modificació (incloent aquí els supòsits d'adhesió i separació d'entitats consorciades). O almenys així era fins a les reformes legislatives recents, ja que, com hem apuntat en el repàs al marc normatiu dels consorcis, la LRSP ha introduït, per primera vegada amb caràcter bàsic, una detallada regulació sobre el dret de separació, dissolució i liquidació de consorcis.

Val a dir que, en l'ordenament català, ja existien algunes previsions respecte d'això, que, lògicament, s'han d'entendre derogades en allò que resultin incompatibles amb la nova regulació estatal.

Juntament amb el ROAS, només trobem alguna al·lusió genèrica a la possibilitat que als consorcis ja constituïts s'hi adhireixin noves entitats, i remetem en aquests casos al que disposen els estatuts (art. 269.2 del TRLMRLC i art. 115.2 de la LRJPCat). A falta de previsió legal expressa, sembla que la modificació dels consorcis exigiria els mateixos tràmits i majories que la seva aprovació, d'acord amb el principi *contrarius actus*.¹⁹¹ Així resultaria també de l'art. 47.3.b de la LBRL, almenys pel que fa a la majoria per aprovar definitivament la corresponent modificació, ja que, en canvi, podria admetre's que fossin els òrgans del consorci els que exercissin la iniciativa i la tramitació del procediment fins a l'aprovació definitiva per cadascuna de les entitats consorciades.

En qualsevol cas, cal recordar que, en última instància, els estatuts han de contenir expressament una regulació en aquesta matèria. Regulació que, en defecte de normació heterònoma, serà el règim jurídic primari aplicable al consorci. Règim que, atès el moment d'intensos canvis normatius i d'obligades reformes estatutàries dels consorcis, està cridat a desenvolupar un paper important en la vida d'aquestes entitats.

El problema sorgeix precisament quan els estatuts no han previst aquesta regulació. És a aquest fet que semblava voler posar fi la regulació recent de la LRSP sobre el dret de separació i la liquidació dels consorcis (art. 12 a 15 de la LRSP). Regulació que s'aplica al conjunt de consorcis (i no només als locals), però que, segons s'exposa en el seu preàmbul, neix amb una vocació de provisionalitat, en espera d'un règim jurídic «integral» que preveu la

191. Manuel REBOLLO PUIG, «Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación», *op. cit.*, p. 228.

futura Llei de règim jurídic de les administracions públiques.¹⁹² En aquest context, la LRSP es refereix a les causes, al procediment i als efectes de la separació dels membres del consorci.

Quant a les *causes de la separació*, l'article 12 de la LRSP més que establir-ne un llistat taxat, distingeix dos supòsits diferents, segons el consorci estigui o no subjecte a una durada determinada. Si el consorci no ho està, no cal causa específica de separació, més enllà de la voluntat de l'entitat consorciada de sortir-ne, cosa que podrà fer en qualsevol moment. Si el consorci està subjecte a un termini de durada, la LRSP condiona la sortida del consorci abans de termini al fet que un dels seus membres incompleixi les seves obligacions estatutàries, entre les quals destaca expressament les que impedeixen complir amb la finalitat per a la qual va ser creat el consorci, com és l'obligació de fer aportacions al fons patrimonial.¹⁹³

Adicionalment, es preveu una altra causa específica de separació per als consorcis locals. En concret, es permet la separació d'un municipi que deixi de prestar un servei que sigui part de l'objecte del consorci. Entenent que no és possible en casos de serveis obligatoris, sembla que el que permet la llei és que el municipi pugui abandonar el consorci si ja no l'interessa ser-hi, per motiu del seu objecte. Tot i que el terme *servei* pot ser imprecís, sembla que aquesta causa, interpretada en el context de la LRSAL, es refereix a competències municipals que han deixat de ser-ho, com les competències diferents de les pròpies o de les atribuïdes per delegació, a què es refereix l'article 7.4 de la LBRL, o algunes de les que surten de l'òrbita municipal i passen a la comunitat autònoma, amb la nova redacció de l'article 25.2 de la LBRL.¹⁹⁴

Pel que fa al procediment de separació, la veritat és que la LRSP no omple les llacunes existents ni els problemes d'inseguretat jurídica davant l'eventual manca de regulació estatutària. En aquest punt, l'article 12.2 de la LRSP es limita a dir que la separació «habrá de ejercitarse mediante escrito notificado al máximo órgano de gobierno del consorcio. En el escrito deberá hacerse constar el incumplimiento que motiva la separación, la formulación de requerimiento previo de su cumplimiento y el transcurso del plazo otorgado para cumplir tras el requerimiento». Més enllà dels problemes interpretatius que pot generar aquest precepte, sembla que pot compatibilitzar-se fàcilment amb les previsions vigents del ROAS, el qual, per la seva banda, estableix que, per exercir la separació, cal formular el preavis en el termini que assenyalin els estatuts i estar al corrent del compliment de les

192. Finalment, la LRJSP ha incorporat gairebé de manera literal la regulació d'aquests articles de la LRSP, i hi ha afegit algunes precisions i alguns aspectes encara no regulats (com ara la creació de consorcis i el règim jurídic aplicable). La regulació dels articles 12 a 15 de la LRSP s'ha traslladat, doncs, als articles 123 a 127 de la LRJSP.

193. Tanmateix, la disposició adicional sisena de la LRSP estableix que: «Cuando la Administración General del Estado o cualquiera de sus entidades u organismos vinculados o dependientes sean miembros de un consorcio, no estarán obligados a efectuar la aportación al fondo patrimonial o la financiación a la que se hayan comprometido para el ejercicio corriente si alguno de los demás miembros del consorcio no hubiera realizado la totalidad de sus aportaciones dinerarias correspondientes a ejercicios anteriores a las que estén obligados».

194. FRANCISCO TOSCANO GIL, «El consorcio en la encrucijada», *op. cit.*, p. 19.

obligacions i els compromisos anteriors i garantir el compliment dels que hi hagi pendents (art. 323 del ROAS).

En relació amb els efectes del consorci, sorprèn el tenor de l'article 13.1 de la LRSP, que disposa que l'exercici del dret de separació produeix la dissolució automàtica del consorci. Efecte que, segons els casos, pot semblar excessiu. Això no obstant, la Llei deixa oberta una porta, i permet salvar la continuïtat del consorci, si els membres que no han exercit el dret de separació, així ho acorden expressament. Però exigint com a requisit que segueixin romanent al consorci «almenys, dues administracions, o dues entitats o organismes públics vinculats o dependents de més d'una Administració». No es mantindran, per tant, els consorcis en què hi hagi només dues entitats instrumentals que, realment, depenguin de la mateixa administració o un consorci amb només una entitat pública (encara que també hi participin entitats privades). Per al cas que l'exercici del dret de separació no comporti la dissolució del consorci, l'article 13.2 de la LRSP estableix les regles necessàries per calcular la quota de separació, i per pagar-la. El mateix article també preveu la necessitat d'acordar l'adscripció del consorci a una altra entitat pública, d'acord amb els criteris que estableix la LRJPAC en la disposició addicional vintena, per al cas que l'entitat que se separi hagi estat fins llavors l'administració d'adscripció del consorci.

Per acabar, cal posar en relleu que la LRSP estableix una novetat important quant al règim supletori del consorci, en disposar que, en tot el que no regula expressament la llei ni els estatuts del consorci (pel que fa al règim de separació) cal atènyer-se al que disposa el Codi civil respecte a la societat civil. Amb independència del problema que planteja aquesta regulació amb la legislació autonòmica i el seu paper en aquest sistema de fonts, convé assenyalar que aquesta opció –unida a la remissió al dret de societats de capital en matèria de liquidació– posa de manifest una concepció mercantilista i societària del consorci que, al nostre parer, no encaixa bé amb la naturalesa jurídicopública del consorci. En aquest sentit, hauria estat més adequat, segons la nostra opinió, recórrer, per la seva proximitat natural, a la regulació supletòria en matèria de mancomunitats de municipis.

4.3.2. Dissolució i liquidació del consorci

El règim de dissolució i liquidació també es trobava, fins a la LRSP, en mans del legislador autonòmic i, si de cas hi mancava, en els estatuts del consorci. En el cas català, cal dir que novament el ROAS conté una certa regulació sobre aquest punt (art. 324), que obliga novament a fer un exercici hermenèutic per aclarir la seva compatibilitat amb la LRSP. Exercici que no sembla excessivament complex, en tant que la legislació bàsica se centra exclusivament en l'operació de liquidació del consorci, i la normativa catalana regula només les causes i el procediment de dissolució del consorci. A partir de la combinació d'ambdues fonts normatives obtindrem, doncs, un marc legislatiu força dens, que, en darrera instància, limita i redueix el paper tradicionalment més rellevant dels estatuts consorcials en aquesta matèria.

D'entrada, el consorci es pot dissoldre per qualsevol causa prevista als estatuts. L'article 324.1 del ROAS conté un llistat de causes, a títol merament il·lustratiu, que poden consi-

derar-se les més habituals: a) Compliment de la finalitat del consorci;¹⁹⁵ 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, i f) Transformació del consorci en un altre ens.

Més enllà de les causes, les disposicions normatives sobre el procediment de dissolució són encara més genèriques. Així, es preveu que l'acord de dissolució l'ha d'adoptar l'òrgan superior de govern del consorci, per la majoria que estableixin els estatuts, ha de ser ratificat pels òrgans competents dels seus membres i ha de determinar la forma en què s'ha de procedir per a la liquidació dels béns del consorci i la reversió de les obres i instal·lacions existents a les administracions consorciades (art. 324.2 del ROAS).

La dissolució del consorci dóna lloc a la seva liquidació i extinció. La regulació d'aquesta operació de liquidació és, com hem dit, l'objecte central de la regulació de la LRSP, en el seu article 14.¹⁹⁶ Al legislador estatal li preocupa, doncs, resoldre els efectes econòmico-financers i patrimonials del consorci, més que no pas regular la qüestió del procediment de dissolució previ, que seguirà en mans dels estatuts. Aquesta preocupació arriba fins al punt que, com hem apuntat més amunt i ara recordem, s'estableix l'aplicació supletòria per a les qüestions relatives a la liquidació del consorci, segons el que disposa el text refós de la Llei de societats de capital, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2010, de 2 de juliol (art. 15.3 de la LRSP).

El màxim òrgan de govern del consorci, en adoptar l'acord de dissolució, ha de nomenar un liquidador. Si no s'aconsegueix un acord en el si del consorci sobre la persona més indicada per dur a terme aquesta funció, el paper de liquidador correspon, per imperatiu de la Llei (art. 14.2), a l'administrador del consorci, expressió amb la qual entenem que es fa referència al gerent. L'article 14.3 de la LRSP segueix dient que el liquidador ha de calcular la quota de liquidació, de conformitat amb el que preveuen els estatuts. Si no està previst en aquests, s'ha de calcular d'acord amb la participació que correspongui a cada membre 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 ha efectuat cada membre del consorci al fons patrimonial d'aquest com el finançament concedit cada any. Si algun dels membres del consorci no ha realitzat aportacions per no estar obligat a això, el criteri de repartiment serà la participació en els ingressos que, si s'escau, hagi rebut durant el temps que ha estat en el consorci.

Pel que fa al pagament d'aquesta quota, l'article 14.4 remet a l'acord del consorci per determinar la forma i les condicions en què ha de tenir lloc, si la quota ha estat positiva. Finalment, es preveu la possibilitat que les entitats consorciades acordin, amb la majoria que establei-

195. Aquesta causa de dissolució és l'única expressament prevista per la LRSP, que en el seu art. 14.1 assenyala que «en todo caso será causa de disolución que los fines estatutarios del consorcio hayan sido cumplidos». En els mateixos termes es pronuncia l'article 127.1 de la nova LRJSP.

196. FRANCISCO TOSCANO GIL, «El consorcio administrativo en la encrucijada», *op. cit.*, p. 20.

xen els estatuts, o, a manca de previsió estatutària, per unanimitat, la cessió global d'actius i passius a una altra entitat jurídicament adequada, amb la finalitat de mantenir la continuïtat de l'activitat i assolir els objectius del consorci que es liquida (art. 14.5 de la LRSP).

5. Els estatuts del consorci

Els estatuts són «la norma reguladora del consorci» (art. 115 de la LRJPCat). Sorgits de la voluntat concurrent de totes les entitats consorciades, els estatuts tenen, doncs, naturalesa normativa i s'encarreguen de fixar el règim jurídic del consorci. Per fer-ho, però, han de respectar, en tot cas, el marc legal. Per tant, com bé aclareix la legislació local, els estatuts estableixen les «peculiaritats» o «particularitats» del règim funcional, orgànic i financer del consorci en relació amb el règim general de les entitats que el constitueixin (art. 271 del TRLMRLC i 316.1 del ROAS), de manera que defineixen el *ius singulare* de cada consorci.¹⁹⁷

Des d'aquesta perspectiva conceptual i de la seva posició en el sistema de fonts, les reflexions ja fetes en relació amb els estatuts de les mancomunitats són traslladables aquí. Remetent-nos al que ja hem dit més amunt, aquí ens limitem a assenyalar les qüestions que poden tenir un major interès específic en relació amb els estatuts dels consorcis.

No reproduïrem ara el problema ja exposat quant a la determinació del règim jurídic general, l'ordenament de referència, del consorci, en relació amb el qual els estatuts poden establir les seves peculiaritats i que ha de regir en defecte de previsió estatutària. Ja ha quedat dit que el consorci se sotmet de manera general al dret públic, submissió de la qual els estatuts no poden apartar-se, i que el caràcter local que fins ara es determinava estatutàriament, cas per cas, ara compta amb una important heteroregulació que imposa l'obligació d'adscriure el consorci a l'administració pública que derivi dels criteris legalment establerts en la disposició addicional vintena de la LRJPAC.¹⁹⁸

Més enllà d'aquesta qüestió, la regulació legal sobre els estatuts consorcials se centra fonamentalment a garantir un contingut mínim, a l'efecte que els consorcis comptin amb un règim jurídic més o menys complet. En termes generals, ja hem dit que l'ordenament català, tant local (art. 271 del TRLMRLC i 316 del ROAS) com general (art. 114 de la LRJPCat), ha optat per fer una remissió genèrica, a l'estil de la ja prevista a la normativa estatal (110.3 del del TRRL), i ha recollit la necessitat que els estatuts regulin el règim funcional, orgànic i financer d'aquesta del consorci. En particular, es recullen una llarga llista de matèries que obligatòriament han de ser objecte de tractament en els estatuts dels consorcis. Malgrat que la LRJPCat va generalitzar, en bona mesura, les previsions ja contingudes en el ROAS, cal fer notar que hi ha algunes diferències entre ambdues regulacions.

197. Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo*, vol. 1, op. cit., p. 694.

198. Recordeu el que hem dit en l'apartat 3.2.

Pel que fa al conjunt de matèries incloses, la LRJPCat afegeix als aspectes que ja preveia l'article 316.2 del ROAS dos nous àmbits que necessàriament han de contenir els estatuts, de manera que amplia les obligacions estatutàries. Així, juntament amb els aspectes ja previstos en l'àmbit local (la seva composició; la denominació i el domicili, l'objecte, les finalitats i el caràcter, si s'escau local, del consorci; la duració; els òrgans de govern i de gestió i la forma de designació dels representants dels membres d'aquests òrgans; les normes de funcionament; els recursos econòmics i les aportacions dels membres consorciats; el pressupost, la comptabilitat i els comptes; la modificació dels estatuts i la separació dels membres; les previsions sobre la dissolució i la liquidació), a partir de l'entrada en vigor de la Llei 26/2010, els estatuts també han d'incloure el règim jurídic aplicable a les relacions del consorci amb les entitats consorciades (114.d de la LRJPCat) i les potestats que pot exercir el consorci (114.h de la LRJPCat). Ambdós aspectes són qüestions que, ateses les especialitats del consorci i la falta de regulació legal expressa, plantejaven problemes en la pràctica, i la inclusió entre el contingut estatutari obligatori es va rebre, per tant, satisfactòriament.¹⁹⁹

Després de l'entrada en vigor de la LRSAL, cal tenir present que l'adscripció s'ha convertit també en un dels continguts mínims necessaris dels estatuts consorcials, és a dir, dels obligats legalment. Així ho estableix expressament l'apartat primer de la DA 20a, en afirmar que els estatuts de cada consorci han de determinar l'administració pública a la qual estarà adscrit. En aquest sentit, cal recordar que els estatuts no són lliures a l'hora de dur a terme la determinació de l'adscripció que per llei se'ls imposa. Ans al contrari, l'han de fer «d'acord amb el que preveuen els apartats següents » (apartat primer, *in fine*, de la DA 20a de la LRJPAC). Per tant, «d'acord amb» els criteris legals i respectant les coordenades temporals de l'adscripció (tots fixats en l'apartat segon), fins i tot en el cas que participin en el consorci entitats privades sense ànim de lucre (apartat tercer).

Aquesta darrera referència a l'adscripció ens permet introduir un últim element sobre els estatuts, de gran importància pràctica, almenys en el període de règim transitori, que viuen avui els consorcis administratius al conjunt de l'Estat i, particularment, els consorcis locals. Ens referim a l'obligació dels consorcis existents d'adaptar els seus estatuts a les reformes legislatives recentment aprovades (fonamentalment per la LRSAL i per la LRSP).

Pel que fa a la LRSAL, la seva disposició transitòria sisena estableix l'obligació que els consorcis existents en el moment d'entrada en vigor de la Llei s'adaptin a les seves previsions i, a la vegada, estableix un termini d'un any des d'aquest moment perquè puguin fer-ho. Addicionalment, disposa que, si la modificació afecta el règim jurídic aplicable al seu personal o al seu règim pressupostari, comptable o de control, la modificació entra

199. Per contra, la LRJPCat no preveu expressament, com sí que ho fa el ROAS, la menció necessària a la denominació, el domicili i la durada del consorci, qüestions que, de totes maneres, sí que semblen exigibles com a inherents a la creació de tota persona jurídica i que, en qualsevol cas, sí que són exigibles als consorcis als quals els sigui aplicable la normativa local.

en vigor l'1 de gener de l'any següent.²⁰⁰ Un parell de consideracions són necessàries respecte d'aquesta obligació d'adaptació estatutària.

En primer lloc, quant a l'objecte de les modificacions, la disposició no precisa de quines modificacions es tracta, sinó que ha de ser cada consorci qui identifiqui aquells aspectes del seu règim jurídic estatutari que es veuen afectats directament per la reforma i alhora l'obliguen a un canvi de la seva norma reguladora. En qualsevol cas, si recuperem el que acabem de dir sobre l'adscripció, sembla clar que, en la mesura que aquest és un aspecte introduït *ex novo* per la LRSAL, tots els consorcis haurien de modificar els seus estatuts, almenys per incorporar aquesta dada de l'adscripció. El termini per fer-ho (tenint en compte que la LRSAL va entrar en vigor l'endemà de la seva publicació al BOE) va concloure el 31 de desembre de 2014. Addicionalment, cal tenir en compte que, més enllà d'aquest termini general per a l'adaptació dels estatuts, al llarg de la LRSAL es preveuen altres terminis diferents referits a aspectes específics que són objecte de reforma legislativa i que, per tant, també s'hauran d'adaptar (per exemple, en relació amb la determinació del nombre de representants en els òrgans de govern o en relació amb les mesures de redimensionament del sector públic...).

D'altra banda, cal dir que, segons l'article 15 de la LRSP, l'adaptació dels estatuts dels consorcis a les seves noves regles en matèria del dret de separació dels seus membres, i la dissolució i liquidació del consorci, s'ha de produir en el termini de sis mesos a comptar de l'entrada en vigor d'aquesta Llei (que es va produir el 18 de setembre de 2014). Aquest nou termini d'adaptació, que se suma al que ja establia la LRSAL per adaptar-se a les seves previsions (DT 6a), s'entén, a la pràctica, com una moratòria tàcita d'aquest primer termini, que expirava el 31 de desembre de 2014. La dificultat d'obrir un doble procés de modificació dels estatuts del consorci, un per fer les adaptacions exigides per la LRSAL i un altre per a les exigides per la LRSP, i en dos temps diferents, ha portat a prendre aquesta solució, més assenyada i operativa. El termini, en qualsevol cas, finalitzava el 18 de març de 2015.

Un darrer dubte que volem plantejar, no resolt per la llei, és la conseqüència jurídica que cal extreure de la manca d'adaptació dels estatuts. Què passa, doncs, si un consorci no adapta els estatuts al que estableix la LRSAL o la LRSP? Com diem, cap de les dues normes no preveu cap efecte jurídic derivat de l'incompliment de l'obligació d'adaptació dels estatuts dintre (o fora) del termini establert. Doncs bé, de l'aplicació dels criteris interpretatius i de les regles generals del nostre sistema de fonts, creiem que almenys es poden derivar les conclusions generals següents.

D'entrada, la reforma legal és d'aplicació directa, ja que l'entrada en vigor de la LRSAL o de la LRSP no està condicionada a la reforma dels estatuts. És més, al nostre parer, aquesta

200. En concret, la DA 6a de la LRSAL estableix que: «Los consorcios que ya estuvieran creados en el momento de la entrada en vigor de esta Ley deberán adaptar sus estatutos a lo en ella previsto en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley. Si esta adaptación diera lugar a un cambio en el régimen jurídico aplicable al personal a su servicio o en su régimen presupuestario, contable o de control, este nuevo régimen será de aplicación a partir del 1 de enero del año siguiente.»

aplicació es dóna des del mateix moment en què entren en vigor les respectives lleis i no ha transcorregut el termini d'adaptació estatutària. En segon lloc, en cas de contradicció entre la regulació continguda a les lleis i als estatuts del consorci, cal aplicar la primera. Si es tracta de consorcis anteriors a la llei, això derivarà per aplicació del criteri cronològic i de jerarquia normativa. En tercer lloc, el consorci perd l'oportunitat d'establir una regulació en desenvolupament de la regulació continguda a la llei, cosa que, no obstant això, podrà fer posteriorment, sens perjudici d'haver incomplert una obligació legal. Precisament, una darrera conseqüència pot ser, si és el cas, la del naixement de responsabilitat derivada de l'incompliment d'una obligació legal, que pot ser exigida, si s'escau, d'acord amb la legislació corresponent.

Per acabar amb aquest apartat, podem aportar algunes dades derivades del qüestionari respost pels consorcis locals de Catalunya. Les dades disponibles, obtingudes en aquest cas a partir de diferents fonts tal com consta en l'apartat metodològic, apunten, en primer lloc, a una tendència a la dissolució i supressió de consorcis. Pel que fa als supòsits estrictament de modificació estatutària, dels 108 consorcis sobre els quals tenim dades, ens consta que 91 han modificat els estatuts (un 84,3 %), i 17 no ho han fet (15,7 %), tot i que la major part dels que no ho han fet afirmen estar pendents de fer-ho (13 dels 17).

D'entre els tipus de modificacions estatutàries que s'estan produint, gairebé el 90 % responen al compliment de l'obligació d'adscripció del consorci. També tenen una certa importància les modificacions del règim de personal (27,5 %) i la separació de membres (23,5 %), qüestions directament afectades per les reformes legislatives recents. En canvi, tendencialment i amb les necessàries reserves ja apuntades, es pot afirmar que són anecdòtiques les modificacions estatutàries que tenen a veure amb les finalitats i competències dels consorcis. Així, tot i la clara incidència en matèria competencial de la reforma (especialment, de la LRSAL), no sembla que aquesta sigui una qüestió que estigui afectant directament l'objecte dels consorcis, almenys no dels que segueixen actius.

Taula 10. Modificacions dels estatuts dels consorcis

| Motiu de la modificació | Núm. | % |
|--|------|------|
| Reducció de les seves competències | 2 | 3,9 |
| Assumpció de noves competències | 3 | 5,9 |
| Modificació de les entitats instrumentals del consorci | 4 | 7,8 |
| Separació de membres del consorci | 12 | 23,5 |
| Fixació del règim d'adscripció del consorci | 45 | 88,2 |
| Règim de personal | 14 | 27,5 |
| Altres | 12 | 23,5 |

Font: elaboració pròpia.

6. Objecte i competències dels consorcis locals

Segons hem vist fins ara, els consorcis locals són entitats (locals) no territorials sorgides del dret d'associació de diferents entitats públiques (i, si és el cas, privades) per perseguir finalitats en comú. Atesa aquesta naturalesa associativa, igual que en el cas de les mancomunitats, la delimitació de les seves competències correspon als seus respectius estatuts. Aquesta determinació, com en el cas anterior, ha d'encaixar necessàriament dins del que estableix la llei. No obstant això, novament la flexibilitat d'aquesta regulació fa que la regulació del consorci, en aquest cas, des del punt de vista competencial, alhora que el dota d'una gran funcionalitat, plantegi múltiples interrogants. És per això i per la similitud funcional que cal atribuir al consorci i la mancomunitat que, en aquest apartat, després d'assenyalar el marc legal específic de l'objecte i les finalitats del consorci, considerem convenient fer algunes reflexions que, al nostre parer, es plantegen, des del punt de vista jurídic, en l'exercici associat de les competències públiques.

6.1. Objecte i finalitats del consorci local

Com en el cas ja analitzat de les mancomunitats de municipis, les finalitats (i concretes competències) del consorci administratiu les determinen, atesa la seva mateixa naturalesa associativa, els estatuts. En efecte, són les entitats consorciades les que determinen, a través del que estableix la seva norma reguladora bàsica, quins són l'objecte i les finalitats del consorci i, en concret, en quines competències s'acaben traduint aquests. Tot i la flexibilitat que això pot suposar, aquesta operació sempre ha de comptar amb el respecte necessari al que estableix el legislador. Un repàs ràpid per la legislació de règim local posa en relleu que aquesta flexibilitat adquireix cotes molt elevades en el cas de la determinació dels fins i l'objecte del consorci local.

D'acord amb la seva configuració legal vigent, els consorcis locals es constitueixen, en termes generals, per complir «finalitats d'interès comú» de les administracions consorciades. O, en el cas que intervingui una entitat privada sense ànim de lucre, per a «fins d'interès públic concurrents amb els de les administracions públiques» (art. 87 de la LBRL, 110.1 del TRRL, 269.1 del TRLMRLC i 312.1 del ROAS). Al costat d'aquestes referències a l'«interès comú», previstes en totes les fonts normatives reguladores del consorci, també hi ha algunes mencions específiques en seus diferents que poden aportar algun matís complementari sobre les finalitats dels consorcis locals.

D'entrada, és habitual, com ja hem vist, que el consorci sigui considerat com un dels mecanismes utilitzats per instrumentar la funció de cooperació tècnica, econòmica o administrativa de l'administració estatal i/o autonòmica amb les entitats locals en matèria de «serveis locals o assumptes d'interès comú» (art. 57 de la LBRL i 150.1 i 191.1 del TRLMRLC). A aquestes finalitats habituals, algunes disposicions, tant estatals com autonòmiques, n'afegeixen altres de més peculiars pel que fa als consorcis locals. En primer lloc, l'article 70 del TRRL estableix que els ens locals també poden participar en consorcis per «assumir o, si s'escau, col·laborar en la realització d'obres o la gestió de serveis de l'Estat, inclosos els de la Seguretat Social». Aquest breu marc normatiu aquí mereix diverses consideracions,

amb l'objecte de posar en relleu algunes orientacions que, malgrat la seva flexibilitat, sí que s'imposen en relació amb l'objecte dels consorcis.

En primer lloc, amb caràcter general, els consorcis tenen, segons el que s'ha dit, una clara vocació de cooperació o col·laboració (interadministrativa), en la mesura que es creen per donar satisfacció a interessos conjunts o compartits a les entitats consorciades. En aquest sentit i malgrat que la legislació local preveu algunes altres referències que el vinculen molt més explícitament amb l'estricta funció de «prestació o gestió de serveis locals», sembla que l'exclusiu lligam a la prestació de serveis públics és una cosa més pròpia de la configuració originària del consorci local que de la seva funcionalitat actual. En conseqüència, en els darrers temps i en paral·lel al que ha passat en l'àmbit de les administracions públiques en general, no es pot parlar del consorci local com un ens merament de gestió o prestacional, sinó que també és un instrument de relació interadministrativa, tot i que òbviament segueixi present la vinculació entre consorci i serveis. Tanmateix, com veurem, la incidència de la LRSAL en aquest sentit sembla modular clarament aquesta tendència, en la mesura que es pensa en el consorci local més com una forma de gestió (compartida) de serveis públics (art. 26.2 de la LBRL).

D'altra banda, els *interessos* comuns que justifiquen la creació del consorci han de ser *públics*. Així serà, òbviament, quan les entitats consorciades siguin únicament administracions públiques, ja que tal interès és inherent a la seva actuació, però també quan hi participin entitats privades, ja que la concurrència de l'interès públic és –al costat del seu caràcter no lucratiu– requisit necessari per a la intervenció d'aquestes.

Més enllà d'aquesta qüestió, i malgrat la flexibilitat inherent a la definició del consorci amb aquesta funcionalitat cooperativa, de la regulació que acabem d'exposar també en poden derivar alguns límits que, tot i genèrics, han de ser respectats per les entitats consorciades en fixar en els seus estatuts els fins i les competències del consorci.

Pel que fa a les funcions concretes a desenvolupar pel consorci, aquestes es poden concretar tant en la prestació de serveis públics –per la qual cosa poden utilitzar qualsevol de les formes legals de gestió–, com en la realització d'obres o d'activitats en general i, per tant, hi troba cabuda qualsevol tipus d'objecte que vingui presidit per l'interès públic i comú de totes les entitats que integren el consorci.

Finalment, la referència en plural als «fins» o «finalitats» podria servir com a argument –tot i que formal– per advocar per la constitució de consorcis que tinguin per objecte, com ja succeeix en la pràctica, una *pluralitat de funcions*. Tanmateix, això no ha de significar necessàriament negar el *caràcter singular* de la seva «finalitat prototípica»²⁰¹ ni, per descomptat, posar en qüestió la seva naturalesa instrumental o no territorial, ja que això no

201. L'expressió és d'Eva NIETO GARRIDO, *El consorcio administrativo*, op. cit., p. 74 i seg. Respecte al caràcter singular o plural dels fins del consorci, i la seva consegüent delimitació funcional respecte de les mancomunitats de municipis, vegeu les diferents posicions d'aquesta autora i de Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, «Los conceptos de Mancomunidades y Consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones», *Revista andaluza de Administración Pública*, núm. 45 (2002), p. 81-118.

entra necessàriament en contradicció amb l'especialitat que és possible predicar d'aquest tipus d'administracions públiques.

D'altra banda, l'interès ha de ser comú a totes les entitats consorciades. Ara bé, centrant-nos en els consorcis locals, sembla que també hi ha d'haver almenys un interès de caràcter local. Interès que, segons els casos, podria no ser sempre el predominant. El més normal és que el consorci local tingui per objecte serveis o obres pròpiament locals (art. 57 de la LBRL, 30.1 del TRRL, 37.1 del RSCL o, entre la legislació autonòmica, l'art. 78.3 de la Llei 5/2010, d'11 de juny, d'autonomia local d'Andalusia), però també és possible, com hem vist, que es dediqui a prestar serveis propis de l'Estat o, per analogia, de la comunitat autònoma. Una qüestió diferent és si, a més d'un interès local, ha d'existir pròpiament una competència local. I, en altres termes més generals, si les entitats consorciades han de ser titulars de les competències que atribueixen als consorcis. Això últim ho exigeixen expressament alguns legisladors autonòmics. Així ho disposa, per exemple, per al conjunt de consorcis subscrits per a les administracions públiques catalanes, l'article 114.c de la LRJPCat. En l'àmbit exclusivament local, cal recordar que, per exemple, l'article 43 de la Llei 20/2006, de 15 de desembre municipal i de règim local de les Illes Balears, en definir els consorcis locals, que tenen naturalesa d'entitat local, exigeix que aquests es dediquin a realitzar obres, activitats o prestar serveis de «competència de les entitats locals».

6.2. La determinació de les competències dels consorcis locals

Conegut el marc legislatiu de partida quant a l'objecte i les finalitats del consorci local, ara es tracta de fer una anàlisi més precisa sobre el seu règim competencial. En aquest sentit, partim d'unes primeres consideracions que es plantegen en l'exercici associat de competències i, posteriorment, assenyalarem la incidència que ha tingut la LRSAL en relació amb les competències consorciades.

6.2.1. Consideracions prèvies sobre l'exercici associat de competències locals

Sense afany de realitzar un estudi en profunditat,²⁰² ja que tal comesa escapa dels límits possibles del nostre treball, pot ser convenient apuntar almenys alguns interrogants que planteja la figura del consorci des d'una perspectiva competencial. Interrogants que, en alguns casos són compartits amb les mancomunitats de municipis i que, per tant, s'hi poden traslladar. Un cop analitzades les dues figures considerem, doncs, d'interès, a manera de reflexió final sobre les dues figures realitzar una sèrie de consideracions, més o menys problemàtiques, sobre el seu règim competencial. Enunciades en breu aquestes serien les següents:

202. Sobre aquesta qüestió, Ricard GRACIA RETORTILLO, «La articulació competencial del gobierno local supramunicipal en el Estado autonómico», Universitat de Barcelona, 2014 [tesi doctoral inèdita].

A) Competències pròpies de les fórmules associatives?

D'entrada, sorgeix el dubte sobre la qualificació del tipus de competència que correspon al consorci (i també a les mancomunitats). En una primera aproximació, sembla que estem davant de competències que li són pròpies, encara que no respongui bé a la definició habitual de la competència pròpia com aquella atribuïda directament per la llei i exercida en règim d'autonomia. En el cas dels consorcis, en efecte, l'atribució competencial es fa no per llei, sinó en el marc de la llei, es concreta aquesta atribució en els corresponents estatuts. La determinació competencial obeeix, doncs, de manera immediata, no a la voluntat del legislador, sinó a la de les entitats que s'associen. Ara bé, la veritat és que tampoc sembla que estiguem davant de competències delegades, tenint en compte la inexistència d'una formalització de la delegació a través dels instruments habituals: ja sigui la llei (en cas de delegació legal o obligatòria) o bé a través d'acord o conveni (en cas de delegació voluntària). Encara que també és cert que a la base de la constitució del consorci hi ha un acord de voluntats.

Entrant en el fons de l'assumpte, i examinant la qüestió des de la perspectiva de la titularitat i l'exercici de les competències, del que realment es tracta és d'esbrinar si la titularitat de la competència consorciada segueix en mans de l'entitat que es consorcia, de manera que li correspon únicament l'exercici a l'ens associatiu. No és fàcil d'admetre que s'hagi produït un trasllat de la titularitat, de manera que l'entitat consorciada la perdi en favor del consorci. Admetre això suposaria acceptar que un ens públic pot disposar de la titularitat de la competència (decidida pel legislador) sent suficient només l'acord amb altres subjectes. En canvi, si la creació del consorci afecta no la titularitat, sinó l'exercici, estaríem en presència d'una modalitat peculiar d'exercici de la competència. Peculiaritat que es tradueix en el reconeixement que, en aquest exercici, hi puguin intervenir altres subjectes (fins i tot privats) que no en tenen la titularitat.

B) Tipus de competències a atribuir al consorci

Un segon interrogant apunta al tipus de competència que pot ser consorciada. Sota la premissa que són les entitats públiques que s'associen les que aporten les seves competències al consorci, el dubte se centra a identificar el tipus de competència que pot ser aportada. Sens dubte, cal incloure-hi les competències pròpies. És més, segurament aquest és el supòsit més natural. Però la flexibilitat amb què es configura legalment el consorci no veta, almenys no clarament, que puguin consorciar-se competències delegades. Aquesta possibilitat, però, cal examinar-la amb cura. Consorciar una competència delegada suposa materialment realitzar un doble trasllat de l'exercici de la competència: del delegant al delegat i, seguidament, del delegat consorciat al consorci del qual formi part. N'hi ha prou aquí amb assenyalar que, en tot cas, l'aportació al consorci d'una competència delegada, en el cas que s'admeti, estarà condicionada al respecte dels límits propis de tota delegació, així com subjecta al respecte dels poders que en relació amb la competència conserva el subjecte delegant. Condicionants que casen malament amb la figura consorcial. D'altra banda, i com és obvi, les disfuncions augmentarien en l'hipotètic cas que delegant i delegat fossin part d'un mateix consorci, és a dir, que la competència no fos aportada al consorci com a pròpia pel delegant, sinó com a competència delegada pel delegatari.

C) Possibilitat d'assumir competències impròpies

Lligat amb la qüestió anterior, interessa saber si els consorcis poden tenir com a objecte les habitualment conegudes com a *competències impròpies*. Sense entrar ara en la polèmica entorn de les dificultats per definir aquest tipus de competències, que sembla haver-se solucionat en bona part amb la LRSAL,²⁰³ la veritat és que en la realitat no són infreqüents els consorcis que dediquen la seva activitat principal a la realització d'activitats *impròpies* (entès en sentit ampli) dels municipis consorciats, com l'impuls del desenvolupament del territori, la dinamització econòmica o el foment de l'ocupació.²⁰⁴ Cal pensar, de totes maneres, que la possibilitat que convisquin en un mateix consorci diferents tipus d'entitats públiques permet que el que constitueixi competència impròpia per a alguns sigui pròpia per a altres. Atès aquest últim cas, es podria entendre que són aquests altres subjectes els que aporten al consorci la seva competència pròpia.

Arribats a aquest punt, però, interessa ja posar de manifest la incidència de la LRSAL en relació amb les competències consorciades i veure fins a quin punt podem donar resposta a alguns dels interrogats plantejats.

6.2.2. La incidència de la LRSAL en les competències dels consorcis locals

Segons pot llegir-se en el preàmbul de la LRSAL, un dels objectius bàsics perseguits per la reforma és «clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio “una Administración una competencia”». El que es pretén és «evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones ahora existentes».

Per a la consecució d'aquest objectiu, l'articulat de la LRSAL introdueix novetats importants en la regulació de les competències, fonamentalment municipals i també provincials: es modifica la redacció de l'article 25.1 de la LBRL, per evitar que pugui interpretar-se com

203. Sobre els problemes del concepte de *competències impròpies*, vegeu Alfredo GALÁN GALÁN, *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012. Sobre el tractament d'aquesta qüestió en la LRSAL, ens hi referim en l'apartat següent en el text.

204. Vegeu, a tall d'exemple, el «Consorti per a la Promoció dels Municipis del Moianès», que té com a objectiu general «la promoció dels municipis del Moianès» (art. 1 i 6 dels estatuts del Consorti). Aquesta finalitat pretén aconseguir-se través de «dinamitzar econòmicament el Moianès i promocionar el territori com un lloc atractiu per visitar i residir, generant noves iniciatives empresarials i nous llocs de treball, un creixement econòmic sostenible, respectant el medi natural, refermant la identitat col·lectiva dels seus habitants i la seva qualitat de vida» (art. 1 i 6 dels estatuts del Consorti). Entre les seves funcions s'hi inclouen: 1) Diagnòstic de les necessitats dels municipis consorciats; 2) Promoció turística; 3) Foment de l'autoocupació i de la cultura emprenedora; 4) Millora de la competitivitat del teixit empresarial.; 5) Foment de l'ocupació; 6) Millora de la qualificació dels recursos humans; 7) Cobrir les necessitats de caràcter econòmic i social que requereixin una actuació mancomunada, que suposin una millora dels criteris d'eficàcia i d'eficiència en la prestació dels serveis; 8) Optimitzar els recursos humans i econòmics en benefici dels ens consorciats, i 9) Aquelles altres funcions que li atribueixin els ens consorciats».

una clàusula general de competències; se suprimeix l'article 28 de la LBRL, que preveia la clàusula d'activitats complementàries dels municipis; es modifica el llistat de matèries de l'article 25.2 de la LBRL, eliminant o restringint l'abast de matèries en què s'atribueixen competències pròpies als municipis; s'introdueixen modificacions en alguns dels serveis mínims obligatoris de l'article 26.1 de la LBRL i s'imposa la coordinació de la Diputació provincial d'alguns d'aquests serveis en el cas dels municipis de menys de 20.000 habitants (art. 26.2 de la LBRL); finalment, s'amplia el catàleg de competències provincials, i se'n potencia el caràcter coordinador.

En aquest context, més enllà de la clara incidència que tot plegat té en les competències pròpies dels eventuals membres dels consorcis (municipis i províncies, fonamentalment), són dues les qüestions que interessa destacar en relació amb les competències que poden ser atribuïdes per aquests als consorcis:

A) La tipologia de competències dels consorcis: en particular, les competències «distintes de les pròpies i les delegades»

A diferència del que succeeix amb les mancomunitats, no existeix per als consorcis una limitació quant al tipus de competències que poden exercir els consorcis o, dit d'una altra manera, que poden ser objecte d'exercici associat a través d'un consorci. De totes maneres, més enllà dels límits materials ja assenyalats en referir-nos a l'objecte i les finalitats del consorci, l'amplitud dels quals configuren un objecte certament indeterminat i flexible, cal tenir present un important límit jurídicoformal: només es poden atribuir al consorci competències que formin part de «l'àmbit de les competències de les entitats consorciades», límit expressament previst per l'art. 114.c de la LRJPCat i, per tant, aplicable al conjunt de consorcis de les administracions públiques de Catalunya.

Partint d'aquest límit, doncs, i sens perjudici dels interrogants que hem plantejat en l'apartat anterior, quant al tipus de competències a atribuir al consorci, cal posar en relleu que la primera de les qüestions que cal plantejar-se, amb la nova reordenació competencial operada per la LRSAL, és si els consorcis poden o no exercir també la nova categoria de competències «distintes de les pròpies i les delegades», prevista en l'article 7.4 de la LBRL.

Sense entrar en detalls, com és sabut, aquest precepte estableix que els ens locals poden realitzar activitats sense que tinguin expressament i específicament atribuïda una competència (pròpia o delegada), sempre que es compleixin els dos requisits materials legalment establerts: 1) que no es posi en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda municipal, d'acord amb els requeriments de la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera; i 2) que no s'incorri en un supòsit d'execució simultània del mateix servei públic amb una altra Administració pública (que no hi hagi duplicitat). Addicionalment, cal que s'hagin obtingut els dos informes favorables indicats que justifiquen el compliment dels requisits anteriors. En cas contrari, estarem davant d'una activitat il·legal. En aquest context, hem d'abordar dos dubtes que planteja aquesta nova regulació de l'article 7.4 de la LBRL.

El primer dubte és si els requisits materials i les condicions formals per a la realització de les activitats impròpies s'exigeixen únicament de cara al futur, per a les actuacions projectades però encara no iniciades, o bé, per contra, si són requerits en tot cas, inclosos els serveis que ja es presten i es prestaven. L'article 7.4 de la LBRL no ho aclareix de forma expressa. De tota manera, de la seva redacció sembla deduir-se amb força claredat que els requisits materials són exigits en tot cas. En la nostra opinió, a més, són requisits que han de complir-se no solament en el moment inicial, de començament de l'activitat impròpia, sinó que el seu respecte ha de ser permanent durant tot el temps de vida d'aquesta actuació. Més dubtes suscita, en canvi, l'exigència de les dues condicions formals, en la mesura que el precepte legal adverteix expressament que es tracta d'informes previs. El caràcter previ de l'informe, en efecte, apunta al fet que es requereix abans de l'inici de l'activitat, cosa impossible quan el servei ja s'està prestant. Aquesta conclusió es reforça pel fet que la LRSAL no conté cap disposició transitòria que inclogui aquest supòsit.

El segon dubte és si les competències impròpies dels municipis, és a dir, les activitats realitzades a l'empara de l'article 7.4 de la LBRL, poden ser objecte de prestació associada, ja sigui mancomunada o consorciada. A les mancomunitats ja ens hi hem referit anteriorment, i hem analitzat les possibles interpretacions de la disposició transitòria onzena de la LRSAL. Tampoc està gens clara la cosa en relació amb els consorcis. La veritat és que la LRSAL no conté, en relació amb l'objecte dels consorcis, una exclusió de les competències impròpies com hem vist que sí que podia deduir-se per a les mancomunitats. Segurament això no és la conseqüència d'un oblit, sinó una decisió conscient del legislador. El que són competències impròpies del municipi poden ser objecte d'un consorci perquè en aquest poden participar un altre tipus d'administracions que sí siguin titulars d'una competència pròpia sobre l'activitat que es tracti. En qualsevol cas, la dada objectiva de la falta de prohibició legal expressa ens permet concloure que les competències municipals impròpies també poden ser consorciades.

B) Els consorcis com a fórmula de gestió compartida per a la coordinació, per la diputació provincial, de la prestació de determinats serveis municipals

D'acord amb l'article 26.2 de la LBRL, la diputació provincial ha de coordinar la prestació de determinats serveis (enumerats en el precepte citat) en el cas de municipis amb població inferior a 20.000 habitants.²⁰⁵ Per dur a terme aquesta coordinació, la diputació, amb la conformitat dels municipis afectats, ha de proposar al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques la forma de prestació. Aquesta forma pot consistir en la prestació directa per la diputació o bé en la implantació de fórmules de gestió compartida. Doncs bé, la llei esmenta

205. Sobre l'abast de l'article 26.2 de la LBRL, vegeu Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, «La posición institucional de las diputaciones provinciales a partir de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», *Diario del Derecho Municipal*, Ed. Iustel, 13 gener 2014; Amparo KONINCKX FRASQUET i M. José ALONSO MAS, «Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales», a M. J. DOMINGO ZABALLOS, (coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Pamplona, Aranzadi, Cizur-Menor, 2014, p. 241-294, i Ricard GRACIA RETORTILLO, «Las provincias», a MARCOS ALMEIDA CERREDA (dir.), *Las medidas de racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Madrid: Civitas - Thomson Reuters, 2015, p. 209-214.

expressament els consorcis (al costat de les mancomunitats) com una d'aquestes fórmules de gestió compartida.

Sens dubte la menció dels consorcis en aquest polèmic però central precepte de l'arquitectura de la llei pot considerar-se com una mesura potenciadora del consorci, en la mesura que serà una de les possibles fórmules de gestió a utilitzar pel millor cost efectiu dels serveis mínims en els municipis de menys de 20.000 habitants (gairebé el 96 % del total a l'Estat). Això no obstant, aquesta pot ser una conclusió precipitada.

D'entrada, perquè és clarament contradictòria amb la finalitat restrictiva i limitadora de la creació de consorcis, que ja hem examinat i que es deriva de diferents previsions en la LR-SAL (fonamentalment, els art. 57.2 i 3 i la disposició addicional novena). Però també perquè, com ha posat de manifest la doctrina, serà difícil que es doni aquesta potenciació perquè, per exemple, la mateixa disposició addicional novena prohibeix als municipis que es trobin en situació de pla economicofinancer o d'ajust participar en consorcis.²⁰⁶

6.3. Les competències i els serveis dels consorcis locals a Catalunya

Per concloure amb l'estudi de l'objecte i les finalitats del consorci, és del tot imprescindible endinsar-nos en la realitat dels consorcis de Catalunya i intentar desxifrar quins són els tipus de serveis i les competències, o almenys els àmbits sectorials en què habitualment les administracions públiques catalanes recorren a la figura del consorci.

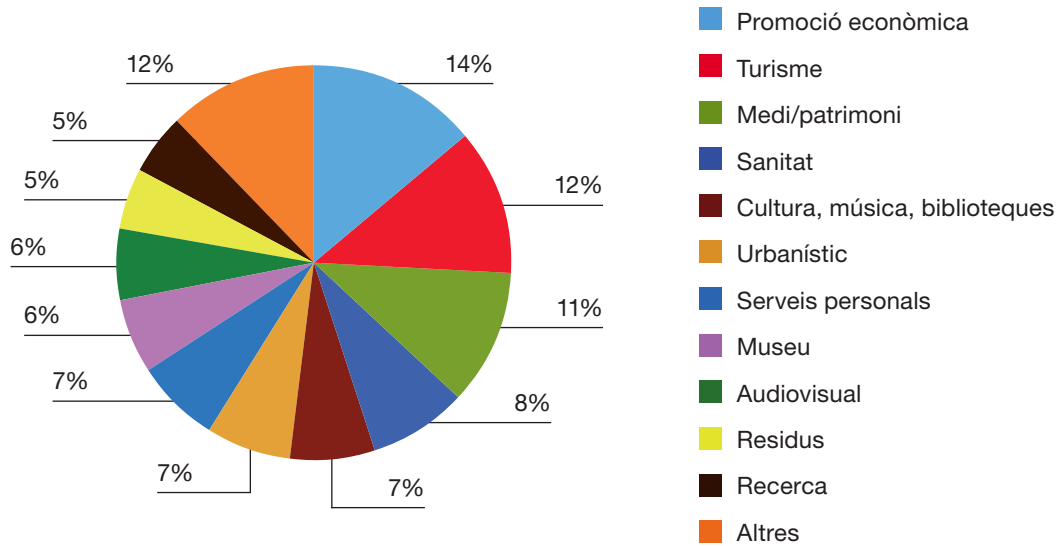
Per fer-ho, com consta convenientment explicat en l'apartat metodològic, partim de les dades obtingudes a partir de dues fonts diferenciades, que, si bé no ens permeten arribar a conclusions definitives, sí que ens ofereixen algunes tendències que poden ser utilitzades a títol d'hipòtesi per al futur.

En primer lloc, com mostra el gràfic 16, elaborat a partir de les funcions delimitades en els estatuts dels 262 consorcis locals analitzats, els consorcis locals desenvolupen les seves activitats en àmbits sectorials molt diversificats, sense que s'observi un predomini clar d'un tipus d'àmbit sobre l'altre. Tanmateix, destaquen els consorcis dedicats a la promoció econòmica (promoció d'empreses, millora de la competitivitat i desenvolupament econòmic), així com els sectors del turisme (que també inclou la promoció turística) i el medi ambient (protecció del medi i del patrimoni), que entre tots suposen més del terç del total de consorcis (97 casos, un 37 % del conjunt). Un segon grup és el que té a veure amb el sector de la sanitat (21 casos) i els serveis a les persones (18 casos), que entre tots dos suposen el 15 % del total. En un altre grup podríem considerar els consorcis culturals en sentit ampli, dedicats a la promoció o la gestió d'equipaments en l'àmbit cultural, com escoles de música, biblioteques (19 casos) o museus (15 casos), que comporten un 13 % del total. Per la seva especialitat també destaquen els consorcis urbanístics (19 casos), els de l'àmbit de la

206. FRANCISCO TOSCANO GIL, «El consorci en la encrucijada», *op. cit.*

comunicació audiovisual (15 casos), els de recerca (12 casos) o els de l'àmbit de la gestió i el tractament de residus (14 casos). Finalment, una darrera categoria residual inclou consorcis dedicats a sectors molts diversos com el transport, l'agricultura, l'habitatge, l'esport o, fins i tot, algunes funcions genèriques, més aviat pensades per a altres fórmules supramunicipals (comarques o províncies), com ara la cooperació i l'assistència locals.

Gràfic 16. Sectors de prestació de serveis



Font: elaboració pròpia.

D'altra banda, intentant apropar-nos encara més a la realitat dels consorcis a Catalunya, la taula 11 mostra els resultats de les respostes obtingudes en el qüestionari remès als consorcis sobre les seves competències i els seus serveis efectivament desenvolupats.

Taula 11. Competències i serveis dels consorcis locals

| Competències | Prestació directa | | Prestació indirecta | |
|--|-------------------|---|---------------------|---|
| | Núm. | % | Núm. | % |
| Serveis mínims municipals | | | | |
| Enllumenat públic | | | | |
| Cementiri | | | | |
| Recollida de residus | 2 | | 3 | |
| Neteja viària | 1 | | 1 | |
| Abastament domiciliari d'aigua potable | | | | |
| Clavegueram | | | | |
| Accés als nuclis de població | | | | |
| Pavimentació i conservació de les vies públiques | 1 | | 2 | |
| Control d'aliments i begudes | | | | |

| Competències | Prestació directa | | Prestació indirecta | |
|--|-------------------|---|---------------------|---|
| | Núm. | % | Núm. | % |
| Parc públic | 1 | | 2 | |
| Biblioteca pública | | | | |
| Mercat | | | 1 | |
| Recollida selectiva | | | 2 | |
| Protecció civil | 1 | | 2 | |
| Serveis socials | 6 | | 2* | |
| Instal·lacions esportives | 1 | | 1 | |
| Piscina | | | 1 | |
| Transport col·lectiu urbà de viatgers | | | 1* | |
| Protecció del medi | 6 | | 5* | |
| Altres serveis | | | | |
| Assistència al municipi (Administració) | 1 | | 2* | |
| Serv. socials especialitzats (infància, gent gran. etc.) | 5 | | 3*** | |
| Promoció del turisme | 7 | | 7** | |
| Polítiques de seguretat | | | 1 | |
| Habitatge | 1 | | 1 | |
| Sanitat | 2 | | | |
| Urbanisme | 3 | | 2 | |
| Museus | 7 | | 2 | |
| Ensenyaments artístics | | | 1 | |
| Conservatoris de música | | | | |
| Escoles bressol | | | 1 | |
| Escoles d'adults | 1 | | | |
| Centre d'informació | | | 3 | |
| Altres | 10 | | | |

Font: elaboració pròpia a partir de les dades del qüestionari.

De la taula anterior, podem destacar-ne algunes dades, que, a la vegada, ens permeten extreure, a títol d'hipòtesi i sempre amb les reserves ja comentades, algunes tendències quant a l'exercici de competències consorciades a Catalunya.

En primer lloc, cal destacar l'heterogeneïtat de funcions dels consorcis, especialment si tenim en consideració les dificultats per agrupar per sectors molts d'aquests consorcis, que hem situat en l'apartat «Altres», atesa la seva diversitat (ocupació, desenvolupament rural, agricultura...). A la vegada, aquesta heterogeneïtat també pot correlacionar-se amb el caràcter altament especialitzat dels consorcis. En qualsevol cas, sí que, a mode de tendència, pot advertir-se que entre els consorcis predominen els que s'ocupen d'àmbits competencials

com el turisme, la protecció del medi, els serveis socials (primaris i especialitzats) i els museus i la cultura. Conclusió que s'ajusta força bé a les dades obtingudes del buidatge dels estatuts consorcials al qual hem fet referència més amunt (vegeu el gràfic 16).

D'altra banda, es pot posar en relleu que, a diferència de les mancomunitats de municipis, les competències dels consorcis se centren en àmbits que van més enllà dels serveis mínims obligatoris municipals de l'article 26.1 de la LBRL o del 67 del TRLMRLC. De fet, la gran majoria de serveis prestats pels consorcis s'estenen a camps competencials clarament concurrents o compartits amb altres àmbits d'administracions no locals, com ara els serveis socials, la cultura, la protecció del medi, el turisme, la sanitat, l'urbanisme, etc. Àmbits on es fa necessària la cooperació i la col·laboració interadministrativa entre les diferents administracions competents; resultat que encaixa també amb la finalitat i la naturalesa jurídica tradicional del consorci local.

Finalment, d'acord amb les dades extretes del qüestionari, podem dir que, juntament amb les competències atribuïdes estatutàriament, la pràctica demostra que també és possible la delegació de competències als consorcis. Així, gairebé un 18 % dels casos que han respost el qüestionari (9 d'un total de 51) afirmen que compten amb competències delegades d'altres entitats. En aquests casos, les administracions delegants són diverses: membres del mateix consorci (5), la Generalitat (4), el consell comarcal (3) o altres ens (2).²⁰⁷

7. Organització i funcionament dels consorcis locals

Un altre dels elements essencials en els consorcis és la seva organització interna. Aspecte en la determinació del qual tradicionalment s'ha atribuït un paper essencial als mateixos estatuts del consorci, en consonància amb el caràcter flexible i autoregulat del règim jurídic d'aquesta institució. A continuació, ens aturem en l'estudi del marc legislatiu vigent del consorci local en relació amb els seus òrgans de govern, la seva organització administrativa i també els aspectes que tenen a veure amb el seu funcionament intern. Per fer-ho, partirem de la flexibilitat del règim jurídic consorcial en aquesta matèria, de manera que serà més important que mai el recurs a les dades empíriques obtingudes. Tot i que, a la vegada, haurem de fer referència a la incidència que, en aquest punt, ha tingut la LRSAL, en la mesura que ha introduït importants limitacions en matèria organitzativa i de personal sobre els consorcis que modulen, precisament, el tan valorat caràcter flexible del consorci.

7.1. Òrgans de govern dels consorcis locals

L'estructura orgànica del consorci la determinen els estatuts, com a norma bàsica de l'entitat. Així ho disposa expressament bona part de la legislació en matèria de règim local (art. 110.3 del TRRL, 39 del RSCL, 271 del TRLMRLC i 317.1 del ROAS) i d'administracions públiques

207. Entre els quals hi ha, per exemple, l'Àrea Metropolitana de Barcelona, en matèria de sistema tramviari.

(art. 6.5 de la LRJPAC i art. 114.b de la LRJPCat). En tot cas, els estatuts han de respectar els límits que imposa la legislació local sobre això. Límits que, també en aquesta ocasió, han estat tradicionalment escassos i es concreten essencialment a garantir la necessària representativitat de les entitats consorciades en el si del consorci (art. 6.5 de la LRJPAC, 110.4 del TRRL i 317.2 del ROAS). Tanmateix, com veurem tot seguit, les reformes introduïdes per la LRSAL han introduït importants obstacles per al compliment d'aquesta igualtat en la representativitat.

Abans d'entrar, però, en l'anàlisi de les novetats introduïdes per la LRSAL convé precisar encara una mica més l'abast de la regulació autonòmica anterior a la reforma.

A diferència de les mancomunitats, la normativa catalana no determina quin tipus d'òrgans han d'existir en els consorcis, si col·legiats o unipersonals, si de tipus assembleari i deliberatiu o executius i actius, etc. L'única referència als òrgans del consorci, en l'ordenament català, és a l'«òrgan decisor superior», respecte del qual s'exigeix que «estigui integrat per representants de tots els membres consorciats» (art. 317.2 del ROAS).²⁰⁸

En definitiva, sembla clar que la voluntat del legislador ha estat la de garantir que almenys en l'òrgan plenari (consell d'administració o consell general) hi hagi com a mínim un membre de cadascuna de les entitats consorciades. Garantia que, d'una banda, no exclou que, com és habitual, hi pugui haver, en aquest òrgan, més d'un representant d'una mateixa entitat consorciada, ni vol dir que tots els representants hagin de tenir el mateix pes en aquest òrgan.

En efecte, més enllà de garantir la representativitat efectiva de tots els membres, l'element polític clau és el de la determinació del pes que ha de tenir cadascun d'ells. En aquest sentit, la normativa catalana, com la majoria de les legislacions autonòmiques, no fixa un criteri específic, sinó que, de manera expressa, remet aquesta qüestió als estatuts, perquè siguin aquests que, si escau, determinin la proporció amb què ha d'estar representat cadascun dels membres en els òrgans decisoris (art. 317.3 del ROAS).²⁰⁹ Remissió que és legítima i que òbviament comporta el màxim respecte a la potestat d'autoorganització del consorci, però que, a la pràctica, en funció del pes que s'atribueixi a la representació d'unes o altres administracions, pot acabar determinant l'adscripció del consorci i, per tant, la determinació d'un o altre règim jurídic aplicable.

Més enllà d'aquestes referències, no hi ha, doncs, altres previsions expresses en la normativa local sobre quins han de ser els òrgans dels consorcis, sinó que han de ser els estatuts

208. En termes similars l'art. 114.b de la LRJPCat es refereix al «màxim òrgan de govern».

209. La llei andalusa de règim local, per exemple, sí que aporta algunes consideracions addicionals a tenir en compte pels estatuts consorcials a l'hora de definir la representativitat dels seus membres. En concret, estableix que cap d'aquestes entitats pot exercir la majoria absoluta en la representació dels òrgans de govern. Addicionalment, es garanteix expressament la posició de l'Administració autonòmica en els consorcis amb participació d'entitats locals, quan l'Administració porti mitjans materials, personals o econòmics, de manera que la seva representació ha de ser proporcional a la seva aportació econòmica, sempre amb el límit màxim de la majoria absoluta (art. 81 de la Llei 5/2010, d'11 de juny, d'autonomia local d'Andalusia).

els que, en exercici de la potestat d'autoorganització dels membres consorciats, decideixin el nombre, la naturalesa i les funcions dels òrgans als quals s'atribueixi el govern i l'administració del consorci. En aquest context d'enorme flexibilitat ha incidit, però, la LRSAL, que ha introduït una sèrie de limitacions importants en la configuració dels òrgans de govern dels consorcis i particularment en la determinació del seu nombre màxim de membres i en l'existència i les retribucions del personal directiu.

7.2. La incidència de la LRSAL en relació amb els òrgans de govern i el personal directiu dels consorcis locals

La nova disposició addicional dotzena de la LBRL, aplicable únicament als consorcis locals,²¹⁰ introdueix una sèrie de limitacions que incideixen sobre el nombre màxim de membres dels òrgans de govern del consorci, així com sobre el nombre de directius que pot tenir i les seves retribucions que els pot assignar.²¹¹

En ambdós casos, les limitacions parteixen d'un pressupòsit inicial, l'obligació que s'estableix per al Ple de l'entitat local corresponent de classificar les seves entitats instrumentals en tres grups, atenent als criteris següents: volum o xifra de negoci, nombre de treballadors, necessitat o no de finançament públic, volum d'inversió i característiques del sector en què desenvolupa la seva activitat. Aquesta classificació en tres grups serà la que determini els límits, d'una banda, al nombre màxim de membres dels òrgans de govern del consorci, i, de l'altra, al nombre de directius d'aquest, incloent la seva retribució. Les dues qüestions dependran de si el consorci està integrat en un grup o un altre.²¹²

D'entrada, la classificació que resulti dels criteris anteriors determina el «nombre màxim de membres del consell d'administració i dels òrgans superiors de govern o administració de les entitats, si escau». Per als consorcis que s'incloguin en el grup 1, un màxim de 15 membres; per als del grup 2, un màxim de 12, i per als del grup 3, un màxim de 9. En aquest cas, a diferència del que succeeix respecte al personal directiu, la LBRL introdueix un límit precís en la determinació del nombre, fet que genera, com comentarem ara, no pocs problemes. La dificultat principal ve donada per la resposta que es doni a la pregunta què s'ha d'entendre per «consell d'administració» o per «òrgans superiors de govern o administració» del consorci.

210. No són, doncs, normes aplicables al conjunt dels consorcis administratius, sinó només als que formen part del sector públic local. Tanmateix, aquestes (com les normes de la DA 9a) s'apliquen al conjunt d'entitats públiques instrumentals locals i no només als consorcis.

211. Una dura crítica a aquesta disposició és la d'Eva Nieto Garrido, que entén que es produeix una ingerència excessiva en l'autonomia local i que no compta amb l'empara del títol competencial de l'article 149.1.18a de la CE. Vegeu Eva NIETO GARRIDO, «La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local y los consorcios administrativos», *op. cit.*, p. 358-359.

212. Seguim aquí l'exposició de Francisco TOSCANO GIL, «El consorcio administrativo en la encrucijada», *op. cit.*

Una primera interpretació consideraria que es refereix a l'òrgan plenari del consorci, tenint en compte que hi ha consorcis en els quals l'òrgan plenari s'anomena precisament *consell d'administració*.²¹³ Però aquesta lectura presenta el problema, com ja ha assenyalat la doctrina aquí citada, que quan un consorci està participat per un nombre d'entitats superior al nombre de membres que la Llei permet que puguin formar part del consell d'administració, segons el grup en què s'enquadri, aquestes entitats, que són membres de ple dret del consorci, es queden sense representació en l'òrgan plenari.

Una segona possibilitat hermenèutica seria entendre que no s'està fent referència a l'òrgan plenari, sinó, si s'escau, a òrgans col·legiats executius o de gestió ordinària del consorci. Com també s'ha apuntat, tot i que aquí el problema seguiria existint, podria considerar-se menys greu l'absència de representants en l'òrgan executiu o de gestió que en l'òrgan plenari, ja que, fins i tot, podria donar-se el cas que aquest òrgan executiu no fos col·legiat (presidència). La virtut d'aquesta interpretació seria, doncs, que permetria salvar la representació de totes les entitats associades en l'organització del consorci, encara que fos a través de l'òrgan plenari.²¹⁴

En tots dos casos, s'opti per una o l'altra interpretació, estem davant d'una solució que entra en oberta contradicció amb la regla clarament assentada per la normativa de règim local (autonòmica, però també estatal), a la qual ens hem referit abans, que disposa que els òrgans de decisió del consorci han d'estar integrats per representants de totes les entitats consorciades, en la proporció que fixin els estatuts respectius. Si aquesta disposició s'entén derogada per la nova norma estatal, els estatuts del consorci haurien de fixar ara els criteris que permetin determinar quines entitats de les que integren el consorci, i en quina proporció, estaran representades en els diferents òrgans de govern d'aquest.²¹⁵

Pel que fa al nombre de directius, la Llei es limita a establir que s'ha de fixar un nombre mínim i màxim per a cada un dels tres grups, incloent la quantia màxima de la retribució total, amb determinació del percentatge màxim del complement de lloc i variable.²¹⁶ La LBRL no estableix, però, un límit a la quantia màxima de la retribució total que pugui fixar l'entitat local, sinó que remet al que estableix anualment la Llei de pressupostos generals de l'Estat.²¹⁷

213. Per exemple, el Consorci del Transport Públic de l'Àrea de Lleida (art. 6 dels seus estatuts).

214. Una altra interpretació, més agosarada, és fins i tot la que defensa que aquest precepte no és aplicable als consorcis, atès l'incís «si escau», amb el qual acaba el precepte transcrit. Vegeu Amparo KONINCKX FRASQUET, «De nuevo sobre los consorcios», *op. cit.*, p. 597.

215. FRANCISCO TOSCANO GIL, «El consorcio administrativo en la encrucijada», *op. cit.*

216. La mateixa disposició concreta aquests conceptes en assenyalar que les retribucions a fixar en els contractes del personal directiu es classifiquen, exclusivament, en bàsiques i complementàries. Les retribucions bàsiques ho són en funció de les característiques del consorci i inclouen la retribució mínima obligatòria assignada. Les retribucions complementàries comprenen un complement de lloc i un complement variable. El complement de lloc retribueix les característiques específiques de les funcions o llocs directius i el complement variable retribueix la consecució d'uns objectius prèviament establerts.

217. No obstant això, la LBRL sí que disposa algunes regles, com ara que les retribucions en espècie, si s'escau, es percebin com a part de la retribució total a l'hora de determinar el seu màxim.

Una darrera qüestió a tractar en relació amb aquest tema és la del moment a partir del qual són aplicables totes aquestes limitacions. L'apartat 6 de la disposició addicional dotzena de la LRSAL estableix específicament un termini màxim de tres mesos per a l'adaptació dels estatuts del consorci a aquestes noves previsions, termini que comença a comptar des de la comunicació de la classificació del consorci en un dels tres grups de referència. La Llei no estableix, però, expressament quin és el termini màxim per procedir a aquesta classificació. En aquest sentit, compartim el criteri doctrinal segons el qual, pel que fa als consorcis, caldria atènyer-se al termini comú establert en la ja comentada disposició transitòria sisena de la LRSAL per a l'adaptació dels estatuts a tota la Llei, i així evitar obrir diversos processos de modificació d'aquests.²¹⁸

7.3. Els òrgans de govern i el personal directiu en els consorcis locals de Catalunya

Tot seguit exposem els resultats del qüestionari pel que fa als òrgans dels consorcis. Com veurem, les dades disponibles, que un cop més hem de prendre a títol de mera hipòtesi de treball en atenció al nombre limitat de la mostra, permeten realitzar un primer panorama sobre l'organització real d'aquestes entitats, que ofereix una informació fins ara inèdita en els estudis sobre aquest tema.

De la mateixa manera que en el cas de les mancomunitats, la figura del president és present, com es veu en la taula 12, en tots els consorcis analitzats, mentre que les de vicepresident i òrgan plenari hi són presents en la major part. La diferència principal amb l'estructura de les mancomunitats rau en el fet que en els consorcis la figura de l'òrgan executiu col·legiat està molt més estesa. Conclusió que es ratifica tenint en compte que bona part dels òrgans inclosos en la categoria «Altres» també poden ser considerats figures executives.

218. Malgrat això, la Llei exigeix que pel que fa al personal directiu s'apliqui abans del termini d'adaptació dels estatuts, ja que el mateix apartat 6 de la disposició addicional dotzena de la LBRL disposa que «el contenido de los contratos mercantiles o de alta dirección celebrados, con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, ha de ser adaptado a la misma en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor». Aquesta adaptació té una limitació, que «no podrá producir ningún efecto, en relación a su situación anterior». No ho diu la norma clarament, però entenem que s'està referint a un increment dels drets d'aquest personal. D'aquesta manera, el que sembla que és subjacent a aquesta disposició és la intenció d'adoptar com més aviat millor una mesura que podria implicar una disminució de la despesa pública, si en resultés una retribució menor per al directiu públic.

Taula 12. Òrgans de govern del consorci

| Òrgans de govern del consorci | Total | |
|-------------------------------|-------|-------|
| | Núm. | % |
| President | 55 | 100,0 |
| Vicepresident | 48 | 87,3 |
| Òrgan plenari | 47 | 85,5 |
| Òrgan executiu | 36 | 65,5 |
| Altres | 42 | 23,6 |
| NC | 207 | – |

Font: elaboració pròpia a partir de dades del qüestionari.

Pel que fa al personal directiu, la taula 13 ens mostra, a diferència del que hem vist per a les mancomunitats, una elevada implantació d'aquest tipus d'òrgans en els consorcis. Fet que apunta a una intensa professionalització dels consorcis locals, amb una forta incidència del model gerencial. Només en 10 casos (18,2 %) no existeix un director, gerent o similar. En la meitat dels casos existeix un gerent, en gairebé l'altra meitat, un director amb funcions executives, i en 6 casos fins i tot existeixen ambdues figures de forma simultània.

Taula 13. Òrgans directius del consorci

| Òrgans directius del consorci | Total | |
|-------------------------------|-------|------|
| | Núm. | % |
| Director | 23 | 41,8 |
| Gerent | 28 | 50,9 |
| Altres | 5 | 9,1 |
| No | 10 | 18,2 |
| NC | 207 | – |

Font: elaboració pròpia a partir de dades del qüestionari.

Una darrera dada d'interès pel que fa als òrgans de govern dels consorcis locals és la que es refereix, com hem vist també per a les mancomunitats, a la fórmula utilitzada per a la representació dels membres en l'òrgan plenari. En el cas dels consorcis, la fórmula més utilitzada per a la representació dels membres és, amb un 56 % del total, la paritària –un membre, un vot. Les altres fórmules tenen, en canvi, més implantació que en els òrgans plenaris de les mancomunitats, com ara la representació ponderada per població (7 casos) i sobretot la basada en altres criteris, com l'aportació econòmica dels membres o el que estableixen els estatuts. Aquestes altres fórmules tenen més importància en els casos en què la Generalitat té una participació majoritària en el consorci, de manera que també se li acaba atribuint en l'òrgan plenari. A diferència de les mancomunitats, en 4 casos s'exclou

algun membre de l'òrgan plenari. Tot i que no s'ha pogut contrastar, és possible que aquesta dada tingui a veure ja amb els efectes de la limitació incorporada per la disposició addicional dotzena de la LRSAL quant al nombre màxim dels membres de l'òrgan plenari, que hem comentat més amunt. En cas contrari, es fa difícil pensar que un ens es pugui prestar a participar en un consorci on no tingui representació en l'òrgan decisor.

Taula 14. Tipus de representació dels membres

| Tipus de representació dels membres | Total | |
|-------------------------------------|-------|------|
| | Núm. | % |
| Paritària | 31 | 56,4 |
| Ponderada (població) | 7 | 12,7 |
| Ponderada (altres criteris) | 13 | 23,6 |
| No representats tots | 4 | 7,3 |
| NC | 207 | |

Font: elaboració pròpia a partir de les dades del qüestionari.

7.4. Funcionament intern i règim jurídic dels consorcis locals

Sense poder entrar ara a analitzar el conjunt d'aspectes del règim jurídic del consorci, aquí ens limitem a fer unes consideracions breus en relació amb dos aspectes que tenen una transcendència important sobre l'actuació i el funcionament intern dels seus òrgans: l'exercici de potestats i el règim d'adopció d'acords.

Respecte a les potestats dels consorcis, sorprèn la taxativitat amb què el legislador català sembla haver volgut tancar els tradicionals problemes al voltant de la seva determinació.²¹⁹ Així, l'apartat *h* de l'article 114 de la LRJPCat proclama que «els consorcis poden exercir qualsevol potestat administrativa, inclosa la sancionadora i les tributàries». En qualsevol cas, aquesta declaració general ha de ser completada, al nostre parer, amb les previsions específiques amb què les lleis regulen les diferents potestats administratives. En aquest sentit, ja hem dit que el Consell de Garanties Estatutàries va limitar l'atribució de la potestat sancionadora únicament als consorcis en què intervenen entitats públiques.²²⁰ Així mateix, sembla que, llevat que es modifiqui la legislació específica que les regula, no pot ser atribuïda als consorcis la potestat expropiatòria, sens perjudici de la seva eventual condició de beneficiari, ni tampoc el conjunt d'elements propis de la potestat tributària i financera, ja que ambdues avui són exclusives dels ens territorials.

219. Sobre aquesta problemàtica, José Luis MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS i Tamiko YSA FIGUERAS, *Les personificacions instrumentals a Catalunya, op. cit.*, p. 87-90 i 101-108.

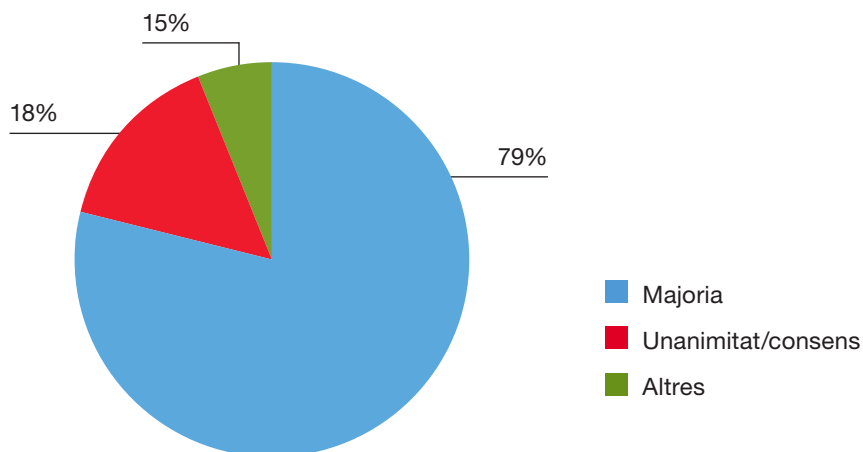
220. Dictamen 17/2010, de 15 de juliol, del Consell de Garanties Estatutàries sobre el projecte de la Llei de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya (FJ 6).

D'altra banda, les normes sobre el funcionament dels òrgans del consorci local s'han d'ajustar a la normativa dels ens locals en tot el que sigui aplicable, sens perjudici de les peculiaritats fixades en els estatuts. Els acords i les resolucions d'aquests òrgans dels consorcis poden ser impugnats en via administrativa i jurisdiccional de conformitat amb el que preveu la legislació de règim local i general.

En tractar-se de consorcis locals, el règim regulador del funcionament dels òrgans col·legiats es regeix pel que estableixen els articles 46 i 47 de la LBRL, 97 a 114 del TRLMRLC i, amb caràcter supletori, els articles 77 a 113 i 123 a 138 del ROF. Per la seva banda, per a l'adopció dels actes pels òrgans unipersonals del consorci, a més de la legislació bàsica general continguda als articles 11 a 21 de la LRJPAC, s'ha d'aplicar l'ordenament local (que fonamentalment regula l'exercici de les competències de les presidències de les corporacions locals: art. 21, 23.4, 34 i 35.3 de la LBRL; 53 i 56 del TRLMRLC, i 43 a 45, 63 a 65, i 114 a 121 del ROF). Per a la resta, els estatuts dels consorcis són els que han d'establir la forma en què s'adoptaran les decisions, així com els altres punts del funcionament dels òrgans del consorci.

Per acabar aquest apartat, exposem les dades obtingudes del qüestionari en allò relatiu a la forma d'adopció d'acords en els òrgans plenaris dels consorcis. Com mostra el gràfic 17, en la major part dels consorcis els acords es prenen per majoria. Encara que amb un percentatge superior (aquí del 79 %), la tendència és la mateixa que la que hem vist en les mancomunitats de municipis.

Gràfic 17. Formació de majories en l'aprovació d'acords

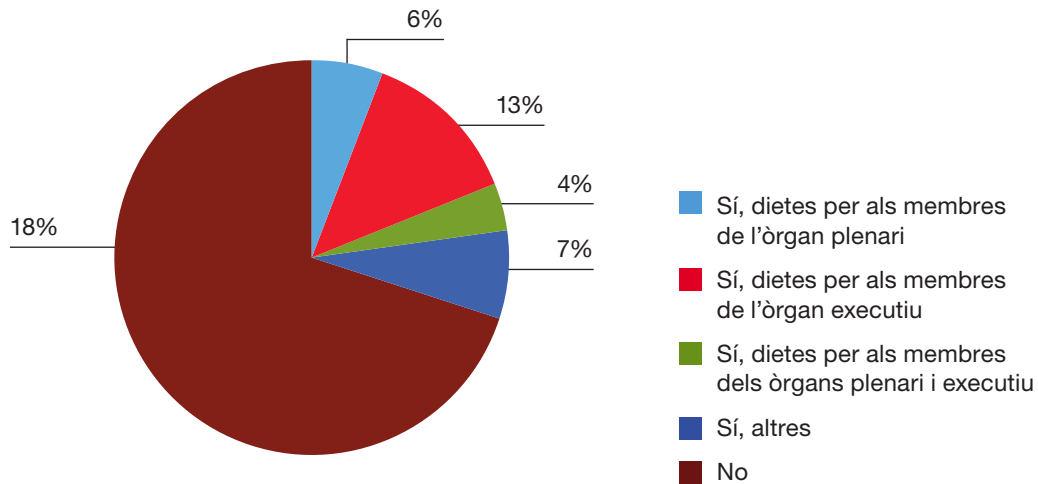


Font: elaboració pròpia a partir de les dades del qüestionari.

En cas que els acords s'adoptin per majoria, davant la pregunta de si es preveu algun cas de majoria qualificada o absoluta, s'han obtingut 33 respostes, amb una gran varietat de supòsits. Els més freqüents són: la modificació dels estatuts (23), l'admissió de nous membres (14), la dissolució del consorci (4) i l'acceptació de delegacions o atribucions de competències per part d'altres administracions públiques (3).

Una darrera dada d'interès quant al funcionament dels òrgans dels consorcis és la relativa a les dietes per assistència a les sessions. Segons es veu en el gràfic 18, a diferència de les mancomunitats, el cobrament de dietes és minoritari entre els consorcis que han respost al qüestionari, ja que en el 70 % dels casos no hi estan previstes.

Gràfic 18. Remuneracions per assistència



Font: elaboració pròpia.

7.5. El personal al servei dels consorcis locals

En la seva condició d'administració pública, amb personalitat jurídica i organització pròpies, el consorci ha de dotar-se dels mitjans personals, materials i econòmics necessaris per al compliment de les seves finalitats. Si ens aturem en l'anàlisi dels mitjans personals, cal que precisem el seu règim jurídic, sensiblement modificat amb la LRSAL, i que el contrastem amb algunes de les dades obtingudes.

7.5.1. Règim jurídic del personal dels consorcis locals: la incidència de la LRSAL

Pel que fa al personal, són novament els estatuts del consorci els que determinen el règim jurídic dels seus empleats. El marc legal en què han de fer-ho és certament escàs. Fins a la LRSAL, existia un cert consens doctrinal entorn del fet que els consorcis poden comptar amb personal propi, si bé hi ha més discussió entorn de la possibilitat que comptin amb funció pública pròpia.²²¹ En conseqüència, com a mínim, el tipus de personal que hi pot

221. Per tots, vegeu José Luis MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS i Tamiko YSA FIGUERAS, *Les personificacions instrumentals a Catalunya*, op. cit., p. 118-120. També, FRANCISCO TOSCANO GIL, *Los consorcios metropolitanos*, op. cit., p. 197-199. Amb detall sobre el règim jurídic del personal dels consorcis administratius, EVA NIETO GARRIDO, *El consorcio administrativo*, op. cit., p. 172 i seg.

prestar els seus serveis és: a) personal laboral, propi o subrogat provinent de les entitats matrius, i b) personal funcionari, adscrit per les administracions matrius o incorporat per mobilitat.

En l'ordenament català, la LRJPCat preveu que el règim del personal és un dels elements que han de contenir necessàriament els estatuts dels consorcis, alhora que estableix que aquest pot ser «funcionari o laboral», sigui propi del consorci o adscrit de les entitats consorciades (art. 114.b). Tanmateix, la LRSAL ha introduït importants limitacions amb relació al règim jurídic del personal dels consorcis (no només els locals), que, si és el cas, pot fer que aquest ampli marge de maniobra atorgat per la legislació autonòmica es vegi clarament modulad.

Segons la disposició addicional vigèsima de la LRJPAC, en la seva redacció donada per la LRSAL, la plantilla de personal dels consorcis la pot integrar personal funcionari i personal laboral. Fins aquí, cap novetat. O gairebé, ja que queda descartada la possibilitat de disposar de personal eventual, previsió que coincideix amb la que conté l'article 104 bis de la LBRL, que així ho prohibeix expressament. En relació amb aquesta facultat del consorci d'optar pel règim funcionarial o laboral, els consorcis han de tenir presents les regles generals següents, en la seva nova redacció sorgida de la LRSAL:

- Segons l'article 92.2 de la LBRL, amb caràcter general, els llocs de treball en l'Administració local i els seus organismes autònoms han de ser proveïts per personal funcionari. Norma que es pot considerar aplicable als consorcis locals.
- Segons l'article 92.3 de la LBRL, correspon exclusivament als funcionaris de carrera al servei de l'Administració local l'exercici de les funcions que impliquin la participació directa o indirecta en l'exercici de potestats públiques o en la salvaguarda dels interessos generals. També els estan reservades les funcions públiques que impliquin exercici d'autoritat i les que es reservin legalment per garantir l'objectivitat, la imparcialitat i la independència en l'exercici de la funció. Aquesta disposició té una concreció lògica en el nou article 92 bis de la LBRL, segons el qual, les funcions de secretaria, intervenció i tresoreria estan reservades a funcionaris d'administració local amb habilitació de caràcter nacional, amb les concrecions establertes en la legislació de desenvolupament d'aquest precepte.

Més dificultats interpretatives planteja, però, la previsió que el personal del consorci ha de procedir exclusivament «d'una reassignació de llocs de treball de les administracions participants». Amb això sembla, doncs, que s'està prohibint la possibilitat que els consorcis gaudeixin de personal propi (sigui funcionari o laboral), sota l'objectiu últim de l'estalvi de despesa pública, en pro de l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera.

Ara bé, la LRSAL no regula el règim d'aquesta reassignació de llocs, com si donés per suposat que aquesta figura ja està prevista en la legislació general d'ocupació pública o en

l'ordenament laboral, cosa que no succeeix.²²² La intencionalitat exposada tindria sentit quan es constituís un nou consorci, amb independència de la dificultat pràctica per materialitzar-la per la via de la reassignació de llocs de treball i, més encara, per controlar-ne el compliment posteriorment. Però en el cas d'un consorci existent, perd tot el sentit parlar de reassignació de llocs de treball de les administracions integrants al consorci, perquè els llocs no existeixen en les seves relacions de llocs de treball; és diferent en el cas que s'assignin al consorci nous serveis o activitats que estan activades i dotades de personal en les administracions que en formen part.

En aquest context, cal tenir en compte que la disposició addicional tretzena de la LRSAL estableix una excepció al sistema de reassignació i permet que els consorcis constituïts abans de l'entrada en vigor de la Llei, que presten els serveis mínims a què es refereix l'article 26 de la LBRL, puguin seguir disposant d'empleats contractats pel mateix consorci, és a dir, no procedents de les administracions integrants per reassignació de llocs de treball.²²³

En tot cas, cal tenir present que les funcions pròpies dels llocs de secretaria, intervenció i tresoreria estan reservades a funcionaris d'administració local de caràcter nacional, en els termes regulats pel nou article 92 bis de la LBRL, introduït per la LRSAL. Respecte d'això, cal recordar que, tot i els dubtes que podia generar aquesta qüestió, la jurisprudència va aclarir que, en els consorcis locals, cal que aquestes funcions siguin desenvolupades per aquest tipus de funcionari, com succeeix en la resta d'entitats locals.²²⁴

7.5.2. El personal dels consorcis locals de Catalunya

Si atenem a les dades obtingudes en els qüestionaris, podem veure que la situació sobre el personal és molt diferent respecte a les mancomunitats. Aquí trobem consorcis de grans dimensions, amb pressupostos elevats. Sense entrar en aquestes altres variables, sí que ja es poden extreure algunes diferències importants respecte de les mancomunitats. Així, a partir de les dades sobre 55 consorcis, podem comprovar algunes d'aquestes magnituds, com els més de 3.000 treballadors del Consorci Sanitari Integral o els 1.400 del Consorci Corporació de Salut del Maresme i la Selva. Tot i la parcialitat de les dades, el contrast amb les mancomunitats és força evident, ja que en els 55 consorcis que han respost hi treballen més de 5.600 treballadors, enfront dels 350 de 35 mancomunitats. Cal presumir, a més, que la xifra és realment molt més gran, atès que una part important

222. Seguim aquí les reflexions de J. Mauri Majós en la seva ponència sobre el règim de personal dels consorcis en la LRSAL, desenvolupada a la Jornada sobre el Règim Jurídic dels Consorcis, que va tenir lloc a l'EAPC, els dies 17 i 18 de febrer de 2015. Tingui's en compte, però, que l'article 121 de la LRJSP sembla haver resolt aquests problemes interpretatius, eliminant la referència a aquesta reassignació de llocs de treball.

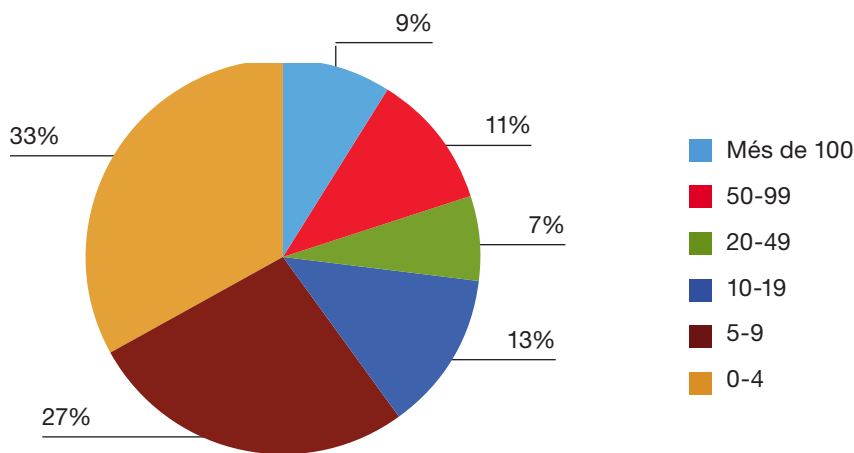
223. També en queden exceptuats els consorcis que s'ajustin al que estableix la DA 14a de la LRSAL, en la mesura que a aquests no se'ls aplica cap de les previsions de la nova DA 20a de la LRJPAC.

224. En particular, aquesta reserva per als consorcis ja estava clara després de la Sentència del Tribunal Suprem de 30 d'abril de 1999 (FJ 3) i la Sentència del Tribunal Suprem de 18 de setembre de 2001 (FJ 4 i 5).

dels grans consorcis de l'àrea metropolitana de Barcelona no han respost al qüestionari en aquest punt.

Tanmateix, com mostra el gràfic 19, no tots els consorcis responen a aquestes dimensions. Més aviat aquesta és una situació minoritària, ja que aquests consorcis conviuen amb altres de dimensions mínimes que fins i tot poden no disposar de personal propi. En particular, el 60 % dels consorcis compta amb menys de 10 treballadors, si bé un 20 % en té 50 o més. L'altre 20 % respon a una mida intermèdia entre 10 i 49 treballadors.

Gràfic 19. Personal al servei dels consorcis

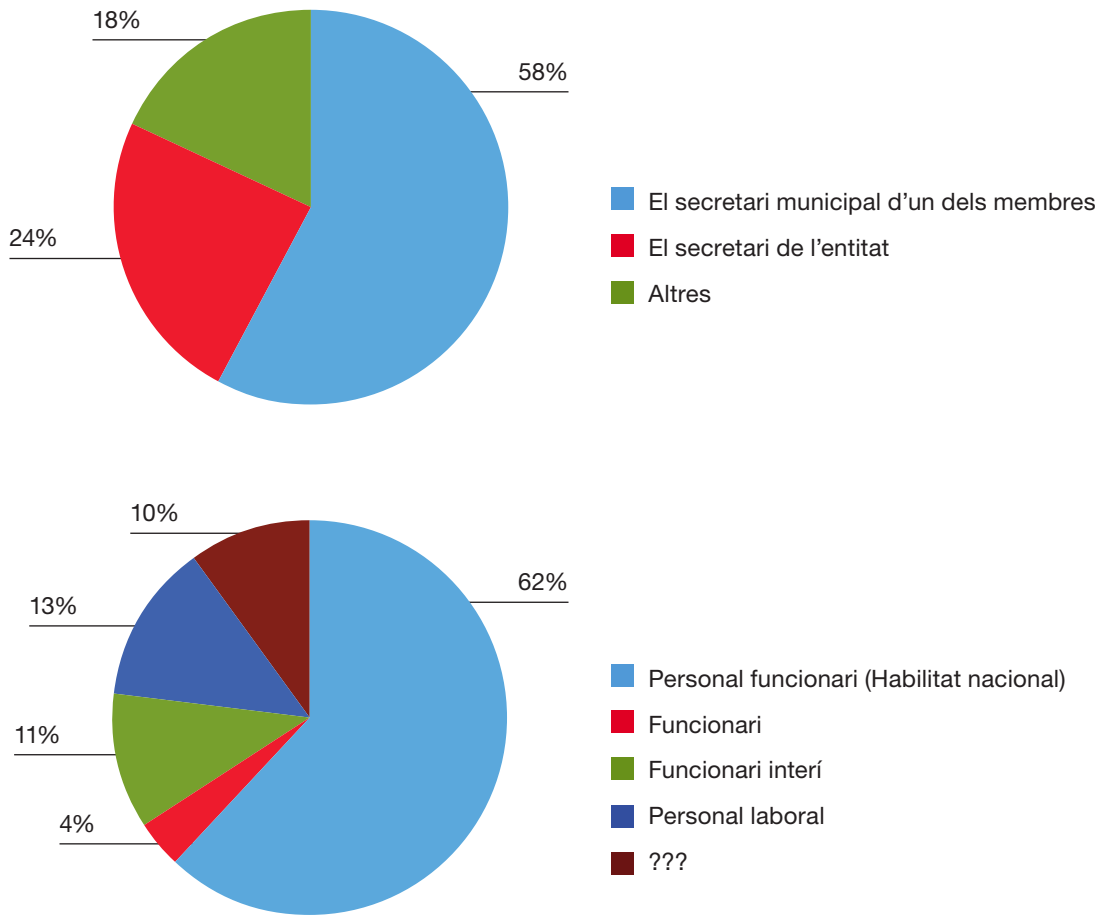


Font: elaboració pròpia.

En últim terme, l'examen de les dades i dels casos concrets permet advertir, com a hipòtesi, una altra conclusió en relació amb el personal del consorci. I és que disposar d'un nombre de treballadors elevat depèn sobretot del tipus de servei i, en concret, de la forma de gestió d'aquest servei (directa o indirecta) i no tant del pressupost. A major prestació directa de serveis, major nombre de treballadors del consorci.

Per concloure, exposem les dades relatives a l'exercici de les funcions de secretaria, intervenció i tresoreria en els consorcis locals. L'examen de les respostes obtingudes posa de manifest una certa precarietat en l'exercici d'aquestes funcions en els consorcis locals analitzats. Això es dedueix del fet que, com es veu en el gràfic 20, només el 24 % dels consorcis compta amb un habilitat propi, mentre que, en la gran majoria de casos, qui exerceix aquesta funció en el consorci l'acumula a la seva condició de secretari/interventor en algun dels municipis o entitats locals que integren el consorci. D'altra banda, tot i que, com mostra el gràfic 20, més d'un 60 % dels qui exerceixen aquestes funcions en el consorci són funcionaris d'habilitació nacional, també trobem altres casos en què el secretari és un altre tipus de funcionari, un funcionari interí o fins i tot personal laboral. En qualsevol cas, les xifres són similars a les vistes per a les mancomunitats.

Gràfic 20. Funcions de secretaria i intervenció en el consorci



Font: elaboració pròpia a partir de les dades del qüestionari.

8. El sistema de finançament dels consorcis

Arribem al final de l'exposició del règim jurídic dels consorcis locals i ens pertoca, de forma paral·lela al que hem fet amb les mancomunitats de municipis, fer un breu apunt sobre el seu règim economicofinancer. Deixant de banda, doncs, altres aspectes íntimament relacionats però que, per la seva especificitat, no podem tractar aquí (com ara el règim economicopressupostari i comptable o les noves regles d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera), considerem que tenen especial interès els aspectes sobre el seu finançament i, particularment, la delimitació de quins són els recursos del consorci local.²²⁵

225. Amb detall, sobre el règim economicofinancer, pressupostari i comptable dels consorcis, vegeu, tot i que anterior a la LRSAL, M. Petra SAIZ ANTÓN i J. Ramon SAGALÉS GUILLAMÓN, *Els consorcis i les fundacions participats pels ens locals*, Associació Catalana de Municipis, 2010.

El punt de partida no pot ser un altre novament que la potestat d'autoorganització del consorci, que suposa, segons hem vist ja, que han de ser els estatuts els que determinin les peculiaritats del règim economicofinancer del consorci local (art. 110.3 del TRRL, 39 del RSCL, 6.5 LRPAC, 271 del TRLMRLC i 316.1 del ROAS). Ara bé, pel que fa als recursos financers, tot i que amb uns certs problemes interpretatius, la insuficiència normativa en el camp legislatiu no és tanta com en altres àmbits.

En realitat, aquí el problema de fons és determinar si al consorci li són aplicables o no les disposicions de la Llei d'hisendes locals (Decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, TRHHLL), relatives a les «entitats locals supramunicipals» previstes en el capítol I del títol IV (art. 150-156), per regular els recursos de totes les entitats locals d'àmbit supramunicipal no incloses en l'article 3.1 de la LBRL. Respecte de l'aplicabilitat al consorci d'aquests preceptes, hi ha dues possibles posicions: una, més estricta, que advoqui per una interpretació literal, sota la qual s'entengui que el consorci no té (almenys no en la legislació bàsica, ni tampoc a Catalunya) la condició d'«entitat local» ni tampoc necessàriament de supramunicipal; o una segona interpretació, més flexible, que, atenent a la naturalesa jurídica local del consorci local i al fet que molts estatuts s'acostumen a remetre al TRHHLL, admeti l'aplicació dels citats preceptes al consorci local.

Si partim de la segona de les interpretacions, com ho fa bona part de la doctrina especialista,²²⁶ el consorci es pot finançar, com les mancomunitats, a través dels recursos previstos en els articles 151, 152 i 154 del TRHHLL. És a dir, el consorci local pot establir i exigir contribucions especials, taxes i preus públics i disposar, a més a més, de les aportacions realitzades pels municipis o altres entitats que l'integrin i determinades d'acord amb el que estableixen els estatuts del consorci. Finalment, i d'acord amb la remissió de l'article 150.2 del TRHHLL, en connexió amb l'article 2.1 del mateix text legal, també s'admet que el consorci local pugui comptar amb altres mitjans de finançament com ara ingressos procedents dels seu patrimoni i altre dret privat, subvencions, producte d'operacions de crèdit i multes i sancions en l'àmbit de les seves competències.²²⁷

A partir d'aquestes previsions legals, són, doncs, els estatuts els que han de concretar el sistema de finançament específic del consorci local. Des d'un punt de vista teòric, de l'exercici de la potestat d'autoorganització dels consorcis poden resultar fins a un total de tres tipus de consorci segons el model de finançament seguit.²²⁸ En primer lloc, es pot pensar en un sistema de finançament a través dels partícips (basat principalment en les aportacions dels membres del consorci, que poden consistir en diners o béns inventariables, i aquest és un model clarament indicat per als consorcis que tinguin per objecte

226. Per a tots, EVA NIETO GARRIDO, *El consorci administrativo*, op. cit., p. 184-185. També, FRANCISCO TOSCANO GIL, *Los consorcios metropolitanos*, op. cit., p. 97-102.

227. FEDERICO CASTILLO BLANCO, «Los consorcios administrativos: especial referencia a los consorcios de entidades locales en la legislación andaluza», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 42 (2001), p. 134.

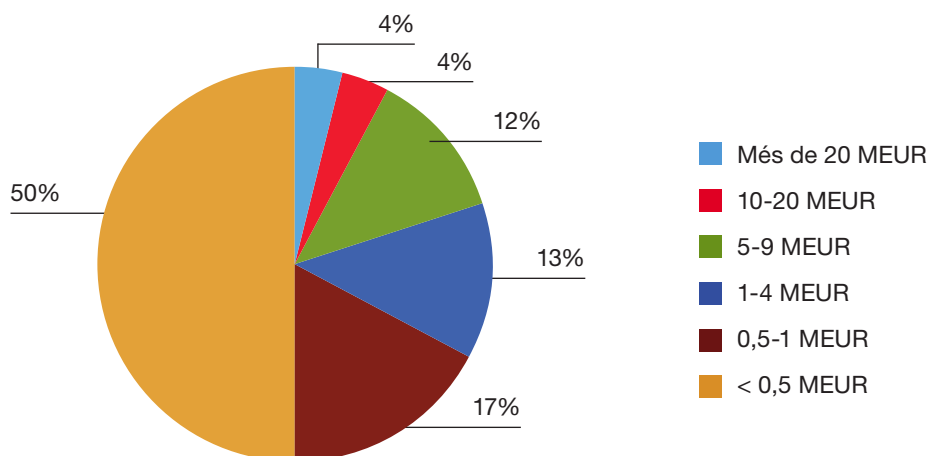
228. La classificació és de MANUEL TORIBIO LEMES, «El consorci local español», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 194 (1977), p. 366-367.

obres o serveis no productors d'ingressos); en segon lloc, un consorci amb un sistema de finançament autònom (nodrit dels ingressos de l'explotació, subvencions, contribucions especials o impostos percebuts pel consorci com a entitat local, de manera que es tracta d'un consorci que només tindria cabuda quan aquests ingressos poguessin cobrir tots els costos), i finalment, un sistema de finançament mixt (que és el sistema habitual i consisteix en la combinació dels dos anteriors).

Per acabar, presentem dues últimes dades derivades del nostre estudi que, si bé no són específicament sobre la configuració del sistema de finançament, sí que posen de manifest el pes econòmic del consorci local.

En primer lloc, les dades disponibles quant al pressupost dels consorcis (configurades per dues fonts diferents),²²⁹ tot i que no resulten del total de l'univers estudiat, sí que permeten donar una visió general, a mode de tendència, sobre el volum econòmic dels consorcis locals. Del gràfic 21 s'extreu que la meitat dels consorcis té un pressupost inferior al mig milió d'euros –conjuntament sumen 9,2 milions d'euros–, pressupost que superen un bon nombre de consorcis grans, com els més de 1.000 milions d'Autoritat del Transport Metropolità, els 49 de Turisme de Barcelona o els 20 del Consorci de la Costa Brava, entre d'altres. Comparativament amb les mancomunitats, els consorcis semblen comptar amb un major nombre de recursos. Cal no oblidar aquí la possible participació, en els consorcis, d'entitats privades (si bé aquestes no poden tenir ànim de lucre).

Gràfic 21. Pressupost dels consorcis



Font: elaboració pròpia a partir de les dades del qüestionari.

229. A través dels resultats del qüestionari hem pogut recollir el pressupost per a 2014 de 55 consorcis, informació que hem complementat amb els pressupostos declarats a la Direcció General d'Administració Local per altres consorcis, fins a arribar a 95.

Finalment, també comptem amb algunes dades addicionals que permeten afirmar que la rendició de comptes dels consorcis és molt baixa. Segons el Tribunal de Comptes,²³⁰ només el 35,8 % dels consorcis (95 de 265) han presentat els comptes de 2011, percentatge que baixa al 23,8 % dels consorcis (62 de 261) respecte als comptes de 2012, i puja al 36,3 % (91 de 251) respecte als comptes de 2013. Una possible explicació es troba en el fet que els inventaris de consorcis no estan ni de bon tros actualitzats, fet que provoca que alguns consorcis figurin com a *incomplidors* quan en realitat és probable que estiguin dissolts o sense operar. En qualsevol cas, les dades disponibles indiquen una actitud poc favorable a retre comptes.

230. www.rendiciondecuentas.es, a data 2 de març de 2015. S'ha de tenir en compte que no es tracta només dels consorcis locals, font principal a través de la qual hem construït aquest document. En qualsevol cas, mostra una tendència clara d'incompliment de l'obligació de rendició de comptes dels consorcis.

Capítol IV. Conclusions

Quina és la forma de gestió mancomunada dels serveis públics més eficient? Quina resulta preferible *a priori* des del punt de vista democràtic? I des del punt de vista de l'autonomia municipal? Aquestes, i moltes altres preguntes, són les que poden formular-se els gestors públics a l'hora d'enfrontar-se amb la difícil decisió d'escollir quina fórmula gestora concreta elegeixen per portar a terme una determinada actuació administrativa.

En aquest sentit, un dels objectius que ens vam proposar a l'inici de la nostra recerca fou no només ampliar el coneixement teòric de les diferents fórmules de col·laboració entre administracions públiques per a la prestació de serveis públics, sinó també proposar-ne una valoració crítica o comparació, amb la idea de facilitar als diferents operadors jurídics un coneixement més aprofundit de l'impacte i de les repercussions pràctiques de la utilització de cadascuna d'aquestes fórmules. És precisament aquesta comparació la que, una vegada examinats amb detall el règim jurídic de les mancomunitats de municipis i dels consorcis, volem realitzar ara en les pàgines finals següents.

De tota manera, abans d'iniciar aquest nou apartat creiem convenient fer una matisació important: les conclusions i valoracions que exposarem a continuació tenen un valor merament provisional. I és que, com ja hem mencionat al capítol II, les dificultats materials que ens hem trobat durant l'execució del treball (manca d'informació, inexactitud dels registres públics, etc.), així com la mateixa limitació temporal de la investigació, fan que les reflexions que farem a continuació hagin d'agafar-se simplement amb un valor indicatiu o tendencial.

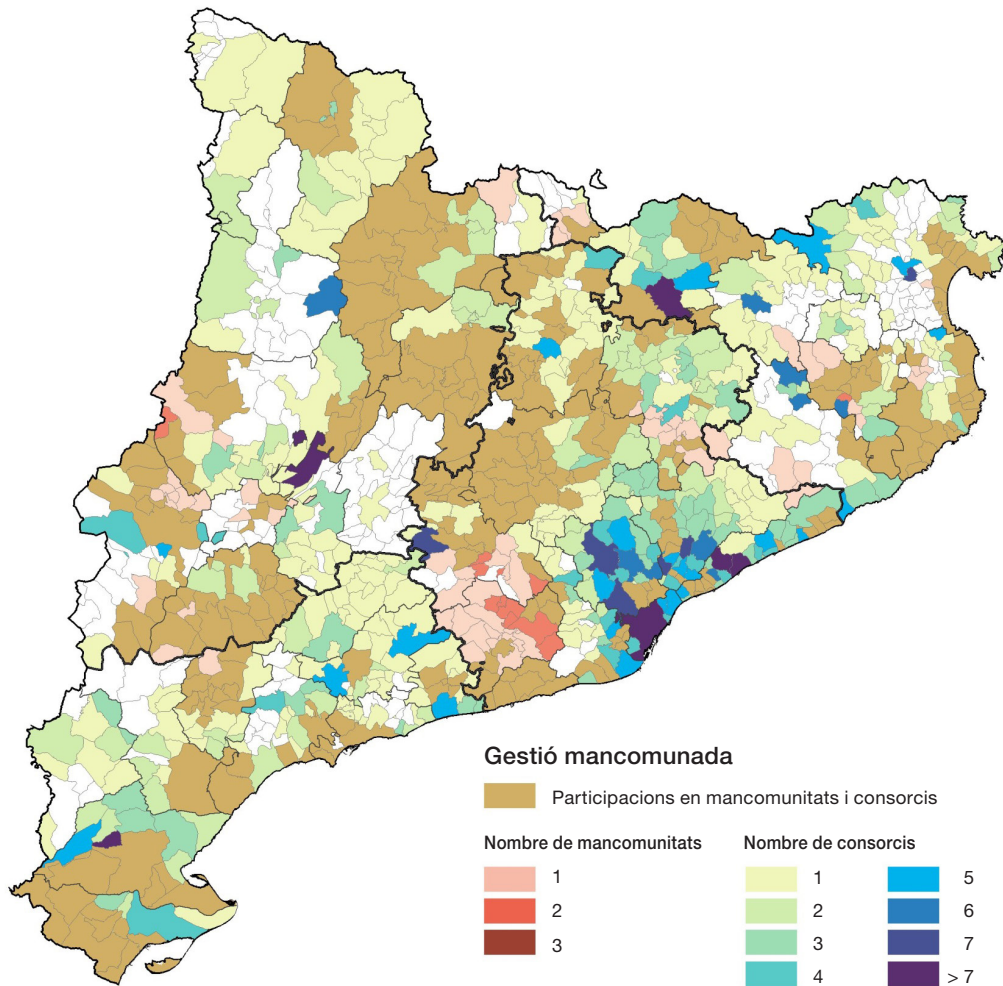
I. La implantació territorial de les formes de gestió mancomunada a Catalunya

La primera idea que creiem oportú que cal destacar és la notable implantació de les formes de prestació de serveis públics en l'àmbit supramunicipal a Catalunya. Com hem vist en els capítols anteriors, les mancomunitats de municipis i els consorcis són figures plenament consolidades, no només a l'ordenament jurídic català, sinó realment al conjunt del territori de la nostra comunitat autònoma.

De fet, si superposem l'àmbit territorial de mancomunitats de municipis i dels consorcis –tal com pot observar-se en el mapa 4– podem comprovar com gairebé la totalitat del territori de Catalunya es troba inclòs dintre d'una o altra forma de gestió mancomunada. A la vegada, pot constatar-se com, en àmplies zones del nostre territori –senyalades en color marró–, és freqüent que els municipis participin simultàniament tant en una mancomunitat com en un consorci. Cosa que també demostraria una convivència *pacífica* entre aquestes dues formes organitzatives –en aquest sentit, i malgrat que no puguem abordar-la en aquest

treball, se'ns obre una nova línia de recerca que podria anar dirigida a examinar els supòsits de duplicitat i concurrència competencial.²³¹

Mapa 4. Implantació formes de gestió mancomunada a Catalunya



Font: elaboració pròpia.

Al nostre entendre, aquesta és una constatació rellevant ja que, com dèiem en la introducció, abans de l'adopció de decisions dràstiques i traumàtiques en l'àmbit local –com la possible supressió de municipis o l'eliminació de competències municipals– els processos de reforma i modernització del govern local també poden implicar posar en valor aquestes formes de gestió mancomunada. En efecte, l'estalvi econòmic i la millora de l'eficàcia de

231. Malgrat que en desenvolupar el projecte de recerca també hem prestat atenció a aquesta problemàtica i hem recollit informació pràctica a aquest efecte –i hem arribat, fins i tot, a dibuixar algun mapa territorial sobre les duplicitats detectades–, el cert és que en no disposar d'un nombre de respostes significatiu, i com que no constitueix pròpiament l'objecte del nostre treball, finalment hem decidit no incloure aquest tema. Si bé, com indicàvem, creiem que constitueix una nova línia de recerca que cal seguir estudiant de cara als processos de racionalització de l'Administració pública.

l'Administració local –que ningú posa en dubte que són absolutament necessaris– no han de buscar-se, únicament i exclusivament, en la introducció de mesures restrictives de l'àmbit d'actuació municipal, sinó que també poden aconseguir-se mitjançant la prestació conjunta de determinats serveis per part de diferents municipis.

Com ja s'ha afirmat repetidament, a través d'aquestes fórmules d'actuació conjunta, els governs locals poden unir esforços i recursos no només per realitzar actuacions que, si no fos d'aquesta manera, i com a conseqüència de la seva minsa capacitat de gestió, potser no podrien realitzar de forma aïllada, sinó també per millorar la prestació d'aquells serveis que ja ofereixen als ciutadans, en termes de qualitat i/o eficiència.²³²

II. Criteris de valoració de les formes de gestió mancomunada

D'entre les diferents opcions disponibles, quina és la *millor* forma de gestió mancomunada dels serveis públics? Òbviament, respondre a aquesta pregunta en abstracte resulta molt difícil, no només perquè dependrà en bona mesura del servei o activitat a prestar, sinó també perquè són molts els criteris que es poden tenir en compte a l'hora de valorar les diferents formes de gestió mancomunada que hem estat analitzant. Fins i tot, més enllà de l'àmbit jurídic, aquestes formes gestores també podrien ser objecte d'una anàlisi econòmica, geogràfica, sociològica, etc.

En el nostre cas, però, ens conformarem a fer una comparació des d'un punt de vista jurídic, i destacarem aquells elements que defineixen la regulació de les diferents formes de gestió mancomunada. Des d'aquesta perspectiva, la confrontació entre les diferents fórmules de col·laboració que hem estudiat –en concret, entre mancomunitats de municipis i consorcis– la realitzarem a partir d'alguns dels principis generals que les caracteritzen i que en regeixen el règim jurídic. De manera que, en funció del grau amb el qual les diferents fórmules gestores maximitzin cadascun d'aquests principis, podrem establir una anàlisi comparativa entre elles i identificar en quina mesura l'adopció d'una o altra mesura potencia un o altre principi.

De ben segur que aquesta comparació, per si mateixa, no ens permetrà respondre a la pregunta que ens hem plantejat anteriorment. De tota manera, sí que contribuirà a fer que puguem presentar d'una manera visual i esquemàtica els criteris que resulten més o menys potenciats en la utilització de cadascuna d'aquestes figures; i en conseqüència, els diferents operadors jurídics podran disposar de majors elements racionals a l'hora d'adoptar les seves decisions.

232. MARCOS ALMEIDA CERREDA, «La cooperación entre Municipios: una posible alternativa a la reordenación de la planta local en España», *Istituzioni del Federalismo*, núm. 3 (2012), p. 606.

1. Principi de centralitat constitucional del municipi

El professor Velasco Caballero, a l'hora d'analitzar la planta local a Espanya i oferir-nos criteris per a la seva possible reforma, fa referència al principi de centralitat constitucional del municipi. Aquest autor considera, amb encert, que el municipi ocupa un paper central en l'ordenació territorial espanyola, de manera que la resta d'entitats locals hi giren necessàriament al voltant. Aquesta posició central derivaria, principalment, de la mateixa Constitució espanyola, que conté una opció primària i elemental en favor d'aquesta opció. En efecte, la Constitució no només defineix els municipis com un dels àmbits d'organització territorial necessaris de l'Estat (art. 140 de la CE), sinó que també, indirectament, regula les províncies com una simple «agrupació de municipis» (art. 141.1 de la CE).²³³

Partint, doncs, d'aquesta posició central del municipi, podríem considerar que la legitimitat dels altres tipus d'ens locals es pot definir o mesurar en funció de la seva posició respecte dels municipis. D'aquesta manera seran més o menys legítims en funció de la seva vinculació al municipi.

Des d'aquesta perspectiva, i si ens fixem en la seva *composició de les diferents formes de gestió mancomunada*, resulta evident que les mancomunitats, com a associacions constituïdes pels municipis –i únicament pels municipis–, són una institució més legítima –respecte al criteri de centralitat que estem avaluant– que no pas els consorcis. El fet que, com ja sabem, els consorcis es caracteritzin per la participació d'administracions públiques de diferent àmbit territorial i de persones juridicoprivades sense ànim de lucre pot difuminar la seva línia de connexió amb el municipi i el món local, i per això, en certa manera –i, òbviament, en funció dels subjectes concrets que participin realment en aquestes entitats–, els consorcis es podrien veure com una via d'ingerència d'altres poders públics en la prestació dels serveis públics locals.

En segon lloc, un altre indicador que ens pot servir per avaluar les diferents formes de gestió mancomunades amb relació al principi de centralitat del municipi és el relatiu a la *definició de les seves competències*. En aquest sentit, Velasco Caballero diu que com més acusada és la funció complementària o suplementària d'una determinada entitat respecte del municipi –entès aquest novament com a eix central de la planta local– major serà la seva legitimitat constitucional.²³⁴

Doncs bé, prenent en consideració aquest criteri, entenem que les mancomunitats de municipis podrien merèixer una valoració més positiva. Com ja hem exposat, aquestes s'han configurat tradicionalment com una associació voluntària de municipis per a la prestació en comú de serveis de la seva competència –conceptualització que, com hem examinat amb detall, es reforça encara més amb la nova regulació de la LRSAL. En aquest sentit,

233. FRANCISCO VELASCO CABALLERO, «La planta local de España: criterios para la toma de decisiones», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 4 (2010), p. 37.

234. FRANCISCO VELASCO CABALLERO, «La planta local de España...», *op. cit.*, p. 39.

la mancomunitat assumeix directament la tasca de substituir els municipis individualment considerats en l'exercici de determinades funcions o competències, per això el nexa d'unió de la mancomunitat i el municipi ens apareix de nou com un element definidor d'aquest tipus d'ens local.

En el cas dels consorcis, tot i que, com hem analitzat al capítol III, a vegades el seu àmbit d'actuació pot resultar plenament coincident amb el de les mancomunitats de municipis – com succeeix, per exemple, amb els consorcis dedicats a la gestió de residus o als serveis socials–, el fet que, junt amb els municipis, puguin participar-hi altres tipus d'administracions públiques, així com entitats privades sense ànim de lucre, provoca que les finalitats i competències que desenvolupen siguin més àmplies que les estrictament municipals.

Així doncs, com en el cas anterior, podríem entendre que els interessos propis d'aquests altres àmbits territorials o representatius d'interessos econòmics i socials devalua aquesta fórmula gestora des del punt de vista de la centralitat del municipi, i introdueix un element exogen al món local.

2. El principi democràtic

Un altre dels principis que podem prendre en consideració per avaluar les diferents fórmules de gestió en comú dels serveis públics locals és el principi democràtic. En aquest cas, prenem com a referència un concepte molt ampli de democràcia, com un principi estructural o organitzatiu, que considera la participació i el pluralisme com una font de legitimitat del poder públic.²³⁵ En aquest sentit, al simple efecte de la nostra valoració, és més legítim el tipus d'entitat pública que respon més directament al principi democràtic.

Des d'aquesta perspectiva, el primer element que podríem prendre com a referència per avaluar el caràcter democràtic de mancomunitats de municipis i consorcis seria el *caràcter representatiu dels seus òrgans de govern*. En aquest cas, però, com ja hem anat posant en relleu al llarg del treball, el fet que tant les mancomunitats com els consorcis locals tinguin un sistema de govern de caràcter indirecte –en el sentit que els seus òrgans de govern no els designen directament els ciutadans sinó de forma mediata les diferents entitats que hi participen– suposa una minusvàlua respecte d'altres formes de representació democràtica directa (com, per exemple, els municipis).²³⁶

Ara bé, sens perjudici d'aquest condicionant previ, i tenint en compte novament el paper central que té el municipi en el nostre ordenament jurídic, podem arribar a la conclusió que la forma de govern de les mancomunitats de municipis pot ser valorada més positivament que no pas la dels consorcis. En efecte, en el cas de les mancomunitats de municipis no

235. Manuel ARAGÓN REYES, «La eficacia del principio democrático» *Revista española de Derecho constitucional*, núm. 8 (setembre-desembre 1988), p. 34-35.

236. En aquest sentit, per exemple, FRANCISCO VELASCO CABALLERO, «La planta local de España...», *op. cit.*, p. 41, i Àngel SÁNCHEZ BLANCO, *Organización intermunicipal*, Madrid, Ed. Iustel, 2006, p. 198-200.

només es garanteix plenament el caràcter representatiu dels seus òrgans de govern (art. 116.3 del TRLMRLC), sinó que, a més, aquests estan formats directament per càrrecs electes que representen els diferents ajuntaments associats. En alguns casos, fins i tot –com hem vist en el capítol III– la participació del municipi es reserva al seu màxim representant polític, l'alcalde; i en d'altres, les normes estatutàries imposen als òrgans plenaris de les mancomunitats una representació proporcional als diferents grups polítics municipals. En la nostra opinió, aquestes exigències permeten aportar un grau mínim de pluralisme i legitimitat democràtica a aquestes fórmules gestores concretes.

En el cas dels consorcis, en canvi, la participació en el seu si de persones juridicoprivades sense ànim de lucre rebaixa la legitimitat democràtica dels seus òrgans de govern. En la nostra opinió, la participació de persones no electes en el govern del consorci –per molt que puguin representar certs interessos locals– introdueix un element privatiu que limita la línia de connexió i responsabilitat d'aquests òrgans de govern amb els ciutadans.

Igualment, la possible participació en el si del consorci d'altres administracions públiques territorials –com hem vist, especialment de les comarques, les províncies o l'administració autonòmica– tampoc no contribueix a millorar la seva legitimitat democràtica, ja que ni unes ni altres gaudeixen de legitimitat democràtica directa. A la vegada que, a diferència del que succeeix amb les mancomunitats de municipis, hem vist com la nova regulació dels consorcis introduïda per la LRSAL –en particular, per la disposició addicional dotzena de la LBRL– en limitar el nombre de representants en els seus òrgans de govern, planteja el dubte sobre si és possible l'existència de membres sense representació.

De fet, aquest menor pes representatiu dels consorcis també es reflecteix en la seva pròpia estructura organitzativa, on, com hem exposat, junt amb els òrgans plenaris, de caràcter representatiu, està més generalitzada l'existència d'un aparell administratiu de caràcter executiu –amb la denominació de gerent o director. Així, mitjançant l'atribució de la gestió ordinària del consorci a un òrgan de caràcter tècnic i professional, d'una banda s'evita una excessiva politització en la seva actuació i, de l'altra, es garanteix el seu funcionament més àgil.

Sens perjudici de l'anterior, hem de tenir present que el caràcter democràtic d'una determinada institució no deriva només de la forma de provisió dels seus òrgans de govern, sinó que també pot dependre d'altres elements, en especial, de la *forma d'adopció dels seus acords*. En aquest cas, podem entendre que serà més democràtica l'entitat que opti per un sistema decisor que permeti integrar el major nombre de membres que formen part d'aquesta organització.

Des d'aquesta perspectiva, i amb les dades que hem pogut recollir en la nostra recerca, el cert és que resulta difícil establir diferències significatives entre el funcionament de les mancomunitats de municipis i dels consorcis. Com hem exposat en el gràfic 10 i en el gràfic 17, malgrat les petites variacions que hi poden haver, tant els uns com els altres opten generalment per un sistema decisor de caràcter majoritari, amb l'establiment de majories qualificades per adoptar determinats acords –especialment els que tenen més transcen-

dència, com l'admissió de nous membres o la modificació dels estatuts. Així, l'adopció d'acord per consens o unanimitat té en ambdós tipus de tècniques gestores un caràcter merament secundari.

3. Principi d'eficàcia

El principi d'eficàcia ve recollit expressament pel nostre text constitucional (art. 103.1 de la CE) com un dels principis d'organització i funcionament de l'Administració pública. En efecte, l'eficàcia es configura com un atribut general o una càrrega per a l'Administració, com a instrument al servei de l'interès general, que implica no només assegurar la idoneïtat organitzativa de cadascuna de les diferents estructures administratives existents al nostre ordenament jurídic, sinó també assegurar l'exercici correcte de les seves funcions de cara a l'obtenció d'un resultat coherent i efectiu.²³⁷

Des d'un punt de vista general i abstracte, podem entendre que tant els consorcis com les mancomunitats de municipis són institucions dirigides directament a la consecució d'aquests objectius d'eficàcia i servei a l'interès general. En efecte, mitjançant l'associació de diferents municipis, o d'aquests amb altres administracions públiques territorials i persones privades sense ànim de lucre, es pretén aprofitar millor els recursos humans i materials disponibles, i sumar esforços en la consecució d'uns mateixos objectius públics. Per tant, mancomunitats i consorcis se'ns presenten com a instruments dirigits, principalment, a millorar l'organització i el funcionament de la gestió administrativa ordinària en l'àmbit local i, en definitiva, a oferir una millor prestació dels serveis als ciutadans.

Ara bé, tot i partint d'aquestes consideracions generals, sí que podem establir alguna diferència en la valoració d'aquestes dues fórmules orgàniques de col·laboració en relació amb la seva eficàcia. Seguint novament Velasco Caballero, podem afirmar que un dels principals indicadors per mesurar l'eficàcia de l'actuació d'una determinada entitat pública podria trobar-se en la *rellevància social de les finalitats o serveis* que se li encarreguen. Així, com major és la rellevància social d'una funció administrativa, més valuosa és, en termes d'eficàcia, l'entitat pública que la realitza.²³⁸

Certament, en la nostra recerca, no disposem de dades empíriques que ens permetin contrastar la percepció ciutadana sobre la utilitat dels consorcis i les mancomunitats de municipis. Tot i així, segons el nostre parer, el tipus de serveis que presten les mancomunitats de municipis podrien merèixer una major valoració des del punt de vista social. Com

237. La importància d'una actuació eficaç per part de l'Administració pública ha estat destacada, entre molts altres, per Luciano PAREJO ALFONSO, *Eficacia y Administración. Tres Estudios*, Madrid INAP, 1995; Enrique LÓPEZ GONZÁLEZ, «Una aproximación de la Ciencia de la Administración al análisis conceptual del principio de eficacia como guía reacción de la Administración Pública», *Documentación Administrativa*, núm. 218-219 (1989), p. 67-96, o Luis ORTEGA ÁLVAREZ, «El reto dogmático del principio de eficacia», *Revista de Administración Pública*, núm. 133 (1994), p. 7-16.

238. FRANCISCO VELASCO CABALLERO, «La planta local de España...», *op. cit.*, p. 45.

hem exposat anteriorment –vegeu taula 4–, les mancomunitats es constitueixen normalment per la prestació de serveis públics municipals de caràcter obligatori (com, per exemple, la gestió de residus o l'abastament d'aigües). Per tant, es tracta de funcions amb un alt valor per a la ciutadania, ja que en molts casos es configuren com serveis indispensables per a la vida diària dels veïns.

Per contra, com hem vist a la taula 11, les competències que gestionen els consorcis es refereixen, principalment, a altres activitats o serveis públics, que no tenen aquest caràcter indispensable des del punt de vista social. A la vegada, aquests són serveis que poden ser prestats acumulativament per altres administracions públiques –com succeeix amb la promoció del turisme, el desenvolupament econòmic o l'activitat museística–, fet que, òbviament, també dilueix la seva rellevància social per a una determinada comunitat local. De fet, la concurrència de diferents entitats per a la satisfacció d'unes mateixes finalitats podria valorar-se com una expressió de la irracionalitat o ineficiència en la satisfacció de l'interès general.

Ara bé, de forma complementària a l'anterior, per avaluar aquestes institucions des del punt de vista de l'eficàcia podem referir-nos també a l'*amplitud de les seves finalitats*. En aquest cas, el punt de partida podríem situar-lo en la constatació que, habitualment, els consorcis persegueixen una funció més acotada o especialitzada, enfront de la pluralitat de finalitats que persegueixen les mancomunitats de municipis.²³⁹ Aquest fet, contràriament al que mencionàvem en el paràgraf anterior, no només permet una més fàcil identificació i avaluació de les seves finalitats per part dels ciutadans, sinó que, sobretot, permet generar una major especialització funcional, que pot redundar en una millor prestació de determinats serveis públics en l'àmbit supramunicipal.²⁴⁰

Al mateix temps, la possible participació d'agents socials i econòmics en la composició del consorci també podria veure's com un element per millorar-ne l'eficàcia. En la mesura que la voluntat del consorci estaria configurada –també– per aquestes instàncies privades, podríem considerar que estaria en millors condicions d'incloure les seves demandes en la gestió supramunicipal.

239. Anteriorment, ja hem posat en relleu com, en ocasions, l'estudi dels estatuts de les mancomunitats pot revelar una important dissociació entre la seva definició legal (art. 4.1 de la LBRL) com a entitat lligada a la prestació d'obres i serveis determinats de competència municipal, i la seva configuració real com una entitat amb uns objectius plurals, lligada a finalitats més àmplies de desenvolupament social i econòmic del territori en què s'emmarca. Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, «Artículo 44», a Manuel REBOLLO PUIG (dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora...*, op. cit., p. 1045-1046.

240. En aquest sentit, s'expressen també Font i Parrado en considerar que, a diferència dels consorcis, entre el binomi eficàcia de gestió - eficàcia democràtica, les mancomunitats de municipis han optat clarament per la primera. Javier FONT i Salvador PARRADO Díez, «Eligiendo socios en la Administración municipal: los consorcios y las mancomunidades» [en línia], *Cuadernos de Gobierno y Administración*, Universidad Rey Juan Carlos, núm. 3, 2000. http://www.uned.es/113016/equipo%20docente/cv-parrado_archivos/documento%2025%20-%20urjc%202000.pdf [Consulta: 5 abril 2015].

Finalment, un tercer indicador que podem utilitzar per mesurar l'eficàcia d'aquestes institucions és el que fa referència a la *idoneïtat material de cadascuna per al compliment de les finalitats* que li atribueix l'ordenament. Aquest nou valor tindria en compte la relació de la capacitat real de gestió d'aquestes entitats en relació amb les seves competències. En aquest sentit, tot i que, com ja hem indicat, els resultats dels qüestionaris no són excessivament significatius, de la taula 4 –referida a les mancomunitats– i de la taula 11 –referida als consorcis– podem comprovar com tant les unes com els altres recorren habitualment a la gestió indirecta dels serveis que tenen atribuïts. Com ja hem mencionat en el nostre treball, aquesta externalització de les seves funcions, en la nostra opinió, resultaria criticable en tant que mancomunitats i consorcis es configuren com a entitats instrumentals, creades, específicament, per a una millor prestació dels serveis públics que se'ls assignen.

En qualsevol cas, tenint en compte els costos d'informació i de transició de l'establiment que suposaria la gestió indirecta, podríem considerar que les mancomunitats de municipis resultarien més eficaces en si mateixes, atès que reflecteixen una menor utilització de les formes gestores indirectes. En efecte, independentment dels beneficis econòmics que, posteriorment, es puguin obtenir amb el recurs al mercat per la provisió dels serveis, la no-assumpció de la seva prestació de forma directa per l'entitat pública que la té atribuïda reflectiria una menor capacitat real de gestió i, en conseqüència, una significativa pèrdua de control sobre el servei i una major dependència respecte del proveïdor.

4. Flexibilitat en el seu règim jurídic

Finalment, un darrer element que podem prendre en consideració a l'hora de contraposar aquestes dues fórmules orgàniques de prestació de serveis públics locals el podríem trobar en l'anàlisi de la flexibilitat en el seu règim jurídic. En aquest sentit, com veurem a continuació, creiem que, des d'un punt de vista ampli, podríem afirmar que el consorci és una tècnica més flexible que no pas les mancomunitats de municipis, si bé l'aprovació recent de la LRSAL, com ja hem anat veient, ens obliga a matisar aquesta afirmació inicial.

En aquest cas, el primer indicador que podem utilitzar per comprovar-ho és el relatiu al seu *procediment de constitució*. Com ja hem exposat, tant les mancomunitats de municipis com els consorcis es configuren com a instruments de caràcter associatiu i voluntari. De manera que la seva creació deriva directament de la decisió de les entitats públiques que pretenen participar-hi i no de la voluntat del legislador estatal o autonòmic. En aquest sentit, doncs, ambdues figures podrien tenir una valoració semblant perquè s'emmarquen fàcilment en el reconeixement de la potestat d'autoorganització que s'atribueix als ens locals en exercici de la seva autonomia.

Igualment, en ambdós supòsits es limita notablement la intervenció d'altres àmbits de govern no locals en el seu procediment de creació –per exemple, de les comarques i de la Generalitat catalana– que es limita essencialment a la comprovació de la legalitat de les seves normes reguladores. Per tant, de nou, en aquest punt la valoració de mancomunitats i consorcis no hauria de ser gaire diferent.

Ara bé, més enllà d'aquestes idees generals, si prenem com a referència el seu procediment de constitució, veurem que aquest presenta diferències notables que poden modular l'avaluació d'aquestes entitats des del punt de vista de la seva flexibilitat. En efecte, podem recordar com, en el cas de les mancomunitats de municipis, els principals tràmits per a la seva creació estan fixats, amb cert detall, al TRLMRLC (art. 117-120). Aquesta norma, com estudiàvem al capítol III, regula un procediment força complex –que limita el marge d'actuació municipal–, ja que no només exigeix majories absolutes per tal que els municipis aprovin definitivament la seva participació en la mancomunitat, sinó que prèviament exigeix que tingui lloc una assemblea constituent amb la participació de *tots* els regidors de *tots* els municipis interessats (art. 118.2 del TRLMRLC).

En canvi, el procediment de constitució dels consorcis ha estat, tradicionalment, molt més àgil. Tot i que és cert que el ROAS preveu algun tràmit procedimental específic per tal de formalitzar el consorci –exigeix, per exemple, la majoria absoluta dels membres de la corporació per aprovar els estatuts (art. 313.2 del ROAS)–, la veritat és que la regulació d'aquest procediment ha estat bastant més oberta i flexible que el que es preveu per a les mancomunitats municipals. Tanmateix, en aquest punt hem de tornar a recordar el que ja hem mencionat al llarg de la nostra exposició en el sentit que la LRSAL ha limitat, de forma notable, aquesta aparent flexibilitat.

Tal com s'ha dit, amb la nova redacció de l'article 57 de la LBRL la constitució dels consorcis només és possible si millora l'eficiència de la gestió pública, s'eliminen duplicitats administratives i es compleix amb la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. A la vegada, com ja sabem, la LRSAL preveu el caràcter subsidiari dels consorcis respecte d'altres fórmules de cooperació administrativa, en afegir que la constitució d'un consorci només pot tenir lloc quan aquesta cooperació no pugui formalitzar-se a través d'un conveni i sempre que, en termes d'eficiència econòmica, aquella permeti una assignació més eficient dels recursos públics.

Segonament, la major flexibilitat dels consorcis es plasmaria no només en el procediment de constitució sinó també en la *regulació de la seva organització i el seu funcionament*. En aquest cas, com hem exposat anteriorment, cal partir de la constatació que la nostra legislació administrativa determina molt poc el règim jurídic dels consorcis, i habilita un ampli espai de llibertat als subjectes que hi participen perquè el configuren a través dels seus estatuts. En el cas de les mancomunitats de municipis, tot i que el marge de què disposen els municipis per configurar el seu règim jurídic també és molt notable, el cert és que la legislació catalana de règim local en predetermina, en major mesura, el contingut i hi introdueix majors limitacions.

En aquest sentit, per exemple, la capacitat de les mancomunitats per autoorganitzar-se seria menor que la dels consorcis, en la mesura que l'article 49 del mencionat Decret 244/2007, de 6 de novembre, ja en fixa una estructura administrativa mínima; d'altra banda, el procediment de creació o modificació dels seus estatuts resulta no només més complex, sinó que ve predeterminat normativament en major mesura que no pas en el cas dels consorcis, on és suficient l'acord de les entitats consorciades (art. 313 del ROAS).

Igualment, podem entendre que la limitació de l'àmbit subjectiu de les mancomunitats, previstes únicament i exclusivament pels municipis, i amb les limitacions territorials que exposàvem en el capítol III, també constitueixen un dèficit d'aquestes en relació amb el valor de la flexibilitat.

En canvi, el caràcter obert amb què es defineixen els consorcis locals, que permet integrar tant administracions públiques de diferents àmbits territorials com, fins i tot, persones privades sense ànim de lucre (art. 87.1 de la LBRL), configura organitzacions molt més heterogènies, i modulables als diferents interessos que s'hi representen. De fet, com dèiem, podríem considerar que els consorcis són un instrument que responen millor a les demandes dels agents socials i econòmics que no pas les mancomunitats, en la mesura que permeten la possibilitat que hi participin aquests agents privats com a membres de ple dret.

III. Quadre comparatiu de les formes de gestió mancomunada de serveis públics en l'àmbit supramunicipal a Catalunya

Arribats a aquest punt, és el moment de cloure ja el nostre treball. Per fer-ho, creiem oportú sintetitzar, de forma gràfica, les principals conclusions a les quals hem pogut arribar gràcies a l'anàlisi teòrica i pràctica de les mancomunitats de municipis i dels consorcis. De ben segur que aquestes no resoldran tots els dubtes que poden plantejar-se'ns a l'hora d'optar per una tècnica gestora concreta. Ara bé, com apuntàvem fa un moment, creiem que sí que poden contribuir a aportar més elements sobre quines són les implicacions o les conseqüències que es deriven de cadascuna d'elles.

| Principi | Mancomunitats de municipis | Consortis |
|--------------------------|--|---|
| Centralitat del municipi | Composició exclusivament municipal | Composició heterogènia |
| Principi democràtic | Representants electes | Representants no necessàriament electes |
| | Sistema de representació paritari | Sistema de representació paritari i ponderat (existència de supòsits de no-representació) |
| | Aprovació acords per majoria | Aprovació acords per majoria |
| Principi d'eficàcia | Prestació serveis mínims obligatoris (socialment rellevants) | Serveis de menor rellevància social |
| | Objecte plural | Objecte especialitzat |
| | Preferència per la gestió directa | Preferència per la gestió indirecta |
| Principi de flexibilitat | Procediment de constitució rígid | Procediment constitució flexible |
| | Constitució voluntària | Constitució condicionada (post-LRSAL). |
| | Regulació heterònoma | Regulació autònoma (ante-LRSAL) |

Bibliografia

ALBI CHOLVI, Fernando. *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*. Madrid: Ed. Aguilar, 1960.

ALMEIDA CERREDA, Marcos. «La cooperación entre Municipios: una posible alternativa a la reordenación de la planta local en España». *Istituzioni del Federalismo*, núm. 3 (2012), p. 599-638.

ALMEIDA CERREDA, Marcos (dir.). *Las medidas de racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*. Madrid: Civitas - Thomson Reuters, 2015.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar. *Concepto de servicio público y bases de su régimen jurídico*. Madrid: Universidad Complutense, 1975.

ATIENZA, Manuel. *Tres lecciones de Teoría del Derecho*. Madrid: Editorial Club Universitario, 2000.

BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción. «Artículo 44». A: REBOLLO PUIG, Manuel (dir.). *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*. València: Ed. Tirant lo Blanch, 2007.

— «Fórmulas asociativas de prestación de servicios supramunicipales: la comarca, las mancomunidades de municipios y los consorcios». *Revista de Estudios Locales. CUNAL*, núm. 81 (2005), p. 56-69.

— «Los conceptos de mancomunidades y consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones». *Administración de Andalucía: Revista andaluza de Administración Pública*, núm. 45 (2002), p. 81-120.

BOIX PALOP, Andrés. «Objetivos y realidad de la reforma local. Insuficiencias y concreción práctica de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local». A: FONT LLOVET, Tomàs; GALÁN GALÁN, Alfredo (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2013*. Barcelona: Institut de Dret Públic: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 89-127.

CANALS AMETLLER, Dolors. «La aplicación de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, a las Administraciones Públicas de Cataluña en el marco de un sistema institucional autonómico». A: FONT LLOVET, Tomàs; GALÁN GALÁN, Alfredo (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2010*. Barcelona: Institut de Dret Públic: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011, p. 291-316.

CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio. «El consorci d'aigües de Tarragona». A: PÉREZ MORENO, Alfonso (coord.). *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*. Vol. 2. Madrid: Civitas, 1994.

CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio; NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar. *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local*. Madrid: La Ley: El Consultor de los Ayuntamientos, 2014.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis. «Autoorganización autonómica y entidades locales». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 270 (abril-juny 1996), p. 305-326.

CASTILLO BLANCO, Federico A. «Los consorcios de entidades locales: análisis y valoración de la nueva legislación de régimen local». *Revista de Administración Pública*, núm. 124 (1991), p. 397-416.

— «Los consorcios administrativos: especial referencia a los consorcios de entidades locales en la legislación andaluza». *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 42 (2001).

— «La nueva regulación de los consorcios públicos: interrogantes y respuestas sobre el régimen jurídico de su personal». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100 (2014), p. 887-920.

CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio. «Las mancomunidades de municipios tras la LRSAL». A: CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio; NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar (dir.). *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local*. Madrid: La Ley: El Consultor de los Ayuntamientos, 2014, p. 265-300.

COSCULLUELA MONTANER, Luis. *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*. Navarra: Civitas - Thomson Reuters, 2012, 23a ed.

CUÉTARA MARTÍNEZ, Juan Miguel de la. *Introducción a los servicios locales. Tipos de prestación y modalidades de gestión*. Madrid: INAP, 1991.

CUÉTARA MARTÍNEZ, Juan Miguel de la; ARIÑO ORTIZ, Gaspar; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis. *El nuevo servicio público*. Madrid: Marcial Pons, 1997.

DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. (coord.). *Reforma del régimen local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*. Pamplona: Aranzadi: Cizur-Menor, 2014.

ESCRIBANO COLLADO, Pedro. «Los estatutos de las mancomunidades y consorcios legales: principios informadores y contenido legal (I)». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 288 (gener-abril 2002), p. 109-132.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. «El régimen normativo de las mancomunidades municipales». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 37 (1993), p. 85-167.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. «La potestad local de autoorganización: contenido y límites». A: MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.). *Tratado de Derecho Municipal*. Tom II. Madrid: Ed. Iustel, 2011, p. 1467-1495, 3a ed.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón. *Entre el Derecho y la Política (Escritos dispersos de un jurista independiente)*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos, 1987.

— «Del servicio público a la liberalización. Desde 1950 hasta hoy». *Revista de Administración Pública*, núm. 150 (setembre-desembre 1999), p. 57-74.

FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ, Luis Carlos. «La nueva reforma local en relación a los servicios públicos y el régimen de intervención en las actividades de los ciudadanos». A: QUINTANA LÓPEZ, Tomás (dir.). *La reforma del Régimen Local*. València: Ed. Tirant lo Blanch, 2014, p. 167-242.

FONT I LLOVET, Tomàs (dir.). *Les tècniques de cooperació intermunicipal i la seva reforma*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2012. (Elements de Debat Territorial)

FONT I LLOVET, Tomàs. «La reconstrucción jurídica de la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los estatutos». A: FONT LLOVET, Tomàs; GALÁN GALÁN, Alfredo (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2003*. Barcelona: Institut de Dret Públic: Fundació Democràcia y Gobierno Local, 2004, p. 13-44.

FORCADELL ESTELLER, Xavier; SABATÉ VIDAL, Josep Maria (coord.). *La reforma local. Reptes i oportunitats davant dels projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2013.

GALÁN GALÁN, Alfredo. «El sistema de administraciones públicas de Cataluña». A: TORNOS MAS, Joaquín (coord.). *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña*. Madrid: Ed. Iustel, 2011, p. 135-189.

— *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*. Madrid: Fundació Democràcia y Gobierno Local, 2012.

— «El nuevo régimen de los consorcios: la controvertida obligación de adscripción». *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 8 (2014), p. 86-104.

GALÁN GALÁN, Alfredo; GRACIA RETORTILLO, Ricard. «Estatuto de Autonomía de Cataluña, Gobiernos Locales y Tribunal Constitucional». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals (REAF)*, núm. 12 (març 2011), p. 237-301.

GALINDO CALDES, Ramón. *Les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2014.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. «La actividad industrial y mercantil de los municipios». *Revista de Administración Pública*, núm. 17 (maig-agost 1955), p. 87-138.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo I*. Madrid: Civitas, 2002, 11a ed.

GARCÍA RUBIO, Fernando. *La organización administrativa de las fórmulas de gestión directa de los servicios públicos locales*. Madrid: La Ley: El Consultor de los Ayuntamientos, 2011.

GARRIDO FALLA, Fernando. «El concepto de servicio público en el Derecho español». *Revista de Administración Pública*, núm. 135 (setembre-desembre 1994), p. 7-36.

GERRING, John. *Social Science Methodology: A Critical Framework*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, Carlos. *Los convenios interadministrativos de los entes locales*. Madrid: Ed. Montecorvo, 2002.

GRACIA RETORTILLO, Ricard. «La articulación competencial del gobierno local supramunicipal en el Estado autonómico». Barcelona: Universitat de Barcelona, 2014 [tesi doctoral inèdita].

— «Las provincias». A: ALMEIDA CERREDA, Marcos (dir.). *Las medidas de racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*. Madrid: Civitas - Thomson Reuters, 2015, p. 175-228.

GRACIA RETORTILLO, Ricard; VILALTA REIXACH, Marc. «Las relaciones interadministrativas de las administraciones públicas de Cataluña». A: TORNOS MAS, Joaquín (coord.). *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas de Catalunya*. Madrid: Ed. Iustel, 2012, p. 663-718.

GREGORIO MARTÍNEZ, Miguel. «Las entidades locales menores tras la LRSAL». *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5 (2014), p. 570-574.

GRIFO BENEDICTO, M. Amparo. *Las entidades locales y las relaciones interadministrativas*. Madrid: Ed. Iustel, 2009.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. «La posición institucional de las diputaciones provinciales a partir de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local». *Diario del Derecho Municipal*, Ed. Iustel (13 gener 2014).

— «¿“Réquiem” por los consorcios? Notas sobre el nuevo régimen jurídico de los consorcios tras la LERSAL». Publicat al blog www.estudiconsultoria.com, 7 de juny de 2014 [Consulta: 14 abril 2015].

— *Vademecum sobre la Llei de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya, 2014.

JORDANA DE POZAS, Luis. «Ensayo de una teoría de fomento en el Derecho Administrativo». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48 (1949), p. 41-54.

KONINCKX FRASQUET, Amparo. «De nuevo sobre los consorcios». A: DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. (coord.). *Reforma del régimen local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*. Pamplona: Aranzadi: Cizur-Menor, 2014.

KONINCKX FRASQUET, Amparo; ALONSO MAS, M. José. «Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales». A: DOMINGO ZABALLOS, M. J. (coord.). *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*. Pamplona: Aranzadi: Cizur-Menor, 2014.

LAGUNA DE PAZ, José Carlos. *Servicios de interés económico general*. Navarra: Civitas - Thomson Reuters, 2009.

LARENZ, Karl. *Metodología de la Ciencia del Derecho*. Barcelona: Ed. Ariel Derecho, 2001, 2a ed.

LÓPEZ PELLICER, José Antonio. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Vol. 2. Tom I. Murcia: Diego Martín Librero, 2004, 2a ed.

LLISET BORRELL, Francisco. *Manual de Derecho Local*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos, 2001, 3a ed.

MALARET I GARCÍA, Elisenda. *Público y privado en la organización de los Juegos de Barcelona 1992*. Madrid: Civitas, 1993.

— «Servicios públicos, funciones públicas, garantía de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto». *Revista de Administración Pública*, núm. 145 (gener-abril 1998), p. 49-88.

MALARET I GARCIA, Elisenda; MARSAL FERRET, Marc. *Las fundaciones de iniciativa pública: un régimen jurídico en construcción. La singularidad de las fundaciones locales*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 2005.

MARTÍN HUERTA, Pablo. *Los convenios interadministrativos*. Madrid: INAP, 2000.

MARTÍN MATEO, Ramón. «El gobierno municipal». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 227 (1985), p. 409-430.

— *Entes locales complejos. Mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*. Madrid: Ed. Trivium, 1987.

— «Los consorcios. Una institución en auge». *Revista de Administración Pública*, núm. 129 (1992), p. 7-18.

MARTÍN QUERALT, Juan. «La participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas». A: MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.). *Tratado de Derecho Municipal*. Tom IV. Madrid: Ed. Iustel, 2011, p. 4095-4140, 3a ed.

MARTÍN REBOLLO, Luis. «De nuevo sobre el servicio público: planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica». *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102 (gener-desembre 1983), p. 2471-2542.

MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, José Luis. *Los consorcios en el Derecho español: (análisis de su naturaleza jurídica)*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1974.

— «Liberalización y simplificación administrativa». A: FONT LLOVET, Tomàs; GALÁN GALÁN, Alfredo (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2013*. Barcelona: Institut de Dret Públic: Fundació Democràcia y Gobierno Local, 2014, p. 151-201.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis. *Los servicios públicos locales*. Barcelona: Ed. Bayer Hnos., Barcelona, 2007.

— «Els serveis públics locals (I): Introducció i prestació directa». A: GIFREU I FONT, Judith; FUENTES GASÓ, Josep Ramon (dir.). *Règim jurídic dels Governos Locals de Catalunya*. València: Ed. Tirant lo Blanch, 2009, p. 585-649.

— «Procesos de extinción, separación y reestructuración de las personificaciones instrumentales locales en un contexto de crisis económica. Especial referencia al caso de Cataluña». A: FONT LLOVET, Tomàs; GALÁN GALÁN, Alfredo (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2011*. Barcelona: Institut de Dret Públic: Fundació Democràcia y Gobierno Local, 2012, p. 201-274.

— «Les personificacions instrumentals locals: estat de la qüestió». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 47 (2013), p. 61-86.

— «Sector público local: redimensionamiento y gestión de actividades y servicios públicos». A: CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio; NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar (dir.). *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local*. Madrid: La Ley: El Consultor de los Ayuntamientos, 2014, p. 597-609.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis; YSA FIGUERAS, Tamiko. *Las personificaciones instrumentales locales en Cataluña. Organismos autónomos, consorcios, mancomunidades y sociedades públicas*. Madrid: INAP - EAPC, 2003.

MEDINA ARNAIZ, Teresa. «Las mancomunidades y los consorcios como fórmulas de prestación de servicios locales en Castilla y León». A: *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 20 (gener 2010), p. 303-343.

MENÉNDEZ REXACH, Ángel. «La cooperación, ¿un concepto jurídico?». *Documentación Administrativa*, núm. 240 (octubre-desembre 1994), p. 11-50.

MERINO ESTRADA, Valentín. «La elección de la forma de gestión de los servicios públicos locales». *Revista de Estudios Locales*, número extraordinari (juliol 2007), p. 115-124.

MIR BAGÓ, Josep. *Manual de Govern Local*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya, 2000.

MONTOYA MARTÍN, Encarnación. «Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local». *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 36 (maig 2014).

— «Reestructuración de la Administración instrumental y de estructuras asociativas: lecciones aprendidas y estrategias». A: CASTILLO BLANCO, Federico A. (dir.). *La reforma del sector público*. Granada: Instituto García Oviedo, 2014, p. 107-143.

MORELL OCAÑA, Luis. «Una teoría de la cooperación». *Documentación Administrativa*, núm. 240 (octubre-diciembre 1994), p. 51-70.

MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio. «Mancomunidades y asociaciones de municipios». A: MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.). *Tratado de Derecho Municipal*. Tom II. Madrid: Ed. Iustel, 2011, p. 1599-1641, 3a ed.

— «Las competencias de las entidades locales». A: QUINTANA LÓPEZ, Tomás (dir.). *La reforma del régimen local*. València: Ed. Tirant lo Blanch, 2014, p. 73-105.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Servicio público y mercado. I. Los fundamentos*. Madrid: Civitas, 1998.

NIETO GARRIDO, Eva. *El consorcio administrativo*. Barcelona: Cedecs, 1997.

— «La naturaleza jurídica del consorcio administrativo a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1999». *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 285 (2001).

— «La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local y los consorcios administrativos». A: CARRILLO DONAIRE, J. A.; NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (coord.). *La reforma del régimen jurídico de la Administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Madrid: La Ley - Wolters Kluwer, 2014, p. 349-383.

— «La reforma de las entidades instrumentales por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local». *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 165 (juliol-setembre 2014), p. 103-145.

ORRIOLS SALLÉS, M. Àngels. «Los consorcios legales previstos en la Carta Municipal de Barcelona». A: FONT LLOVET, Tomàs; JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (coord.). *La «Carta Municipal» de Barcelona: diez estudios*. Madrid-Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals - Marcial Pons, 2007, p. 201-216.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. *El régimen constitucional de las competencias locales*. Madrid: INAP, 1998.

ORTEGA BERNARDO, Julia. «Competencias, servicios públicos y actividad económica de los municipios». *Revista de Administración Pública*, núm. 169 (gener-abril 2006), p. 55-98.

ORTIZ DÍAZ, José. *Las nuevas bases del Derecho de Organización Administrativa*. Màlaga: Instituto de Cultura de la Diputación Provincial, 1971.

PALLARÉS SERRANO, Anna. «El concepto de coordinación en nuestro ordenamiento jurídico: diferenciación del concepto de cooperación y colaboración y relación con el concepto de integración». *Civitas. Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 131 (juliol-setembre 2006), p. 485-515.

PARADA VÁZQUEZ, José Ramón. *La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal*. Madrid: Civitas - Thomson Reuters, 2007.

PARADA VÁZQUEZ, José Ramón; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen (dir.). *Las competencias locales*. Madrid: Marcial Pons, 2007.

PAREJO ALFONSO, Luciano. «La potestad de autoorganización de la Administración Local». *Documentación Administrativa*, núm. 228 (octubre-diciembre 1991), p. 13-44.

PARRA MUÑOZ, Juan Francisco. *El servicio público local, ¿Una categoría a extinguir?*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2006.

QUINTANA FERRER, Esteban. «La Hacienda local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: análisis crítico de la STC 31/2010». A: FONT LLOVET, Tomàs; GALÁN GALÁN, Alfredo (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2010*. Barcelona: Institut de Dret Públic: Fundació Democràcia y Gobierno Local, 2011, p. 215-259.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás. *Las mancomunidades en nuestro Derecho Local*. Madrid: INAP, 1990.

— «Debate previo a la reforma de la legislación del Estado de Régimen Local». A: QUINTANA LÓPEZ, Tomás (dir.). *La reforma del Régimen Local*. València: Ed. Tirant lo Blanch, 2014, p. 23-71.

— *La reforma del Régimen Local*. València: Ed. Tirant lo Blanch, 2014.

REBOLLO PUIG, Manuel. «Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación». A: FONT I LLOVET, Tomàs (dir.). *Anuario del Gobierno Local 1997*. Madrid: Diputació de Barcelona: Institut de Dret Públic: Marcial Pons, 1998, p. 203-256.

— «Artículo 4». A: REBOLLO PUIG, Manuel (dir.). *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*. Tom I. València: Ed. Tirant lo Blanch, 2007.

— «La crisis económica y la oportunidad de reducir el número de municipios». A: COSCULLUELA MONTANER, Luis; MEDINA ALCOZ, Luis (dir.). *Crisis económica y reforma del régimen local*. Navarra: Civitas - Thomson Reuters, 2012, p. 195-223.

REBOLLO PUIG, Manuel (dir.). *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*. Tom I. València: Ed. Tirant lo Blanch, València 2007.

RIVERO YSERN, José Luis. «Los consorcios locales. Evolución histórica». A: ESCRIBANO COLLADO, Pedro (coord.). *Jornadas de estudios sobre consorcios locales: temas de administración local*. Sevilla: Ed. Adhara, 1995.

ROCAMORA MANTECA, Joaquín. «Los consorcios como fórmula jurídica eficiente en la gestión de servicios e inversiones públicas locales». A: PORTILLO NAVARRO, María José; MERINO ESTRADA, Valentín (coord.). *Crisis económica i entidades locales*. Valladolid: Ed. Lex Nova, 2012.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. *Los convenios entre administraciones públicas*. Madrid: Marcial Pons, 1998.

SAIZ ANTÓN, M. Petra; SAGALÉS GUILLAMÓN, J. Ramon. *Els consorcis i les fundacions participats pels ens locals*. Associació Catalana de Municipis, 2010.

SALANOVA ALCALDE, Ramón. *Mancomunidades de municipios y autonomía municipal*. Saragossa: Diputació General d'Aragó, 1993, 2a ed.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: «La coordinación administrativa como concepto jurídico». A: *Documentación Administrativa*, núm. 230-231 (1992), p. 11-30.

— «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local». A: MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.). *Tratado de Derecho Municipal*. Tom I. Ed. Iustel, p. 337-389, 3a ed.

SÁNCHEZ-CERVERA DE LOS SANTOS, Luis. *Financiación de mancomunidades intermunicipales: principios informadores, recursos aplicados y propuestas de mejora*. Navarra: Civitas - Thomson Reuters, 2009.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General*. Vol. 1. Madrid: Ed. Iustel, 2004.

– *Principios de Derecho Administrativo General*. Vol. 2. Madrid: Ed. Iustel, 2004

SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel. *Hacia un servicio público europeo. El nuevo derecho de los servicios públicos*. Granada: Ed. Comares, 2003.

SOSA WAGNER, Francisco. *Manual de Derecho Local*. Navarra: Ed. Thomson - Aranzadi, 2005, 9a ed.

– «Artículo 85». A: REBOLLO PUIG, Manuel (dir.). *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local*. Tom II. València: Ed. Tirant lo Blanch, 2007.

– «Prólogo para españoles». A: VANDELLI, Luciano. *Transtornos de las instituciones políticas*. Madrid: Ed. Trotta, 2007.

– *La gestión de los servicios públicos locales*. Navarra: Civitas - Thomson Reuters, 2008, 7a ed.

TORRES COBAS, Ferran. «Perversiones y novedades de la cooperación municipal». A: FONT LLOVET, Tomàs; GALÁN GALÁN, Alfredo (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2003*. Madrid: Institut de Dret Públic: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 259-290.

TORIBIO LEMES, Manuel. «El consorcio local español». *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 194, 1977.

TORNOS MAS, Joaquín. «Els consorcis legals de Barcelona en el marc dels governs locals». A: TORNOS MAS, Joaquín [et al.]. *Els consorcis de la Carta Municipal de Barcelona*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona: Generalitat de Catalunya: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, 2011, p. 11-33.

TOSCANO GIL, Francisco. «La definición del consorcio local como entidad local en la legislación autonómica». *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 27 (2011), p. 36-47.

– *Los consorcios metropolitanos*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011.

– «Las competencias municipales». A: CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio; NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar. *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local*. Madrid: La Ley: El Consultor de los Ayuntamientos, 2014, p. 89-117.

– «El consorcio administrativo en la encrucijada». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma (REALA)*, núm. 3 (gener-juny 2015).

VELASCO CABALLERO, Francisco. «La planta local de España: criterios para la toma de decisiones». *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 4 (2010).

— «Régimen local y Estatutos de Autonomía tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto catalán». A: COSCULLUELA MONTANER, Luis; CARBONELL PORRAS, Eloísa (dir.). *Reforma estatutaria y régimen local*. Navarra: Civitas - Thomson Reuters, 2011, p. 85-120.

VILALTA REIXACH, Marc. «Nuevas formas de cooperación territorial: las organizaciones asociativas de entes locales». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 300-301 (gener-agost 2006), p. 301-312.

— *El Projecte de Llei dels governs locals de Catalunya. Novetats i dubtes per resoldre* [en línia]. Blog de la *Revista Catalana de Dret Públic*, 19 febrer 2014, <http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2014/02/19/el-projecte-de-llei-dels-governos-locales-de-catalunya-novetats-i-dubtes-per-resoldre-marc-vilalta/> [Consulta: 21 març 2015].

VILLAR PALASÍ, José Luis. «La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo». *Revista de Administración Pública*, núm. 3 (setembre-desembre 1950), p. 53-130.

Annex 1. Metodologia

En aquest apartat consignem els aspectes relatius a la metodologia emprada en aquest treball. S'han fet servir diferents tècniques metodològiques, jurídiques i quantitatives, en un objecte d'estudi especialment inestable –sobretot pel que fa als consorcis–, ja que en el moment d'elaboració d'aquest estudi està subjecte a canvis legals que l'estan alterant actualment de forma decisiva. Això fa que el nostre treball tingui un caràcter provisional i, en certs aspectes, experimental.

En el marc d'aquest projecte s'han fet servir diferents tècniques de recollida d'informació:

1. En primer lloc, s'han utilitzat diverses fonts de tipus jurídic: bibliografia, normativa i jurisprudència. Com apuntàvem anteriorment, s'ha de tenir en compte que les referències bibliogràfiques es troben actualitzades a la data de lliurament del treball a l'EAPC (abril de 2015), si bé, per la seva rellevància o actualitat, s'han introduït a través de les notes a peu de pàgina algunes referències més recents.
2. En segon lloc, s'ha realitzat una tasca de recollida d'informació sobre mancomunitats i consorcis a través de les fonts ofertes per les diferents administracions públiques, tant d'àmbit autonòmic (Municat, DGAL, Inventari d'ens locals, Sindicatura de Comptes), com estatal (INVENTE, *Registro de entidades locales*, MINHAP, BDGEL, Tribunal de Comptes).
3. Una de les fonts d'aquest treball és un qüestionari enviat a més de 400 ens (gairebé un centenar de mancomunitats i més de 300 consorcis). Al voltant de 150 respostes ens ofereixen dades valuoses que no podem obtenir per altres vies, i que ens aporten claus per entendre millor aquestes dues fórmules de cooperació entre els municipis.
4. També s'han utilitzat tècniques quantitatives que sistematitzen la informació recollida a través de la recollida de dades i dels resultats del qüestionari.
5. S'ha recorregut a la cartografia per analitzar la distribució espacial de mancomunitats i consorcis, fet que ens ofereix informació sobre com aquestes fórmules es despleguen en el territori.
6. Finalment, s'han fet servir altres formes d'obtenció d'informació, com trucades telefòniques, consultes individuals, etc.

Com es pot comprovar, es tracta de fórmules diverses que combinen tècniques d'anàlisi jurídica amb tècniques quantitatives o cartografia.

i) Cerca i sistematització de dades

Per tal d'elaborar les dades d'aquest estudi, s'han cercat i sistematitzat diferents bases de dades sobre mancomunitats i consorcis, a través de diferents fonts:

- **BDGEL** (MINHAP). La Base de dades general d'entitats locals (BDGEL) és la font primària d'informació i s'ha recollit en dos moments: el 2 de març de 2015, en què vam recollir les dades que han servit de base per determinar els ens als quals s'ha adreçat el qüestionari i/o s'ha contactat, contrastades amb les dades obtingudes de Municat; i el 20 de novembre de 2014, que ens van servir per analitzar els darrers mesos de *transició* dels ens (especialment els consorcis) i veure en quina mesura s'ha produït una modificació o dissolució de determinats ens. Es tracta d'una font pobra i incompleta, especialment en el cas dels consorcis.
- **Municat** (DGAL). El Municat és la base de dades sobre ens locals que subministra la DGAL. Els llistats d'ens (mancomunitats i consorcis) que s'ofereixen s'han fet servir per diferents tasques, com l'obtenció de dades sobre ens, composició, etc., el contrast amb els llistats de la BDGEL i com a font d'informació per a l'enviament dels qüestionaris i/o per al contacte directe (telefònic). Com en el cas anterior, es tracta d'una font pobra i incompleta, especialment en el cas dels consorcis.
- **Tribunal de Comptes**. Aquesta informació, a través del portal www.rendiciondecuentas.es, ens proporciona dades sobre el rendició de comptes dels ens catalans.
- **INVENTE** (MINHAP). Font amb, en principi, la mateixa informació que la BDGEL, encara que ens retorna informació sobre consorcis que no estan participats per entitats locals.
- **REL** (MINHAP). El *Registro de entidades locales* (REL) és una font especialment deficitària, en la mesura que aporta escassa informació sobre mancomunitats i consorcis. En el marc d'aquest treball hem tingut en compte bàsicament dues informacions: la data d'inscripció i el nombre de membres (en el cas de les mancomunitats). La primera, però, té una utilitat relativa, atès que la data de registre al REL no significa necessàriament la de creació, sinó només la de registre. També s'han tingut en compte les competències relacionades al REL per tal de contrastar-les amb les respostes al qüestionari.

El llistat inicial de les mancomunitats, que inclou –fusiona– les dades de la BDGEL (MINHAP) i del Municat (DGAL), és de 85 mancomunitats. Un cop comprovat el funcionament real de les mancomunitats, constatem que a Catalunya existeixen un total de 66 mancomunitats.²⁴¹

241. No hi considerem tres mancomunitats que no han estat dissoltes però que no funcionen efectivament, segons se'ns ha indicat (Mancomunitat Toribi Duran, Mancomunitat Vall de Ribes i Mancomunitat Inter-municipal de Serveis Anoia de Ponent). Sí que tenim en compte, en canvi, la Mancomunitat Parc Natural de la Serra de Montsant, que tot i que se'ns ha comunicat que actualment no funciona efectivament, sí que ha tingut pressupost per a 2014. D'altra banda, la Mancomunitat de Municipis de les Valls d'Àneu no funciona efectivament, però també disposa de pressupost, encara que residual.

Si les dades sobre mancomunitats són contradictòries, confuses i, en definitiva, poc fiables, en el cas dels consorcis hi ha un veritable problema amb les fonts d'informació, ja que hem comprovat que són de molt poca fiabilitat. Les variacions respecte a les fonts són evidents: la suma de consorcis catalans segons el Municat (DGAL) és de 272, segons el Tribunal de Comptes és de 251 i segons la BDGEL és de 304. A aquesta divergència hi hem d'afegir que sovint s'hi incorporen els nous consorcis, però en moltes ocasions no se n'eliminen els dissolts –ni, òbviament, tampoc els que no funcionen però no s'han dissolt formalment.

Hem optat per abordar l'anàlisi dels 304 consorcis inclosos en la BDGEL, de manera que descartem aquells consorcis que no estan participats per entitats locals,²⁴² així com altres fonts.²⁴³

ii) Tramesa i gestió d'un qüestionari

Un cop sistematitzada la informació obtinguda principalment a través de les fonts abans descrites, vam detectar una sèrie de deficiències en la informació sobre mancomunitats i consorcis. En concret, les següents:

- *Poca fiabilitat de les dades.* En moltes ocasions vam comprovar que les dades sobre mancomunitats i consorcis no s'ajustaven a la realitat en diferents aspectes, com la manca d'actualització, dades incorrectes o el fet que només hi hagués informació molt bàsica.
- *No correspondència entre les diferents fonts.* Una de les majors dificultats en l'anàlisi dels ens voluntaris de cooperació intermunicipal és determinar amb claredat quins s'han creat i funcionen efectivament. En el cas de les mancomunitats –i de forma més accentuada en el cas dels consorcis, com veurem més endavant–, sabem les que s'han creat, però no sabem exactament en quina situació es troben: poden funcionar efectivament, poden estar en funcionament però no dissoltes, etc.

La diversitat de fonts no ajuda a clarificar la situació actual de les mancomunitats catalanes. Com veiem en el quadre següent, existeixen quatre fonts principalment d'on podem extreure dades sobre les mancomunitats, però cap coincideix en quines mancomunitats existeixen actualment.

242. Un exemple molt clar són els consorcis de recerca, molts dels quals són centres CERCA i estan adscrits a la Generalitat. El fet que no estiguin participats per ens locals ens permet descartar-los i facilitar l'anàlisi en el marc del nostre treball. Podeu consultar aquests consorcis, al voltant de mig centenar, a INVENTE (<http://www.igae.pap.meh.es/sitios/igae/es-ES/invente/Paginas/inicio.aspx>).

243. Hem descartat partir de la base de dades Municat (de la Direcció General d'Administració Local de la Generalitat de Catalunya), atès que hem comprovat que presenta mancances greus d'actualització de les dades.

Taula 15. Dades sobre mancomunitats a Catalunya

| Fonts d'informació | Barcelona | Girona | Lleida | Tarragona | Total |
|---|-----------|--------|--------|-----------|-------|
| BDGEL (MINHAP) | 31 | 23 | 13 | 13 | 80 |
| <i>Registro de entidades locales</i> (MINHAP) | 35 | 20 | 11 | 13 | 79 |
| Municat (DGAL, Dep. Governació) | 30 | 17 | 13 | 10 | 70 |
| Tribunal de Comptes(1) | 31 | 19 | 13 | 10 | 73 |

(1) Portal de www.rendiciondecuentas.es (consulta el 2/3/2015 amb comptes de 2013).

Font: elaboració pròpia (dades consultades el 2 de març de 2015).

El mateix Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques ofereix unes dades en el seu *comptador d'ens*, del qual mostrem els resultats en el quadre següent, que no es corresponen amb la realitat en el cas de les mancomunitats i, com veurem més endavant, tampoc en el dels consorcis.

Taula 16. Comptador ens local MINHAP

OAA=Org. Autóno m Administratiu; OA=Org. Autóno m; OAC=Org. Autóno m Comercial; EPE=E. Pública Empresarial; SM=Sociedad Mercantil (*P)

| Contador de entidades locales - Nivel Autonómico --- 02/03/2015 | | | | | | |
|---|----------------|--------------------|-----------|----------|-----------|------------|
| Tipos | Ente Principal | Entes Dependientes | | | | |
| | | OAA | OA | OAC | EPE | SM |
| Comunidad autónoma 09 Cataluña | | | | | | |
| Ayuntamientos | 947 | 145 | 67 | 1 | 27 | 259 |
| Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares | 4 | 6 | 7 | 0 | 1 | 3 |
| Mancomunidades | 81 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Comarcas | 41 | 11 | 6 | 1 | 2 | 10 |
| Áreas Metropolitanas | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 4 |
| Agrupaciones de Municipios | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Entidades Locales Menores | 63 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Conorcios | 292 | 4 | 1 | 1 | 1 | 10 |
| Instituciones sin ánimo de lucro | 270 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Fundaciones | 79 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sociedades Mercantiles < 50 % de particip. pública (FP, XP) | 59 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 1.839 | 167 | 82 | 3 | 32 | 289 |

Font: BDGEL (MINHAP), consulta el 2 de març de 2015, <https://serviciostelematicos.minhap.gob.es/BDGEL/asp/default.aspx>

Aquesta poca fiabilitat de la informació ens va portar a la necessitat de comprovar pels nostres propis mitjans aquestes dades, i ens vam adreçar directament a les mancomunitats i consorcis catalans a través de dos qüestionaris (que reproduïm íntegrament a l'annex 2 d'aquest treball), amb 20 preguntes sobre diferents qüestions d'interès per a la nostra recerca:

1. Funcionament efectiu de la mancomunitat/consorci
2. Canvis en els estatuts per adaptar-se a la LRSAL
3. Adscripció de l'ens (només en el cas dels consorcis)
4. Òrgans de govern
5. Òrgans directius
6. Representació dels membres en els òrgans de govern
7. Forma d'adopció dels acords
8. Retribucions per als representants
9. Funcions de secretaria i intervenció
10. Serveis prestats
11. Competències exercides per delegació
12. Prestació a tots/part dels membres
13. Pressupost
14. Personal
15. Lloc web
16. Serveis per via electrònica

Aquest qüestionari es va trametre per via electrònica als responsables de cadascuna de les mancomunitats i consorcis, i es van oferir tres vies de resposta:

1. Emplenar el formulari i retornar-lo per correu electrònic.
2. Emplenar-lo a través d'un formulari de Google Drive.
3. Respondre a les preguntes per telèfon.

De les gairebé 400 peticions formulades vam obtenir resposta d'uns 150 ens. La major part de les respostes han estat a través de la primera via, i molt excepcionalment han optat per respondre oralment. En el cas de les mancomunitats, hem obtingut respostes d'un total de 46 mancomunitats,²⁴⁴ de les quals 34 estan en funcionament i 5 no estan dissoltes però no estan en funcionament; altres 8 han declarat estar dissoltes. En el cas dels consorcis, 90 respostes, de les quals en 23 casos afirmaven que el consorci estava dissolt o en via

244. A data de tancament de l'estudi, posteriorment n'han arribat més, que no s'han inclòs.

de dissolució. Es poden considerar unes xifres importants, atesos el context, els recursos disponibles per dur a terme aquesta tramesa i les dificultats del procés.²⁴⁵

iii) Anàlisi de les dades

Un cop obtinguda la informació a través de la sistematització de dades i del qüestionari, s'han presentat un gran nombre de dades estadístiques, que s'introdueixen al llarg del treball, de forma que l'anàlisi jurídica de mancomunitats i consorcis pot complementar-se contrastant les hipòtesis plantejades amb les dades de camp obtingudes. En alguns casos, la informació obtinguda ofereix una visió més real sobre aquests ens, en d'altres ens mostra informació inèdita, que ens permet aprofundir en el coneixement d'aquestes fórmules de cooperació intermunicipal.

A l'hora de llegir aquestes dades hem de tenir present la data de recopilació de les dades. Pel que fa a la *captura* de dades de les diverses fonts d'informació, aquesta data és el 2 de març de 2015. Pel que fa a les respostes obtingudes a través dels qüestionaris, aquesta data de tall és el 10 d'abril de 2015. En el marc d'aquest treball hem prioritzat l'obtenció d'informació –en un context de canvi–, de manera que hem d'entendre aquestes dades de forma provisional.

Finalment, s'ha fet ús de la cartografia per destacar diversos elements i, molt especialment, veure com mancomunitats i consorcis es despleguen en el territori, fet que ens mostra l'asimetria en la implantació territorial d'aquests ens. De forma incipient, hem introduït la possibilitat d'anàlisi de diferents aspectes, com la prestació de serveis a través de diferents ens, metodologia en la qual s'hauria d'aprofundir en el futur, i que aquí, ateses les limitacions del treball –en temps i recursos– només apuntem.

245. En el marc d'aquest treball hem trobat moltes errades en les dades, sobretot pel que fa als consorcis. Això també afecta les dades de contacte utilitzades en una primera tramesa del qüestionari, que en una part molt important eren incorrectes, de forma que es van haver de buscar individualment.

Annex 2. Qüestionaris a les mancomunitats i consorcis

A continuació incloem els qüestionaris íntegres enviats a les mancomunitats i consorcis en el marc d'aquest treball.

a. Qüestionari a les mancomunitats de municipis

Aquest qüestionari intenta recollir informació relativa a diversos aspectes sobre els ens de cooperació intermunicipal a Catalunya, i és part del projecte *La gestió mancomunada de serveis públics en l'àmbit supramunicipal a Catalunya*, finançat per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC) i coordinat pel Dr. Marc Vilalta Reixach, de l'Observatori de Dret Públic de la Universitat de Barcelona.

El qüestionari consta de 20 preguntes molt breus i que gairebé no necessiten l'ús de dades. El temps de resposta estimat és de 15-20 minuts i en la major part de les preguntes són possibles les respostes múltiples.

Us oferim diverses vies de resposta:

1. Emplenar aquest formulari i retornar-lo per correu electrònic, abans del 27 de març.
2. Emplenar-lo a través d'un formulari de Google Drive, abans del 27 de març.
3. Respondre a les preguntes per telèfon. Si opteu per aquesta via, si us plau, indiqueu-nos dia, hora i un telèfon de contacte i us trucarem.

És d'importància vital que respongueu a aquest qüestionari, en tant que ens ofereix informació que no és possible obtenir per altres vies, així que agraïm enormement la vostra col·laboració. Per qualsevol qüestió, no dubteu a posar-vos en contacte amb nosaltres a través d'aquest correu XXXX o del telèfon XXXX.

Qüestionari a les mancomunitats

Mancomunitat: _____

Persona que respon al qüestionari: _____

Nom: _____

Càrrec: _____

Telèfon/adreça electrònica: _____

1. Està en funcionament la mancomunitat?

- Sí
- Sí, però no funciona efectivament en aquest moment
- Sí, però està en via de dissolució
- No

2. Hi ha hagut canvis en els estatuts de la mancomunitat per adaptar-se a la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL)?

- Sí
- No, però està en tràmit realitzar-los
- No (passeu a la pregunta 4)

3. Quins canvis hi ha hagut en els estatuts?

- Reducció de les seves competències
- Assumpció de noves competències
- Modificació de les entitats instrumentals de la mancomunitat
- Separació de membres de la mancomunitat
- Règim de personal
- Altres. Especifiqueu-los: _____

4. De quins òrgans de govern disposa la mancomunitat?

- President
- Vicepresident
- Òrgan plenari
- Òrgan executiu. Especifiqueu quin: _____
- Altres. Especifiqueu-los: _____

5. Existeix algun òrgan directiu, més enllà dels òrgans de govern?

- Director
- Gerent
- Altres. Especifiqueu-los: _____

6. Tots els membres de la mancomunitat estan representats en el ple?

- Sí, representats de forma paritària (un membre, un vot)
- Sí, representats de forma ponderada en funció de la població dels municipis membres
- Sí, representats de forma ponderada en funció d'altres criteris.
Especifiqueu quins criteris: _____
- No. Especifiqueu quins no en formen part: _____

7. Quina és la forma d'adopció d'acords per part de l'òrgan plenari?

- Consens (passeu a la pregunta 9)
- Majoria
- Unanimitat (passeu a la pregunta 9)
- Altres. Especifiqueu-los: _____

8. En cas que els acords s'adoptin per majoria, es preveu algun supòsit de majoria qualificada o absoluta?

- Aprovació dels pressupostos de l'ens
- Modificació dels estatuts de l'ens
- Admissió de nous membres
- Acceptació de delegacions o atribucions de competències per part d'altres administracions públiques
- Altres. Especifiqueu-los: _____

9. A part del personal a temps complet/parcial de la mancomunitat, hi ha altres remuneracions per als membres dels òrgans?

- Sí, dietes per als membres de l'òrgan plenari
- Sí, dietes per als membres de l'òrgan executiu
- Sí, dietes per a altres càrrecs representatius i/o directius que no disposen de nòmina
- Altres. Especifiqueu-los: _____
- No

10. Quina persona fa les funcions de secretaria a la mancomunitat?

- El secretari de l'entitat
- El secretari municipal d'un dels membres. Especifiqueu quin: _____
- Altres. Especifiqueu-los: _____

11. Aquesta persona és...

- Personal funcionari (Habilitat nacional)
- Personal funcionari interí
- Personal laboral
- Personal eventual
- Altre tipus de personal

12. Quina persona fa les funcions d'intervenció a la mancomunitat?

- És la mateixa persona que fa les funcions de secretaria (secretari interventor). Passeu a la pregunta 14
- L'interventor de l'entitat
- L'interventor municipal d'un dels membres. Especifiqueu quin: _____
- Altres. Especifiqueu-los: _____

13. Aquesta persona és...

- Personal funcionari (Habilitat nacional)
- Personal funcionari interí
- Personal laboral
- Personal eventual
- Altre tipus de personal

14. En quines matèries presta serveis la mancomunitat?

| Competències | Prestació | |
|--|-----------|-----------|
| | Directa | Indirecta |
| Serveis mínims municipals | | |
| Enllumenat públic | | |
| Cementiri | | |
| Recollida de residus | | |
| Neteja viària | | |
| Abastament domiciliari d'aigua potable | | |
| Clavegueram | | |
| Accés als nuclis de població | | |
| Pavimentació i conservació de les vies públiques | | |
| Control d'aliments i begudes | | |
| Parc públic | | |
| Biblioteca pública | | |
| Mercat | | |
| Recollida selectiva | | |
| Protecció civil | | |
| Serveis socials | | |
| Instal·lacions esportives | | |
| Piscina | | |
| Transport col·lectiu urbà de viatgers | | |
| Protecció del medi | | |
| Altres serveis | | |
| Assistència al municipi (Administració) | | |
| Serveis socials especialitzats (infància, gent gran, etc.) | | |
| Promoció del turisme | | |
| Polítiques de seguretat | | |
| Habitatge | | |
| Sanitat | | |
| Urbanisme | | |
| Museus | | |
| Ensenyaments artístics | | |
| Conservatoris de música | | |
| Escoles bressol | | |
| Escoles d'adults | | |
| Centre d'informació | | |
| Altres | | |

15. La mancomunitat exerceix alguna competència per delegació no prevista als estatuts de l'ens (delegada amb posterioritat)?

- Sí, competències delegades per membres de la mancomunitat. Especifiqueu les competències: _____
- Sí, competències delegades pel Consell Comarcal. Especifiqueu les competències: _____
- Sí, competències delegades per la Diputació. Especifiqueu les competències: _____
- Sí, competències delegades per la Generalitat. Especifiqueu les competències: _____
- Sí, competències delegades per l'Estat. Especifiqueu les competències: _____
- Sí, competències delegades per altres ens. Especifiqueu les competències: _____
- No

16. Totes les competències/finalitats de la mancomunitat s'exerceixen per al conjunt dels membres de l'entitat?

- Sí, totes.
- No, algunes només s'exerceixen per a alguns dels membres. Especifiqueu quines i per a quins membres: _____

17. Podríeu indicar el pressupost per a l'any 2014 (inicial)?: _____

18. Podríeu indicar quantes persones treballen a la mancomunitat? _____

19. Podríeu indicar el lloc web de la mancomunitat, si en disposa?: _____

20. La mancomunitat ofereix serveis per via electrònica?

- Sí, disposa de seu electrònica
- Sí, és possible realitzar tràmits en línia
- Sí, publica catàlegs de serveis
- Altres. Especifiqueu-los: _____
- No

b. Qüestionari als consorcis

Aquest qüestionari intenta recollir informació relativa a diversos aspectes sobre els ens de cooperació intermunicipal a Catalunya, i és part del projecte *La gestió mancomunada de serveis públics en l'àmbit supramunicipal a Catalunya*, finançat per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC) i coordinat pel Dr. Marc Vilalta Reixach, de l'Observatori de Dret Públic de la Universitat de Barcelona.

El qüestionari consta de 20 preguntes molt breus i que gairebé no necessiten l'ús de dades. El temps de resposta estimat és de 15-20 minuts i són possibles les respostes múltiples en la major part de les preguntes.

Us oferim diverses vies de resposta:

1. Emplenar aquest formulari i retornar-lo per correu electrònic, abans del 27 de març.
2. Emplenar-lo a través d'un formulari de Google Drive, abans del 27 de març.
3. Respondre a les preguntes per telèfon. Si opteu per aquesta via, si us plau, indiqueu-nos dia, hora i un telèfon de contacte i us trucarem.

És d'importància vital que respongueu a aquest qüestionari en tant que ens ofereix informació que no es possible obtenir per altres vies, així que agraïm enormement la vostra col·laboració. Per qualsevol qüestió, no dubteu a posar-vos en contacte amb nosaltres a través d'aquest correu XXXX o del telèfon XXXX.

Qüestionari als consorcis

Consorci: _____

Persona que respon al qüestionari:

Nom: _____

Càrrec: _____

Telèfon/email: _____

1. Està en funcionament el consorci?

- Sí
- Sí, però no funciona efectivament en aquest moment
- Sí, però està en via de dissolució
- No

2. Si us plau, especifiqueu l'Administració a la qual està adscrit el consorci. (En cas que se n'estiguin modificant els estatuts, indiqueu-ne l'adscripció futura):

3. Hi ha hagut canvis en els estatuts del consorci per adaptar-se a la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL) i a la Llei 15/2014, de 16 de setembre, de racionalització del sector públic i altres mesures de reforma administrativa?

- Sí
- No, però està en tràmit realitzar-los
- No (passeu a la pregunta 4)

4. Quins canvis hi ha hagut en els estatuts?

- Reducció de les seves competències
- Assumpció de noves competències
- Modificació de les entitats instrumentals del consorci
- Separació de membres del consorci
- Fixació del règim d'adscripció del consorci
- Règim de personal
- Altres. Especifiqueu-los: _____

5. De quins òrgans de govern disposa el consorci?

- President
- Vicepresident
- Òrgan plenari
- Òrgan executiu. Especifiqueu quin: _____
- Altres. Especifiqueu-los: _____

6. Existeix algun òrgan directiu, més enllà dels òrgans de govern?

- Director
- Gerent
- Altres. Especifiqueu-los: _____

7. Tots els membres del consorci estan representats en el ple?

- Sí, representats de forma paritària (un membre, un vot)
- Sí, representats de forma ponderada en funció de la població dels municipis membres
- Sí, representats de forma ponderada en funció d'altres criteris. Especifiquen quins criteris: _____
- No. Especifiquen quins no en formen part: _____

8. Quina és la forma d'adopció d'acords per part de l'òrgan plenari?

- Consens (passar a la pregunta 9)
- Majoria
- Unanimitat (passar a la pregunta 9)
- Altres. Especifiquen-los: _____

9. En cas que els acords s'adoptin per majoria, es preveu algun supòsit de majoria qualificada o absoluta?

- Aprovació dels pressupostos de l'ens
- Modificació dels estatuts de l'ens
- Admissió de nous membres
- Acceptació de delegacions o atribucions de competències per part d'altres administracions públiques
- Altres. Especifiquen-los: _____

10. A part del personal a temps complet/parcial del consorci, hi ha altres remuneracions per als membres dels òrgans?

- Sí, dietes per als membres de l'òrgan plenari
- Sí, dietes per als membres de l'òrgan executiu
- Sí, dietes per a altres càrrecs representatius i/o directius que no disposen de nòmina
- Altres. Especifiquen-los: _____
- No

11. Quina persona fa les funcions de secretaria al consorci?

- El secretari de l'entitat
- El secretari municipal d'un dels membres. Especifiquen quin: _____
- Altres. Especifiquen-los: _____

12. Aquesta persona és...

- Personal funcionari (Habilitat nacional)
- Personal funcionari interí
- Personal laboral
- Personal eventual
- Altre tipus de personal

13. Quina persona fa les funcions d'intervenció al consorci?

- És la mateixa persona que fa les funcions de secretaria (secretari interventor) Passeu a la pregunta 13.
- L'interventor de l'entitat
- L'interventor municipal d'un dels membres. Especifiqueu quin: _____
- Altres. Especifiqueu-los: _____

14. Aquesta persona és...

- Personal funcionari (Habilitat nacional)
- Personal funcionari interí
- Personal laboral
- Personal eventual
- Altre tipus de personal

15. En quines matèries presta serveis el consorci?

| Competències | Prestació | |
|--|-----------|-----------|
| | Directa | Indirecta |
| Serveis mínims municipals | | |
| Enllumenat públic | | |
| Cementiri | | |
| Recollida de residus | | |
| Neteja viària | | |
| Abastament domiciliari d'aigua potable | | |
| Clavegueram | | |
| Accés als nuclis de població | | |
| Pavimentació i conservació de les vies públiques | | |
| Control d'aliments i begudes | | |
| Parc públic | | |
| Biblioteca pública | | |
| Mercat | | |
| Recollida selectiva | | |
| Protecció civil | | |
| Serveis socials | | |
| Instal·lacions esportives | | |
| Piscina | | |
| Transport col·lectiu urbà de viatgers | | |
| Protecció del medi | | |
| Altres serveis | | |
| Assistència al municipi (Administració) | | |
| Serveis socials especialitzats (infància, gent gran. etc.) | | |
| Promoció del turisme | | |
| Polítiques de seguretat | | |
| Habitatge | | |
| Sanitat | | |
| Urbanisme | | |
| Museus | | |
| Ensenyaments artístics | | |
| Conservatoris de música | | |
| Escoles bressol | | |
| Escoles d'adults | | |
| Centre d'informació | | |
| Altres. Especifiqueu-los: | | |

16. El consorci exerceix alguna competència per delegació no prevista als estatuts de l'ens (delegada amb posterioritat)?

Sí, competències delegades per membres del consorci. Especifiqueu les competències:

Sí, competències delegades pel Consell Comarcal. Especifiqueu les competències:

Sí, competències delegades per la Diputació. Especifiqueu les competències:

Sí, competències delegades per la Generalitat. Especifiqueu les competències:

Sí, competències delegades per l'Estat. Especifiqueu les competències:

Sí, competències delegades per altres ens. Especifiqueu les competències:

No

17. Totes les competències/finalitats del consorci s'exerceixen per al conjunt dels membres de l'entitat?

Sí, totes.

No, algunes només s'exerceixen per a alguns dels membres. Especifiqueu quines i per a quins membres: _____

18. Podríeu indicar el pressupost per a l'any 2014 (inicial)?: _____

19. Podríeu indicar quantes persones treballen al consorci? _____

20. Podríeu indicar el lloc web del consorci, si en disposa?:

21. El consorci ofereix serveis per via electrònica?

Sí, disposa de seu electrònica

Sí, és possible realitzar tràmits en línia

Sí, publica catàlegs de serveis

Altres. Especifiqueu-los:

No

Annex 3. Mancomunitats i consorcis estudiats

En el marc del treball s'han revisat un conjunt de 85 mancomunitats i 415 consorcis. Un cop comprovades les dades i descartats els inactius, dissolts o no pertinents a l'efecte d'aquest estudi (aquells consorcis en què no participen ens locals), s'han treballat amb les dades de 66 mancomunitats i 262 consorcis, que es llisten alfabèticament a continuació.

A. Mancomunitats

Mancomunitat d'Abastament d'Aigua del Solsonès
 Mancomunitat d'Aguilar de Segarra, Fonollosa i Rajadell
 Mancomunitat d'Aigües de la Noguera Alta
 Mancomunitat d'Aigües de les Garrigues per a l'Abastament d'Aigua Potable
 Mancomunitat d'Aigües de Merlès
 Mancomunitat de la Font Santa
 Mancomunitat de la Taula del Sénia
 Mancomunitat de la Vall de Camprodon
 Mancomunitat de la Vall de Llémena
 Mancomunitat de l'Alt Maresme per a la Gestió de Residus Sòlids Urbans i del Medi Ambient
 Mancomunitat de Municipis de l'Alt Penedès
 Mancomunitat de Municipis de les Valls d'Àneu
 Mancomunitat de Municipis de Palamós, Calonge i Vall-llobrega
 Mancomunitat de Municipis del Bages per al Sanejament
 Mancomunitat de Municipis del Galzeran
 Mancomunitat de Municipis per la Música a les Garrigues
 Mancomunitat de Municipis per la Promoció de l'Esquí Nòrdic
 Mancomunitat de Municipis Tortosa-Roquetes
 Mancomunitat de Palafrugell Begur Pals Regencós i Torrent
 Mancomunitat de Potabilització d'Aigües Barbens, Castellnou de Seana, Ivars d'Urgell
 i Vila-sana
 Mancomunitat de Recollida d'Escombraries de l'Urgellet
 Mancomunitat de Serveis del Mig Segre
 Mancomunitat de Serveis dels municipis de Fortià i Riumors
 Mancomunitat de Serveis Oristà-Sant Feliu Sasserra
 Mancomunitat del Bisaura i l'Alt Lluçanès
 Mancomunitat del Parc Natural de la Serra de Montsant
 Mancomunitat del Servei de Control de Mosquits de la Badia de Roses i del Baix Ter
 Mancomunitat d'Iniciatives pel Desenvolupament Integral (MIDI)
 Mancomunitat d'Oristà i Sant Feliu Sasserra per al Subministrament d'Aigua Potable
 Mancomunitat Gestora dels Recursos Hídrics dels Municipis de Salou i de Vila-seca
 Mancomunitat Intermunicipal de Gratallops, Torroja del Priorat, Poboleda i Porrera
 (TOPOGRAPO)

Mancomunitat Intermunicipal d'Aigües de Garriguella, Vilajuïga, Pau i Palau-saverdera
Mancomunitat Intermunicipal d'Aigües i Serveis del Baix Empordà
Mancomunitat Intermunicipal de Cerdanyola del Vallès-Ripollet-Montcada i Reixac
Mancomunitat Intermunicipal de la Beguda Alta
Mancomunitat Intermunicipal de la Conca de l'Onyar
Mancomunitat Intermunicipal de la Conca d'Òdena
Mancomunitat Intermunicipal de la Vall del Tenes
Mancomunitat Intermunicipal de l'Anoia per a la Recollida, Gestió i Reducció de Residus
Mancomunitat Intermunicipal de Martorelles i Santa Maria de Martorelles
Mancomunitat Intermunicipal de Mollerussa-el Palau d'Anglesola
Mancomunitat Intermunicipal del Camí Natural de la Noguera Baixa
Mancomunitat Intermunicipal del Cardener
Mancomunitat Intermunicipal del Penedès i Garraf
Mancomunitat Intermunicipal del Priorat d'Escaladei DO
Mancomunitat Intermunicipal dels Municipis de Foixà, Parlavà, Ruplà i Ultramort
Mancomunitat Intermunicipal Deltatres
Mancomunitat Intermunicipal per a la Gestió de Residus de l'Alt Urgell Meridional
Mancomunitat Intermunicipal per a l'Abastament d'Aigua de Pinyana
Mancomunitat Intermunicipal Verge dels Socors
Mancomunitat Intermunicipal Voluntària la Plana
Mancomunitat Intermunicipal Voluntària Segarrenca
Mancomunitat La Gavarresa
Mancomunitat Municipal Can Sellarès
Mancomunitat per a Fins d'Instrucció i Cultura d'Alp, Das, Fontanals de Cerdanya i Urús
Mancomunitat per a l'Atenció dels Minusvàlids Psíquics de la Comarca de l'Anoia
Mancomunitat Sector Territorial de la Pista de Proves de Vehicles l'Albornar
Mancomunitat Tegar del Garraf
Mancomunitat de Municipis Berguedans per a la Biomassa
Mancomunitat de Girona, Vilablareix, Salt
Mancomunitat de la Conca del Ridaura
Mancomunitat de Serveis Mancomunats d'Incineració de Residus Urbans
Mancomunitat del Gironès
Mancomunitat dels Municipis de Premià de Dalt, Premià de Mar i Vilassar de Dalt
per a Serveis de Deixalleria
Mancomunitat Intermunicipal de Serveis d'Alèlla, el Masnou i Teià
MIV Navès, Montmajor, Viver i Serrateix, Montclar i l'Espunyola per a la Prestació
Conjunta del Servei d'Abastament d'Aigua en Alta

B. Consorcis

Consorci Benestar Social Gironès-Salt
Consorci Sanitari del Garraf
Consorci Abastament d'Aigua a la Conca de Barberà
Consorci Administració Oberta Electrònica de Catalunya
Consorci Agència de Desenvolupament del Berguedà
Consorci Agència de Desenvolupament Econòmic del Garraf
Consorci Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona
Consorci Agència Local d'Energia de Barcelona
Consorci Alba-Ter
Consorci Alt Urgell XXI
Consorci Alta Velocitat Barcelona
Consorci Arqueologia de Guissona
Consorci Assistencial del Baix Empordà
Consorci Atenció a la Gent Gran de Callús
Consorci Atenció a les Persones de l'Alt Urgell
Consorci Auditori i l'Orquestra
Consorci Autoritat del Transport Metropolità
Consorci Badalona Sud
Consorci Bages Gestió Residus
Consorci Barri de la Mina
Consorci Benestar Social del Ripollès
Consorci Besòs
Consorci Biblioteques de Barcelona
Consorci Camp de Tarragona
Consorci Campus Interuniversitari Diagonal-Besòs
Consorci Casa Àsia
Consorci Castell de Sant Ferran de Figueres
Consorci Castelldefels Agents de Salut (CASAP)
Consorci Català pel Desenvolupament Local
Consorci Centre Associat a la UNED de Terrassa
Consorci Centre Català del Plàstic (CCP)
Consorci Centre d'Acolliment i Serveis Socials La Sopa
Consorci Centre de Documentació i Museu Tèxtil
Consorci Centre de Terminologia (TERMCAT)
Consorci Centre Desenvolupament Rural Pallars-Ribagorça
Consorci Centre d'Estudis Porcins
Consorci Centre Teatral i Cultural La Massa
Consorci Centre Tecnològic Forestal de Catalunya
Consorci Centro Recreatiu Turístic
Consorci Circuit de Catalunya
Consorci Club Natació Sitges
Consorci Colònia Güell
Consorci Comerç de Sant Feliu de Llobregat

ConSORCI Corporació de Salut del Maresme i la Selva
ConSORCI Corporació Sanitària del Parc Taulí
ConSORCI Costa Brava
ConSORCI Centre Cultura Contemporània Barcelona, Casa Caritat
ConSORCI d'Acció Social de Catalunya
ConSORCI d'Acció Social de la Garrotxa
ConSORCI d'Aigües de Tarragona
ConSORCI d'Arts Escèniques Salt-Girona
ConSORCI d'Educació Especial Montserrat Montero
ConSORCI Defensa de la Conca del Riu Besòs
ConSORCI Desenvolupament de la Comarca del Solsonès (PRODER)
ConSORCI Desenvolupament de la Catalunya Central
ConSORCI Desenvolupament de l'Alt Camp
ConSORCI Desenvolupament del Baix Ebre i Montsià
ConSORCI Desenvolupament del Priorat
ConSORCI Desenvolupament Econòmic de l'Interior del Montsià (DEIM)
ConSORCI Desenvolupament Local de l'Alt Camp, Conca de Barberà i Anoia
ConSORCI Desenvolupament Rural de la Comarca del Pla d'Urgell
ConSORCI Desenvolupament Turístic Terres de l'Ebre
ConSORCI Desenvolupament Urbanístic Sector Est, de Pallejà
ConSORCI Digital Mataró-Maresme
ConSORCI d'Inversions Públiques
ConSORCI DO Alella
ConSORCI Drassanes Reials i Museu Marítim de Barcelona
ConSORCI Ecomuseu de les Valls d'Àneu
ConSORCI ECOPARC 4
ConSORCI Educació de Barcelona
ConSORCI El Far, Centre dels Treballs del Mar
ConSORCI dels Colls i Miralpeix - Costa del Garraf
ConSORCI Emun Terres de Ponent
ConSORCI Entitat Mixta Xarxa Viària
ConSORCI Escola Industrial de Barcelona
ConSORCI Escola Tècnica d'Igualada
ConSORCI Escola Itinerant de Música i Dansa del Pallars
ConSORCI Espai Natural de les Guillerries-Savassona
ConSORCI Espai Rural de Gallecs
ConSORCI Esportiu de l'Estany de Banyoles
ConSORCI Estany
ConSORCI Estany d'Ivars i Vila-sana
ConSORCI Estudis, Mediació i Conciliació a l'Administració Local - CEMICAL
ConSORCI Execució del Pla de Dinamització Turística Terres de l'Ebre
ConSORCI Execució PRODER Comarca de la Noguera
ConSORCI Execució PRODER Comarca de l'Urgell (GAL)
ConSORCI Ferrocarril la Pobla-Castellar
ConSORCI Ferrocarril Turístic l'Alt Llobregat

ConSORCI Fira Internacional de Barcelona
ConSORCI Gal Alt Urgell-Cerdanya
ConSORCI Garrigues Activa
ConSORCI Garrigues Desenvolupament del Territori
ConSORCI Gestió Aeròdrom General Vives Igualada-Òdena
ConSORCI Gestió Complex Tractament Residus de Solius
ConSORCI Gestió Condomini del Palau Firal de Manresa
ConSORCI Gestió Integral d'Aigües de Catalunya
ConSORCI Gestió Medi Ambient (AUGEMA)
ConSORCI Gestió Residus Municipals Comarques Ribera d'Ebre, Priorat i Terra Alta
ConSORCI Gestió Residus Municipals del Baix Camp
ConSORCI Gestió Residus Urbans de la Segarra
ConSORCI Gestió Residus Urbans de l'Urgell
ConSORCI Gestió Residus Urbans d'Osona
ConSORCI Gestió Servei de TDT Local de la Demarcació de Lleida
ConSORCI Gestió Centre Fraternal i Cercle Mercantil
ConSORCI Gestió del Servei d'Acolliment a Persones sense Llar de Lleida
ConSORCI Gestió de Residus de la Comarca del Baix Ebre
ConSORCI Gestió del Pla de Competitivitat Turística de la Tarraco Romana
ConSORCI Gestió Residus del Vallès Oriental
ConSORCI Gestió Servei Televisió Digital Local Pública del Penedès
ConSORCI Gestió Televisió Digital Local Pública d'Aran
ConSORCI Gestió Televisió Digital Local Pública Demarcació Mataró-Maresme N
ConSORCI Gestió Televisió Digital Local Pública Demarcació Selva Marítima - Canal Blanes
ConSORCI Gestió Televisió Digital Local Pública Demarcació Terrassa
ConSORCI Gestió Televisió Digital Local Pública Vallès Occidental Sud
ConSORCI Gestió Televisió Digital Local Pública del Garraf
ConSORCI GLOBALLeida
ConSORCI Govern Territorial de Salut Vallès Oriental Sector Central
ConSORCI Gran Teatre del Liceu
ConSORCI Grup d'Acció Local Noguera-Segrià Nord
ConSORCI Grup d'Acció Local Pallars-Ribagorça
ConSORCI Habitatge de Barcelona
ConSORCI Hospitalari de Terrassa
ConSORCI Impuls de Serveis Educatius i Socials (CISES)
ConSORCI Institut Català del Suro
ConSORCI Institut Ciències Polítiques i Socials
ConSORCI Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona
ConSORCI Institut d'Infància i Món Urbà
ConSORCI Institut Europeu de la Mediterrània
ConSORCI Institut Investigacions Biomèdiques August Pi i Sunyer
ConSORCI Intercomarcal d'Iniciatives Socioeconòmiques
ConSORCI Laboratori Intercomarcal de l'Alt Penedès, l'Anoia i el Garraf
ConSORCI Aeròdrom de la Cerdanya
ConSORCI Leader Urgell-Pla d'Urgell

ConSORCI Habitatge Àrea Metropolitana de Barcelona
ConSORCI Lleidatà de Control
ConSORCI Llotja de Bellpuig
ConSORCI Local i Comarcal de Comunicació
ConSORCI Localret
ConSORCI Mar Parc de Salut de Barcelona
ConSORCI Medi Ambient i Salut Pública la Garrotxa
ConSORCI Mediambiental Comarca de la Selva
ConSORCI Memorial dels Espais de la Batalla de l'Ebre
ConSORCI Mercat de les Flors/Centre de les Arts de Moviment
ConSORCI Millora de la Competitivitat Turisme i Oci Comarques de Tarragona
ConSORCI Museu Comarcal de la Conca de Barberà
ConSORCI Museu de l'Aigua dels Canals d'Urgell
ConSORCI Museu Casteller de Catalunya
ConSORCI Museu d'Art Contemporani de Barcelona
ConSORCI Museu d'Art Contemporani de Mataró
ConSORCI Museu de Ciències Naturals de Barcelona
ConSORCI Museu de les Terres de l'Ebre
ConSORCI Museu de Lleida, Diocesa i Comarcal
ConSORCI Museu del Pessebre de Catalunya
ConSORCI Museu Etnogràfic de Ripoll
ConSORCI Museu Memorial de l'Exili
ConSORCI Museu Nacional d'Art de Catalunya
ConSORCI Normalització Lingüística
ConSORCI Observatori Astronòmic i Centre d'Història Natural del Montsec
ConSORCI Observatori del Paisatge
ConSORCI Osona Serveis Socials
ConSORCI Palau de la Música Catalana
ConSORCI Paleontologia i Entorn
ConSORCI Parc Agrari del Baix Llobregat
ConSORCI Parc Central
ConSORCI Parc Científic i Tecnològic Agroalimentari de Lleida
ConSORCI Parc de la Serralada Marina
ConSORCI Parc del Foix
ConSORCI Parc l'Espai Interès Natural de Gallecs
ConSORCI Parc Natural de la Serra de Collserola
ConSORCI Parc Recerca Biomèdica de Barcelona (PRBB)
ConSORCI Parc Serralada Litoral
ConSORCI Patrimoni de Sitges
ConSORCI Patrimoni Mundial de la Vall de Boí
ConSORCI Patronat Catalunya Món - Consell de Diplomàcia Pública de Catalunya
(PCM-DIPLOCAT)
ConSORCI Patronat de la Vall de Núria
ConSORCI Pla de Rehabilitació i Equipament de Teatres de Barcelona
ConSORCI Pla d'Urgell Desenvolupament

ConSORCI Port de Mataró
ConSORCI Port de Portbou
ConSORCI Promoció Comercial i Turística del Pont de Suert
ConSORCI Promoció Municipis del Lluçanès
ConSORCI Promoció Municipis del Moianès
ConSORCI Promoció Turística Costa del Maresme
ConSORCI Promoció Turística de l'Alt Penedès
ConSORCI Promoció Turística de l'Alta Anoia
ConSORCI Promoció Turística de l'Alta Anoia
ConSORCI Promoció de Sòl Industrial del Molló, a la Ribera d'Ebre
ConSORCI Promoció i Desenvolupament de l'Eix B30 Sant Cugat-Rubí-Cerdanyola
ConSORCI Promoció Turística, Comercial i Cultural de Reus Vitalitat
ConSORCI Protecció i Gestió Espais d'Interès Natural Pein del Ripollès
ConSORCI Protecció i Gestió l'Espai d'Interès Natural de Les Gavarres
ConSORCI Protecció i Gestió del Massís d'Ardenya-Cadiretes
ConSORCI Protecció i Gestió dels Espais Naturals Delta Llobregat
ConSORCI Protecció i Gestió Espai Interès Natural de l'Alta Garrotxa
ConSORCI Protecció i Gestió Espais Naturals Comarca del Montsià
ConSORCI Protecció, Gestió i Promoció dins el PEIN de la Serra de Llaberia
ConSORCI Reforma Gran Via de l'Hospitalet Llobregat
ConSORCI Residus del Segrià
ConSORCI Residus del Vallès Occidental
ConSORCI Ripollès Desenvolupament
ConSORCI Ruta del Temple
ConSORCI Sala de Teatre La Concòrdia
ConSORCI Salines Bassegoda
ConSORCI Salut i d'Atenció Social de Catalunya
ConSORCI Sanitari de Barcelona
ConSORCI Sanitari de l'Alt Penedès
ConSORCI Sanitari de l'Anoia
ConSORCI Sanitari de Mataró
ConSORCI Sanitari del Maresme
ConSORCI Sanitari Integral
ConSORCI Segre
ConSORCI Segre-Rialb
ConSORCI Servei Recaptació Cerdanya-Ripollès
ConSORCI Serveis a les Persones de Vilanova i la Geltrú
ConSORCI Serveis d'Atenció Dependència Hostalets de Pierola
ConSORCI Serveis Socials de Barcelona
ConSORCI Sociosanitari de Santa Coloma de Queralt
ConSORCI Sociosanitari de Viladecans
ConSORCI Sociosanitari de Vilafranca del Penedès
ConSORCI Sociosanitari d'Igualada
ConSORCI Surís San Feliu Gent Gran
ConSORCI Teatre Bartrina

ConSORCI Teatre Fortuny de Reus
ConSORCI Teledigital Granollers
ConSORCI Teledigital Mollet
ConSORCI Televisió Local Pública Terres de l'Ebre
ConSORCI Ter-Brugent
ConSORCI Terra de Pas
ConSORCI Tossa de Montbui
ConSORCI Transfronterer Puigcerdà-Bourg-Madame
ConSORCI Transport Públic de l'Àrea de Girona ATM
ConSORCI Transport Públic de l'Àrea de Lleida
ConSORCI Transport Públic del Camp de Tarragona
ConSORCI Transversal, Xarxa d'Activitats Culturals - CXTAC
ConSORCI Tractament de Residus Sòlids Urbans del Maresme
ConSORCI Turisme Comarca del Garraf
ConSORCI Turisme de Barcelona
ConSORCI Turisme de les Valls d'Àneu
ConSORCI Turisme del Baix Llobregat
ConSORCI Turisme del Vallès Occidental
ConSORCI Turístic Ruta de los Tres Reyes
ConSORCI Universitari Centre Associat de la UNED a la Seu d'Urgell
ConSORCI Universitari del Baix Penedès
ConSORCI Universitat Internacional Menéndez Pelayo Barcelona - ConSORCI Ernest Lluch
ConSORCI Urbanístic del Centre Direccional de Cerdanyola
ConSORCI Urbanístic del Sector de Mas Lluhí
ConSORCI Urbanístic Desenvolupament Sector Eixample Nord, TM Vilanova i la Geltrú
ConSORCI Urbanístic Desenvolupament Sector Residencial Can Filuà
ConSORCI Urbanístic la Fornaca
ConSORCI Urbanístic l'Agulla
ConSORCI Urbanístic l'Aigueta
ConSORCI Urbanístic Portal Costa Brava - Illa de Blanes
ConSORCI Urbanístic Sector Industrial Borges I
ConSORCI Urbanístic Pobla-Renfe
ConSORCI Vall del Ges, Orís i Bisaura
ConSORCI Vies Verdes de Girona
ConSORCI Viles Termals de Catalunya
ConSORCI Vivers Empreses Territorials Demarcació de Girona
ConSORCI Xarxa de Teatres Públics de Catalunya
ConSORCI Zona Franca de Barcelona

Annex 4. Índex de taules, gràfics i mapes

| | | |
|------------|--|-----|
| Taula 1. | Comunitats de municipis existents a Catalunya | 37 |
| Taula 2. | Municipis i població en mancomunitats per províncies. | 51 |
| Taula 3. | Municipis i població en mancomunitats per comarques. | 52 |
| Taula 4. | Competències de les mancomunitats | 81 |
| Taula 5. | Òrgans de govern de les mancomunitats | 87 |
| Taula 6. | Tipus de representació dels membres en l'òrgan plenari | 90 |
| Taula 7. | Òrgans directius de la mancomunitat | 93 |
| Taula 8. | Supòsits de majoria qualificada o absoluta. | 95 |
| Taula 9. | Tipus de membres del consorci | 117 |
| Taula 10. | Modificacions dels estatuts dels consorcis. | 146 |
| Taula 11. | Competències i serveis dels consorcis locals. | 155 |
| Taula 12. | Òrgans de govern del consorci | 162 |
| Taula 13. | Òrgans directius del consorci | 162 |
| Taula 14. | Tipus de representació dels membres | 163 |
| Taula 15. | Dades sobre mancomunitats a Catalunya. | 198 |
| Taula 16. | Contador d'ens locals MINHAP | 198 |
| Gràfic 1. | Distribució territorial de les mancomunitats de municipis. | 49 |
| Gràfic 2. | Nombre de membres de les mancomunitats | 51 |
| Gràfic 3. | Població acumulada de les mancomunitats de municipis catalanes | 53 |
| Gràfic 4. | Data de creació de les mancomunitats | 62 |
| Gràfic 5. | Modificació dels estatuts de les mancomunitats (març 2015). | 79 |
| Gràfic 6. | Remuneracions per assistència. | 91 |
| Gràfic 7. | Funcions de secretaria. | 92 |
| Gràfic 8. | Tipus de personal amb funcions de secretaria | 92 |
| Gràfic 9. | Personal al servei de les mancomunitats | 94 |
| Gràfic 10. | Formació de majories en l'aprovació d'acords | 95 |
| Gràfic 11. | Pressupostos de les mancomunitats. | 96 |
| Gràfic 12. | Distribució territorial dels consorcis | 107 |
| Gràfic 13. | Nombre de membres del consorci | 109 |
| Gràfic 14. | Adscripció dels consorcis | 130 |
| Gràfic 15. | Data de creació dels consorcis | 138 |
| Gràfic 16. | Sectors de prestació de serveis | 155 |
| Gràfic 17. | Formació de majories en l'aprovació d'acords | 164 |
| Gràfic 18. | Remuneracions per assistència. | 165 |
| Gràfic 19. | Personal al servei dels consorcis | 168 |
| Gràfic 20. | Funcions de secretaria i intervenció en el consorci | 169 |
| Gràfic 21. | Pressupost dels consorcis. | 171 |
| Mapa 1. | Distribució territorial de les mancomunitats per comarques. | 50 |
| Mapa 2. | Implantació territorial (per municipis) dels consorcis. | 108 |
| Mapa 3. | Nombre de consorcis adscrits a un ens local | 131 |
| Mapa 4. | Implantació formes de gestió mancomunada a Catalunya | 174 |