

**LES PERSONIFICACIONS INSTRUMENTALS LOCALS: ESTAT DE LA QÜESTIÓ\***

José Luis Martínez-Alonso Camps\*\*

**Resum**

En la primera part d'aquest article s'analitza el fenomen de les personificacions instrumentals locals (PIL), tant de les funcionals (organismes autònoms, entitats públiques empresarials i societats mercantils locals), com de les cooperatives (mancomunitats, consorcis i societats mercantils constituïdes per diversos ens locals). L'estudi inclou dues dimensions: la quantitativa, que centra el seu objectiu en determinar el nombre de personificacions existents i classificar-les; i la qualitativa, en la qual l'anàlisi persegueix descriure i caracteritzar el fenomen i explicar els seus problemes i dificultats de funcionament, com també els criteris de funcionalitat i les alternatives a la seva constitució. La segona part del treball revela com s'ha invertit la tendència al creixement que havia caracteritzat el fenomen de les PIL. L'estudi dels projectes de llei aprovats el mes de juliol de 2013 pels governs estatal (de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local) i català (de governs locals de Catalunya) mostra que les propostes normatives contenen limitacions severes a la creació d'aquestes personificacions i d'altres ens vinculats a les entitats locals, així com un conjunt de mesures restrictives tendents al redimensionament del sector públic local, que, si s'aproven finalment, constituïran una manifestació més del declinar de l'auge de les PIL.

Paraules clau: governs locals; personificacions instrumentals locals; sector públic local; crisi econòmica; estabilitat pressupostària; modificació de la legislació local.

**LOCAL INSTRUMENTAL PERSONIFICATIONS: THE CURRENT STATE OF AFFAIRS****Abstract**

*The first part of this article analyzes the phenomenon of two types of local instrumental personifications (PIL, or personifications instrumentals locals in Catalan): functional (agencies of autonomous regional governments, corporate public entities, and local commercial companies) and cooperative (associations of municipalities, consortia and commercial companies incorporated by various local bodies). The article covers two dimensions: quantitative (the focus here is on determining how many personifications exist and then classifying them); and qualitative (here we endeavor to describe and characterize the phenomenon and explain its operational problems and difficulties, as well as the criteria for functionality and the alternatives to the establishment of such entities). The second half of the paper reveals how the growth in PILs has been reversed. A study of the legislation passed in July 2013 by the central government (on "rationality and sustainability in local administration") and the Catalan government (on local Catalan governments) shows that the regulatory proposals contain severe limitations on the creation of these personifications and other bodies linked to local government entities, as well a set of restrictive measures that tend to resize the local public sector. If this legislation is finally enacted, it will be one more sign that the heyday of the PILs has passed.*

*Key words: local governments; local instrumental personifications; local public sector; economic crisis; budget stability; modification of local legislation.*

\* Agraïeix a les persones que han efectuat l'avaluació cega els seus enriquidors comentaris i suggeriments.

\*\* José Luis Martínez-Alonso Camps, director de Serveis de Secretaria de la Diputació de Barcelona i professor associat de ciència política del departament de dret constitucional i ciència política de la Universitat de Barcelona, Riera de Sant Andreu, 1, 4t 2a, 08030, Barcelona; [jlmartinez-alonso@ub.edu](mailto:jlmartinez-alonso@ub.edu).

Article rebut el 10.10.2013 Avaluació cega: 22.10.2013 i 29.10.2013. Data d'acceptació de la versió final: 11.11.2013.

**Citació recomanada:** MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis. «Les personificacions instrumentals locals: estat de la qüestió». *Revista catalana de dret públic*, núm. 47 (2013), p. 61-86. DOI: 10.2436/20.8030.01.12

## Sumari

- 1 El subsistema local i la seva multiplicitat
- 2 El fenomen de les personificacions instrumentals (PIL) i les seves dimensions
- 3 Tipologia de PIL
- 4 Dimensions quantitatives de les PIL
  - 4.1 Criteris d'organització i estructuració
  - 4.2 Dimensions quantitatives de les PIL a Catalunya
  - 4.3 Dimensions quantitatives de les PIL a Espanya
- 5 Caracterització qualitativa del fenomen de les PIL
  - 5.1 Problemàtica de les PIL i caràcter prospectiu de l'anàlisi
  - 5.2 Les característiques del fenomen de les PIL
    - 5.2.1 Les raons que s'adueixen per a la constitució de les PIL i el seu qüestionament
    - 5.2.2 Un règim jurídic imprecís i les limitacions de la potestat normativa local
    - 5.2.3 Costos, eficiència, duplicitats i dificultats de gestió
    - 5.2.4 Funcionament de les PIL i constreyniments formals
    - 5.2.5 Processos decisionals complexos
    - 5.2.6 Sectors, funcionalitat de les PIL i alternatives a la seva constitució
- 6 Crisi econòmica, estabilitat pressupostària i canvis de tendència
  - 6.1 El context de la crisi econòmica i les personificacions instrumentals públiques
  - 6.2 La reducció del nombre de PIL a Catalunya
  - 6.3 La reducció del nombre de PIL a Espanya
- 7 El «*Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*» (PRORSAL) i les PIL
  - 7.1 Objectius del projecte i abast en relació amb les PIL
  - 7.2 Les limitacions de les PIL al PRORSAL
  - 7.3 Redimensionament del sector públic local
- 8 El projecte de llei de governs locals de Catalunya (PLGLCat) i les PIL
  - 8.1 Objectius del projecte i àmbits afectats de les PIL
  - 8.2 Les limitacions de les PIL cooperatives al PLGLCat
  - 8.3 Mesures de redimensionament del sector públic local
- 9 Comentaris a la regulació continguda al PRORSAL i al PLGLCAT
  - 9.1 El consens sobre la necessitat de redimensionar el sector públic local
  - 9.2 Els excessos en les mesures proposades
  - 9.3 Els oblits i les mancances
  - 9.4 Unes regulacions paral·leles i en alguns aspectes diferents
- 10 Epíleg
- 11 Bibliografia

## 1 El subsistema local i la seva multiplicitat

La utilització del terme *subsistema local* té una finalitat triple. En primer terme, serveix per descriure un conjunt d'institucions públiques que, a l'entorn dels municipis, es caracteritzen per la seva multiplicitat (províncies, comarques, mancomunitats, consorcis, etc.) i són susceptibles de ser agrupades a partir d'uns interessos comuns (els anomenats *interessos locals*). En segon terme, i una vegada identificat, permet inserir aquest subsistema local en el sistema públic d'Espanya, d'una banda, i en el sistema públic de Catalunya, de l'altra, tot coexistent, respectivament, amb els sistemes autonòmic i central (o general, segons alguns autors) i amb els sistemes autonòmic i de l'Aran. Finalment, aquest subsistema local té una naturalesa o dimensió doble: administrativa i política; d'aquí que, juntament amb la denominació d'*administracions locals* (persones jurídicopúbliques), hagi d'emprar-se la de *governos locals* (institucions polítiques legitimades democràticament).

Aquests són els models, d'una banda, del subsistema local espanyol que es correspon amb el disseny de la Constitució (CE) de 1978 (art. 137 i 140 a 142), desplegat per diverses lleis, entre les quals destaca la L 7/1985, de 2.4 (reguladora de les Bases del Règim Local, LBRL), i de l'altra, del subsistema local català que resulta de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC) de 2006 (art. 83 a 94).

Amb quasi 17.000 actors, la multiplicitat és una característica del subsistema local espanyol, a la qual s'afegeixen les de diversitat i heterogeneïtat, resultat de la concurrència de tres factors: resumidament, l'obligatorietat jurídica de municipis i províncies (llevat de les comunitats autònomes uniprovincials); la realitat d'un mapa municipal molt fragmentat; i l'efecte de la lliure disponibilitat i els poders de decisió d'aquells actors obligatoris, que creen personificacions instrumentals locals (per acrònim, PIL: organismes autònoms i la resta que analitzaré en l'apartat següent). Amb més de 2100 actors, les mateixes notes caracteritzen el subsistema local català, amb una més acusada singularitat derivada dels fets diferencials de les comarques i la dualitat províncies/vegueries i diputacions/consells de vegueria.

Taula 1. Actors locals a Catalunya i a Espanya; comparativa (juliol 2013)<sup>1</sup>

	Municipis	DP	CI	C	AM	ELM	AM	PIL	Total
Espanya	8117	41	11	81	3	3727	80	4875	16935
Catalunya	947	4	-	41	1	63	-	1050	2106

**DP:** diputacions provincials; **CI:** *cabildos* i consells insulars; **C:** consells comarcals; **AM:** àrees metropolitanas; **ELM:** entitats locals menors; **AM:** agrupacions de municipis; **PIL:** personificacions instrumentals locals.

Tant el subsistema local espanyol com el català són objecte de sengles propostes de reforma d'un abast molt ampli, contingudes als projectes de llei estatal de *Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local* (PRORSAL), aprovat pel Consell de Ministres el 26.7.2013, i de governs locals de Catalunya (PLGLCat), aprovat pel Govern el 30.7.2013, i actualment tramitats en les Corts Generals i el Parlament de Catalunya, respectivament<sup>2</sup>.

## 2 El fenomen de les personificacions instrumentals (PIL) i les seves dimensions

Les personificacions instrumentals locals (PIL) poden ser definides com aquelles entitats públiques constituïdes normalment per un ens territorial local (municipi, província/vegueria o comarca) o de resultes de l'acord entre entitats d'aquest caràcter. Parlem, per tant, de les figures dels organismes autònoms (OA), entitats públiques empresarials (EPE) i societats mercantils locals unipersonals (SML), en el primer cas, i de les mancomunitats,

<sup>1</sup> Font: <https://serviciostelematicos.sgcal.minhap.gob.es/bdgel.aspx/>; consulta efectuada el 23.7.2013.

<sup>2</sup> Per a la consulta dels textos, vegeu: PRORSAL, *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (BOCG), Congreso de los Diputados (CD), núm. 58-1, del 6.9.2013, pàg. 1 a 32, codi 121/000058; PLGLCat, *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPCat), núm. 141, del 9.9.2013, pàg. 7 a 32, codi 200-00007/10.

consorcis i societats mercantils plurals, és a dir, participades per diversos ens locals (SMLP), en el segon.<sup>3</sup> Constitueixen, totes elles, modalitats d'ens derivats, de règim públic les unes (OA, mancomunitats i consorcis), privat les altres (SML i SMLP), i inclús de règim mixt (el cas de les EPE), i singularitzades per tenir un caràcter medial, en tant que instruments subordinats i al servei de les administracions matriu que les institueixen.

El fenomen de les PIL pot ser analitzat a partir de la distinció de dues *dimensions*: la *quantitativa*, que centra el seu objectiu en determinar el nombre de personificacions existents i classificar-les; i la *qualitativa*, en la qual l'anàlisi persegueix descriure i caracteritzar el fenomen i, en els seus perfils més crítics –per bé que més prospectius–, revelar els problemes i les dificultats de funcionament de les PIL. L'anàlisi conjunta d'aquestes dues dimensions, com es mostrarà més endavant, confirma que les PIL constitueixen certament un *fenomen*, per tal com el seu nombre elevat i l'especificitat i l'heterogeneïtat de les seves manifestacions així ho acrediten.

Al seu torn, aquesta anàlisi pot abordar-se des de diverses perspectives acadèmiques, i en aquest sentit l'opinió que mantinc és la de la complementarietat de les aproximacions jurídica i politològica, aquesta, principalment, en els seus vessants referits a la Ciència de l'Administració i la Gestió Pública, i amb la convicció del «*valor de un proceso continuado de ajuste de las distintas aportaciones científicas*».<sup>4</sup>

En el present treball analitzaré aspectes tant de la dimensió quantitativa com de la qualitativa i, concretament, l'elevat nombre de personificacions, les característiques del fenomen i les tendències que s'observen, així com la regulació continguda en els projectes de llei estatal (PRORSAL) i català (PLGLCat).<sup>5</sup>

Als efectes de contextualitzar el fenomen de les PIL, s'ha de tenir en compte que formen part de l'anomenat *sector públic local*, concepte fixat normativament de resultes de la regulació economicopressupostària derivada del Sistema europeu de comptes (SEC) i del principi d'estabilitat pressupostària.<sup>6</sup> Per a la delimitació d'aquest sector es compta amb l'anomenat *Inventario de Entes del Sector Público Local* (INVESPL), format i gestionat pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques (MINHAP).<sup>7</sup> Aquest Inventari constitueix la principal base de dades per conèixer les dimensions quantitatives d'aquest sector públic i els ens que l'integren, els quals són els destinataris de la ingent normativa d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera dictada en els darrers anys, i també de mesures contingudes en el PRORSAL i el PLGLCat.

L'INVESPL inclou les entitats locals i les PIL quantificades en la taula 1, però també altres ens: les *societats mercantils locals mixtes* (amb socis públics i privats, SMLMix), les *fundacions* i *altres institucions sense ànim de lucre* (AISAL). El grup d'aquestes tres modalitats d'ens té un caràcter extremadament heterogeni

3 Legalment, no podia descartar-se la possibilitat que una PIL constituís, al seu torn, una personificació instrumental (així, un OA o un consorci que creessin una SML), tot i que poguessin objectar-se aquestes PIL de segon grau pel fet de suposar una duplictat d'estructures. Contenen sengles prohibicions a aquesta possibilitat, però, tant el PRORSAL estatal (art. 1.34) com el PLGLCat (DA 1a), qüestió sobre la qual tornarem després.

4 Cfr. CAPO GIOL (1990: 65).

5 Sobre els antecedents i altres aspectes de les PIL, em remeto als treballs publicats i a la bibliografia citada: MARTÍNEZ-ALONSO (1998, 1999, 2004, 2007, 2009 i 2012), MARTÍNEZ-ALONSO i YSA (2003 i 2003b) i MARTÍNEZ-ALONSO i PANO (2006), i respecte dels quals aquest article constitueix una actualització.

6 Els principals textos normatius d'aquesta regulació són els següents:

- Reglament (CE) núm. 2223/96 del Consell de 25.6.1996, relatiu al Sistema europeu de comptes nacionals i regionals de la Comunitat (RSEC/95).
- Llei orgànica 2/2012, de 27.4, d'*Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* (LOEPSF).
- RD 1463/2007, de 2.11, pel qual s'aprova el *reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales (REP)*.

7 L'INVESPL es troba regulat al REP/2007 (1-3) i a l'Ordre HAP/2105/2012, d'1.10, *por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*. Per a la seva consulta, vegeu <https://serviciostelematicos.sgcal.minhap.gob.es/bdgel/asp/>.

i en el si de la majoria d'aquestes organitzacions hi conviuen actors públics i privats, per bé que sempre un ens local hi té una posició majoritària. La seva integració en l'Inventari respon a l'objecte de delimitar econòmicament el sector públic local i a l'aplicació de la normativa comunitària i espanyola d'estabilitat pressupostària abans esmentada.

L'heterogeneïtat, la no previsió específica a la legislació sobre entitats locals i la presència d'actors privats en bona part d'aquest darrer grup d'ens són raons determinats per excloure'ls del fenomen de les PIL, per tal com no es pot predicar respecte d'aquells el caràcter medial i subordinat a les administracions matriu que singularitza les personificacions instrumentals íntegrament públiques.<sup>8</sup>

Feta aquesta distinció, el present estudi se centra en el fenomen de les PIL, per bé que conté referències als altres ens del sector públic local, sigui per acotar-los i diferenciar-los d'aquelles personificacions, sigui pel fet que les mesures contingudes en el PRORSAL i el PLGLCat sobre les PIL també els afecten.

### 3 Tipologia de PIL

En tant que se'ls atorga personalitat jurídica, les PIL suposen l'aplicació de la figura de la *descentralització*, en virtut de la qual es transfereixen competències de les administracions matriu a aquestes personificacions instrumentals que creen. Als efectes de diferenciar la tipologia de PIL, es pot distingir entre la *descentralització funcional* i la *cooperativa*. En la primera s'inclouen els casos de l'organisme autònom, l'entitat pública empresarial i la societat mercantil local unipersonal, i la transferència de competències respon estrictament a criteris juridicoadministratius i normalment tècnics, propis del sector on desenvolupa la seva activitat (així, per exemple, la cultura o les activitats esportives).

Amb la denominació de descentralització cooperativa es vol identificar el supòsit que incorpora les mancomunitats, els consorcis i les societats mercantils participades per ens locals (SMLP). En aquests casos és cert que hi ha una raó juridicoadministrativa que justifica la creació d'una nova persona jurídica, raó que obeeix a criteris tant funcionals (el servei o l'activitat que vol desenvolupar-se) com territorials (allà on es localitzen els usuaris). Succeeix, però, que encasellar els consorcis dins de límits estrictament tecnicoadministratius comporta desconèixer part de la seva realitat. Efectivament, hi ha un germen polític en el fet que ajuntaments, diputacions i consells comarcals decideixin associar-se i constituir-los; i aquest mateix ingredient el trobem tant en la seva manifestació sota les formes juridicoprivades de les SMLP com en les mancomunitats que creen dos o més municipis. Tant si s'admet directament aquesta proposició com si s'accepta com a resultat del consens i de l'acció cooperativa permanent dels ens locals territorials dotats d'autonomia, no hi ha dubte que ens trobem davant d'una categoria politicoadministrativa.

<sup>8</sup> Ni les fundacions ni les AISAL (constituïdes fonamentalment per associacions) són objecte de menció expressa en la legislació de règim local, ni la bàsica, ni la catalana. La seva regulació, per tant, és la continguda als textos generals següents:

- Fundacions: Llei estatal 50/2002, de 26.12, de *Fundaciones*, i Llei 4/2008, de 24.4, del llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques (CCCat).
- Associacions: Llei orgànica 1/2002, de 22.3, *reguladora del derecho de asociación*, i la Llei 4/2008, ja citada.

Per la seva part, les SMLMix sí són objecte de regulació, però en el marc de la legislació de contractes i gestió indirecta de serveis públics:

- Text refós de la *Ley de contratos del sector público* (TRLCSP), aprovat pel RDLegislatiu 3/2011, de 16.11: art. 277.d i DA 29.
- LBRL: 85.2.B i Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLCat), aprovat pel DLegislatiu 2/2003, de 28.4: 249.3.e) i 264-265.

La inclusió d'aquestes tres modalitats a l'INVESPL pressuposa la seva adscripció a una entitat local que té una posició majoritària en el seu si, d'acord amb els criteris fixats a l'efecte (REP/2007, 2.1, lletres d) i e), 2.2 i 2.3).

## 4 Dimensions quantitatives de les PIL

### 4.1 Criteris d'organització i estructuració

Amb l'objectiu de contextualitzar el fenomen de les PIL en el marc dels subsistemes locals espanyol i català, es proposen dos criteris d'organització i estructuració del conjunt d'entitats que els integren. El primer criteri es basa en el seu nombre, de manera que parlarem de *centralització* si el seu nombre és reduït i de *descentralització* en cas contrari. El segon es refereix a les dimensions d'aquestes entitats i distingeix un continuïum que va de les grans organitzacions a les de dimensions reduïdes.

Sobradament coneguda és la realitat del minifundisme municipal espanyol, que també es projecta a Catalunya. Doncs bé, aquesta característica es reproduïx en el cas de les personificacions instrumentals, bé parlem de xifres a nivell estatal, o bé ho fem a l'autonòmic. La representació de l'estructuració d'aquest subsistema local a Espanya i Catalunya, amb moltes organitzacions i majoritàriament petites, seria la següent:

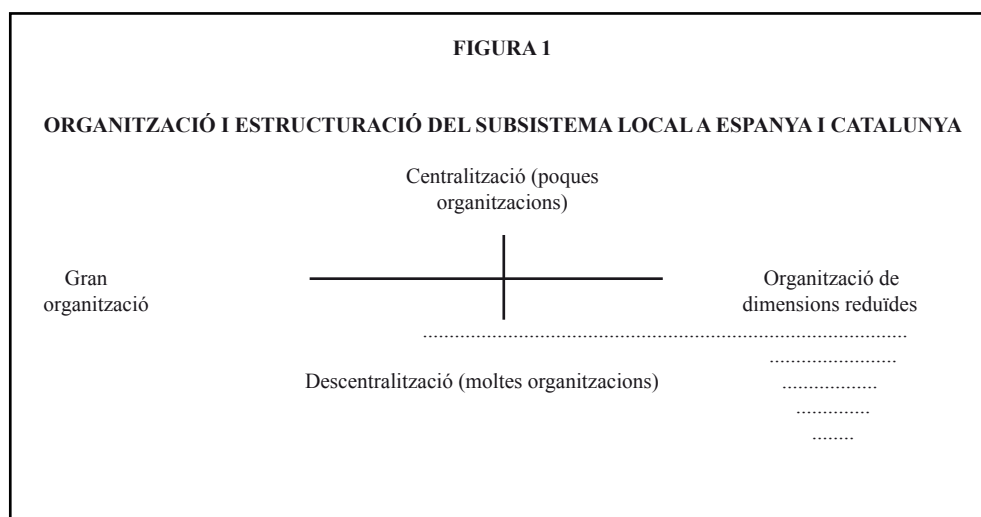


Figura 1: Elaboració pròpia.

### 4.2 Dimensions quantitatives de les PIL a Catalunya

Sobre la base dels estudis realitzats podem oferir les dades següents:<sup>9</sup>

**Taula 2. Personificacions instrumentals locals a Catalunya**

ANY (mes)	OA	EPE	SML	M	C	Total
1998 (10)	607	---	192	88	67	954

<sup>9</sup> Font: MARTÍNEZ-ALONSO (1998: 330; 2009: 181; i 2012: 208), MARTÍNEZ-ALONSO I YSA (2003: 127-156) i MARTÍNEZ-ALONSO I PANO (2006: 159-161); per a les dades de 2012 i 2013, vegeu <https://serviciostelematicos.sgcal.minhap.gob.es/BDGEL/asp/>; consultes efectuades el 26.2.2012 i el 23.7.2013.

A partir de 2007, les dades s'extrauen del ja esmentat *Inventario de Entes del Sector Público Local* (INVESPL), el qual, en les dades referides a les societats mercantils locals (SML), inclou tant les íntegrament públiques (unipersonals o plurals) com aquelles mixtes en què és majoritària la posició d'un ens local, sense diferenciació en els còmputos entre ambdues.



2000 (8)	592	---	164	85	141	982
2006 (4)	481	9	215	68	221	994
2007 (4)	458	11	247	66	246	1028
2012 (2)	408	28	342	81	290	1149
2013 (7)	304	32	312	83	319	1050
Variació total (%)	-303 (∇ 49,92%)	32 (Δ 100%)	120 (Δ 62,5%)	-5 (∇ 5,68%)	252 (Δ 376,12%)	96 (Δ 10,06%)
Variació 2013/12 (%)	-104 (∇ 25,49%)	4 (Δ 14,28%)	-30 (∇ 8,77%)	2 (Δ 2,47%)	29 (Δ 10%)	-99 (∇ 8,62%)

**OA:** organisme autònom; **EPE:** entitat pública empresarial; **SML:** societat mercantil local; **M:** mancomunitat; **C:** consorci.

Del contrast d'aquestes dades, i sense perjudici de les consideracions d'ordre qualitatiu que formularé més endavant, resulten les conclusions següents:

- Al llarg de més de tretze anys, el número total de PIL no ha deixat de créixer i totalitza un increment del 10%, des de l'octubre de 1998 (954) fins al febrer de 2012 (1149).
- La tendència, però, s'ha invertit, puix que en poc més d'un any se n'aprecia una reducció del 8,62%, en rebaixar-se el nombre total de PIL i situar-se, al juliol de 2013, en 1050.
- Les personificacions instrumentals que més creixen són els consorcis, que no han deixat de fer-ho mai: 1998 (67), 2012 (290) i 2013 (319); fet que comporta una multiplicació del nombre inicial per 4,76.
- Les mancomunitats van anar reduint-se des de 1998 (88) fins a 2007 (66), amb un percentatge del 25%, per repuntar en els darrers anys: 2012 (81) i 2013 (83).
- Els organismes autònoms, la PIL més nombrosa a l'inici de la sèrie (1998: 607), han experimentat un decreixement constant, tot quedant reduïts a la meitat (2013: 304).
- Compensa un poc aquesta reducció l'entrada de les entitats públiques empresarials, possibles des de 2004, i que de manera continuada arrodoneixen la xifra de 32 en 2013.<sup>10</sup>
- Les societats mercantils locals (íntegrament públiques i mixtes amb posició majoritària d'un ens local), després d'un primer descens (de les 192 de 1998 passaren a 164 el 2000) van experimentar un creixement ininterromput tot doblant el seu nombre (342 en 2012), per bé que canvia la tendència en el darrer any, amb un percentatge de disminució del 8,8%, per situar-les en 312 l'any 2013.

<sup>10</sup> Com es recordarà, la creació d'EPE al subsistema local fou possible amb la L 57/2003, de 16.12, de *modernización del gobierno local*, que va modificar la LBRL/1985.

### 4.3 Dimensions quantitatives de les PIL a Espanya

D'acord amb les dades publicades i els estudis efectuats, les xifres són les següents:<sup>11</sup>

**Taula 3. Personificacions instrumentals locals a Espanya**

ANY (mes)	OA	EPE	SML	M	C	Total
2007 (1)	1802	17	1396	998	1014	5227
2009 (2)	1876	34	1227	1008	1055	5200
2012 (2)	1542	50	1580	1011	1028	5211
2013 (7)	1250	56	1590	1003	976	4875
Variació total (%)	-552 (∇ 30,6%)	39 (Δ 229,4%)	194 (Δ 13,9%)	5 (Δ 0,5%)	-38 (∇ 3,7%)	-352 (∇ 6,7%)
Variació 2013/12 (%)	-292 (∇ 18,9%)	6 (Δ 12%)	10 (Δ 0,6%)	-8 (∇ 0,8%)	-52 (∇ 5,1%)	-336 (∇ 6,4%)

Sobre les dades projectades al conjunt d'Espanya, i amb la limitació que es disposa d'una sèrie més curta (de 2007 a 2013), s'aprecia que:

- El nombre total de PIL en els darrers anys ha disminuït, tot situant-se en 4875, amb uns percentatges de decrement respecte de 2007 i 2012 del 6,7% i el 6,4%.
- Les EPE i SML (íntegrament públiques i mixtes amb posició majoritària d'un ens local) són les úniques entitats que han augmentat, tant en còmput global (de 17 a 56, Δ 229,4%, i de 1396 a 1590, Δ 13,9%), com respecte de 2012 (de 50 a 56, Δ 12%, i de 1580 a 1590, Δ 0,6%).
- Els OA, la PIL que totalitzava a l'inici de la sèrie el nombre més alt (1802), llevat d'un repunt al 2009, s'han anat reduint fins quedar amb 1250 (∇ del 30,6%).
- Els consorcis han seguit una tònica semblant: de 1014 han baixat a 976 (∇ del 3,7%), llevat de repunts al 2009 i 2010.
- Les mancomunitats s'han mantingut pràcticament igual: de 998 han passat a 1003 (Δ del 0,5%).
- De 2012 a 2013 han decrescut tant OA (en 292, ∇ 18,9%) com mancomunitats (8, ∇ 0,8%) i consorcis (52, ∇ 5,1%).

## 5 Caracterització qualitativa del fenomen de les PIL

### 5.1 Problemàtica de les PIL i caràcter prospectiu de l'anàlisi

L'estudi de les personificacions instrumentals ha estat objecte d'una avaluació majoritàriament crítica per part

<sup>11</sup> Vegeu: <https://serviciostematicos.sgcjal.minhap.gob.es/BDGEL/asp/>, consultes efectuades el 26.2.2012 i el 23.7.2013; per a les dades de 2009: [www.meh.es](http://www.meh.es), consulta efectuada el 17.2.2009 (MARTÍNEZ-ALONSO, 2009: 180); per a les de 2007: ALMONACID LAMELAS (2008: 294), la font de la qual és <http://serviciosweb.meh.es/apps/ispl/asp/comh300.html>, consulta efectuada el 16.2.2008.

Tal com ja s'ha dit, les dades s'extreuen de l'INVESPL, i les referides a les SML inclouen tant les íntegrament públiques (unipersonals o plurals) com aquelles mixtes en què és majoritària la posició d'un ens local, sense diferenciació en els còmputos entre ambdues.



de la doctrina administrativa, en identificar-les com la principal i més genuïna manifestació de l'anomenada «*huida del derecho administrativo*».<sup>12</sup>

La perspectiva que s'adopta, però, defuig la valoració apriorística del fenomen, per bé que se centra en la problemàtica de les PIL, els dubtes que planteja el seu règim jurídic i les dificultats de funcionament que mostren. Aquest èmfasi en els problemes i les incidències no obeeix a un afany crític deliberat, sinó que es justifica en considerar que constitueix l'estat previ per detectar les disfuncions, descriure el fenomen i formular propostes de millora.

## 5.2 Les característiques del fenomen de les PIL

Tot tenint en compte els propòsits assenyalats, els aspectes problemàtics del fenomen de les PIL poden ser descrits, succintament, a partir de les consideracions que es formulen a continuació.

### 5.2.1 Les raons que s'adueixen per a la constitució de les PIL i el seu qüestionament

En el cas de la descentralització funcional, s'acostuma a argumentar que aquestes personificacions permetran una major agilitat en la presa de decisions, l'especialització en la prestació del servei o la participació de representants del sector en què aquest incideix. El cert és, però, que tampoc són tantes les instàncies decisòries de la gran majoria de les administracions locals catalanes i, fins i tot, en sentit contrari, legalment s'exigeix el pronunciament de l'administració matriu en l'aprovació d'alguns assumptes de les PIL (plantilla i pressupostos per als OA, estats de previsió de despeses i ingressos per a EPE i SML, i comptes generals per a totes, *ex* Text refós de la Llei d'hisendes locals / TRLHL, aprovat pel RD Legislatiu 2/2004, de 5.3: 162-169 i 208-212). En segon terme, una estructuració organitzativa eficient en el si de l'entitat assegura l'especialització sense requerir indefectiblement el desdoblament personificat, com la constitució d'un consell sectorial o territorial possibilita la participació del sector en qualsevol àmbit municipal.

En el cas de la descentralització cooperativa són traslladables les anteriors consideracions a les modalitats associatives de personificacions, amb la precisió afegida que la cooperació entre ens locals pot articular-se mitjançant convenis, sense necessitat de constituir cada vegada consorcis, societats mercantils o mancomunitats de municipis.

### 5.2.2 Un règim jurídic imprecís i les limitacions de la potestat normativa local

Els governs locals es troben amb la impossibilitat del recurs a la llei ad hoc, que sí és a l'abast dels governs central i autonòmics i al qual recorren, mitjançant els corresponents projectes que tramiten davant els parlaments respectius, per poder regular així les especialitats o habilitar les excepcions que permetin configuracions específiques de les seves personificacions instrumentals.

Inaccessible aquell recurs, l'ordenació de les PIL es troba subordinada a la configuració legal bàsica i a la legislació autonòmica, el desenvolupament reglamentari de la qual acaba limitant severament la potestat d'autoorganització de les entitats territorials locals.<sup>13</sup>

Contràriament al que semblaria, però, el resultat de l'activitat normativa dels poders central i autonòmic no es caracteritza per oferir un ordenament jurídic complet, puix que la majoria de determinacions sobre les PIL

12 Aquesta expressió s'atribueix a Clavero Arévalo (GARRIDO FALLA, 1991: 18), i se n'hi van afegir d'altres: es qualifica de «*auténtica apostasia del derecho administrativo*» i «*fuga al derecho privado*» (GARRIDO FALLA, 1991: 18 i 1994: 41, respectivament), per acabar parlant, «*no ya de huida [...] sino de auténtica desbandada hacia la atipicidad de todo género y la evasión de los controles*» (LÓPEZ MENUDO, 1994: 566), de «*la irreprimible tendencia al escapismo*» (SANTAMARÍA 1991: 1191) i de «*la desadministración pública*» (BAUZÁ, 2001).

13 Una manifestació d'aquest desenvolupament reglamentari exhaustiu la tenim amb el ROAS (Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals, aprovat pel D 219/1995, de 13.6), que amb més de tres-cents articles regula minuciosament aquests àmbits i, en particular, les diferents modalitats de PIL (art. 189 a 227).

regulen aspectes organitzatius, amb oblit de previsions sobre els aspectes més importants del seu règim jurídic.<sup>14</sup>

Davant aquestes limitacions i mancances, l'únic instrument del qual disposen els governs locals per superar-les ve constituït pels estatuts de la personificació instrumental, els trets essencials dels quals són els següents:

- a) Compleixen una funció transcendental per tal com defineixen la PIL com a nova persona jurídica, delimiten el seu àmbit d'actuació i caracteritzen la seva organització, tant *ad intra* com en les relacions amb tercers.
- b) Per a la seva aprovació se segueix un procediment trifàsic (aprovació inicial, informació pública i aprovació definitiva), que coincideix amb el previst per a l'aprovació dels reglaments (LBRL: 49 i 85 bis; TRLCat: 119, 120 i 178; ROAS: 63, en relació amb 160, 201, 212.5 i 313.3 i L 26/2010, de 3.8, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya: 114 i 115).
- c) Els aspectes de contingut material, procedimentals i formals determinen el caràcter normatiu dels estatuts, la qual cosa s'identifica amb la naturalesa pròpiament reglamentària en el cas de les PIL de règim juridicopúbliques, manifestació per tant d'una potestat que és exercida per les administracions matriu respectives, de manera individualitzada (OA i EPE) o conjunta (mancomunitat i consorci).<sup>15</sup>

### 5.2.3 Costos, eficiència, duplicitats i dificultats de gestió

La creació d'una PIL suposa sempre una *decisió organitzativa costosa* per tal com necessita i mobilitza recursos personals, econòmics i materials. Llevat dels casos excepcionals d'autofinançament, la major part dels recursos de les PIL són proveïts per les administracions matriu, les quals adquireixen per virtut de la seva creació el compromís de continuar fent-ho en el futur.

La promesa d'una major *eficàcia* en la gestió pública és una altra de les justificacions que s'al·leguen per crear SML i EPE, fonamentant-ho, principalment, en el règim juridicoprivat i en la reducció de controls jurídics i econòmics. La hipotètica validesa d'aquest argument portaria a qüestionar, però, per què no s'estén aquest règim al conjunt de les administracions públiques.<sup>16</sup> La realitat evidencia, a més, que la manca de controls i l'apressament en la gestió sovint produeixen deficiències en els resultats i, en el pitjor dels supòsits, el perjudici dels interessos públics o actuacions irregulars.

D'altra banda, no es pot oblidar que la creació d'una PIL comporta, en la majoria de casos, *duplicitat amb les estructures* de les administracions matriu, amb l'inconvenient afegit que suposa una renúncia a aprofitar els avantatges de les organitzacions constituïdes (divisió del treball, especialització i professionalització,

14 Un exemple extrem del primer tret el trobem a la mateixa legislació bàsica que arriba al detall de fixar el període mínim d'experiència professional que ha de reunir la persona titular del màxim òrgan de direcció d'OA i EPE si prové del sector privat (5 anys, LBRL: 85 bis.1, b). Sobre els aspectes de les PIL orfes de regulació destaquen els relatius a les potestats, les relacions amb les administracions matriu i, en particular, els criteris sobre la delimitació de les competències dels òrgans respectius, la gestió de recursos humans i el règim economicopressupostari i comptable de les EPE, pendent de regulació des que es va possibilitar aquesta figura al subsistema local al desembre de 2003 (L 57/2003, citada) i assimilat, transitòriament, al de les societats mercantils locals (DT 2a de la dita L 57/2003).

15 Sobre la funció que compleixen i la naturalesa normativa dels estatuts, vegeu: ETXEZARRETA (2007: 69), MALARET (1993: 43), MARTÍNEZ-ALONSO (2004: 121-122), MONTOYA MARTÍN (2006: 84-100), E. NIETO (1997: 107-108), REBOLLO (1997: 240) i SÁNCHEZ GOYANES (2000: 107, 152-156).

La naturalesa reglamentària no és d'aplicació a les SMP locals per la raó òbvia que al règim juridicoprivat d'aquestes no són traslladables les categories juridicopúbliques. Materialment, però, els estatuts de la SMP tenen una funció molt important. Així, des d'una perspectiva administrativista, s'ha dit que «*constituyen la norma primordial y básica que regula la vida interna de la sociedad*» (SOSA, 2004: 145); i des de l'òptica mercantilista, els estatuts han estat qualificats com «*norma constitucional*» de la societat «*que rige su vida interna con preferencia sobre las disposiciones de la Ley que no tengan carácter coactivo*» (GARRIGUES, 1976: 422).

16 Objeció, aquesta, ja formulada pels autors: «*la agilidad es una nota que ha de predicarse de toda la Administración en su conjunto y no sólo de islotes más o menos privilegiados*» (MORILLO-VELARDE, 1994: 1005); «*si tan perjudiciales son los efectos del Derecho administrativo, lo lógico sería excepcionarlo para todos los casos y no solamente para alguno*» (A. NIETO, 2003: 17).

economies d'escala i optimització de recursos, entre les més significatives), sigui per no reduir els riscos dels *costos de transacció* de les relacions amb altres organitzacions o particulars,<sup>17</sup> o bé per no obtenir els beneficis derivats de la capacitat general i l'experiència de les organitzacions consolidades.

Sobre els dèficits de les PIL respecte del *principi d'eficiència* s'ha d'afegir que pretendre configurar aquestes organitzacions sols sota el criteri d'especialització té un component quimèric, ja que sempre haurà de dur a terme les tasques generals i complir amb les obligacions inherents a l'actuació d'una organització pública. Una anàlisi acurada del seu funcionament i l'experiència de gestió d'aquestes personificacions evidencia les dificultats que tenen per fer front als requeriments derivats de la complexitat material i les exigències legals en els àmbits de la contractació de béns i serveis, la gestió de personal i la logística (manteniment, vigilància i seguretat d'edificis i instal·lacions, i prestacions vinculades amb les tecnologies de la informació i la comunicació, entre les més significatives), dificultats que es posen de manifest com a conseqüència de la limitada capacitat de la majoria de les PIL inherent a l'atomització del subsistema local i a l'escassetat dels seus recursos.<sup>18</sup>

#### 5.2.4 Funcionament de les PIL i constreyniments formals

Les PIL funcionals són creades com una opció de simplificació, però, en tractar-se d'entitats públiques, el seu funcionament està sotmès també a regles formals i pateix de la rigidesa i la complexitat normativa en termes anàlegs als de les administracions matriu si parlem de les de règim jurídicopúblic (OA i EPE), i fins i tot amb obligacions afegides si ho fem respecte de les del jurídicoprivat (SML), conseqüència dels requeriments exigits per la legislació mercantil (formalització d'escriptures públiques i actuacions davant el Registre Mercantil, entre les més significatives).

Els constreyniments formals assenyalats són igualment aplicables a les PIL cooperatives, i es veuen incrementats per la tendència a configurar en el seu si òrgans col·legiats amb un nombre elevat de membres i competències, i les conseqüències sobre l'alentiment en la gestió dels procediments que se'n segueixen (preparació dels assumptes, convocatòria anticipada de les sessions, quòrums d'assistència i d'adopció d'acords, etc.). Es tracta d'un dels efectes del principi de representativitat que obliga a assegurar la participació, en la presa de decisions i en els acords que adopten mancomunitats i consorcis, de totes les entitats que en formen part (*ex* LBRL: 44.2; Text refós de règim local, aprovat pel RDLegislatiu 781/1986, de 18.4: 110.4; TRLCat/2003: 116.3 i ROAS/1995: 317).

#### 5.2.5 Processos decisionals complexos

Una vegada tractat el funcionament de les PIL des del vessant jurídicoformal, és el moment de reflexionar, encara que sigui sumàriament, sobre la seva dimensió material. Com s'ha dit encertadament des de la perspectiva de la Ciència Política i de l'Administració, «*el proceso decisional se asemeja a un iceberg que sólo muestra una pequeña porción de su volumen*». <sup>19</sup> Amb l'afany de progressar en l'anàlisi, el punt de partida el constitueix la hipòtesi segons la qual, en una organització pública, tot procés de decisió té una complexitat que li és inherent i que augmenta en funció del nombre de:

- tràmits o fases que ha de seguir (dimensió objectiva);
- membres o parts que participen en la presa de decisions (dimensió subjectiva).

Sobre aquestes bases, el primer que s'ha de dir és que més que d'un procés de decisió, s'ha de parlar de *processos decisionals*, ja que trobarem:

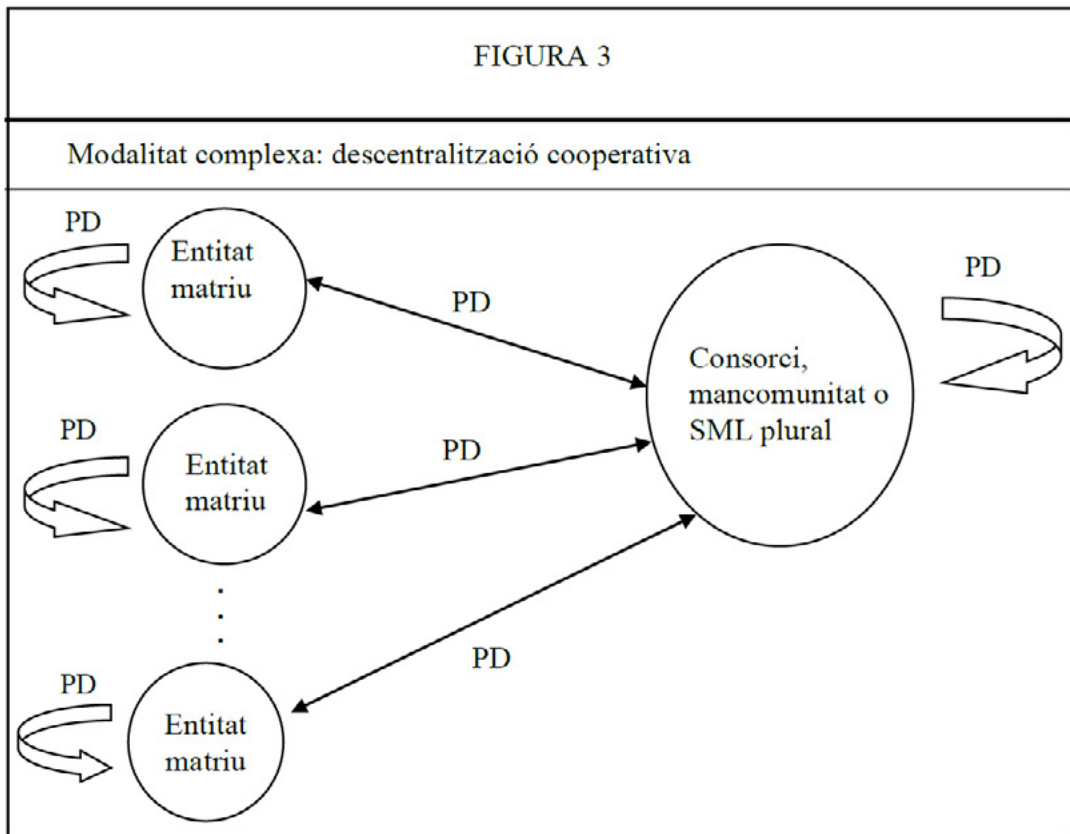
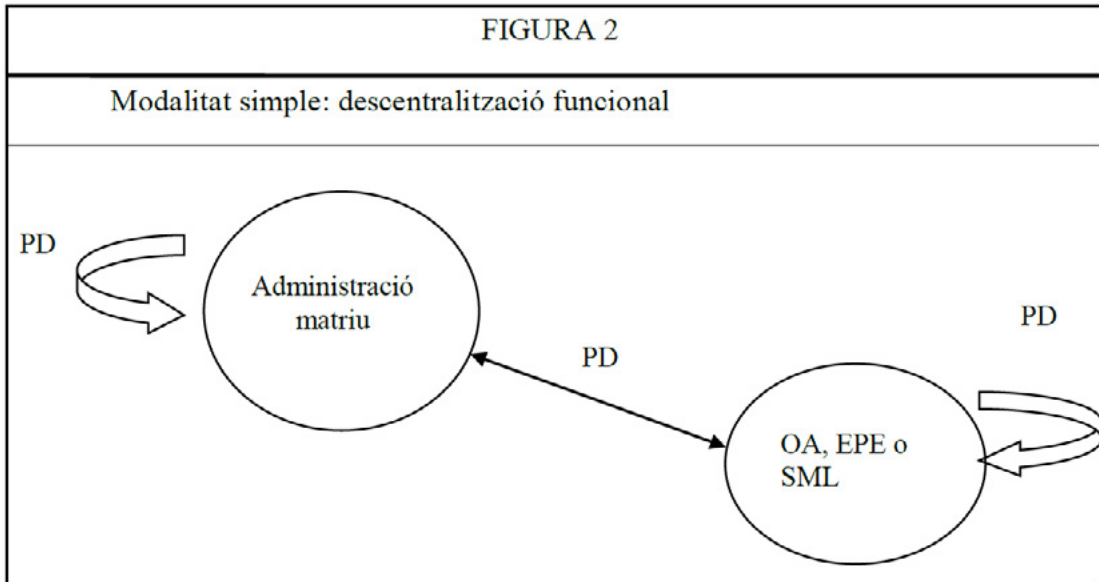
17 Cfr. PERROW (1190: 289).

18 És per això que, com a millora per al funcionament de les PIL, hagi proposat l'assistència des de les administracions matriu, de manera que assumeixin la realització d'aquestes tasques generals per compte de les seves personificacions, tot rellevant-les de la seva execució i alliberant així els seus recursos i mitjans perquè puguin aplicar-los a la consecució de les seves finalitats específiques. Sobre aquestes propostes de millora i l'aplicació de les figures de l'encomanda o encàrrec de gestió i la delegació, vegeu MARTÍNEZ-ALONSO (2007b).

19 Cfr. RAMÍO MATAS (1999: 166).

- com a mínim tres en la seva modalitat simple de la descentralització funcional: els respectius de l'administració matriu i de la PIL (OA, EPE o SML), i el comú a ambdues (vegeu figura 2);
- cinc o més en la modalitat complexa de la descentralització cooperativa: els de la mancomunitat, consorci o SML plural i les respectives entitats matriu associades, i els que les vinculen amb la PIL (vegeu figura 3).

### PROCESSOS DECISIONALS (PD) EN LES PIL



Figures 2 i 3: Elaboració pròpia.

El caràcter recapitulatiu i les dimensions d'aquest treball no permeten més que assenyalar, succintament, les característiques essencials següents:

- a) En qualsevol cas, els *processos decisionals* de les PIL són *complexos*, amb un grau que creix a mesura que ho fa el nombre d'entitats públiques que hi intervenen. Les opcions i les mesures a adoptar són moltes, i els processos de negociació (intra i extraorganitzatius) necessiten, perquè es resolguin satisfactòriament, un nivell alt de consens i, en ocasions, l'acord unànim dels diferents actors implicats. En el seu decurs, el factor temporal pot actuar com a *motor* que propicia l'entesa entre les parts o bé com a agent que les tensiona i impedeix que els processos discorrin en condicions de normalitat i, eventualment, assoleixin els seus objectius.
- b) Una característica afegida és que aquests processos no es desenvolupen de manera aïllada, sinó que es troben mútuament condicionats, raó per la qual pot inclús qualificar-se com a *macroprocés decisional*, el qual estaria integrat per tots els processos en què intervenen la mateixa PIL i les administracions matriu.
- c) Sobre les tipologies de processos de les PIL, poden distingir-se, com a més rellevants, els de *constitució*, *modificació* o *reestructuració* i *extinció* o *dissolució*, als quals s'han d'afegir, en la modalitat de descentralització cooperativa, els de *separació* d'alguna de les entitats que formen part de la mancomunitat, el consorci o la SML plural.

Els aspectes sobre els quals es projecten aquests processos són molts i se'n poden destacar els relatius als *àmbits politicorepresentatiu* (sobre la presidència i altres càrrecs de la PIL, la condició o no d'electes i les incidències dels partits polítics i del criteri de confiança, per exemple) i *economicopressupostari* (així, en relació amb el pressupost de la PIL, les transferències des de les administracions matriu o l'assumpció dels deutes en cas d'extinció de la personificació o de separació d'alguna de les entitats que en formen part), i els dels *recursos humans i tècnics* (com ara l'adscripció de personal o de béns, o l'acomiadament del personal propi de la PIL o la seva subrogació per les administracions matriu).<sup>20</sup>

### 5.2.6 Sectors, funcionalitat de les PIL i alternatives a la seva constitució

Atesa l'amplitud de les competències municipals (ex LBRL, 25, 26 i 28 i TRLCat, 66, 67 i 71), i la seva projecció en les funcions d'assistència i cooperació de províncies i comarques, no és d'estranyar que les personificacions instrumentals que creen desenvolupin les seves activitats en un nombre elevat de *sectors*; així, en cultura, habitatge i urbanisme, turisme, comunicació, esports, promoció econòmica, sanejament i abastament d'aigües, acció social, recollida d'escombraries i neteja viària, sanitat i educació, per citar aquells en què, principalment, intervenen les PIL.<sup>21</sup> Naturalment, en funció del tipus d'activitat a desenvolupar o servei a prestar són més idònies unes modalitats o altres; així, per als serveis econòmics (abastament d'aigües i construcció i explotació d'habitatges, per exemple), les EPE i SML; per als serveis administratius, culturals, educatius i d'acció social, els OA, les mancomunitats i els consorcis; i amb utilització de totes les modalitats, per als àmbits d'esports, sanitat, turisme, promoció econòmica i comunicació.<sup>22</sup>

El fet d'haver analitzat els aspectes problemàtics de les PIL no ha de portar a la conclusió errònia que no poden representar una solució organitzativa idònia en un cas concret. En aquest sentit poden assenyalar-se com a *criteris de funcionalitat* de les personificacions instrumentals els següents: objecte definit clarament

20 Sobre l'anàlisi detallada d'aquests àmbits en els processos de constitució, reestructuració, separació i extinció de les PIL, vegeu MARTÍNEZ-ALONSO (2009: 183-198 i 2012: 214-252).

21 Aquest és l'ordre que recollia el nostre estudi (MARTÍNEZ-ALONSO i YSA, 2003: 167).

22 Sobre l'elecció de la forma concreta de PIL en relació amb l'activitat a desenvolupar, vegeu MARTÍNEZ-ALONSO i YSA (2003: 226-236). Per a l'anàlisi de les activitats més desenvolupades per cadascuna de les modalitats de personificacions, vegeu MARTÍNEZ-ALONSO i PANO (2006: 168-187).



i de contingut tècnic alt, dimensions significatives quant a mitjans econòmics i personals, elevat grau d'autofinançament i el fet de constituir un referent com a institució.<sup>23</sup>

Naturalment, el funcionament de les PIL és susceptible de ser millorat mitjançant l'adopció de mesures organitzatives (així, la modificació dels estatuts per dotar-les de més agilitat o clarificar aspectes dubtosos o l'assistència en la realització de les tasques generals per les administracions matriu ja apuntada), economicopressupostàries (l'establiment d'una taxa o preu públic o altres mecanismes de finançament) o d'altre tipus.

Finalment, també hi ha altres possibilitats diferents de la constitució de la PIL: així, optimitzar les possibilitats de la gestió directa i aprofitar els seus avantatges (especialització i economies d'escala) o acudir a les figures de l'organització especial desconcentrada (OED) o els convenis de col·laboració com a alternatives no personificades als OA o als consorcis i mancomunitats, respectivament.<sup>24</sup>

## 6 Crisi econòmica, estabilitat pressupostària i canvis de tendència

### 6.1 El context de la crisi econòmica i les personificacions instrumentals públiques

A partir de 2008, la crisi econòmica i el dèficit condicionen severament el marge d'actuació dels estats. Les seves conseqüències i els compromisos derivats de la pertinença d'Espanya a la Unió Europea tenen com a màxima manifestació normativa la reforma de l'art. 135 de la CE (setembre de 2011) i la introducció del principi d'estabilitat pressupostària, desplegat per la LO 2/2012, de 27 d'abril, d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera (LOEPSF). En aquest escenari i per intentar redreçar la situació, l'Administració General de l'Estat (AGE), les comunitats autònomes i els governs locals s'han vist impel·lits a adoptar, entre moltes altres, mesures tendents a reduir els seus respectius sectors públics i el nombre de les seves personificacions instrumentals.<sup>25</sup>

Com a ningú se li escaparà, aquests processos de reestructuració dels sectors públics tenen uns efectes múltiples: des de les necessàries modificacions normatives i economicopressupostàries fins a la supressió i refosa de personificacions instrumentals, i passant, naturalment, per les conseqüències problemàtiques respecte del personal al seu servei (integracions i trasllats forçosos, ERO i acomiadaments).<sup>26</sup>

23 En aquest sentit, cal ressenyar els casos de les SML que tenen com a objectiu serveis econòmics que són íntegrament retribuïts pels usuaris (abastament domiciliari d'aigua potable) o parcialment (transport urbà de viatgers), i la creació de les quals respon a la voluntat de gestió directa pública alternativa a la gestió indirecta per concessionari. També s'han de destacar, per a la gestió de residus, els supòsits dels consorcis integrats pels consells comarcals i municipis de la seva demarcació i, eventualment, la Generalitat, a través de la seva personificació Agència de Residus de Catalunya. Exemples d'aquestes personificacions són els següents (font: <http://www.municat.gencat.cat/municat/index.php?page=consulta>; consulta efectuada el 2.11.2013):

- SML unipersonals gestores del servei d'abastament domiciliari d'aigua potable corresponents als municipis de: Manresa (codi oficial estadístic/coe, 0811365011); Mataró (coe, 0812135010); El Prat de Llobregat (coe, 0816915019); Reus (coe, 4312335025); Vilafranca del Penedès (coe, 0830545036) i Vilanova i la Geltrú (coe, 0830735059).
- SML unipersonals de l'Àrea Metropolitana de Barcelona: Transports de Barcelona, SA (coe, 8200335031) i Ferrocarril Metropolità de Barcelona, SA (coe, 8200335046).
- Consortis de gestió de residus; entre altres, els integrats per: l'Ajuntament de Tremp, els Consells Comarcals de l'Alta Ribagorça, Pallars Jussà i Pallars Sobirà i l'Agència de Residus de Catalunya (coe, 9831720002); pel Consell Comarcal de l'Alt Camp i vint ajuntaments de la comarca (coe, 9807070005) i pel Consell Comarcal de la Selva i l'Agència de Residus de Catalunya (coe, 9807400000).

24 Sobre aquestes alternatives de la OED i els convenis, vegeu MARTÍNEZ-ALONSO i YSA (2003: 265-269) i MARTÍNEZ-ALONSO (2009: 597-598 i 608-609).

25 Vegeu, en aquest sentit, per a l'AGE els acords adoptats pel Consell de Ministres en les reunions de 30.4.2010, 3.6.2011 i 16.3.2012 ([www.lamoncloa.gob.es](http://www.lamoncloa.gob.es)) i Ordre HAP/583/2012, de 20.3, BOE núm. 72, del 24.3, que publica el «Plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal», aprovat en la darrera reunió; per a les CA i, en concret, Catalunya, els acords del Consell Executiu de 29.6.2010, 2.8.2011 i 9.4.2013 ([http://www.govern.cat/pres\\_gov/govern/ca/govern/consell-executiu/acords-govern/index.html](http://www.govern.cat/pres_gov/govern/ca/govern/consell-executiu/acords-govern/index.html)); i per al subsistema local, els exemples citats a MARTÍNEZ-ALONSO (2012: 212-214).

26 Sobre aquesta temàtica, vegeu BOLTAINA BOSCH (2011), FERRADANS CARAMÉS (2011), MONTOYA MARTÍN (2012), ORTEGA JIMÉNEZ (2012), ORTIZ MALLOL (2011) i RODRÍGUEZ ESCANCIANO (2013).



## 6.2 La reducció del nombre de PIL a Catalunya

Si com s'ha vist abans (apartat 4.2), fins a 2012 la tendència al creixement de les PIL a Catalunya s'hauria mantingut constant, ja aquest any s'advertien indicis de canvis en sentit contrari, que s'han confirmat al 2013 (juliol), i sobre els quals poden afegir-se les consideracions següents:<sup>27</sup>

- a) La disminució ràpida d'OA s'explica pel fet que, tot i que es tracta de processos complexos, la seva dependència exclusiva d'un sol actor determina la seva extinció quan concorre la voluntat política de fer-ho, la qual cosa s'aplicarà igualment a les SML íntegrament públiques.
- b) L'explicació de les dades relatives als consorcis respon a diverses causes. D'una banda, l'increment és evident, per bé que la diferència de 29 més respecte de 2012 és el resultat net, per tal com s'han constatat processos de dissolució d'aquestes personificacions. De l'altra, el caràcter multiparticipatiu d'aquestes PIL cooperatives té com a conseqüència que les seves actuacions s'allarguin en el temps. La situació actual, per tant, resultaria de processos contraposats: els que seguint la tendència imperant al creixement fins a 2012 haurien culminat durant 2013 i les primeres mostres del canvi de tendència.
- c) El decreixement tan acusat en OA i SML (incloses aquí tant les íntegrament públiques com les mixtes amb posició majoritària d'un ens local) fa que el resultat en el nombre total de PIL sigui també negatiu, fet que resulta més significatiu no sols per les seves magnituds ( $\nabla$  del 8,62%, per deixar-les en 1050), sinó perquè ha estat el resultat d'una opció que, si bé obeïa a la crítica situació econòmica, ha estat adoptada lliurement pels governs locals.

Aquesta opció respecte de la reducció de les PIL dependents avalaria la hipòtesi que s'estengués també a les cooperatives en termes anàlegs. Succeeix, però, que el procés té l'aspecte d'accelerar-se de resultes dels projectes de llei en tràmit, estatal i català, com veurem després.<sup>28</sup>

## 6.3 La reducció del nombre de PIL a Espanya

L'evolució de les xifres de PIL a Espanya no coincideix exactament amb les de Catalunya, ja que:

- la tendència al decreixement del nombre total de PIL no s'inaugura a partir de 2012-2013 sinó que és la tònica general des de 2007 (de 5227 es baixarà a 4875, un  $\nabla$  6,7%);
- aquesta mateixa línia es manifesta en els consorcis (els 1014 que hi havia es reduiran a 976,  $\nabla$  3,7%).

Fora d'aquestes diferències, les altres xifres tendeixen a convergir i, en qualsevol cas, la propensió comuna és a la disminució del nombre de PIL.

## 7 El «*Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*» (PRORSAL) i les PIL

### 7.1 Objectius del projecte i abast en relació amb les PIL

Dels objectius bàsics enunciats pel PRORSAL, el que es vincula directament amb les PIL és el que pretén

<sup>27</sup> En l'estudi ja citat de 2012 donàvem notícia d'aquests indicis de canvis i dels processos d'extinció i dissolució de PIL i dels diferents ritmes en les PIL dependents, molt més accelerat que en les cooperatives (MARTÍNEZ-ALONSO: 213-214, 220, 226, 249 i 251).

<sup>28</sup> L'envergadura d'aquests dos projectes i les dimensions del present treball no permeten analitzar els múltiples canvis normatius que proposen, raó per la qual l'estudi se cenyirà a la seva incidència respecte de les PIL.

A més de les referències indicades al principi de l'article, les incidències de la tramitació parlamentària poden seguir-se a: [PRORSAL](#) i [PLGLCat](#). Sobre el procés d'elaboració del projecte de llei estatal, i els diversos avantprojectes elaborats (identificats amb l'acrònim d'ARSAL), vegeu els comentaris crítics de FONT LLOVET i GALÁN GALÁN (2013: 17-18), JIMÉNEZ ASENSIO (2013), VELASCO CABALLERO (2013) i ZAFRA VÍCTOR (2013).

«racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera» (Exposició de motius / EM, paràgraf 3r). I, certament, les mesures contingudes en el projecte abasten totes les modalitats de PIL i els seus àmbits d'actuació, organitzatiu i del personal, com explicita també la seva EM (paràgrafs 15è, 16è i 17è).

## 7.2 Les limitacions de les PIL al PRORSAL

El projecte de llei conté mesures encaminades a limitar l'actuació de les PIL i al seu redimensionament en el conjunt del sector públic local. En síntesi, les més rellevants d'aquestes mesures poden descriure's a partir de les consideracions següents:

### a) Sobre les PIL funcionals

En relació amb les modalitats de personificacions funcionals, el PRORSAL fixa dues determinacions (art. 1.21 que dona nova redacció a la LBRL, 85.2.A) paràgraf 2n):

- El caràcter subsidiari de les EPE i SML íntegrament públiques respecte de la gestió per la mateixa entitat local o per OA, en establir que *«sólo podrá hacerse uso [d'aquelles formes...] cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que [aquestes...] para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión.»*
- Un seguit de requeriments per a l'adopció de la modalitat concreta (memòria justificativa i informe de la intervenció local):

### b) Sobre els consorcis

En relació amb els consorcis, el projecte de llei estableix les prescripcions següents:

b.1) Una *regulació del seu règim jurídic* molt més completa que l'actual (*ex* LBRL, 87), que inclou previsions sobre la necessitat d'adscripció a una administració matriu i els criteris de prioritat per fer-ho, fins i tot quan hi participin entitats privades sense ànim de lucre (ESAL), el règim pressupostari, de comptabilitat i control (que serà el de l'administració a què estigui adscrita el consorci i la qual l'auditarà) i el personal al servei del consorci (reassignat per les administracions consorciades i amb el règim jurídic i retributiu corresponent a la qual estigui adscrita) (PRORSAL, DF 2a).<sup>29</sup>

Sobre les previsions esmentades, el projecte de llei fixa dues excepcions relatives a:

- els consorcis constituïts per a la prestació de serveis mínims (*ex* LBRL, 26) i, concretament, al fet que no hagi de procedir exclusivament de les administracions consorciades el personal al seu servei (PRORSAL, DA 13a);
- la no aplicació del règim jurídic detallat als consorcis que no tinguin la consideració d'Administració pública als efectes del sistema europeu de comptes (SEC), estiguin participats també per ESAL, no hagin tingut pèrdues durant dos exercicis consecutius i no hagin rebut subvencions públiques en els cinc anteriors a l'entrada en vigor de la llei (PRORSAL, DA 14a).

Finalment, s'estableix un règim transitori de cinc mesos per a l'adaptació dels estatuts dels consorcis constituïts, i fins a l'1 de gener de l'any següent si comportés canvi de règim jurídic del personal o pressupostari, comptable o de control (PRORSAL, DT 6a).

<sup>29</sup> Aquesta regulació s'incorpora com una modificació de la L 30/1992, de 26.11, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú (LRJPAC), mitjançant una nova disposició addicional, la vigèsima, intitulada precisament *«Régimen jurídico de los consorcios»*. Aquesta regulació té caràcter general, i no és exclusiva per als consorcis locals, i d'aquí que s'hagi de qualificar d'encertada la seva inclusió a la LRJPAC.

b.2) Es fixa el *caràcter subsidiari dels consorcis respecte dels convenis*, i condicionat al fet que aquells permetin una assignació més eficient dels recursos econòmics i no es posi en risc la sostenibilitat financera del conjunt de les hisendes de les administracions matriu i del mateix consorci, el qual no podrà demandar més recursos dels previstos inicialment (PRORSAL, 1.16, que addiciona un apartat 3 al 57 de la LBRL):

En qualsevol cas, *«la suscripció de convenios y constitución de consorcios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera»* (PRORSAL, 1.16, que incorpora un apartat 2 al 57 de la LBRL).

c) Determinacions relatives a les retribucions del personal al servei de les PIL i altres entitats del sector públic local.

El projecte de llei conté també determinacions relatives a les retribucions del personal del sector públic local en el sentit següent:

- Per incloure la *massa salarial del personal laboral* de les PIL funcionals en la de les administracions matriu de les quals depenguin, com també la dels consorcis adscrits i les fundacions amb aportació majoritària, amb el requisit afegit de la seva publicació en el diari oficial corresponent (PRORSAL, 1.27 que addiciona el 103 bis a la LBRL).
- Per classificar i fixar límits a les *retribucions en els contractes mercantils i d'alta direcció del sector públic local* i el *nombre màxim de membres dels òrgans de govern* (PRORSAL, 1.35, que dóna nova redacció a la DA 12a de la LBRL).

### 7.3 Redimensionament del sector públic local

L'art. 1.34 del PRORSAL dóna nova redacció a la DA 9a de la LBRL, sota el títol *«Redimensionamiento del sector público local»*. Aquesta disposició conté diverses determinacions que poden resumir-se així:

a) Prohibició perquè les entitats locals territorials i els seus OA constitueixin o participin en noves PIL, fundacions i altres ens del sector públic local, i realitzin aportacions patrimonials o subscriguin ampliacions de capital d'EPE o SML que tinguin necessitats de finançament, durant la vigència del seu pla economicofinancer o pla d'ajustament (nova DA 9a.1).

b) Obligació perquè les entitats que desenvolupin activitats econòmiques, estiguin adscrites a les entitats territorials o els seus OA als efectes del SEC, i es trobin en desequilibri financer aprovin i executin un pla de correcció, tot fixant-se uns terminis per fer-ho que fineixen el 31 de desembre de 2014, i la seva dissolució en cas que no el compleixin, amb el límit màxim de l'1 d'agost de 2015 (DA 9a.2).<sup>30</sup>

c) Prohibició perquè les PIL i resta d'ens adscrits, vinculats o dependents, als efectes del SEC, d'entitats locals territorials o dels seus OA constitueixin o participin en altres PIL o ens de qualsevol tipologia de segon grau (DA 9a.3).

d) Dissolució o liquidació de les PIL i resta d'ens de segon grau de qualsevol tipologia constituïts o participats per altres PIL o ens adscrits, vinculats o dependents, als efectes del SEC, d'entitats locals territorials o dels seus OA, en terminis peremptoris, no superiors en qualsevol cas als sis mesos comptats a partir de l'entrada en vigor de la llei. En el cas que el control sobre l'ens de segon grau no s'exerceixi amb caràcter exclusiu per l'ens adscrit, aquest haurà de procedir a la transmissió de la seva participació en el termini de tres mesos (DA 9a.4).

<sup>30</sup> El segon paràgraf d'aquesta nova DA 9a.2 precisa que *«esta situación de desequilibrio financiero se referirá, para los entes que tengan la consideración de Administración pública a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, a su necesidad de financiación en términos del Sistema Europeo de Cuentas, mientras que para los demás entes se entenderá como la situación de desequilibrio financiero manifestada en la existencia de pérdidas en dos ejercicios contables consecutivos.»*

e) De les determinacions assenyalades a les lletres b) a d) es troben clarament excloses com a destinatàries les mancomunitats, ja que no es troben adscrites, als efectes del SEC, als municipis que les han constituït, per tal com constitueixen unitats en si mateixes per raó de la seva naturalesa d'entitat local. Aquest argument porta a descartar també l'aplicació de la prohibició perquè els municipis les constitueixin, continguda a la lletra a).<sup>31</sup>

## 8 El projecte de llei de governs locals de Catalunya (PLGLCat) i les PIL

### 8.1 Objectius del projecte i àmbits afectats de les PIL

Entre els diversos objectius que persegueix el PLGLCat hi ha el de «simplificar les estructures administratives, eliminar duplicitats d'actuació i garantir l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera» (EM, paràgraf 1r). La seva traducció a l'àmbit de les PIL es concreta, però, a mancomunitats i consorcis, per bé que també inclou mesures sobre el redimensionament del sector públic local.

### 8.2 Les limitacions de les PIL cooperatives al PLGLCat

Les limitacions més rellevants de les PIL cooperatives al projecte de llei poden resumir-se així:

a) En relació tant amb les mancomunitats com amb els consorcis:

- La seva gestió es qualifica d'*excepcional* (EM, p. 6è, 21.1 i 22.1), i té *caràcter subsidiari* respecte de la prestació de serveis locals per la vegueria/província, la comarca o l'àrea metropolitana, o mitjançant la formalització d'un conveni de col·laboració administrativa (EM, p. 6è, 21.5, 22.1 i 22.5, 73.1.a) i c), 77.3 i DT 4a).
- La creació o gestió per mancomunitats o consorcis no poden tenir com a objectiu activitats, obres o serveis gestionats en l'àmbit comarcal, previstos en el pla d'actuació comarcal o que afectin competències atribuïdes a una àrea metropolitana (21.3, 22.3 i 73.2).
- Aquesta determinació es complementa amb la disposició sobre dissolució dels consorcis i mancomunitats ja constituïts que incompleixin la prohibició derivada de la duplicitat esmentada, tot això en el termini de dos anys des de l'entrada en vigor de la llei o des que esdevingui de forma sobrevinguda la duplicitat (DA 6a i 7a).
- Els municipis que hagin cedit l'exercici de les seves competències en el marc d'alguna de les formes de gestió comuna (per la comarca o l'àrea metropolitana), no poden crear mancomunitats ni consorcis que tinguin per objectiu la prestació de serveis relacionats amb les competències cedides i tampoc no poden integrar-se en uns de ja existents amb el mateix objectiu (21.4 i 22.4).
- La creació de mancomunitats i consorcis ha de comportar una millora objectiva de l'eficiència de la gestió pública, i de la qualitat en la prestació dels serveis municipals, eliminar o no generar duplicitats administratives i complir amb la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (23.1, 73.1 b) i d), i 81.1).
- El procediment de creació de mancomunitats i consorcis inclou un informe preceptiu i vinculant de la Generalitat respecte de la verificació del compliment dels requisits exigits (74.3 i 81.3 i .4).
- Es preveu que el Govern de la Generalitat acordarà la dissolució de les mancomunitats amb motiu de la manca de presentació dels comptes anuals a la Sindicatura de Comptes durant dos exercicis consecutius (75.2). Aquesta mateixa causa de dissolució es preveu per als consorcis, i s'hi afegeix la de la presentació durant dos exercicis pressupostaris consecutius, o tres discontinus dins un període de cinc anys, d'una situació de dèficit, malgrat que no conté cap referència al Govern (82.1).

31 Bases jurídiques: REP/2007 (1-3) i Ordre HAP/2105/2012 (1-4 i 11).

b) D'aplicació exclusiva als consorcis:

- Els estatuts del consorci hauran de recollir expressament l'administració pública a la qual estigui adscrita (80.2).
- El règim jurídic aplicable al personal dels consorcis serà el de l'administració pública de procedència i les retribucions no superaran les establertes en els llocs de treball equivalents d'aquesta administració (80.5).

### 8.3 Mesures de redimensionament del sector públic local

Les mesures de redimensionament del sector públic local estan recollides en la disposició addicional primera del PLGLCat i tenen els continguts següents:

Un mandat en el sentit que els municipis, les comarques, les vegueries/províncies i l'Àrea Metropolitana de Barcelona resten subjectes a les *mesures de redimensionament del sector públic local establertes legalment* amb la finalitat de donar compliment als principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (DA 1a.1 i DT 4a), amb la vista posada en el PRORSAL, per tant; mandat que disposa que aquestes mesures inclouen, en tot cas:

- La prohibició d'adquirir, constituir o participar en la constitució, directament o indirecta, de nous organismes, entitats, societats, consorcis, fundacions, unitats i altres ens mentre tinguin en vigor un pla de sanejament financer, economicofinancer o d'ajustament (DA 1a. 1.a).
- L'obligació de dissoldre les entitats que desenvolupin activitats econòmiques que tinguin adscrites, als efectes del SEC, quan es trobin en situació deficitària i aquesta situació no es pugui corregir en els terminis legalment establerts (DA 1a.1.b).

b) Una altra determinació que prescriu que els organismes, entitats, societats, consorcis, fundacions, unitats i altres ens que, als efectes del SEC, estiguin adscrits o depenguin dels ens locals esmentats a l'inici de la lletra a), no podran constituir ni participar en la constitució ni adquirir noves unitats, independentment de la seva classificació sectorial en termes de comptabilitat (DA 1a.2).

## 9 Comentaris a la regulació continguda al PRORSAL i al PLGLCAT

### 9.1 El consens sobre la necessitat de redimensionar el sector públic local

Tal com ja s'ha apuntat, la necessitat de posar límits al fenomen de les personificacions instrumentals era bastant sentida entre la doctrina. Al seu torn, organismes com ara el Tribunal de Cuentas o la Comisión Nacional de la Competencia s'havien expressat en termes coincidents o revelant les seves ineficiències.<sup>32</sup> Aquesta crítica i el nombre elevat que havien assolit les PIL ajuden a explicar que els mateixos governs locals i el central assumissin l'objectiu d'escometre el *redimensionament* d'aquesta part del sector públic local.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Així, per *Resolución de 25 de junio de 2013, aprobada por la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del Sector Público, ejercicio 2009*, s'assumeix el contingut d'aquest Informe i, entre altres mesures, s'instà el Govern central a «*que la nueva regulación establezca las medidas necesarias para restringir la creación de entidades en el sector institucional local*» (BOE núm. 225, del 19.9.2013, apartat 9).

Per la seva part, la Comisión Nacional de la Competencia, en el seu Informe de 13.3.2013 (IPN 88/13), relatiu al «Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local» (ARSAL), suggeria «*que las entidades locales opten por fórmulas de gestión indirecta que permitan la prestación privada*», entre altres raons, pel fet que «*la estabilidad temporal y la vinculación estructural de estas entidades instrumentales con las entidades locales reducen o eliminan las tensiones competitivas en la prestación del servicio, no contando con los mismos incentivos para ser eficientes*» (pàg. 7 de l'[informe](#)).

<sup>33</sup> Així ho explica el PRORSAL (EM, p. 16è): «*Los antecedentes inmediatos de la reestructuración del sector público local son los acuerdos entre el Gobierno de la Nación y las entidades locales de 7 de abril de 2010 y de 25 de enero de 2012. El primero, más genérico, definido como acuerdo marco con las entidades locales sobre sostenibilidad de las finanzas públicas 2010-2013,*



Assolint un cert nivell de consens, per tant, els projectes de llei en tràmit inclouen un seguit de mesures que, certament, delimiten l'evolució del sector públic local sobre les bases, d'una banda, de requerir la concurrència d'una sèrie de requisits per a la creació de PIL i altres ens vinculats, i, de l'altra, de sotmetre-la, en qualsevol cas, a la justificació i l'acreditació del compliment dels principis d'eficiència, millora en la gestió i sostenibilitat financera. En tant que contribuiran a *objectivar l'actuació dels governs i les administracions local*, aquestes mesures s'han de considerar encertades, i no sols perquè es doni compliment als mandats constitucional (CE, 103.1) i estatutari sobre *bona administració* (EAC, 30.2), sinó també perquè constitueixen la condició necessària per possibilitar una gestió lleial i eficient dels assumptes públics.

Sent aquesta l'avaluació general dels objectius que persegueixen el PRORSAL i el PLGLCat, la regulació proposada presenta també alguns excessos i oblits o mancances que es comenten a continuació.

## 9.2 Els excessos en les mesures proposades

L'excés més evident en el PRORSAL consisteix en la contundència extrema d'algunes de les mesures, i bàsicament fonamentats els reprotxes en la no fixació de criteris i en el fet que no admeten cap tipus d'excepció.

En primer lloc tenim la prohibició absoluta de noves PIL i altres ens vinculats de segon grau (PRORSAL, 1.34 en relació amb DA 9a.3, LBRL, i PLGLCat, DA 1a.2). La constitució d'una PIL o d'altres ens vinculats ha d'obeir a una finalitat específica i desenvolupar una activitat concreta. És per això que concordo amb el criteri general que aquestes entitats no puguin, al seu torn, crear-ne d'altres, ja que, d'inici, suposa duplicar estructures. Ara bé, aquest principi general ha de cedir en aquells casos en què s'acreditin raons d'eficiència, millora en la gestió i sostenibilitat financera. Els sistemes local espanyol i català són tan plurals, diversos i heterogenis que les mesures proposades als projectes de llei haurien d'admetre una aplicació proporcionada i que pugui ponderar tots els factors que concorren en un cas concret, amb més motiu si les mesures abasten a més les fundacions i la resta d'ens dels sectors públics locals respectius.

L'excés s'extralimita en el PRORSAL en disposar la dissolució de les PIL i els altres ens vinculats de segon grau existents, sense apel·lació, en el termini màxim de sis mesos des de l'entrada en vigor de la llei (1.34, en relació amb la DA 9a.4, LBRL). Considero que també en aquest supòsit hauria d'introduir-se la possibilitat d'excepcionar el criteri general sobre la base de la concurrència de raons d'eficiència, gestió i sostenibilitat abans apuntades.<sup>34</sup>

---

*establecía la aprobación por parte de dichas entidades de un plan de racionalización de las estructuras de sus respectivos sectores públicos, administrativos y empresariales, con el objetivo de mejorar la eficiencia y reducir el gasto público. El segundo, definido como acuerdo de reordenación y racionalización del sector público instrumental local y de control, eficiencia y reducción del gasto público gestionado por el mismo, perseguía disciplinar la actividad de las Administraciones Públicas sin menoscabo de la calidad de los servicios que prestan. Para ello consideraba como eje principal las medidas de reducción de la dimensión del sector público local, lo que implicaba la necesidad de controlar su actividad y racionalizar su organización.»*

34 Un cas en què entenc que estaria justificada una PIL de segon grau seria el d'un consorci integrat per un nombre molt elevat de membres, que hagués de desenvolupar una activitat econòmica i que, per tant, li fos necessari constituir una SML; i això, naturalment, acreditades les raons i la justificació esmentades. Doncs bé, aquesta no és una mera conjectura: és el cas de LOCALRET, SA, dependent del Consorci LOCALRET (integrat per més de 800 municipis, l'Associació Catalana de Municipis i Comarques/ACMC i la Federació de Municipis de Catalunya/FMC), i que té com a finalitat prestar a les entitats consorciades, i a altres agents públics vinculats, serveis en matèria de telecomunicacions i tecnologies de la informació (vegeu <http://municat.gencat.cat/?page=consulta&mostraEns=9812145015>; consulta efectuada el 6.10.2013). L'alternativa d'una SML constituïda pels més de 800 municipis, l'ACMC i la FMC seria, sens dubte, més ineficient, de gestió molt problemàtica i difícilment sostenible.

Sobre aquestes mesures tan contundents ja havia advertit el Consejo de Estado, respecte de l'ARSAL, que «*sin perjuicio de la evidente necesidad de simplificar la estructura organizativa instrumental dependiente de las entidades locales y de la idoneidad de las medidas señaladas para lograr tal fin, se considera que su aplicación general e incondicionada podría resultar desproporcionada al objetivo perseguido, que puede igualmente alcanzarse limitando la puesta en práctica de estas previsiones a los supuestos en que se haya constatado la existencia de una situación deficitaria o aquellos en que tal situación sobrevenga tras la entrada en vigor de la norma*» (Dictamen núm. 567/2013, de 26.6.2013, V, b.2, penúltim paràgraf).

També respecte de l'ARSAL va pronunciar-se en termes anàlegs la Junta d'Andalusia ([Informe de la Vicepresidència de 12.3.2013](#), p. 101).



També de desmesurada s'ha de qualificar la prohibició que les entitats locals territorials i els seus OA, durant la vigència del seu pla economicofinancer o pla d'ajustament, realitzin aportacions patrimonials o subscriguin ampliacions de capital d'EPE o SML, que tinguin necessitats de finançament (PRORSAL, 1.34, en relació amb DA 9a.1, segon paràgraf, LBRL). Novament es tracta d'una determinació que no admet cap ponderació, i nega *a radice* l'auxili financer per part de la matriu, a aquestes PIL dependents i necessitats, quan aquella es trobi executant un pla dels esmentats. I no seria més adient, si la situació és tan crítica, permetre que s'adoptin, amb totes les cauteles, mesures encaminades a reequilibrar els comptes d'EPE i SML? I que passarà amb el futur d'aquestes i, al cap i a la fi, amb la mateixa entitat territorial? O és que s'oblida la responsabilitat última de les administracions matriu respecte de les seves PIL dependents o vinculades?<sup>35</sup> La solució passaria, més aviat, per establir l'obligació d'adoptar mesures de reequilibri, en el marc del mateix pla en execució i amb totes les garanties oportunes.<sup>36</sup>

Finalment, també són objectables la prohibició que les entitats locals territorials i els seus OA constitueixin o participin en noves PIL, durant la vigència del seu pla economicofinancer o pla d'ajustament (PRORSAL, 1.34, en relació amb DA 9a.1, primer paràgraf, LBRL), per no introduir cap criteri de correcció, i la fixació de dates i terminis peremptoris per a actuacions tan complexes com les relatives a l'obligació perquè les entitats que desenvolupin activitats econòmiques i es trobin en desequilibri financer aprovin i executin un pla de correcció.<sup>37</sup>

### 9.3 Els oblitats i les mancances

Tal com s'ha vist en l'apartat anterior, les prohibicions del PRORSAL per constituir noves PIL i altres ens vinculats o auxiliar financerament les seves EPE o SML, durant l'execució del seu pla, es contreu a les entitats territorials (les citades al núm. 1 de l'art. 3 de la LBRL) i els seus OA. Però què passa amb les no territorials (citades al núm. 2 de l'art. 3 de la llei bàsica)? És que no hi ha cap prohibició per a les entitats municipals descentralitzades/EMD (les entitats locals menors) existents, les comarques o les altres entitats que agrupin municipis, les àrees metropolitanes o les mancomunitats de municipis? És obvi que, en el marc de restricció de les PIL i els altres ens vinculats, aquesta exclusió no té cap mena de sentit i que, per tant, es tracta d'un oblit que haurà de corregir-se en el decurs de la tramitació parlamentària.<sup>38</sup> En el PLGLCat també es reproduïx l'oblit, però sols parcialment, ja que en aquest text la prohibició inclou les comarques i l'Àrea Metropolitana de Barcelona (DA 1a.1), malgrat que en continuarien quedant preterides les EMD existents i les mancomunitats de municipis.

Segons que s'ha detallat, les mancomunitats es troben sotmeses a unes restriccions considerables en el PLGLCat (21, 23, 73-75 i DA 6a). En canvi, la modificació de la LBRL proposada pel PRORSAL es caracteritza, precisament, per la manca de tractament d'aquestes PIL cooperatives. Sobta aquesta falta que no guarda coherència amb la resta de determinacions del projecte estatal, amb més motiu quan en els avantprojectes les mancomunitats de municipis eren destinatàries de mesures de restricció.<sup>39</sup>

35 Sobre l'anàlisi d'aquesta responsabilitat, vegeu la nostra aportació a MARTÍNEZ-ALONSO i YSA (2003: 258-260).

36 Entre les al·legacions presentades a l'ARSAL, la Federación Española de Municipios y Provincias va proposar suprimir aquest segon paràgraf de la DA 9a.1 de la LBRL ([esmena 45](#)); consulta efectuada el 6.10.2013, <http://www.fnmc.es/2013/04/la-femp-remite-al-gobierno-un-importante-paquete-de-alegaciones-al-anteproyecto-de-ley-de-racionalizacion-y-sostenibilidad-de-la-administracion-local/>.

37 Així, per exemple, s'ha tingut plena consciència en fixar la data per a la dissolució *ope legis* d'aquestes entitats que desenvolupin activitats econòmiques i no hagin resolt el seu desequilibri financer, ni més ni menys que l'1 d'agost de 2015 (PRORSAL, 1.34 en relació amb DA 9.2, primer paràgraf)? És a dir, menys de 2 mesos després de la constitució de les noves corporacions locals sorgides de les eleccions del 24 de maig de 2015 i en plena canícula?!

38 El descuit és encara més injustificable perquè va ser advertit per la Junta d'Andalusia (Informe citat, p. 100) i pel mateix Consejo de Estado (Dictamen citat, V, b.2, *in fine*) en relació amb l'ARSAL. El projecte estatal preveu que mantindran la seva personalitat jurídica les EMD existents, o en tràmit de ser constituïdes des d'abans d'1.1.2013 (PRORSAL, DT 4<sup>a</sup> i 5<sup>a</sup>). Per als altres supòsits, tan sols admet la forma d'organització desconcentrada, sense personalitat jurídica diferenciada del municipi en el qual es troba (PRORSAL, 1.2, .7 i .14, que dóna nova redacció a la LBRL, 3.2 i 24.bis, i suprimeix el 45).

39 Com s'ha assenyalat respecte al PRORSAL, «el texto definitivamente aprobado da un giro absolutamente radical, no modifica el artículo 44 y elimina la disposición adicional undécima (evaluación de los servicios prestados por mancomunidades) y la disposición

En el capítol d'altres oblits o, més precisament, de mancances de la modificació normativa sobre les PIL, no es pot passar per alt que es torna a perdre una oportunitat per regular amb més precisió aquestes personificacions a la legislació bàsica (PRORSAL). Així, queden novament postergats aspectes com ara els essencials del seu règim jurídic (l'exercici de potestats i l'alteritat amb els usuaris i tercers, per exemple), les relacions de les PIL amb les seves administracions matriu i la distribució de competències, i altres de més específics.<sup>40</sup> El PLGLCat tampoc dóna solució a aquestes mancances i, en canvi, segueix insistint a regular aspectes procedimentals i organitzatius de mancomunitats i consorcis (73 a 75 i 80 a 83, respectivament).

#### 9.4 Unes regulacions paral·leles i en alguns aspectes diferents

De l'anàlisi efectuada en les pàgines precedents es desprèn que els projectes de llei estatal i català tenen continguts coincidents, però també que hi ha aspectes diferents. Caldrà esperar al redactat final de les lleis per comprovar el grau de diferenciació i avaluar, aleshores, si es produeix o no un conflicte normatiu.

En un afany de tancar totes les vies, el PRORSAL prescriu que «las disposiciones de esta Ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía, en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas» (DA 2a.1).

No obstant l'aparent contundència amb què s'expressa aquesta disposició, es pot plantejar un conflicte normatiu entre la llei bàsica i la llei catalana, en haver estat dictada aquesta en desenvolupament de l'EAC/2006. Efectivament, tal com declara el PLGLCat, «aquesta Llei té la condició de llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut, d'acord amb el que preveuen els articles 2.3 i 62.2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya» (DF 1a, sobre «Posició de la llei en el marc jurídic local»)<sup>41</sup>.

### 10 Epíleg

En la primera part d'aquest article s'ha recapitulat sobre les dimensions del fenomen de les personificacions instrumentals locals, tant de les funcionals (OA, EPE i SML unipersonals) com de les cooperatives (mancomunitats, consorcis i SML plurals). Des del punt de vista quantitatiu, s'ha constatat el seu alt nombre, en còmput tancat al juliol de 2013, tant a Catalunya (1050) com a Espanya (4875). En la caracterització qualitativa del fenomen de les PIL s'han analitzat els aspectes més problemàtics; així: les raons que s'addueixen per a la seva constitució i com algunes són qüestionables; el règim jurídic imprecís que les regula i les limitacions de la potestat normativa local per solucionar-ho; el fet que la constitució d'una PIL suposa sempre una decisió organitzativa costosa, que duplica estructures, detreu recursos de les administracions que les creen i els comprometen per al futur; que el seu funcionament –com succeeix amb les seves administracions matriu– també està sotmès a constreyniments formals; i com l'experiència de la seva gestió revela dificultats i una complexitat elevada dels seus processos decisionals. L'anàlisi ha tingut en compte també els criteris de

---

*transitoria cuarta (disolución de mancomunidades de municipios)*» (FLORES DOMÍNGUEZ, 2013:5).

40 Tal com ja s'ha precisat, les EPE porten des de la seva instauració sotmeses a un *règim transitori* pel que fa al seu règim pressupostari, economicofinancer, de comptabilitat, d'intervenció, control financer i control d'eficàcia, que disposa l'aplicació a les dites entitats del que preveu la legislació d'hisendes locals per a les SML, i mentre aquesta no es modifiqui (DT 2a de la L 57/2003, de 16.12, de modificació de la LBRL). Ja és hora, deu anys després, d'adaptar aquest règim i posar fi a la *transitorietat*, més encara quan el PRORSAL inclou entre les seves mesures la modificació de diversos preceptes del TRLHL/2004.

41 Ultra els preceptes de l'EAC esmentats, resultaran d'aplicació el 87.2 (sobre el dret dels municipis a associar-se amb altres i a la capacitat per crear mancomunitats, consorcis i associacions) i el 160.1 (sobre competència exclusiva de la Generalitat en matèria de règim local i, en particular, les lletres a) i c), amb referències expresses a les diverses formes associatives, mancomunades, convencionals i consorcials i a les modalitats de prestació de serveis públics, respectivament).

Sobre les primeres opinions respecte de la DA 2a.1 del projecte estatal, vegeu el Dictamen núm. 567/2013 del Consejo de Estado, que avala el plantejament del PRORSAL (apartat VI, a), i ZAFRA VÍCTOR que el nega: «*los títulos competenciales del Estado no autorizan a delimitar en positivo las competencias autonómicas; si así fuera, fraudulentamente, el legislador estatal habría cruzado el umbral del legislador de armonización incumpliendo las exigencias constitucionales del artículo 150.3*» (2013).

funcionalitat de les PIL en casos concrets i les alternatives a la seva constitució.

Dues característiques més, especialment rellevants, s'han de ressenyar respecte d'aquest fenomen. En primer lloc, la tendència al creixement que en nombre total s'ha mantingut inalterada a Catalunya fins a 2012, cosa que n'ha certificat l'auge. En segon lloc, que això ha estat així pel fet que les PIL han gaudit d'una certa *atmosfera de llibertat*, en un escenari econòmic amb limitacions però possibilista, amb un marc normatiu que no establí quasi cap *barrera d'entrada* i en un context polític que veia en aquestes personificacions unes *vies ràpides* per a la gestió.

La greu i permanent crisi econòmica esdevinguda des de 2008 ho ha trastocat tot, com s'aprecia en la segona part de l'estudi. I els efectes se n'han deixat sentir ja, en veure com a Catalunya s'invertia la tendència i el nombre total de PIL disminuïa l'any 2013, respecte de l'anterior, en uns percentatges significatius (∇ del 8,62% a Catalunya i del 6,4% a Espanya), tot alineant-se amb la tònica imperant ja en el conjunt d'Espanya des de 2009. La constatació d'aquestes xifres palesa que el context polític també ha començat a canviar, puix que aquesta reducció ha estat el resultat d'una opció que, si bé responia a la crítica situació econòmica, no ha obeït a cap norma dictada amb caràcter imperatiu.

L'estudi dels dos projectes de llei aprovats el mes de juliol de 2013 pels Governos estatal i català, PRORSAL i PLGLCat, respectivament, evidencia que és previsible que el marc normatiu canviï. Amb les prevencions lògiques respecte d'aquestes tramitacions parlamentàries iniciades el mes de setembre de 2013, l'impuls de la modificació en relació amb les PIL, i que afecta també les fundacions i altres ens vinculats inclosos en el sector públic local, discorre en línees paral·leles i, resumidament, té les manifestacions següents:

- Limitacions severes a la creació de PIL, tant les funcionals, especialment per a EPE i SML (PRORSAL), com les cooperatives, mancomunitats i consorcis (PLGLCat), i d'altres ens vinculats, amb l'establiment de requeriments materials (així, l'acreditació del compliment d'una sèrie de requisits) i formals (informes de la intervenció local i de l'Administració autonòmica). Aquestes limitacions esdevenen prohibicions si les administracions matriu tenen en vigor un pla economicofinancer o d'ajustament (PRORSAL i PLGLCat), i abasten inclús les aportacions patrimonials o ampliacions de capital de les mateixes EPE o SML necessitades de finançament.
- Prohibició de PIL i altres ens vinculats de segon grau, és a dir, els creats o participats per altres PIL o ens vinculats (PRORSAL i PLGLCat).
- Obligació de dissolució de PIL o altres ens vinculats de segon grau existents, en qualsevol cas segons el PRORSAL, o concretada als casos en què es trobin en situació deficitària i aquesta no es pugui corregir, en el PLGLCat.
- Finalment, establiment de diverses previsions relatives als consorcis (necessitat d'adscripció a una de les administracions matriu i definició més completa del seu règim jurídic) i al personal al servei de les PIL i els altres ens vinculats, entre les més rellevants.

El temps dirà si els projectes analitzats es converteixen en lleis i quines hauran estat, en cas que se'n facin, les modificacions introduïdes, com també si aquests canvis de tendència que s'observen en tancar aquestes línees (inici de la tardor de 2013) acaben confirmant-se en els seus perfils més extrems, perquè el que sí sembla indiscutible és que l'auge de les PIL ja ha començat a declinar.

## 11 Bibliografia

ALMONACID LAMELAS, V. *Entidades públicas y privadas vinculadas a la Administración Local*. Barcelona: Bosch, 2008.

BAUZÁ, F. *La desadministración pública*. Madrid: Marcial Pons, 2001.

BOLTAINA BOSCH, X. «Empleo público y medidas de ajuste extintivas de los contratos de trabajo para hacer frente a la crisis de las entidades locales». A: Diversos autores: *El empleo público ante la crisis*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-CEMCI, 2011.

ETXEZARRETA, J. C. *Los organismos públicos locales*. Barcelona: Bayer Hnos, S.A., 2007.

FERRADANS CARAMÉS, C. «La reordenación del sector público: efectos de la integración del personal en las agencias». Comunicació presentada en el X Congreso Europeo de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Sevilla (21-23 setembre 2011).

FLORES DOMÍNGUEZ, L. E.: «El Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Novedades de la versión definitivamente aprobada (Primera Parte)». *Diario del Derecho Municipal*. Iustel. RI & 1117566 (9 setembre 2013).

FONT I LLOVET, T.; GALÁN GALÁN, A. «Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?». A: Font i Llovet, T.; Galán Galán, A. (dir.): *Anuario del Gobierno Local 2012. Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?* Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013.

GARRIDO FALLA, F. «Privatización y reprivatización». *Revista de Administración Pública* [Madrid: Ministerio de la Presidencia. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales], núm. 126 (1991).

GARRIDO FALLA, F. «Origen y evolución de las entidades instrumentales de las Administraciones Públicas». A: Pérez Moreno, A. (coord.): *Administración Instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo* [Madrid: Civitas], vol. I (1994).

GARRIGUES, J. *Curso de Derecho Mercantil I*. 7a ed. Madrid: Aguirre, 1976.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. «Legislar “por ocurrencias” y con “calculadora”. Notas sobre la Reforma Local que aprobará el Gobierno». [en línea] [Estudi de Consultoria]

<[http://www.estudiconsultoria.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=358%3Alegislar-por-ocurrencias-y-con-calculadora&catid=35%3Ablog&Itemid=73&lang=ca](http://www.estudiconsultoria.com/index.php?option=com_content&view=article&id=358%3Alegislar-por-ocurrencias-y-con-calculadora&catid=35%3Ablog&Itemid=73&lang=ca)>

LÓPEZ MENUDO, F.: «El Derecho Administrativo como Derecho “especial” y “excepcional” de algunos entes públicos. Consecuencias». A: Pérez Moreno, A. (coord.): *Administración Instrumental. Libro homenaje a Manuel Clavero Arévalo* [Madrid: Civitas], vol. I i II (1994).

MALARET, E. *Público y privado en la organización de los Juegos Olímpicos de Barcelona 1992*. Madrid: Civitas, 1993.

MARTÍNEZ-ALONSO, J. L. «L'organització territorial i els governs locals a Catalunya». A: Caminal, M.; Matas, J. (ed.): *El sistema polític de Catalunya*. Barcelona: Tecnos/Editorial Universitat de Barcelona/Servei Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona, 1998.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L. *Los servicios públicos locales: concepto, configuración y análisis aplicado*.

Barcelona: Bayer Hnos, S.A., 2007.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L. «Medidas de mejora en el funcionamiento de las personificaciones instrumentales para la gestión de los servicios públicos». *Revista de Estudios Locales* [Madrid: Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local], núm. extraordinari (juliol 2007), p. 133-156.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L.: «Els serveis públics locals (I): introducció i prestació directa; (II) prestació indirecta». A: Gifreu Font, J.; Fuentes Gasó, J. R. (dir.): *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*. València: Tirant lo Blanch, 2009.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L. «Procesos de extinción, separación y reestructuración de las personificaciones instrumentales locales en un contexto de crisis económica. Especial referencia al caso de Catalunya». A: Font, T.; Galán, A: *Anuario del Gobierno Local 2011*. Barcelona-Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L.; YSA FIGUERAS, T.: *Las personificaciones instrumentales locales en Cataluña: organismos autónomos, consorcios, mancomunidades y sociedades públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) i Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC), 2003.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L.; YSA FIGUERAS, T. *Les personificacions instrumentals locals a Catalunya: organismes autònoms, consorcis, mancomunitats i societats públiques*. 2a ed. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC), 2003b.

MARTÍNEZ-ALONSO, J. L.; PANO, E. «Personificacions instrumentals locals». A: Magre, J. (ed.): *Informe de l'Observatori de Govern Local*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, 2006.

MONTOYA MARTÍN, E. *Las entidades públicas empresariales en el ámbito local*. Madrid: Iustel, 2006.

MONTOYA MARTÍN, E. «Reflexiones sobre el Sector Público Instrumental en un contexto de crisis económica: la inaplazable hora de la racionalización». Ponència presentada en el VII Congreso de la AEPDA (Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo). Tarragona (10-11 febrer 2012).

MORILLO-VELARDE, J. I. «La huida del Derecho Administrativo». A: Pérez Moreno, A. (coord.): *Administración Instrumental. Libro homenaje a Manuel Clavero Arévalo* [Madrid: Civitas], vol. i i ii (1994).

NIETO, A. «PRÓLOGO». A: MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L.; YSA FIGUERAS, T. *Las personificaciones instrumentales locales en Cataluña: organismos autónomos, consorcios, mancomunidades y sociedades públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) i Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC), 2003.

NIETO, E. *El Consorcio Administrativo*. Barcelona: Cedecs, 1997.

ORTEGA JIMÉNEZ, P. «La racionalización del sector público instrumental local». Madrid. *Revista de Estudios Locales* [Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local], núm. 152 (2012).

ORTIZ MAYOL, J. «Una reforma del Sector Público de la Administración Andaluza: la vuelta al Derecho Administrativo y la reducción del Gasto Público como principios indispensables». *Revista Andaluza de Administración Pública* [Sevilla: Universidad de Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública], núm. 79 (2011), p. 257-288.



PERROW, Ch. *Sociología de las organizaciones*. Mèxic: McGraw-Hill, 1990.

REBOLLO, M. «Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación». A: Font, T. (dir.): *Anuario del Gobierno Local 1999*. Madrid: Marcial Pons/Diputació de Barcelona, 1997.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. *Despido y otras medidas de (re)estructuración de plantillas laborales en el sector público*. Madrid: Iustel, 2013.

SÁNCHEZ GOYANES, E. *La potestad normativa del municipio español. Ordenanzas, reglamentos, planes urbanísticos, normas*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados/Publicaciones Abella, 2000.

SANTAMARÍA, J. A. *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Vol. 1. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 1991.

SOSA WAGNER, F. *La gestión de los servicios públicos locales*. 6a ed. Madrid: Civitas, 2004.

VELASCO CABALLERO, F.: «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local». *Anuario de Derecho Municipal 2012* [Madrid: Marcial Pons], núm. 6 (2013).

ZAFRA VÍCTOR, M. «Esta reforma local empobrece la democracia». *El País* [Madrid: Ediciones El País, S.L.] (1 agost 2013).