



**ESTUDIS DE
DRET LOCAL**
CÀTEDRA D'ESTUDIS JURÍDICS LOCALS
MÀRIUS VIADEL I MARTÍN



UNIVERSITAT
ROVIRA I VIRGILI

**Dictamen sobre la personificació jurídica de
l'Agència de Desenvolupament i la Competitivitat del Camp de Tarragona**

Àrea de Dret Administratiu
Càtedra d'Estudis Jurídics Locals Marius Viadel I Martin
Departament de Dret Públic
Universitat Rovira i Virgili

Tarragona, març 2026

ÍNDEX

I. OBJECTE	5
II. ANTECEDENTS	6
III. INTRODUCCIÓ.....	8
IV. MARC CONCEPTUAL I PRESENTACIÓ DE LES PERSONIFICACIONS INSTRUMENTALS.....	9
V. LES PERSONIFICACIONS INSTRUMENTALS	14
V.1 RÈGIM JURÍDIC DE L'ORGANISMES AUTÒNOM I DE L'ENTITAT PÚBLICA EMPRESARIAL	14
V.1.1. Organisme autònom.....	16
V.1.2 Entitat pública empresarial	18
V.2 RÈGIM JURÍDIC DE LA FUNDACIÓ	21
V.2.1. Naturalesa jurídica i funció institucional de la fundació pública	21
V.2.2. Règim jurídic aplicable: la dualitat entre el dret privat i el dret públic	23
V.2.3. Les fundacions del sector públic a la Llei 40/2015: règim específic i criteris de configuració	26
V.2.4. La governança.....	28
V.2.5. Règim de creació i la necessitat de la seva adhesió.....	30
V.2.6. El paper del Protectorat en el règim jurídic de les fundacions: control públic sobre entitats de naturalesa privada.....	34
V.2.7. Conclusió	36
V.3 RÈGIM JURÍDIC DE LA SOCIETAT MERCANTIL DE CAPITAL ÍNTEGRAMENT PÚBLIC ...	38
V.3.1. Naturalesa jurídica i funció institucional de la societat mercantil pública	38
V.3.2. Regulació normativa aplicable a la societat mercantil pública	40
A) Normativa estatal: configuració bàsica pública i règim mercantil de la societats mercantil pública	40
A.1) Configuració institucional i règim bàsic en la LRJSP	40
A.2) La incidència del Dret mercantil: el Text refós de la Llei de societats de capital.	46
B) Incidència de la normativa autonòmica catalana en la utilització de la forma societària.....	49
C) Normativa sectorial aplicable a la societat mercantil de capital íntegrament públic	51

V.3.3. Règim de creació, governança i personal de la societat mercantil pública	54
a) Règim de creació i constitució	54
b) La governança societària	55
c) Règim de personal.....	56
d) Valoració conjunta	57
V.3.4. Règim econòmic i financer de la societat mercantil pública.....	57
a) Autonomia pressupostària relativa	58
b) Comptabilitat i gestió patrimonial de base mercantil	58
c) Control econòmic-financer reforçat	59
d) Pluralitat de fonts de finançament.....	59
e) Valoració final	60
V.3.5 Conclusió	60
V. 4 RÈGIM JURÍDIC DEL CONSORCI.....	63
V.4.1. naturalesa jurídica i funció institucional del consorci	63
V.4.2. Normativa aplicable al consorci.	67
A) Normativa estatal: règim bàsic del consorci	67
A.1) Concepte i naturalesa jurídica	67
A.2) Règim jurídic i adscripció.....	68
A.3) El personal del consorci	71
A.4) Règim econòmic i pressupostari del consorci	72
A.6) Règim de funcionament del consorci.....	74
B) Normativa autonòmica catalana: desenvolupament i concreció	78
B.1.) Concepte i naturalesa jurídica	78
B.2.) Estatuts i organització interna	79
B.3.) Procediment de creació i modificació	81
B.4.) Funcionament i règim jurídic.....	83
B.5.) Règim econòmic, patrimonial i de gestió	84
B.6.) Dinàmica institucional: separació i dissolució	85
B.7.) Limitacions específiques del model català	86
C) Normativa sectorial: especial referència a l'àmbit urbanístic.....	86
V.4.3. Posició del consorci dins del sistema de cooperació interadministrativa	88
V.4.4. Procediment de creació i constitució del consorci	89

V.4.5. Règim de personal	91
V.4.6. Règim econòmic i financer	94
V.4.7. Conclusió	96
V.5. RÈGIM JURÍDIC DE LA MANCOMUNITAT	98
V.5.1. Naturalesa jurídica i funció institucional de la mancomunitat	100
V.5.2. Normativa aplicable a la mancomunitat	102
A) Normativa estatal: règim bàsic de la mancomunitat	102
B) Normativa autonòmica: desenvolupament i concreció	105
B.1.) Concepte, naturalesa i funció institucional	109
B.2.) Procediment de creació i garanties jurídiques	110
B.3.) Estatuts i organització interna	111
B.4.) Procediment assembleari i configuració institucional	112
B.5.) Dinàmica institucional: modificació, separació i dissolució	113
B.6.) Limitacions estructurals del model de mancomunitat.....	115
C) Normativa sectorial: especial referència a l'àmbit urbanístic.....	116
V.5.3. Posició de la mancomunitat dins del sistema de cooperació interadministrativa	117
V.5.4. Procediment de creació i constitució de la mancomunitat	119
V.5.5. Règim de personal de la mancomunitat	122
V.5.6. Règim econòmic i financer de la mancomunitat	123
V.5.7. Conclusió	125
VI. VALORACIÓ DE L'ADEQUACIÓ DE LES FIGURES JURÍDIQUES ANALITZADES.....	127
VII. CONCLUSIÓ FINAL.....	147

I. OBJECTE

L'objecte del present dictamen jurídic és analitzar, des d'una perspectiva sistemàtica i comparada, les diferents formes jurídiques previstes a l'ordenament vigent que poden servir com a instrument institucional per a la creació de l'Agència per al Desenvolupament i la Competitivitat del Camp de Tarragona, amb la finalitat d'identificar aquella que millor s'ajusti a les necessitats funcionals, organitzatives i estratègiques del projecte, per encàrrec de l'Associació per l'Impuls Metropolità del Camp de Tarragona.

En particular, l'anàlisi es centra en determinar quin model jurídic permet articular de manera més adequada una estructura institucional capaç de:

1. Exercir funcions de coordinació i cooperació interadministrativa a escala supramunicipal.
2. Impulsar polítiques públiques de desenvolupament econòmic, innovació i competitivitat territorial.
3. Gestionar projectes estratègics amb impacte transversal en el conjunt del territori.
4. Facilitar la captació de recursos públics i privats, inclosos fons europeus.
5. I integrar, de manera efectiva, la participació d'agents econòmics i socials en un marc de governança compartida.

A aquests efectes, el dictamen examina les principals figures jurídiques disponibles dins del sector instrumental e institucional, tant entitats del sector públic subjectes a dret públic com les subjectes a dret privat- valorant-ne el règim jurídic, els requisits de creació, el funcionament intern, el grau d'autonomia, la capacitat operativa, el règim de personal i el sistema de finançament, així com les seves implicacions en termes de control públic, flexibilitat i eficiència.

Així mateix, l'anàlisi incorpora una valoració comparada de les diferents alternatives, amb especial atenció als seus avantatges i limitacions en relació amb els objectius específics del projecte, tenint en compte criteris com: la capacitat de garantir una governança realment horitzontal entre administracions; el nivell de flexibilitat organitzativa i operativa; la possibilitat d'incorporació efectiva del sector privat; el grau d'autonomia financera i de gestió; i l'adequació al marc competencial de les entitats locals implicades.

Finalment, el dictamen té com a objectiu proporcionar una conclusió fonamentada sobre la idoneïtat de les diferents opcions analitzades, així com formular una proposta jurídica concreta que permeti articular de manera òptima la futura Agència, garantint tant la seva viabilitat jurídica com la seva eficàcia operativa en el context del desenvolupament metropolità del Camp de Tarragona.

II. ANTECEDENTS

El procés que condueix a la proposta de creació de l'Agència per al Desenvolupament i la Competitivitat del Camp de Tarragona s'inscriu en una evolució progressiva de la cooperació institucional al territori, iniciada amb la voluntat dels principals municipis del Camp de Tarragona de construir un espai metropolità funcional.

En una primera fase, aquesta voluntat es va concretar en la creació d'un Grup Impulsor del projecte metropolità del Camp de Tarragona, formalitzat el 14 de desembre de 2023, amb la participació dels municipis de Tarragona, Reus, Salou, Cambrils, Valls, Constantí, la Canonja i Vila-seca, així com dels consells comarcals, la Generalitat de Catalunya i la Diputació de Tarragona. Aquest espai de treball tenia com a objectiu analitzar i desenvolupar fórmules de cooperació intermunicipal i avançar en la configuració d'un model de governança compartida.

Paral·lelament, la Diputació de Tarragona, en exercici de les seves competències de cooperació i assistència als municipis (article 36 de la Llei 7/1985), va assumir un paper actiu en el suport tècnic al projecte, mitjançant l'impuls de treballs d'anàlisi i planificació orientats a la construcció d'un espai metropolità més eficient i coordinat.

Després de més d'un any de treball tècnic i institucional, els municipis implicats van acordar fer un pas qualitatiu en la formalització d'aquesta cooperació, optant per dotar-se d'una estructura jurídica pròpia. Així, en data 31 d'octubre de 2025, es va constituir formalment, a La Canonja, l'Associació per l'Impuls Metropolità del Camp de Tarragona, mitjançant acord unànim dels municipis de Cambrils, la Canonja, Constantí, Reus, Salou, Tarragona i Valls.

L'Associació es configura, com una entitat de caràcter voluntari i sense ànim de lucre, amb personalitat jurídica pròpia, destinada a actuar com a plataforma institucional de concertació estratègica, amb les següents funcions principals: generar una visió metropolitana compartida; coordinar polítiques públiques de caràcter supramunicipal; impulsar projectes transformadors amb impacte territorial; fomentar la captació de recursos i inversions; i preparar la transició cap a estructures institucionals més estables.

A nivell organitzatiu, l'Associació es dota d'una estructura de govern completa (Assemblea General, Junta Directiva i òrgans unipersonals), així com d'instruments operatius com consells assessors, ponències sectorials i la figura del Comissionat, encarregat de la coordinació institucional i de l'impuls dels projectes.

Des del punt de vista econòmic i funcional, l'Associació ha iniciat la seva activitat amb pressupostos aprovats per als exercicis 2025 i 2026, així com amb la previsió de finançament mitjançant aportacions municipals i subvencions públiques, destacant especialment la

formalització d'un conveni de col·laboració amb la Diputació de Tarragona, orientat al desplegament de l'espai metropolità.

En aquest context d'evolució institucional, els municipis integrants han manifestat la voluntat d'avançar cap a una estructura més robusta, estable i operativa, capaç de superar les limitacions pròpies de la forma associativa i d'assumir funcions executives en matèria de desenvolupament econòmic i competitivitat territorial.

És en aquest punt on sorgeix la necessitat d'analitzar la creació d'una nova entitat —l'Agència per al Desenvolupament i la Competitivitat del Camp de Tarragona— i de determinar quina és la fórmula jurídica més adequada per a la seva configuració, objecte del present dictamen.

III. INTRODUCCIÓ

Tal com s'ha exposat en els antecedents del present informe, la iniciativa impulsada pels municipis integrants de l'Associació per l'Impuls Metropolità del Camp de Tarragona té per objecte la creació d'una Agència per al Desenvolupament i la Competitivitat del Camp de Tarragona com a instrument institucional destinat a articular polítiques públiques de cooperació territorial, desenvolupament econòmic i promoció del territori amb una perspectiva supramunicipal.

En aquest context, cal tenir en compte que la creació de noves entitats o organismes per part del sector públic local es troba actualment sotmesa a un marc jurídic especialment exigent, derivat tant de la normativa bàsica de règim local com de les normes relatives a l'estabilitat pressupostària, sostenibilitat financera i racionalització de l'estructura del sector públic. Aquest marc normatiu obliga les administracions locals a justificar adequadament la necessitat i idoneïtat de la fórmula organitzativa que es pretén adoptar.

En conseqüència, qualsevol iniciativa destinada a crear una nova estructura institucional en l'àmbit local ha de tenir en compte, en primer lloc, quina és la forma jurídica que millor s'adapta a les finalitats perseguides i, en segon lloc, quines són les limitacions legals i operatives que poden derivar-se de l'ordenament jurídic vigent.

Així mateix, cal considerar que determinades formes clàssiques de cooperació institucional o de personificació administrativa —com ara determinades modalitats d'ens instrumentals o organismes públics— presenten avui dia importants condicionants jurídics i organitzatius, derivats principalment de la normativa estatal en matèria de sector públic institucional i de control pressupostari.

Per aquest motiu, abans de procedir a la definició concreta de la fórmula jurídica més adequada per a la configuració de la futura Agència, resulta necessari analitzar les diferents alternatives que ofereix l'ordenament jurídic vigent per a l'articulació d'estructures de cooperació institucional entre administracions públiques, especialment en l'àmbit del règim local.

A tal efecte, en els apartats següents s'examinaran les principals figures jurídiques susceptibles de servir com a instrument institucional per al desenvolupament d'aquesta iniciativa, amb la finalitat de determinar quina d'elles s'adequa millor a les característiques i objectius del projecte d'Agència per al Desenvolupament i la Competitivitat del Camp de Tarragona.

IV. MARC CONCEPTUAL I PRESENTACIÓ DE LES PERSONIFICACIONS INSTRUMENTALS

El règim jurídic aplicable a la prestació de serveis i al desenvolupament d'activitats per part de les entitats locals es troba configurat, amb caràcter general, a l'article 85 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local (LBRL), precepte que estableix les diferents modalitats d'organització i gestió de les competències locals.

En concret, aquest article preveu que els serveis públics poden ésser gestionats mitjançant fórmules de gestió directa, entre les quals s'inclou la prestació pel propi ens local o a través d'entitats instrumentals com els organismes autònoms, les entitats públiques empresarials o les societats mercantils de capital íntegrament públic. Igualment, contempla la possibilitat de recórrer a formes de gestió indirecta, d'acord amb la legislació de contractes del sector públic —actualment la Llei 9/2017, de 8 de novembre (LCSP)—, així com a fórmules pròpies de l'exercici d'activitats econòmiques, com ara societats mercantils públiques o mixtes.

Aquest marc normatiu posa de manifest que l'ordenament jurídic ofereix un ventall d'instruments organitzatius, la selecció dels quals no pot respondre a criteris merament formals, sinó que ha d'atendre a la naturalesa de l'activitat a desenvolupar, a l'eficiència i eficàcia econòmica, als objectius perseguits i, especialment, al model de governança que es pretén articular.

Des d'aquesta perspectiva, resulta especialment rellevant la distinció entre entitats amb personalitat jurídica de dret públic, sotmeses plenament al dret administratiu, i aquelles altres amb règim jurídic mixt, i les que predomina el dret privat, en què es combina la disciplina administrativa amb normes de dret privat. Aquesta diferenciació no és merament teòrica, sinó que incideix directament en aspectes clau com el grau de control públic, la flexibilitat operativa o la capacitat d'intervenció en el mercat.

En el primer grup s'integren, entre d'altres, els organismes autònoms i els consorcis. Tanmateix, tal com es desprèn de la seva configuració jurídica —especialment pel que fa als organismes autònoms, definits a l'article 98.1 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), com a entitats dependents d'una única Administració i sotmeses a una direcció estratègica centralitzada—, aquestes figures responen a models organitzatius de caràcter essencialment jeràrquic i vertical.

Aquesta circumstància resulta especialment significativa en el context del present dictamen, atès que la iniciativa analitzada —consistent en la creació d'una Agència per al Desenvolupament i la Competitivitat del Camp de Tarragona, impulsada pels municipis integrants de l'Associació per l'Impuls Metropolità del Camp de Tarragona— es fonamenta en una lògica completament diferent: la necessitat d'articular un espai de cooperació

institucional estable entre diverses entitats locals, amb capacitat de decisió compartida i orientat a la gestió coordinada d'interessos de caràcter supramunicipal.

En aquest sentit, el projecte no es limita a la prestació d'un servei públic en sentit estricte, sinó que incorpora funcions de planificació estratègica, dinamització econòmica, captació d'inversions i coordinació territorial, la qual cosa exigeix una estructura institucional capaç d'integrar diferents actors públics, en concret ajuntaments, i, eventualment, també privats, en un marc de governança flexible i col·laborativa.

En paral·lel a les formes d'organització estrictament administratives, mitjançant la creació de personificacions instrumentals, l'ordenament jurídic preveu també diverses fórmules de col·laboració públic-privada, en què els subjectes privats participen en la consecució de finalitats d'interès general sense integrar-se plenament en l'organització administrativa. En aquests supòsits, els operadors privats actuen amb autonomia, però orientant la seva activitat cap als objectius definits per l'Administració.

Aquest fenomen s'inscriu dins de les denominades tècniques de foment, mitjançant les quals l'Administració no imposa conductes de manera imperativa, sinó que incentiva determinades actuacions a través d'estímuls, habitualment de caràcter econòmic o institucional. Tal com ha destacat la doctrina clàssica (Hauriou¹), aquest mecanisme permet establir un pont entre l'àmbit públic i la iniciativa privada, afavorint la participació dels agents socials en la consecució d'objectius d'interès general.

No obstant això, quan es pretén estructurar una actuació continuada, estable i institucionalitzada —com és el cas que ens ocupa—, aquestes fórmules de col·laboració externa resulten insuficients per si soles, essent necessari recórrer a la creació d'entitats amb personalitat jurídica pròpia que permetin canalitzar de manera ordenada i permanent aquesta cooperació.

En aquest context, l'ordenament jurídic ofereix diverses alternatives, entre les quals destaquen les fundacions, les associacions d'utilitat pública, les societats mixtes, els consorcis, els convenis de col·laboració i les mancomunitats de municipis. Cadascuna d'aquestes figures presenta un règim jurídic específic, amb avantatges i limitacions pròpies en termes de governança, finançament, control i flexibilitat operativa.

¹ Maurice Hauriou, jurista francès, va destacar per la seva contribució decisiva al desenvolupament del Dret Administratiu modern. Va ser professor a la Universitat de Tolosa i una de les figures clau de l'escola institucionalista. La seva obra va posar el focus en el concepte d'"institució" com a element central de l'organització jurídica i de l'Estat, i va contribuir a consolidar principis fonamentals com la potestat administrativa i el control jurisdiccional de l'Administració. Entre les seves obres més rellevants destaca el *Précis de droit administratif*, que ha tingut una gran influència en la doctrina jurídica europea.

En aquest marc general, i abans d'analitzar de manera específica les diferents alternatives jurídiques disponibles, resulta convenient efectuar una breu sistematització de les principals figures de personificació instrumental previstes a l'ordenament jurídic vigent, amb especial referència a les entitats del sector públic regulades a la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, així com a les formes pròpies de cooperació institucional en l'àmbit del règim local.

Des d'una perspectiva sistemàtica, aquestes figures poden agrupar-se en funció del seu grau de proximitat al dret administratiu i de la seva funció dins de l'organització pública, distingint-se entre entitats de dret públic amb funcions administratives pròpies i entitats de dret privat o amb règim jurídic mixt orientades a la gestió d'activitats de caràcter més instrumental o econòmic.

En primer lloc, dins de les entitats de dret públic més pròximes al nucli del dret administratiu, cal esmentar els organismes autònoms, les entitats públiques empresarials i els consorcis, regulats als articles 98 i següents de la Llei 40/2015, així com les mancomunitats.

Els organismes autònoms es configuren com entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia, creades per una administració per a la gestió descentralitzada de competències pròpies, generalment de caràcter administratiu. Es caracteritzen per una forta integració en l'administració matriu, tant des del punt de vista funcional com organitzatiu i pressupostari, i per l'exercici de potestats administratives. Tanmateix, aquesta mateixa configuració determina que es tracti d'instruments de descentralització interna, i no de cooperació interadministrativa, en la mesura que depenen d'una única administració i no permeten articular estructures de govern compartit entre diversos ens territorials. Per aquest motiu, la seva adequació per a projectes de cooperació supramunicipal com el que es planteja en aquest dictamen resulta, en principi, limitada.

Les entitats públiques empresarials, per la seva banda, també són entitats de dret públic, però orientades principalment a la realització d'activitats prestacionals o de gestió amb criteris d'eficiència i, sovint, amb lògiques pròpies de l'activitat econòmica. El seu règim jurídic combina elements de dret públic i de dret privat, especialment en matèria de contractació i personal, i es caracteritza per una major flexibilitat operativa. No obstant això, igual que els organismes autònoms, es tracta d'instruments vinculats a una única administració i concebuts per a la gestió de serveis o activitats concretes, més que no pas per a l'articulació d'espais de governança compartida entre administracions territorials.

Els consorcis, en canvi, constitueixen una figura específicament orientada a la cooperació interadministrativa, en permetre la participació conjunta de diverses administracions públiques —i, eventualment, d'altres entitats públiques i privades— per a la realització d'activitats d'interès comú. Es tracta d'entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia, amb capacitat per exercir potestats administratives i amb un règim jurídic intensament

regulat, especialment pel que fa a la seva adscripció, governança, règim econòmic i de personal. Aquesta configuració els situa com una de les principals alternatives per a l'articulació d'estructures de cooperació institucional, si bé —com s'analitzarà més endavant— presenten determinades limitacions derivades de la seva naturalesa instrumental i del seu règim d'integració en el sector públic institucional d'una administració de referència.

Juntament amb aquestes figures, cal esmentar les mancomunitats de municipis, regulades a l'article 44 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, i desenvolupades per la normativa autonòmica. A diferència de les anteriors, la mancomunitat no és una entitat instrumental d'una administració, sinó una entitat local supramunicipal de base associativa, constituïda per municipis per a la gestió en comú de competències i serveis. Aquesta naturalesa li confereix una posició singular dins del sistema institucional, en la mesura que permet articular estructures de cooperació estables, amb governança pròpia i base territorial definida, la qual cosa la converteix, en principi, en una figura especialment rellevant en el context del present dictamen.

En un segon nivell, més allunyat del nucli del dret administratiu, se situen les societats mercantils de capital públic i les fundacions del sector públic.

Les societats mercantils públiques es regeixen principalment pel dret privat, sense perjudici de l'aplicació de determinades normes de dret públic en matèria de contractació o control. Es configuren com instruments per a la gestió d'activitats econòmiques o de serveis en règim de mercat, i no disposen, amb caràcter general, de potestats administratives pròpies. Aquesta orientació funcional, juntament amb el seu règim jurídic, les allunya de models institucionals orientats a l'exercici de funcions públiques de coordinació o planificació territorial.

Les fundacions del sector públic, per la seva banda, responen a una lògica finalista, vinculada a la consecució d'objectius d'interès general mitjançant la gestió d'un patrimoni afectat a una finalitat concreta. Tot i formar part del sector públic, el seu règim jurídic es troba més proper al dret privat, i la seva capacitat per exercir potestats administratives és limitada o inexistent. A més, la seva configuració i funcionament no responen, en principi, a esquemes de governança interadministrativa territorial, sinó a estructures de gestió de projectes o activitats específiques.

D'aquesta manera, des d'una perspectiva global, es pot observar com el sistema jurídic ofereix un ampli ventall de formes de personificació instrumental, però no totes elles resulten igualment adequades per a la configuració d'una estructura com la que es planteja en aquest dictamen. En particular, les figures vinculades a una única administració —com els organismes autònoms o les entitats públiques empresarials— o aquelles orientades a la gestió en règim de dret privat —com les societats mercantils o les fundacions— presenten limitacions evidents per a l'articulació d'un espai de cooperació supramunicipal amb governança compartida i capacitat d'exercici de funcions públiques.

Per contra, les figures específicament concebudes per a la cooperació entre administracions, com els consorcis i, especialment, les mancomunitats de municipis, es perfilen com les alternatives més rellevants per a l'anàlisi que es desenvoluparà en els apartats següents, en la mesura que permeten articular, amb diferents intensitats i configuracions, estructures institucionals orientades a la gestió conjunta d'interessos públics en l'àmbit supramunicipal.

En coherència amb l'exposat, el present dictamen té per objecte analitzar de manera sistemàtica i comparada les diferents figures de personificació institucional disponibles, valorant-ne la idoneïtat per a la creació de l'Agència per al Desenvolupament i la Competitivitat del Camp de Tarragona des de la perspectiva de les seves necessitats funcionals, organitzatives i de governança.

No obstant això, i sense perjudici de l'examen integral de totes les alternatives considerades, la pròpia naturalesa del projecte —caracteritzat per la seva dimensió supramunicipal, la concurrència de múltiples administracions i la necessitat d'articular mecanismes estables de cooperació institucional— determina que l'anàlisi s'hagi de centrar, de manera especial, en aquelles figures específicament dissenyades per a la cooperació interadministrativa, singularment els consorcis i les mancomunitats de municipis.

A partir d'aquest plantejament, en els apartats següents s'abordarà l'estudi detallat de cadascuna de les figures identificades, amb especial atenció al seu règim jurídic, els seus avantatges i limitacions, i el seu grau d'adequació als objectius del projecte, amb la finalitat de fonamentar una proposta jurídicament sòlida i funcionalment coherent amb la finalitat de l'entitat projectada.

V. LES PERSONIFICACIONS INSTRUMENTALS

Partint del marc conceptual i de la delimitació funcional exposats en l'apartat anterior, escau analitzar, en primer lloc, les diferents figures jurídiques identificades, amb especial atenció a aquelles que, per la seva configuració com a instruments de cooperació interadministrativa, poden oferir una resposta més adequada a les necessitats estructurals i funcionals de l'Agència projectada.

V.1. RÈGIM JURÍDIC DE L'ORGANISME AUTÒNOM I DE L'ENTITAT PÚBLICA EMPRESARIAL

En el marc de l'anàlisi de les possibles formes d'organització institucional per a la futura Agència per al Desenvolupament i la Competitivitat del Camp de Tarragona, resulta necessari examinar, en primer lloc, aquelles figures que s'inscriuen plenament dins del sector públic administratiu i que es troben sotmeses íntegrament al dret administratiu.

Aquest conjunt d'entitats respon a una lògica d'organització basada en la descentralització funcional, mitjançant la qual l'Administració pública crea ens instrumentals amb personalitat jurídica pròpia per a la gestió d'activitats específiques d'interès general, però mantenint en tot moment el control, la direcció estratègica i la titularitat de les competències. Aquesta configuració s'insereix, a més, en un context de distribució complexa de competències propi dels Estats territorialment descentralitzats, que exigeix la utilització d'instruments organitzatius adequats per a la seva articulació (Parejo Alfonso, 2012²). Tal com assenyala la doctrina, no es tracta d'una veritable autonomia institucional, sinó d'una tècnica d'organització administrativa que permet especialitzar la gestió sense alterar l'estructura jeràrquica del sector públic.

Dins d'aquest grup s'inclouen, principalment, els organismes autònoms i les entitats públiques empresarials, ambdós configurats com a entitats de dret públic, però amb diferències rellevants pel que fa al seu règim jurídic, especialment en relació amb el grau de flexibilitat en la seva activitat i el dret aplicable en les seves relacions externes.

Més enllà d'aquestes diferències, ambdues figures comparteixen un conjunt d'elements estructurals comuns que troben la seva base normativa en la Llei 40/2015.

² Parejo Alfonso, L. J. P. A. (2012). La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el estado territorialmente descentralizado. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 7.

En primer lloc³, pel que fa a la seva creació i configuració bàsica, aquestes entitats es constitueixen mitjançant norma amb rang de llei, amb un contingut determinat, tal com exigeix l'article 91 LRJSP, i es doten d'uns estatuts propis i d'un pla d'actuació, d'acord amb els articles 91.3, 92 i 93 LRJSP. Aquesta configuració comporta que disposin de personalitat jurídica diferenciada, patrimoni i tresoreria propis, així com d'autonomia de gestió en els termes previstos legalment. Igualment, se'ls atribueixen les potestats administratives necessàries per al compliment dels seus fins, amb l'excepció expressa de la potestat expropiatòria, d'acord amb l'article 89 LRJSP.

En segon lloc, des del punt de vista de la seva evolució organitzativa, el règim jurídic preveu la possibilitat de modificar o transformar aquests organismes mitjançant norma reglamentària, fins i tot quan aquesta transformació impliqui una alteració de la seva llei de creació, tal com estableix l'article 87.3 LRJSP. Aquest element evidencia el seu caràcter instrumental i la seva subordinació a les necessitats organitzatives de l'Administració.

Pel que fa al seu règim d'extinció, dissolució i liquidació, la normativa estableix un sistema complet i detallat als articles 94, 96 i 97 LRJSP. D'una banda, es preveu l'extinció mitjançant processos de fusió —ja sigui per integració o absorció— de diversos organismes de la mateixa naturalesa, mitjançant norma reglamentària i amb l'obligació d'acompanyar-la d'un pla de redimensionament. En aquests casos, la liquidació s'ha de dur a terme en el termini de dos anys, prorrogable pel Consell de Ministres.

D'altra banda, es regula la dissolució obligatòria en diversos supòsits, entre els quals destaquen el transcurs del termini de durada fixat en la llei de creació, l'assumpció de les seves funcions per l'Administració General de l'Estat, el compliment íntegre dels seus fins, la pèrdua d'idoneïtat com a instrument organitzatiu, l'incompliment dels objectius que van justificar la seva creació o la concurrència de situacions de desequilibri financer durant dos exercicis pressupostaris consecutius, així com qualsevol altra causa prevista estatutàriament o acordada pel Consell de Ministres.

En tots aquests supòsits, la liquidació es produeix mitjançant la cessió i integració global, en unitat d'acte, de tot l'actiu i passiu de l'organisme en l'Administració corresponent, amb successió universal i subrogació automàtica, la qual cosa comporta la seva extinció definitiva.

Finalment, la normativa introdueix un element addicional de rellevància en matèria d'organització interna, en establir l'obligació, amb caràcter general, que la norma de creació d'aquests organismes prevegi la gestió compartida de serveis comuns, sota la coordinació del Ministeri d'Hisenda o de l'organisme públic corresponent, d'acord amb l'article 95 LRJSP. Aquesta gestió compartida comprèn, com a mínim, àmbits com la gestió patrimonial, els

³ Parejo Alfonso, L. J. P. A. (2016). *Lecciones de Derecho Administrativo* (8ª ed., rev.act.en particular, a las leyes de régimen jurídico del sector público y del procedimiento administrativo común). Tirant lo Blanch, pàgs. 467 i següents.

sistemes d'informació i comunicació, l'assistència jurídica, la comptabilitat i gestió financera, les publicacions i la contractació pública.

Ambdues figures comparteixen, per tant, una característica essencial: la seva plena inserció dins de l'Administració pública i la seva subjecció als principis de legalitat, control i jerarquia, la qual cosa garanteix un elevat nivell de seguretat jurídica però, al mateix temps, introdueix limitacions estructurals en termes d'autonomia, flexibilitat i capacitat d'adaptació a entorns dinàmics.

En els apartats següents es procedeix a analitzar de manera diferenciada el règim jurídic dels organismes autònoms i de les entitats públiques empresarials, amb l'objectiu de valorar la seva idoneïtat com a possibles formes institucionals per a la configuració de l'Agència.

V.1.1. Organisme autònom

La creació d'organismes autònoms requereix una norma amb rang de llei, la qual ha de determinar les seves funcions, la seva adscripció administrativa i el seu règim bàsic, en coherència amb el que disposa l'article 91 de la LRJSP i amb els principis d'organització del sector públic institucional.

En aquest sentit, els organismes autònoms es configuren, d'acord amb l'article 98 LRJSP, com a entitats de dret públic dotades de personalitat jurídica pròpia, patrimoni i tresoreria diferenciats, i amb autonomia de gestió, si bé aquesta autonomia es troba funcionalment limitada per la seva dependència respecte de l'Administració General de l'Estat. Així, aquestes entitats desenvolupen activitats pròpies de l'Administració —de foment, prestacionals, de gestió de serveis públics o de producció de béns d'interès públic susceptibles de contraprestació— actuant com a organitzacions instrumentals diferenciades, però sotmeses a la direcció estratègica, avaluació de resultats i control d'eficàcia per part de l'Administració d'adscripció.

Aquesta naturalesa instrumental es reforça pel fet que, amb independència de la seva denominació específica, han d'incorporar necessàriament la indicació "organisme autònom" o la seva abreviatura, fet que evidencia la seva integració dins del sector públic administratiu i la seva diferenciació respecte d'altres formes organitzatives.

Des del punt de vista del seu règim jurídic, els organismes autònoms es regeixen per un sistema normatiu ampli i jerarquitzat, encapçalat per la mateixa LRJSP, la seva llei de creació i els seus estatuts, i completat per la legislació administrativa general, tal com estableix l'article 99 LRJSP. Així mateix, els resulten aplicables la legislació de procediment administratiu comú, la normativa de contractació del sector públic i la legislació patrimonial, i només de manera subsidiària el dret comú.

Aquest marc general es concreta en àmbits específics especialment rellevants. En matèria de personal, l'article 100 LRJSP estableix que el personal pot ser funcionari o laboral, però en tot cas sotmès a les normes aplicables a l'Administració General de l'Estat, la qual cosa implica l'aplicació del règim estatutari públic i la submissió als principis d'igualtat, mèrit i capacitat, així com el control per part dels òrgans competents en matèria de funció pública. Així mateix, el nomenament dels titulars dels òrgans directius es regeix també per les normes pròpies de l'Administració matriu, reforçant la dependència orgànica de l'entitat.

En l'àmbit de la contractació, els organismes autònoms estan sotmesos íntegrament a la legislació de contractes del sector públic, d'acord amb l'article 100.2 LRJSP, la qual cosa comporta l'aplicació dels principis de publicitat, concurrència i transparència, però també una notable rigidesa procedimental.

Pel que fa al règim econòmic i patrimonial, l'article 101.1 LRJSP estableix que disposen de patrimoni propi o adscrit, la gestió del qual s'ha de sotmetre a la legislació patrimonial pública, mentre que els seus recursos econòmics poden provenir de diverses fonts, incloses les enumerades a l'article 101.2 LRJSP. No obstant això, aquesta aparent autonomia financera es veu matisada per la seva integració en el sistema pressupostari públic.

En efecte, d'acord amb l'article 102 LRJSP, els organismes autònoms es troben sotmesos al règim pressupostari, de comptabilitat i de control econòmic-financer del sector públic estatal, amb la consegüent aplicació de la legislació general pressupostària i la supervisió dels òrgans de control intern. A més, estan obligats a aplicar les instruccions dictades pels òrgans competents en matèria d'hisenda i funció pública, així com a comunicar les decisions adoptades en matèria de personal, fet que reforça encara més el seu control efectiu per part de l'Administració.

A més, la seva constitució ha de respondre a criteris de racionalitat organitzativa, eficiència i absència de duplicitats, en línia amb els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera derivats de la normativa vigent (Parejo Alfonso, 2016⁴). En aquest sentit, la doctrina ha assenyalat que la proliferació d'ens instrumentals ha estat objecte de revisió crítica en els darrers anys, precisament per la necessitat de garantir una administració més eficient i menys fragmentada.

Des d'un punt de vista estructural, els organismes autònoms presenten una sèrie de limitacions rellevants, entre les quals destaquen la seva dependència d'una única Administració pública, la rigidesa dels procediments administratius, la limitada flexibilitat en la gestió de recursos humans i la seva subordinació als cicles pressupostaris públics.

⁴ Parejo Alfonso, L. J. P. A. (2016). *Lecciones de Derecho Administrativo* (8ª ed., rev.act.en particular, a las leyes de régimen jurídico del sector público y del procedimiento administrativo común). Tirant lo Blanch, pàgs. 467 i següents.

V.1.2. Entitat pública empresarial

Les entitats públiques empresarials constitueixen una de les principals categories del sector públic institucional estatal i es caracteritzen per una configuració jurídica híbrida, en la qual es combinen elements propis del dret públic i del dret privat. Aquesta figura respon a la necessitat d'incorporar criteris d'eficiència i flexibilitat en la gestió d'activitats públiques amb contingut econòmic, especialment en aquells àmbits en què l'actuació administrativa es projecta sobre el mercat.

Des d'una perspectiva doctrinal, les entitats públiques empresarials s'inscriuen dins del fenomen conegut com a "fuga del dret administratiu", en virtut del qual l'Administració opta per formes organitzatives sotmeses parcialment al dret privat amb l'objectiu de superar les rigideses pròpies del règim administratiu clàssic (Santamaría Pastor, 2009⁵). No obstant això, aquesta flexibilització no implica una desvinculació de l'interès general, sinó que manté una forta vinculació amb els mecanismes de control públic i amb la direcció estratègica de l'Administració.

D'acord amb el que estableix l'article 103.1 de la LRJSP:

"Las entidades públicas empresariales son entidades de Derecho público, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su gestión, que se financian con ingresos de mercado, a excepción de aquellas que tengan la condición o reúnan los requisitos para ser declaradas medio propio personificado de conformidad con la Ley de Contratos del Sector Público, y que junto con el ejercicio de potestades administrativas desarrollan actividades prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación."

Aquesta definició posa de manifest els trets essencials de la figura: d'una banda, la seva naturalesa formalment pública i la seva integració dins del sector públic institucional; de l'altra, el seu funcionament materialment orientat al mercat, amb una lògica pròpia de gestió empresarial. En aquest sentit, cal afegir que aquestes entitats poden exercir potestats administratives quan aquestes els siguin expressament atribuïdes, la qual cosa reforça la seva naturalesa híbrida entre Administració i operador econòmic.

Així mateix, l'article 103.2 de la LRJSP estableix:

"Las entidades públicas empresariales dependen de la Administración General del Estado o de un Organismo autónomo vinculado o dependiente de ésta, al que le

⁵ Santamaría Pastor, J. A. S. P. (2009). *PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL*. (Vol. 2). Iustel, pàgs. 14 i següents.

corresponde la dirección estratégica, la evaluación de los resultados de su actividad y el control de eficacia.”

Aquesta dependència evidencia que, malgrat la seva autonomia de gestió, aquestes entitats no gaudeixen d'una autonomia institucional plena, sinó que es troben sotmeses a un marc de direcció i control públic que garanteix la seva orientació a l'interès general. Igualment, amb independència de la seva denominació concreta, han d'incorporar la indicació “entitat pública empresarial” o la seva abreviatura “EPE”, fet que reforça la seva identificació dins del sector públic, tal i com esmentàvem en el cas dels organismes autònoms.

Pel que fa al règim jurídic aplicable, l'article 104 de la LRJSP disposa:

“Las entidades públicas empresariales se rigen por el Derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta Ley, en su Ley de creación, sus estatutos, la Ley de Procedimiento Administrativo Común, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, y el resto de normas de derecho administrativo general y especial que le sean de aplicación.”

A aquesta previsió cal afegir que també els resulten aplicables la legislació de procediment administratiu, la normativa de contractació del sector públic i la legislació patrimonial, configurant així un règim mixt en què el dret privat regeix principalment les relacions externes, mentre que el dret administratiu es manté en els àmbits estructurals i de control. Tal com destaca la doctrina, aquesta dualitat genera una tensió inherent entre la lògica empresarial —orientada a l'eficiència i al resultat econòmic— i els principis de servei a l'interès general que han de presidir l'actuació pública (Parejo Alfonso, 2016⁶).

En relació amb el règim de personal, l'article 106.1 de la LRJSP estableix:

“El personal de las entidades públicas empresariales se rige por el Derecho laboral, con las especificaciones dispuestas en este artículo y las excepciones relativas a los funcionarios públicos de la Administración General del Estado, quienes se regirán por lo previsto en la Ley 7/2007, de 12 de abril y demás normativa reguladora de los funcionarios públicos o por la normativa laboral.”

Aquest règim comporta una major flexibilitat en la gestió dels recursos humans en comparació amb els organismes autònoms, especialment pel predomini del personal laboral. No obstant això, aquesta flexibilitat es troba matisada per l'exigència de respectar els principis

⁶ Parejo Alfonso, L. J. P. A. (2016). *Lecciones de Derecho Administrativo* (8ª ed., rev.act.en particular, a las leyes de régimen jurídico del sector público y del procedimiento administrativo común). Tirant lo Blanch, pàgs. 467 i següents.

d'igualtat, mèrit i capacitat en la selecció, així com per l'existència de mecanismes de control públic en matèria retributiva i de despesa de personal.

Pel que fa a la contractació, les entitats públiques empresarials es troben sotmeses a la Llei 9/2017, de contractes del sector públic, en la mesura que formen part del sector públic i poden tenir la condició de poder adjudicador. Això implica la necessitat de respectar els principis de publicitat, concurrència i transparència.

Des del punt de vista econòmic i patrimonial, i d'acord amb l'article 107 LRJSP, aquestes entitats es caracteritzen per un model de finançament principalment basat en ingressos de mercat, derivats de la seva activitat, sense perjudici de poder rebre transferències o aportacions públiques. Així mateix, disposen de patrimoni propi o adscrit, la gestió del qual s'ha de dur a terme conforme a la legislació patrimonial pública.

Finalment, cal destacar, d'acord amb l'article 105 LRJSP, que els òrgans de govern de les entitats públiques empresarials no són assimilables, amb caràcter general, als òrgans administratius de l'Administració General de l'Estat pel que fa al seu rang, excepte en aquells casos en què els estatuts estableixin expressament el contrari. Aquest element reforça el seu caràcter singular dins del sector públic institucional i evidencia la seva diferenciació respecte de les estructures administratives tradicionals.

En matèria pressupostària, es troben sotmeses al règim de control financer del sector públic i a la normativa de la Llei General Pressupostària, la qual cosa garanteix la fiscalització de la seva activitat econòmica, tot i la seva major autonomia operativa.

Des d'aquesta perspectiva, i malgrat els avantatges derivats de la seva flexibilitat operativa, les entitats públiques empresarials presenten limitacions estructurals rellevants, especialment pel que fa a la seva dependència d'una única Administració, la seva orientació al mercat i la tensió existent entre l'eficiència econòmica i la satisfacció de l'interès general, elements que condicionen la seva idoneïtat en projectes de cooperació institucional complexa.

V.2. RÈGIM JUDÍRIC DE LA FUNDACIÓ

La fundació és una institució jurídicament sòlida, però estructuralment distinta de la mancomunitat i del consorci. La seva lògica no és la de la cooperació horitzontal entre administracions, sinó la de l'afectació durable d'un patrimoni a finalitats d'interès general. La Generalitat de Catalunya té la competència exclusiva sobre el règim jurídic de les fundacions que desenvolupen majoritàriament llurs funcions a Catalunya, i el Codi civil de Catalunya les configura com a entitats sense ànim de lucre, amb personalitat jurídica pròpia, sotmeses a patronat i protectorat, i orientades necessàriament a finalitats d'interès general.

En aquest punt, la normativa catalana i la legislació estatal de fundacions convergeixen en tres idees bàsiques: prevalença de la finalitat d'interès general, centralitat del patrimoni afectat i absència d'una base social representativa equiparable a la pròpia de les entitats associatives o de cooperació municipal.

Això no significa que la fundació sigui una figura irrellevant per al projecte. Al contrari, pot esdevenir útil per canalitzar aportacions privades, donacions i mecenatge, i per executar determinades activitats de promoció, recerca, innovació o suport tècnic, sempre que compleixi els requisits de la legislació fiscal especial aplicable a les entitats sense finalitats lucratives. Però la seva configuració orgànica, el seu règim patrimonial i la seva manca de potestats públiques la converteixen, amb caràcter general, en una fórmula més apta com a instrument complementari que no pas com a nucli d'una estructura de governança supramunicipal estable.

V.2.1. Naturalesa jurídica i funció institucional de la fundació pública

Les fundacions són organitzacions sense ànim de lucre que, per voluntat dels seus creadors, tenen una afectació del seu patrimoni a la realització de finalitats d'interès general. Per tant, neixen de la concurrència de dos elements: la declaració de voluntat dels seus fundadors, i l'atribució patrimonial suficient per endegar les finalitats buscades amb la seva creació.

Les fundacions troben el seu fonament immediat en l'article 34.1 de la Constitució espanyola, que reconeix el dret de fundació per a fins d'interès general.

Aquest punt és jurídicament central, perquè impedeix entendre la fundació com una mera tècnica organitzativa disponible per a qualsevol finalitat. El seu nucli és finalista: només és constitucionalment reconoscible en la mesura que persegueix interessos generals, i aquesta exigència es projecta tant sobre les fundacions d'origen privat com sobre les promogudes o controlades per poders públics.

La Llei 50/2002, de 26 de desembre, de fundacions, que regula el regiment jurídic de les fundacions de l'estat, desenvolupa aquest mandat constitucional i defineix la fundació com

una organització sense fi de lucre que afecta de manera durable el seu patrimoni a finalitats d'interès general.

En l'àmbit català, l'article 118 de l'Estatut d'autonomia atribueix a la Generalitat competència exclusiva sobre el règim jurídic de les fundacions que desenvolupen majoritàriament llurs funcions a Catalunya.

Aquesta competència inclou, expressament, la regulació de les modalitats de fundació, la seva denominació, les finalitats i els beneficiaris, la capacitat per fundar, els requisits de constitució, modificació, extinció i liquidació, els estatuts, la dotació, el règim de la fundació en formació, el patronat, el protectorat i el patrimoni i règim econòmic i financer.

Igualment, l'Estatut atribueix a la Generalitat la determinació del règim d'aplicació dels beneficis fiscals que estableixi la normativa tributària i el control dels ajuts públics a associacions i fundacions. Això significa que, a Catalunya, la fundació no pot ser analitzada només des del prisma estatal general, sinó que exigeix incorporar necessàriament el Codi civil de Catalunya i la legislació catalana del protectorat.

Article 118.2 i 118.3 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC):

“2. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva sobre el règim jurídic de les fundacions que compleixen llurs funcions majoritàriament a Catalunya. Aquesta competència inclou en tot cas:

a) La regulació de les modalitats de fundació, de la denominació de les fundacions, de les finalitats i dels beneficiaris de la finalitat fundacional; de la capacitat per a fundar; dels requisits de constitució, modificació, extinció i liquidació; dels estatuts; de la dotació i el règim de la fundació en procés de formació; del patronat i el protectorat, i del patrimoni i el règim econòmic i financer.

b) La determinació i el règim d'aplicació dels beneficis fiscals de les fundacions que estableixi la normativa tributària.

c) El registre de fundacions.

3. Correspon a la Generalitat la fixació dels criteris, la regulació de les condicions, l'execució i el control dels ajuts públics a les associacions i les fundacions.”

Per la seva banda, el Codi civil de Catalunya, en l'article 331-1, defineix la fundació com una entitat sense ànim de lucre constituïda per un o diversos fundadors mitjançant l'afectació de béns o drets de contingut econòmic i la destinació dels seus rendiments o dels recursos obtinguts per altres mitjans al compliment de finalitats d'interès general.

El mateix precepte exigeix imparcialitat i no-discriminació en la determinació dels beneficiaris, prohibeix que les prestacions es concentrin principalment en fundadors, patrons o llur cercle familiar, i estableix que la personalitat jurídica definitiva s'adquireix amb la inscripció de la carta fundacional al Registre de Fundacions.

El dret català configura, així, una institució de base patrimonial, no representativa: el centre de gravetat no és una comunitat de membres, sinó una finalitat d'interès general servida per un patrimoni afectat.

Vegi's a tal efecte, l'article 331-1 del Codi Civil de Catalunya (CCC) on es defineix el concepte de fundació i de fundadors que passem a veure:

“1. Les fundacions són entitats sense ànim de lucre, constituïdes per un o diversos fundadors, mitjançant l'afectació d'uns béns o d'uns drets de contingut econòmic i la destinació de llurs rendiments o dels recursos obtinguts per altres mitjans al compliment de finalitats d'interès general.

2. S'entén per fundadors les persones físiques o jurídiques que han aportat, en concepte de dotació, béns o drets avaluable econòmicament que consten en la carta fundacional.

3. La fundació ha d'actuar amb criteris d'imparcialitat i no-discriminació en la determinació dels beneficiaris. En cap cas no es poden constituir fundacions amb la finalitat principal de destinar les prestacions als fundadors o als patrons, a llurs cònjuges o a les persones lligades per una relació d'afectivitat anàloga, o a llurs parents fins al quart grau, ni a persones jurídiques singularitzades que no persegueixin fins d'interès general.

4. Les fundacions adquireixen personalitat jurídica definitiva amb la inscripció de la carta fundacional en el Registre de Fundacions.

5. Les fundacions poden ésser de durada indefinida o temporals. En el segon cas, la durada ha d'ésser suficient per a complir la finalitat fundacional.”

A diferència de l'associació, en la fundació el protagonisme no recau en una base social sinó en l'objecte fundacional i en el patrimoni adscrit a la seva realització.

La intervenció de les fundacions per part de l'Administració es justifica pel fet que les seves finalitats perseguides tenen un interès general que beneficia a col·lectius genèrics de persones, un element substancial i diferenciador respecte a les entitats privades amb legítims interessos particulars.

V.2.2. Règim jurídic aplicable: la dualitat entre el dret privat i el dret públic

Des del punt de vista del règim jurídic aplicable, les fundacions que desenvolupen majoritàriament la seva activitat a Catalunya es regeixen, amb caràcter principal, pel Llibre tercer del Codi civil de Catalunya (en endavant, CCC), que en regula de manera completa la naturalesa, la constitució, el funcionament, el règim patrimonial i el sistema de control a través del protectorat. Aquest marc normatiu autonòmic es complementa, en allò que sigui procedent, amb la Llei 50/2002, de fundacions, com a normativa estatal general, així com amb

la resta de disposicions que resultin aplicables en funció de la seva integració en el sector públic.

Ara bé, cal fer una precisió conceptual rellevant: l'ordenament jurídic no configura una categoria legal autònoma de "fundacions públiques" en sentit estricte dins del dret fundacional. És a dir, ni el Codi civil de Catalunya ni la Llei 50/2002 estableixen una tipologia diferenciada de fundacions públiques i privades amb règims substancialment separats. Totes les fundacions, amb independència de l'origen dels seus promotors, es regeixen, en el seu nucli essencial, pel mateix règim jurídic fundacional, caracteritzat per la seva naturalesa de dret privat i per la centralitat de la finalitat d'interès general.

La qualificació d'una fundació com a integrant del sector públic no deriva, per tant, del dret de fundacions, sinó de la concurrència de determinats criteris externs, establerts principalment per la normativa del sector públic i per la legislació de contractació pública. En aquest sentit, la Llei 40/2015, de règim jurídic del sector públic, identifica com a fundacions del sector públic aquelles en què concorre una participació majoritària de les administracions públiques, ja sigui a través de l'aportació inicial o posterior de recursos, de la composició del patrimoni fundacional o del control efectiu dels òrgans de govern, especialment del patronat. Igualment, la Llei 9/2017, de contractes del sector públic, utilitza criteris similars per incloure aquestes fundacions dins del concepte de poder adjudicador.

Així, la condició de fundació del sector públic no és una categoria ontològica pròpia del dret fundacional, sinó una qualificació funcional derivada de la seva vinculació amb el sector públic. Aquesta vinculació es manifesta, entre d'altres elements, en el fet que la fundació hagi estat constituïda per administracions públiques, que la seva dotació tingui origen majoritàriament públic o que el seu patronat es trobi controlat per representants designats per aquestes administracions.

La conseqüència jurídica d'aquesta qualificació no és la transformació de la fundació en una entitat de dret públic, sinó la seva inclusió dins del sector públic institucional, amb la corresponent aplicació de determinades normes públiques en àmbits concrets. En particular, aquestes fundacions queden sotmeses a la normativa pressupostària, comptable i de control econòmic-financer pròpia del sector públic, així com a la legislació de contractació pública, en la mesura que tenen la condició de poders adjudicadors.

No obstant això, i aquest és un element central per a la correcta comprensió de la figura, les fundacions del sector públic continuen essent entitats sotmeses predominantment al dret privat. No es configuren com a administracions públiques ni com a ens instrumentals de dret públic, sinó com a entitats de base patrimonial i finalista que operen sota una lògica jurídica privada, tot i la seva integració en el sector públic.

Aquesta configuració respon a una opció del legislador orientada a permetre una gestió més flexible dels interessos generals, i s'inscriu en el fenomen doctrinal conegut com a "fugida del dret administratiu". En aquest model, l'Administració canalitza determinades activitats a través d'entitats sotmeses principalment al dret privat, amb l'objectiu d'augmentar l'agilitat, la capacitat operativa i l'adaptabilitat a entorns canviants.

Tanmateix, aquesta “fugida” no implica una absència de control ni una desvinculació del dret públic, sinó una transformació del model d'intervenció administrativa. El control ja no es produeix principalment a través de mecanismes jeràrquics o de direcció directa, sinó mitjançant sistemes de supervisió externa, especialment a través del protectorat i dels mecanismes de control econòmic i financer. Aquesta configuració comporta, però, una menor intensitat en el control directe i continuat de l'activitat ordinària de la fundació per part de les administracions que l'han creada.

En aquest marc, cal destacar un límit estructural especialment rellevant: les fundacions del sector públic no poden exercir potestats administratives ni facultats que impliquin autoritat pública. Aquest límit, inherent a la seva naturalesa privada, impedeix que puguin actuar com a veritables instruments per a la direcció, planificació o coordinació de polítiques públiques en sentit estricte, ni adoptar decisions amb eficàcia jurídica pròpia del poder públic. La seva actuació queda, per tant, circumscrita a activitats de foment, prestacionals o de gestió de projectes i serveis en règim de dret privat.

Aquesta configuració té també conseqüències en termes de governança i control. Tot i que el patronat exerceix les funcions de govern i el protectorat garanteix el compliment de la legalitat i de la finalitat fundacional, la dinàmica interna de la fundació pot generar una certa distància entre les administracions promotores i la gestió quotidiana de l'entitat. Aquesta distància deriva de la pròpia configuració jurídica de la fundació com a entitat autònoma, regida pel dret privat i orientada a un fi, i no com a estructura de representació institucional permanent.

A diferència del que succeeix en figures com la mancomunitat, en què la governança es construeix sobre la base de la representació territorial directa dels municipis, en la fundació la presa de decisions es concentra en el patronat, que actua dins del marc estatutari i sota una lògica funcional. Això pot limitar la projecció directa dels interessos municipals en la gestió diària de l'entitat i dificulta l'articulació d'una governança supramunicipal basada en la participació equilibrada dels ens territorials.

Des d'aquesta perspectiva, la fundació no es configura com un embrió d'ens públic territorial ni com una estructura idònia per a la construcció d'un espai estable de cooperació supramunicipal. No està concebuda per integrar voluntats institucionals diverses en clau territorial, sinó per executar una finalitat d'interès general mitjançant una estructura patrimonial i funcional.

En definitiva, la dualitat normativa que caracteritza les fundacions del sector públic —dret privat com a regla general i dret públic en àmbits concrets— genera un model que combina flexibilitat i control, però que també introdueix limitacions estructurals rellevants. Aquestes limitacions, especialment la manca de potestats administratives, la seva naturalesa com a entitats del sector públic sotmeses al dret privat i l'absència d'una lògica de governança territorial, situen la fundació fora de l'àmbit propi de les estructures dissenyades per a la coordinació i gestió conjunta d'interessos públics de base territorial.

V.2.3. Les fundacions del sector públic a la Llei 40/2015: règim específic i criteris de configuració

Sense perjudici que el règim principal de les fundacions a Catalunya es troba en el Codi civil de Catalunya, resulta necessari analitzar, amb caràcter complementari i supletori, el règim previst a la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), en la mesura que aquesta norma estableix els criteris que permeten identificar quan una fundació s'integra en el sector públic i quines conseqüències jurídiques se'n deriven.

Els articles 128 a 135 de la LRJSP ofereixen el model positiu més sistemàtic de fundació pública institucionalitzada dins l'ordenament general espanyol: la fundació del sector públic estatal. Tot i que aquest règim és d'aplicació directa en l'àmbit estatal, té una utilitat analítica clara en el present dictamen, atès que permet identificar amb precisió els elements que determinen la integració d'una fundació dins del sector públic i, alhora, delimitar els límits que continuen separant-la d'una entitat pública de dret administratiu en sentit estricte.

L'article 128 LRJSP estableix tres vies alternatives de qualificació com a fundació del sector públic: l'existència d'una aportació majoritària, inicial o sobrevinguda, per part de l'Administració General de l'Estat o del sector públic institucional estatal; la integració permanent de més del cinquanta per cent del patrimoni per béns o drets aportats o cedit per aquest sector; o l'atribució a aquest sector de la majoria dels drets de vot en el patronat. Aquests criteris posen de manifest que el factor determinant no és la forma jurídica de la fundació, sinó el control públic estructural que s'exerceix sobre ella.

El mateix article delimita les activitats pròpies d'aquestes fundacions, que han de consistir en actuacions sense ànim de lucre orientades al compliment de fins d'interès general, amb independència que el servei es presti gratuïtament o mitjançant contraprestació. Ara bé, incorpora dues limitacions essencials: d'una banda, les activitats han d'estar vinculades a l'àmbit competencial de les entitats públiques fundadores; de l'altra, es prohibeix expressament l'exercici de potestats públiques. Aquest darrer límit és especialment rellevant, ja que impedeix configurar la fundació com un instrument equivalent a una entitat de governança pública o territorial.

La norma reforça la condició pública d'aquestes fundacions amb altres elements significatius. D'una banda, exigeix que en la seva denominació consti expressament la menció "fundació del sector públic" o la seva abreviatura "F.S.P.". D'altra banda, admet la participació de capital privat en el finançament de la fundació, però només amb caràcter no majoritari. Aquesta previsió evidencia la naturalesa híbrida de la figura: una entitat integrada en el sector públic, però que pot incorporar aportacions privades accessòries sense perdre la seva qualificació, sempre que es mantingui el control públic com a element estructural.

Aquest control es concreta especialment a través del règim d'adscripció regulat a l'article 129 LRJSP.

Cada fundació del sector públic ha de quedar adscrita a una administració pública, i la norma estableix un sistema de criteris per determinar-la: la majoria de patrons, la facultat de

nomenar o destituir els òrgans executius, el control sobre el personal directiu, el pes en el finançament o la participació en el patrimoni fundacional, entre d'altres.

L'adscripció no té una funció merament classificatòria, sinó que determina el règim pressupostari, econòmic, financer i de control aplicable a la fundació. En aquest sentit, la dependència respecte de l'administració d'adscripció no és circumstancial, sinó estructural.

A partir d'aquesta adscripció, l'article 130 LRJSP configura el règim jurídic aplicable, que es caracteritza per la seva naturalesa mixta. La fundació del sector públic es regeix per la pròpia LRJSP, per la Llei 50/2002, per la legislació autonòmica en matèria de fundacions i pel dret privat, però queda sotmesa a la normativa pressupostària, comptable, de control economicofinancer i de contractació del sector públic en els àmbits corresponents.

Aquesta configuració confirma que, fins i tot en el seu grau màxim d'integració en el sector públic, la fundació no perd la seva naturalesa fundacional ni es transforma en una entitat de dret públic, sinó que manté una base jurídica privada sobre la qual s'imposa una disciplina pública reforçada.

En coherència amb aquesta lògica, l'article 131 LRJSP sotmet la seva activitat contractual a la legislació de contractes del sector públic, mentre que l'article 132 LRJSP estableix que han d'elaborar anualment un pressupost d'explotació i capital integrat en els pressupostos generals de l'Estat, formular els comptes d'acord amb la normativa comptable aplicable a les entitats sense ànim de lucre i sotmetre's al règim de control econòmic i financer previst a la Llei 47/2003, sota la supervisió de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat. El mateix precepte disposa que el personal, inclòs el directiu, es regeix pel dret laboral, si bé amb les limitacions i condicions derivades de la seva integració en el sector públic.

La disciplina de creació, prevista a l'article 133 LRJSP, reforça encara més el caràcter institucional de la figura. La constitució d'una fundació del sector públic o l'adquisició sobrevinguda d'aquesta condició requereix una llei, que ha d'establir els fins fundacionals i, si escau, els recursos econòmics. L'avantprojecte ha d'anar acompanyat d'una proposta d'estatuts, d'un pla d'actuació i de l'informe favorable del Ministeri d'Hisenda o de la Intervenció General, i els estatuts s'aproven mitjançant real decret del Consell de Ministres.

Aquest règim evidencia un control ex ante molt més intens que el de les fundacions ordinàries, i posa de manifest que la creació d'una fundació del sector públic constitueix una decisió organitzativa d'especial transcendència.

Finalment, el model es completa amb el règim del protectorat i de l'estructura organitzativa.

El protectorat és exercit per l'òrgan de l'administració d'adscripció, i la majoria dels membres del patronat han de ser designats per subjectes del sector públic estatal.

A més, quan un empleat públic forma part del patronat, la responsabilitat derivada de la seva actuació és assumida per l'administració que l'ha designat, sense perjudici de la possible exigència de responsabilitat en cas de dol, culpa o negligència greu. Aquest element posa de manifest fins a quin punt la integració en el sector públic incideix en el règim intern de la fundació, tot i mantenir-se formalment la seva estructura fundacional.

En conjunt, el règim de la LRJSP mostra amb claredat que la fundació del sector públic és una figura híbrida: una entitat formalment sotmesa al dret privat, però intensament condicionada per mecanismes de control públic quan es tracta de recursos, organització i funcionament. Aquesta configuració reforça la seva utilitat com a instrument de gestió d'interessos generals, però alhora confirma els seus límits estructurals, especialment pel que fa a la seva incapacitat per actuar com a veritable estructura de governança pública o territorial.

V.2.4. La governança

La governança de la fundació no es construeix a partir d'una assemblea de socis ni d'un sistema de representació periòdica de membres que expressin una pluralitat d'interessos territorials o institucionals, sinó que s'articula a través d'un òrgan únic, el patronat, configurat segons la carta fundacional i els estatuts.

Aquesta configuració no és neutra ni merament organitzativa, sinó que respon a la naturalesa pròpia de la institució fundacional: una estructura jurídica orientada a la consecució estable d'un fi d'interès general determinat pels fundadors.

En aquest sentit, la fundació no es concep com un instrument de governança col·lectiva ni com un espai de representació d'interessos municipals o territorials, sinó com un mecanisme de personificació jurídica al servei d'una finalitat prèviament definida, que es projecta en el temps amb vocació d'estabilitat.

Aquesta idea es reflecteix amb claredat en el règim legal del patronat. D'acord amb l'article 332-1.1 del Codi civil de Catalunya, el patronat és l'òrgan de govern de la fundació, a la qual administra i representa d'acord amb la llei i els estatuts.

Això significa que el patronat no és un òrgan subordinat ni dependent d'una assemblea o d'una base social, com succeeix en les associacions o en determinades entitats locals de caràcter representatiu, sinó que constitueix el centre únic de decisió, des del qual es forma, s'expressa i s'executa la voluntat organitzativa de la fundació. El patronat és, per tant, el lloc jurídic on es prenen totes les decisions rellevants, sempre orientades a la consecució del fi fundacional, que actua com a eix vertebrador de tota l'activitat de la institució.

A diferència del que succeeix en estructures associatives o en entitats com les mancomunitats, en què la governança es construeix sobre la base de la representació dels membres i de la seva participació en la presa de decisions, la fundació no té per objecte garantir una continuïtat territorial ni articular els interessos dels municipis que eventualment hi puguin participar. La seva lògica no és la de la coordinació interadministrativa ni la de la representació institucional plural, sinó la de l'execució d'un projecte determinat sota la direcció d'un òrgan que actua amb autonomia funcional dins dels límits fixats per la llei, els estatuts i el control del protectorat.

Pel que fa a les funcions del patronat, l'article 332-1.2 CCC preveu que aquest pot delegar part de les seves funcions, sempre que els estatuts no ho prohibeixin, la qual cosa permet una

certa flexibilitat organitzativa. No obstant això, aquesta possibilitat de delegació queda fortament limitada per la reserva d'un conjunt d'actes que el mateix precepte declara indelegables. Entre aquests destaquen la modificació dels estatuts, la fusió, escissió o dissolució de la fundació, l'elaboració i aprovació del pressupost i dels comptes anuals, així com determinats actes de disposició patrimonial d'especial rellevància, la constitució o dotació d'altres persones jurídiques o aquells actes que requereixen autorització o aprovació del protectorat. Aquesta delimitació evidencia que el patronat no és un òrgan merament executiu o gestor, sinó el nucli essencial de la presa de decisions estratègiques i estructurals de la fundació, especialment en tot allò que afecta la seva continuïtat, el seu patrimoni i l'orientació del seu projecte.

En relació amb la gestió ordinària, l'article 332-2 CCC permet que el patronat designi una o més persones per exercir funcions de direcció, la qual cosa introdueix un element de professionalització en la gestió, però sense desplaçar la centralitat del patronat com a òrgan de govern. Aquesta direcció actua sota la supervisió del patronat i sotmesa als mateixos principis de capacitat, inhabilitació i conflicte d'interessos que afecten els patrons, reforçant així la coherència del sistema.

La composició del patronat respon igualment a una lògica diferent de la representació territorial. D'acord amb l'article 332-3 CCC, el patronat té caràcter col·legiat i pot estar integrat tant per persones físiques com jurídiques. Aquesta possibilitat permet que hi participin entitats públiques o privades, però la seva presència no es tradueix en una representació institucional en sentit estricte, sinó en una participació orientada al compliment del fi fundacional. Les persones jurídiques, a més, actuen mitjançant representants designats de manera estable, conforme a l'article 332-4.3 CCC, la qual cosa reforça la idea d'una participació funcional i no representativa en sentit polític o territorial.

Així mateix, l'article 332-4 CCC regula la designació dels patrons, que es fa d'acord amb els estatuts i pot respondre a diferents criteris: designació nominal, per raó del càrrec o per elecció.

És especialment rellevant la possibilitat que els fundadors es reservin, en la carta fundacional i els estatuts, el dret a designar, separar i renovar els membres del patronat, ja sigui temporalment o fins a la seva mort o extinció. Aquest element posa de manifest que el nucli de govern de la fundació pot quedar fortament condicionat per la voluntat originària dels fundadors, reforçant la continuïtat del projecte en els termes inicialment establerts, però alhora limitant la possibilitat d'introduir mecanismes de governança oberts, periòdics i representatius propis d'altres formes d'organització.

Pel que fa a l'exercici del càrrec, l'article 332-4.2 CCC estableix que aquest s'ha de desenvolupar personalment, amb la possibilitat de delegació de vot només per a actes concrets, i sempre dins dels límits estatutaris. Aquesta exigència reforça la responsabilitat individual dels patrons en la presa de decisions. L'acceptació del càrrec, regulada a l'article 332-5 CCC, requereix una formalització expressa per alguna de les vies previstes legalment, la qual cosa evidencia el caràcter institucional del càrrec. A més, la durada del mandat és la que estableixin els estatuts i pot ésser indefinida, fet que reforça la idea d'estabilitat i continuïtat

en la governança, en contraposició amb els sistemes de renovació periòdica propis de les entitats representatives.

El funcionament del patronat també es troba sotmès a determinades garanties formals. Els articles 332-6 CCC i 332-7 CCC regulen, respectivament, el deure de cobrir vacants i el règim de convocatòria, incloent la possibilitat d'intervenció del protectorat en cas d'inactivitat. Aquest element posa de manifest que, malgrat l'autonomia del patronat, existeix un control extern que garanteix el correcte funcionament de l'òrgan i la continuïtat de la fundació.

Pel que fa al règim jurídic de l'actuació dels patrons, l'article 332-8 CCC estableix que han d'actuar amb la diligència d'un bon administrador i amb lleialtat a la fundació, sempre en interès d'aquesta i amb l'obligació de complir les finalitats fundacionals i de preservar el patrimoni. Aquest deure de fidelitat al fi fundacional és central i diferencia clarament aquest model d'altres en què els òrgans de govern responen a interessos representats o a mandats polítics o institucionals.

A més, el règim de conflictes d'interessos (article 332-9 CCC) i el sistema de control associat, amb declaracions responsables i intervenció del protectorat, reforcen la transparència i la subordinació de qualsevol decisió a l'interès de la fundació. Igualment, l'article 332-10 CCC estableix el principi de gratuïtat del càrrec de patró, amb excepcions limitades i fortament regulades, especialment quan es tracta de relacions laborals o professionals retribuïdes, que exigeixen justificació, diferenciació de funcions i, en determinats casos, control extern.

Finalment, el règim de responsabilitat (article 332-11 CCC) i de cessament (article 332-12 CCC) completa aquest model, establint un sistema de responsabilitat per danys causats a la fundació i regulant les causes de cessament dels patrons, incloent la possibilitat d'acció per part del protectorat, dels fundadors o d'altres patrons. Aquest sistema reforça la idea que el patronat és un òrgan amb una elevada responsabilitat jurídica, en la mesura que concentra la presa de decisions i la direcció de la institució.

En definitiva, el model de governança de la fundació es caracteritza per la centralitat del patronat, la seva orientació exclusiva al compliment del fi fundacional i la seva configuració com a òrgan no representatiu en sentit territorial o institucional.

Aquesta estructura, adequada per garantir l'estabilitat i continuïtat d'un projecte determinat, no respon, però, a una lògica de governança horitzontal, participativa o territorialitzada com la que es requereix en instruments destinats a articular interessos municipals o supramunicipals, ni està concebuda per assegurar una representació equilibrada i dinàmica dels diferents actors institucionals en el temps.

V.2.5. Règim de creació i la necessitat de la seva adhesió

Pel que fa a la constitució, el règim català parteix d'una idea fonamental que condiciona tota la configuració jurídica de la fundació: no es tracta simplement de crear una nova persona

jurídica, sinó d'afectar de manera estable uns béns o drets de contingut econòmic al compliment d'una finalitat d'interès general.

Així es desprèn de l'article 331-1 del Codi civil de Catalunya, que defineix les fundacions com a entitats sense ànim de lucre constituïdes per un o diversos fundadors mitjançant l'afectació d'un patrimoni a la realització de finalitats d'interès general.

Aquesta formulació és rellevant perquè posa de manifest que, des del mateix moment constitutiu, la fundació neix jurídicament vinculada a una finalitat i a una base patrimonial suficient per sostenir-la, i no com una simple plataforma organitzativa oberta a l'agregació successiva de membres o a la representació continuada d'interessos territorials.

Aquesta idea inicial ja permet distingir la fundació d'altres fórmules institucionals. La seva constitució no respon a una lògica de cooperació interadministrativa pròpiament dita, ni a la integració de municipis en una estructura territorial comuna, sinó a la creació d'una entitat orientada a un objectiu concret, fonamentada en una voluntat fundacional i en una dotació patrimonial.

Per això, fins i tot quan hi participen administracions públiques o ajuntaments, la incorporació a la fundació no es produeix com a adhesió a una veritable estructura institucional de governança territorial compartida, sinó mitjançant mecanismes propis de la lògica fundacional, com ara la participació en el patronat, l'aportació patrimonial o la condició de fundador. En conseqüència, l'entrada de nous actors no equival a la integració en un sistema representatiu estable entre municipis, sinó a la incorporació en una estructura patrimonial finalista, definida estatutàriament i orientada a un interès general concret.

Pel que fa a la capacitat per constituir-la, l'article 331-2 del CCC admet com a fundadors tant les persones físiques com les persones jurídiques, públiques o privades. Ara bé, en el cas de les persones jurídiques públiques, la norma introdueix una precisió significativa: només poden constituir fundacions conjuntament amb persones privades, d'acord amb llur normativa. Aquesta previsió és especialment rellevant en el marc del present dictamen, perquè mostra que el dret català no concep la fundació com l'instrument ordinari perquè diverses administracions públiques, per si soles, construeixin una estructura comuna de cooperació institucional.

A això s'hi afegeix l'exigència que, en el cas de persones jurídiques, l'acord fundacional sigui adoptat per l'òrgan competent i que hi consti expressament la finalitat d'interès general que es pretén assolir. Aquesta exigència reforça el caràcter causat i finalista de la constitució, i impedeix entendre-la com una decisió merament organitzativa desvinculada del fi perseguit.

La constitució pot tenir lloc per actes entre vius o per causa de mort, segons l'article 331-3 CCC. Quan es produeix per actes entre vius, és indispensable l'atorgament d'una carta fundacional; quan es produeix per causa de mort, cal que la voluntat fundacional consti en testament o codicil i que es designin les persones encarregades d'executar-la.

També aquí el règim posa en relleu la centralitat de la voluntat fundacional originària i la seva força ordenadora sobre la vida futura de la institució. La fundació no neix, per tant, d'un pacte

de cooperació successivament reelaborable pels seus integrants, sinó d'un acte constitutiu que fixa els elements essencials de la institució i que, a més, és jurídicament irrevocable un cop atorgada la carta fundacional, tal com expressament estableix l'article 331-4.2 CCC.

La carta fundacional és, en aquest context, la peça jurídica essencial del naixement de la fundació. L'article 331-4 CCC exigeix que es formalitzi en escriptura pública i que hi constin, com a mínim, la identificació dels fundadors, l'ur voluntat de constituir una fundació, els estatuts, la dotació inicial i la designació de les persones que han de constituir el patronat inicial, així com l'ur acceptació si es produeix en aquell moment.

Tot això posa de manifest que la constitució de la fundació no és una operació simple ni lleugera, sinó un procés jurídic fortament formalitzat, en què l'ordenament exigeix garanties relatives tant a la serietat patrimonial del projecte com a la idoneïtat de les persones que n'assumiran el govern inicial.

Aquest caràcter reforçat es projecta de manera encara més clara en el règim de la dotació inicial. L'article 331-5 CCC estableix que la dotació ha de consistir en diners o altres béns fructífers i que no pot tenir un valor inferior a 30.000 euros.

Però la norma no es limita a fixar una xifra mínima, sinó que exigeix també que els béns siguin adequats per iniciar o desenvolupar les activitats fundacionals i que estiguin lliures de càrregues que en dificultin o limitin significativament la utilitat. Això és important perquè evidencia que la dotació no es concep com un requisit merament formal o simbòlic, sinó com una condició material de viabilitat. La fundació només pot existir jurídicament si es troba en disposició real de desenvolupar la seva activitat, i aquesta disposició es valora des del mateix moment constitutiu.

A aquesta exigència patrimonial s'hi afegeix la relativa al finançament suficient de les activitats fundacionals. L'article 331-7 CCC estableix que els mitjans de finançament han d'ésser suficients, tant si provenen del rendiment dels béns com del resultat d'activitats econòmiques, donacions o subvencions. I, precisament per comprovar aquesta suficiència, la inscripció al Registre de Fundacions requereix la presentació davant el protectorat d'un projecte de viabilitat econòmica dels dos primers anys de funcionament i de les activitats previstes.

Aquesta exigència és molt significativa, perquè mostra que el dret català no concep la fundació com una forma lleugera de personificació, sinó com una institució patrimonial fortament condicionada per la suficiència de mitjans i per la viabilitat ex ante del projecte. No n'hi ha prou amb una declaració abstracta de finalitats d'interès general: cal acreditar, des del mateix inici, que aquestes finalitats es poden sostenir materialment.

Els estatuts, per la seva banda, completen aquesta arquitectura constitutiva i n'ordenen el funcionament futur.

L'article 331-9 CCC exigeix que incloguin, almenys, la denominació, que ha de contenir el mot "fundació", la durada, el domicili, les finalitats fundacionals i les activitats previstes, amb indicació de l'àmbit territorial principal, les regles bàsiques d'aplicació dels recursos i

determinació dels beneficiaris, així com les regles sobre organització i funcionament del patronat.

També han de regular, si escau, altres òrgans interns, inclosos els de control i supervisió interna, les disposicions per evitar conflictes d'interès i la destinació dels béns sobrants en cas de dissolució.

Aquest contingut estatutari és jurídicament molt rellevant, perquè posa de manifest que la fundació s'organitza des de l'origen com una estructura finalista, tancada i jurídicament delimitada, en què tant la governança com la destinació dels recursos queden fixades en funció del fi fundacional.

Des d'aquesta perspectiva, la possible incorporació posterior de nous subjectes o la participació de diverses administracions no altera la naturalesa de la figura.

No hi ha, pròpiament, un règim d'adhesió equiparable al de les entitats de cooperació interadministrativa. La incorporació de nous actors es produeix a través dels mecanismes previstos pels estatuts i per la lògica pròpia del patronat o de la dotació, però no com a integració en una estructura institucional comuna destinada a expressar una governança territorial compartida.

És a dir, l'entrada d'un nou ajuntament o d'una altra entitat pública en una fundació no equival jurídicament a la seva integració en una organització supramunicipal de cooperació, sinó a la seva participació en una entitat preordenada a un objectiu fundacional concret, que continua presidida pel fi i no per la representació territorial.

Aquest aspecte esdevé encara més clar en el cas de les fundacions del sector públic, perquè la LRJSP (article 129) posa a aquestes entitats un règim d'adscripció a una administració pública determinada.

Això significa que, fins i tot en les fundacions públiques en què participen diverses administracions, el model no es construeix sobre una lògica d'equilibri institucional, sinó sobre la prevalença d'una administració d'adscripció que assumeix el marc pressupostari, econòmic, financer i de control.

Dit d'una altra manera, l'adscripció no és només classificatòria, sinó estructural: introdueix una relació de dependència administrativa que impedeix o, si més no, limita fortament la idea d'una governança horitzontal i equilibrada entre administracions.

Tot aquest règim es completa amb les regles d'inscripció. D'acord amb l'article 331-10 CCC, els patrons han de sol·licitar la inscripció al Registre de Fundacions i, mentrestant, conservar els béns del patrimoni inicial i facilitar l'activitat futura de la fundació.

La inscripció només es pot practicar si s'acredita davant el protectorat que ha acceptat el càrrec un nombre de patrons suficient per constituir vàlidament el patronat, actuar i adoptar acords. Aquest extrem reforça la idea que la personalitat jurídica definitiva de la fundació només neix quan es comprova que hi ha una estructura mínima de govern realment operativa.

La fundació, per tant, no existeix plenament des del simple acord dels fundadors, sinó des que es completa la seva formalització, es verifica la suficiència del seu govern inicial i s'inscriu la carta fundacional.

En definitiva, el conjunt dels articles el Codi civil de Catalunya posa de manifest que la constitució d'una fundació està sotmesa a un règim jurídic dens, formalitzat i materialment exigent.

No ens trobem davant una forma simple o lleugera de personificació, sinó davant una institució patrimonial, finalista i fortament condicionada per la suficiència de la dotació, la viabilitat econòmica, la definició estatutària del seu govern i la tutela registral i protectoral.

Aquesta configuració, que pot ser molt adequada per garantir l'estabilitat d'un projecte d'interès general, és alhora indicativa del fet que la fundació no neix per estructurar una cooperació institucional de base territorial, sinó per sostenir jurídicament una finalitat fundacional concreta. I, quan es tracta de fundacions del sector públic, aquesta conclusió es reforça encara més per l'existència d'un règim d'adscripció a una administració determinada, que introdueix una prevalença en el control incompatible amb la lògica d'una governança supramunicipal plenament equilibrada.

V.2.6. El paper del Protectorat en el règim de les fundacions: control públic sobre entitats de naturalesa privada

L'anàlisi del règim de les fundacions del sector públic no pot considerar-se completa sense incorporar el paper del Protectorat, que constitueix l'element central de control públic sobre aquestes entitats dins l'ordenament català.

En aquest sentit, la Llei 21/2014, del protectorat de les fundacions, desenvolupa les previsions del Codi civil de Catalunya i configura un sistema de supervisió administrativa específic sobre entitats que, malgrat la seva naturalesa privada, actuen en l'àmbit de l'interès general.

Tal com assenyalava el mateix preàmbul de la norma, el Protectorat és l'òrgan que exerceix el control públic administratiu sobre les fundacions, amb la finalitat de garantir el correcte exercici del dret de fundació i el respecte a la voluntat fundacional.

Des d'un punt de vista funcional, el Protectorat no es limita a una funció formal de registre o control extern, sinó que desplega un conjunt ampli de potestats que incideixen directament en la vida jurídica i econòmica de la fundació. Entre aquestes destaquen:

- la funció de supervisió i verificació del compliment de les finalitats fundacionals i de la correcta aplicació dels recursos;
- la funció d'autorització en determinats actes amb transcendència econòmica;
- la facultat d'impugnació d'acords contraris a la llei o als estatuts;
- la possibilitat d'exercir accions de responsabilitat contra els patrons;

- i, en els supòsits més greus, la instància d'intervenció judicial o temporal de la fundació.

Aquest conjunt de potestats posa de manifest que el control públic sobre les fundacions no és merament formal o extern, sinó que pot arribar a incidir de manera intensa en la seva autonomia funcional, especialment en situacions d'incompliment o risc per a l'interès general.

A més, la Llei 21/2014 introdueix instruments addicionals de control que reforcen aquesta posició de l'Administració:

- la potestat inspectora, exercida sobre la base de criteris objectius i planificats, amb facultats d'accés a la documentació i verificació de l'activitat;
- la potestat sancionadora, com a mecanisme dissuasiu davant conductes contràries a les obligacions legals;
- i la configuració d'un sistema de transparència obligatòria, especialment rellevant en aquelles fundacions que es financen amb recursos públics.

Aquestes potestats evidencien una característica estructural del model: la fundació es manté formalment dins del dret privat, però queda sotmesa a un control administratiu intensificat quan actua en l'àmbit de l'interès general o utilitza recursos públics.

Ara bé, aquest sistema de control presenta una particularitat rellevant des del punt de vista institucional.

Tal com destaca la pròpia llei, el Protectorat ha d'exercir les seves funcions respectant l'autonomia de gestió i funcionament de les fundacions. Això genera una tensió estructural entre dos principis, d'una banda, la necessitat de garantir l'interès general i el correcte ús dels recursos, de l'altra, el respecte a la naturalesa privada i a l'autonomia organitzativa de la fundació.

Aquesta tensió es resol mitjançant un model de control no jeràrquic, sinó basat en la supervisió externa, la verificació posterior i la intervenció només en supòsits qualificats.

És a dir, a diferència de les entitats de dret públic, la fundació no està sotmesa a una direcció administrativa directa, sinó a un sistema de control que opera principalment ex post.

Des d'una perspectiva sistemàtica, aquest element és clau per al present dictamen. El fet que el control públic sobre la fundació es vehiculi a través del Protectorat, i no mitjançant mecanismes de governança interna de caràcter públic, confirma que la fundació no es configura com un ens de governança pública, no integra directament la voluntat institucional dels ens públics participants, i no permet una articulació de control polític o territorial equivalent a la d'altres figures de dret públic.

En aquest sentit, el model del Protectorat reforça la idea ja apuntada en els apartats anteriors: la fundació és un instrument adequat per a la gestió d'interessos generals des d'una lògica funcional i operativa, però no per a la construcció d'estructures estables de cooperació institucional ni de governança supramunicipal.

V.2.7. Conclusió

La fundació presenta, sens dubte, elements positius que cal tenir en compte en una anàlisi jurídica completa. En primer lloc, destaca la seva capacitat per a la captació de recursos privats. La seva inclusió dins del règim de la Llei 49/2002 permet, quan es compleixen els requisits legals, accedir als incentius fiscals al mecenatge, fet que la converteix en una eina especialment adequada per canalitzar donacions, patrocinis o altres formes de finançament privat orientades a activitats d'interès general. Aquesta característica no és menor, ja que pot aportar una dimensió financera complementària rellevant en projectes que requereixen diversificació de fonts d'ingressos.

En segon lloc, la fundació ofereix una estructura flexible que permet integrar actors públics i privats dins el patronat i orientar l'activitat cap a objectius concrets amb una elevada estabilitat. Aquesta configuració és particularment útil en àmbits com la recerca, la innovació o la promoció econòmica, en què la centralitat recau en el projecte i en la seva continuïtat, més que en la representació institucional dels participants. En aquest sentit, la fundació pot actuar com un instrument adequat per estructurar entorns de col·laboració mixta, amb capacitat d'adaptació i amb una lògica funcional clara.

Ara bé, aquests avantatges no resolen la qüestió essencial plantejada en el dictamen, que és la seva idoneïtat estructural com a instrument central per a la configuració de l'Agència. El projecte que es pretén articular no es limita a la gestió d'activitats o a la promoció d'iniciatives, sinó que respon a la voluntat de crear una estructura estable de cooperació supramunicipal, amb governança compartida, capacitat de coordinació i projecció territorial.

En aquest punt, la fundació presenta limitacions estructurals que no poden ser ignorades.

En primer lloc, no es tracta d'una entitat de dret públic ni d'una figura de cooperació interadministrativa, sinó d'una entitat de base patrimonial sotmesa predominantment al dret privat.

En segon lloc, el seu òrgan de govern, el patronat, no respon a una lògica de representació territorial institucionalitzada, sinó a una designació estatutària orientada a la consecució del fi fundacional. Això implica que la presa de decisions no s'articula sobre la base de la participació directa dels municipis com a tals, sinó dins d'una estructura funcional autònoma.

A més, el seu règim jurídic reforça aquesta idea. La fundació no disposa de potestats administratives ni pot exercir funcions que impliquin autoritat pública, la qual cosa limita de manera significativa la seva capacitat per assumir funcions de direcció, planificació o coordinació pròpies d'una estructura de governança pública.

El sistema de control, basat en el protectorat i en mecanismes externs de supervisió, no substitueix ni equival als mecanismes de control intern i directe propis de les entitats de dret públic.

La comparació amb altres figures analitzades accentua encara més aquesta idea. El consorci, tot i la seva naturalesa instrumental i el seu règim d'adscripció, es configura com una entitat de dret públic orientada a la cooperació entre administracions. La mancomunitat, per la seva banda, constitueix una entitat local amb base territorial clara, amb mecanismes de governança que permeten la participació directa i representativa dels municipis. Ambdues figures, amb matisos, s'inscriuen en una lògica institucional de cooperació pública que la fundació no pot reproduir.

En canvi, la fundació respon a una lògica diferent: la realització d'un interès general a través d'una estructura patrimonial i funcional, amb autonomia respecte dels seus promotors i amb una governança centrada en el fi fundacional. Aquesta configuració la fa especialment útil com a instrument de suport, però no com a estructura central de decisió institucional compartida.

En definitiva, la valoració que es desprèn de l'anàlisi és matisada però concloent. La fundació no és una figura inadequada en abstracte, al contrari, pot ser altament útil per desplegar activitats especialitzades, captar recursos privats, establir aliances amb actors econòmics o acadèmics, o donar suport a projectes concrets d'innovació i desenvolupament. No obstant això, no ofereix la correspondència funcional necessària per articular una estructura estable de cooperació supramunicipal amb governança territorial compartida.

Per això, des d'un punt de vista estrictament jurídic, la fundació pot ser considerada, en el marc del projecte analitzat, com un instrument complementari o auxiliar, però no com la forma principal de personificació de l'Agència.

Si es pretén preservar el caràcter supramunicipal, la governança col·lectiva dels municipis i la continuïtat institucional de l'acció pública, resulta més coherent recórrer a figures pròpies del dret públic, reservant, si escau, la fundació per a funcions de suport dins d'un esquema institucional més ampli.

V.3 RÈGIM JURÍDIC DE LA SOCIETAT MERCANTIL DE CAPITAL ÍNTEGRAMENT PÚBLIC

V.3.1. Naturalesa jurídica i funció institucional de la societat mercantil pública

Les societats mercantils de capital íntegrament públic constitueixen una de les tècniques organitzatives més singulars dins del sector públic institucional, en la mesura que combinen una titularitat pública amb una estructura i funcionament sotmesos, amb caràcter general, al dret privat. Aquesta dualitat les situa en una posició intermèdia entre l'organització administrativa clàssica i l'activitat empresarial, fet que explica tant la seva expansió en determinats àmbits com les tensions jurídiques que generen.

Des d'un punt de vista normatiu, la seva configuració es troba definida, en l'àmbit estatal, als articles 111 i següents de la Llei 40/2015, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), que estableixen que són societats mercantils públiques aquelles sobre les quals una administració pública exerceix control, ja sigui per participació majoritària en el capital social o per altres mecanismes de dominació societària. En particular, es considera que existeix aquest control quan la participació pública és superior al 50% del capital social o quan la societat es troba integrada en un grup dominat per una entitat del sector públic.

Aquesta definició permet identificar un primer element essencial: es tracta de persones jurídiques de naturalesa privada, constituïdes conforme al dret mercantil (principalment la Llei de societats de capital), però integrades en el sector públic institucional per raó de la titularitat del capital i del control exercit per una administració pública.

En aquest sentit, tal com assenyala la doctrina especialitzada, aquestes societats no poden ser considerades administracions públiques en sentit estricte, sinó entitats instrumentals que operen sota formes jurídiques privades per a la realització d'activitats d'interès públic. Se, tracta, doncs, d'“ens del sector públic subjecte al dret privat” i que “no són organismes públics, ni tenen la condició d'Administració pública”, malgrat la seva integració en el sector públic⁷.

Aquesta naturalesa híbrida es concreta en tres trets definitoris fonamentals.

En primer lloc, la seva subjecció principal al dret privat, tant en la seva organització com en la seva activitat externa. Així, d'acord amb l'article 113 de la LRJSP, aquestes societats es regeixen principalment pel dret mercantil, si bé amb importants excepcions en matèries com la contractació pública, el control econòmic-financer, la normativa pressupostària o el règim de personal. Aquesta configuració respon a la voluntat del legislador de dotar aquestes

⁷ Alemany Garcias, Juan (2016). *Las sociedades mercantiles urbanísticas de capital íntegramente público en el ámbito local*. València: Tirant lo Blanch.

entitats d'una major flexibilitat operativa pròpia de l'activitat empresarial, sense desvincular-les dels principis de control i responsabilitat propis del sector públic.

En segon lloc, la seva integració en el sector públic institucional i sotmetiment a controls públics. Malgrat operar sota dret privat, les societats mercantils públiques estan sotmeses a mecanismes de control econòmic-financer, pressupostari i d'eficàcia, incloent la fiscalització per la Intervenció General i el Tribunal de Comptes, així com l'aplicació de principis de transparència, bon govern i eficiència en la gestió dels recursos públics. Aquesta doble dimensió —privada en la forma, pública en el control— constitueix un dels elements més característics i, alhora, més problemàtics d'aquesta figura.

En tercer lloc, cal destacar que aquestes entitats no poden exercir potestats administratives ni funcions que impliquin autoritat pública, tal com estableix expressament la LRJSP. Aquest límit és essencial per preservar la distinció entre l'activitat administrativa i l'activitat empresarial, i impedeix que les societats mercantils públiques assumeixin funcions pròpies de les administracions, com ara l'exercici de potestats sancionadores o expropiatòries.

Des d'una perspectiva funcional, la creació de societats mercantils públiques respon a la voluntat d'introduir criteris de gestió empresarial en l'execució d'activitats d'interès públic, especialment en àmbits com la promoció econòmica, la gestió urbanística o la prestació de determinats serveis. En aquest sentit, la doctrina ha destacat que aquestes entitats permeten una actuació més àgil, flexible i orientada a resultats que les estructures administratives tradicionals.

No obstant això, aquesta mateixa flexibilitat ha estat objecte de crítica, en la mesura que pot comportar una certa "fugida del dret administratiu", és a dir, l'ús de formes privades per eludir les garanties pròpies del dret públic.

Des del punt de vista organitzatiu, aquestes societats es regeixen per l'estructura típica de les societats de capital, amb la presència d'una junta general (que en l'àmbit local acostuma a coincidir amb el ple de l'entitat local titular) i un òrgan d'administració (administrador únic, consell d'administració, etc.). Aquesta configuració reforça el seu caràcter privat formal, però alhora introdueix una translació dels òrgans polítics a l'estructura societària, generant una certa hibridació institucional.

En definitiva, les societats mercantils públiques es configuren com a instruments de gestió directa de naturalesa empresarial, integrats en el sector públic institucional, caracteritzats per una elevada flexibilitat operativa, però també per una notable complexitat jurídica derivada de la seva naturalesa híbrida i del seu sotmetiment simultani al dret privat i a mecanismes de control públic.

En el cas objecte d'aquest dictamen, relatiu a la possible creació d'una Agència per al Desenvolupament i la Competitivitat del Camp de Tarragona, la utilització d'una societat

mercantil pública podria, en principi, oferir avantatges en termes d'agilitat, capacitat d'operació en el mercat i execució de projectes econòmics. Tanmateix, aquesta opció presenta importants limitacions des del punt de vista institucional, especialment pel que fa a la impossibilitat d'exercir potestats públiques, la necessitat de mantenir mecanismes de control complexos i el risc de desalineació entre la lògica empresarial i l'interès públic.

Aquestes consideracions obliguen a analitzar amb deteniment la seva adequació com a instrument de governança supramunicipal, especialment en comparació amb altres figures de dret públic que, com la mancomunitat, ofereixen una major coherència amb la naturalesa institucional del projecte.

V.3.2. Regulació normativa aplicable a la societat mercantil pública

El règim jurídic de les societats mercantils de capital íntegrament públic es configura a partir d'un sistema normatiu multinivell, en el qual conflueixen normes de dret públic i de dret privat, donant lloc a un model híbrid que constitueix un dels seus trets definitoris essencials.

Aquesta combinació no respon a una mera coexistència de règims, sinó a una arquitectura jurídica integrada, que condiciona simultàniament la seva naturalesa, el seu funcionament i el seu encaix dins del sector públic institucional.

Des d'aquesta perspectiva, la regulació aplicable s'articula en tres grans blocs: normativa estatal bàsica, normativa autonòmica de desenvolupament i normativa sectorial específica, que operen de manera complementària i interconnectada.

A) Normativa estatal: configuració bàsica pública i règim mercantil de la societat mercantil pública

A.1) Configuració institucional i règim bàsic en la LRJSP

La norma central en la configuració jurídica de les societats mercantils públiques és la Llei 40/2015, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), que estableix el seu règim bàsic dins del sector públic institucional.

En aquest sentit primer lloc, els articles 111 i 112 defineixen el concepte de societat mercantil estatal a partir del criteri de control públic, establint que formen part del sector públic institucional aquelles societats sobre les quals l'Administració exerceix una influència dominant, especialment mitjançant la participació majoritària en el capital social.

En concret, l'article 111, defineix la societat mercantil estatal de la següent manera:

“1. Se entiende por sociedad mercantil estatal aquella sociedad mercantil sobre la que se ejerce control estatal:

a) Bien porque la participación directa, en su capital social de la Administración General del Estado o alguna de las entidades que, conforme a lo dispuesto en el artículo 84, integran el sector público institucional estatal, incluidas las sociedades mercantiles estatales, sea superior al 50 por 100. Para la determinación de este porcentaje, se sumarán las participaciones correspondientes a la Administración General del Estado y a todas las entidades integradas en el sector público institucional estatal, en el caso de que en el capital social participen varias de ellas.

b) Bien porque la sociedad mercantil se encuentre en el supuesto previsto en el artículo 4 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores respecto de la Administración General del Estado o de sus organismos públicos vinculados o dependientes.

2. En la denominación de las sociedades mercantiles que tengan la condición de estatales deberá figurar necesariamente la indicación «sociedad mercantil estatal» o su abreviatura «S.M.E.».”

I l'article 112, defineix els principis rectors de les societats mercantils estatals:

“La Administración General del Estado y las entidades integrantes del sector público institucional, en cuanto titulares del capital social de las sociedades mercantiles estatales, perseguirán la eficiencia, transparencia y buen gobierno en la gestión de dichas sociedades mercantiles, para lo cual promoverán las buenas prácticas y códigos de conducta adecuados a la naturaleza de cada entidad. Todo ello sin perjuicio de la supervisión general que ejercerá el accionista sobre el funcionamiento de la sociedad mercantil estatal, conforme prevé la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.”

Aquests preceptes delimiten un element clau: la naturalesa jurídica de la societat no es defineix per la seva forma (privada), sinó pel seu sotmetiment funcional al control públic, la qual cosa justifica la projecció de principis de dret administratiu sobre una estructura formalment mercantil.

Pel que fa al règim jurídic aplicable, l'article 113 de la LRJSP disposa expressament:

“Las sociedades mercantiles estatales se regirán por lo previsto en esta Ley, por lo previsto en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, y por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que le sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de personal, de control económico-financiero y de contratación. En ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública, sin perjuicio de que excepcionalmente la ley pueda atribuirle el ejercicio de potestades administrativas.”

Aquest precepte posa de manifest la naturalesa híbrida del model: d'una banda, la societat es regeix principalment pel dret privat; de l'altra, queda sotmesa a un conjunt de normes públiques en àmbits clau, la qual cosa impedeix equiparar-la plenament a una societat mercantil ordinària.

La creació d'aquestes societats no és una decisió organitzativa lliure, sinó un procediment fortament condicionat per exigències materials d'eficiència i necessitat. En relació amb la seva creació, l'article 114 estableix:

“1. La creación de una sociedad mercantil estatal o la adquisición de este carácter de forma sobrevenida será autorizada mediante acuerdo del Consejo de Ministros que deberá ser acompañado de una propuesta de estatutos y de un plan de actuación que contendrá, al menos:

a) Las razones que justifican la creación de la sociedad por no poder asumir esas funciones otra entidad ya existente, así como la inexistencia de duplicidades. A estos efectos, deberá dejarse constancia del análisis realizado sobre la existencia de órganos o entidades que desarrollan actividades análogas sobre el mismo territorio y población y las razones por las que la creación de la nueva sociedad no entraña duplicidad con entidades existentes.

b) Un análisis que justifique que la forma jurídica propuesta resulta más eficiente frente a la creación de un organismo público u otras alternativas de organización que se hayan descartado.

c) Los objetivos anuales y los indicadores para medirlos.

Al acuerdo de creación de la sociedad mercantil estatal se acompañará un informe preceptivo favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o la Intervención General de la Administración del Estado, según se determine reglamentariamente, que valorará el cumplimiento de lo previsto en este artículo.

El Programa de Actuación Plurianual que conforme a la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, deben elaborar las sociedades cada año incluirá un plan de actuación anual que servirá de base para el control de eficacia de la sociedad. La falta de aprobación del plan de actuación dentro del plazo anual fijado, por causa imputable a la sociedad y hasta tanto se subsane la omisión, llevará aparejada la paralización de las aportaciones que deban realizarse a favor de la sociedad con cargo a los presupuestos generales del Estado.

2. La liquidación de una sociedad mercantil estatal recaerá en un órgano de la Administración General del Estado o en una entidad integrante del sector público institucional estatal.

La responsabilidad que le corresponda al empleado público como miembro de la entidad u órgano liquidador será directamente asumida por la entidad o la Administración General del Estado que lo designó, quien podrá exigir de oficio al empleado público la responsabilidad que, en su caso, corresponda cuando concurra dolo, culpa o negligencia grave conforme a lo previsto en las leyes administrativas en materia de responsabilidad patrimonial.”

Aquest règim introdueix un veritable judici jurídic d'idoneïtat i eficiència, que converteix la societat mercantil en una opció subsidiària respecte d'altres formes organitzatives públiques. El règim de responsabilitat dels administradors designats per l'Administració presenta una singularitat rellevant, l'article 115, disposa:

“1. La responsabilidad que le corresponda al empleado público como miembro del consejo de administración será directamente asumida por la Administración General del Estado que lo designó.

2. La Administración General del Estado podrá exigir de oficio al empleado público que designó como miembro del consejo de administración la responsabilidad en que hubiera incurrido por los daños y perjuicios causados en sus bienes o derechos cuando hubiera concurrido dolo, o culpa o negligencia graves, conforme a lo previsto en las leyes administrativas en materia de responsabilidad patrimonial.”

Aquesta configuració suposa una modulació del règim general de responsabilitat societària, en la mesura que desplaça inicialment la responsabilitat cap a l'Administració designant, però manté la possibilitat d'exigir responsabilitat personal a l'administrador en seu administrativa, configurant així un sistema mixt entre responsabilitat societària i responsabilitat patrimonial de dret públic.

Un dels elements més definitoris és la presència d'un mecanisme de tutela administrativa, l'article 116 estableix:

"1. Al autorizar la constitución de una sociedad mercantil estatal con forma de sociedad anónima, de acuerdo con lo previsto en el artículo 166.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, el Consejo de Ministros podrá atribuir a un Ministerio, cuyas competencias guarden una relación específica con el objeto social de la sociedad, la tutela funcional de la misma.

2. En ausencia de esta atribución expresa corresponderá íntegramente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el ejercicio de las facultades que esta Ley y la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, otorgan para la supervisión de la actividad de la sociedad.

3. El Ministerio de tutela ejercerá el control de eficacia e instruirá a la sociedad respecto a las líneas de actuación estratégica y establecerá las prioridades en la ejecución de las mismas, y propondrá su incorporación a los Presupuestos de Explotación y Capital y Programas de Actuación Plurianual, previa conformidad, en cuanto a sus aspectos financieros, de la Dirección General del Patrimonio del Estado si se trata de sociedades cuyo capital corresponda íntegramente a la Administración General del Estado, o del organismo público que sea titular de su capital.

4. En casos excepcionales, debidamente justificados, el titular del departamento al que corresponda su tutela podrá dar instrucciones a las sociedades, para que realicen determinadas actividades, cuando resulte de interés público su ejecución.

5. Cuando las instrucciones que imparta el Ministerio de tutela impliquen una variación de los Presupuestos de Explotación y Capital de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, el órgano de administración no podrá iniciar la cumplimentación de la instrucción sin contar con la autorización del órgano competente para efectuar la modificación correspondiente.

6. En este caso, los administradores de las sociedades a las que se hayan impartido estas instrucciones actuarán diligentemente para su ejecución, y quedarán exonerados de la responsabilidad prevista en el artículo 236 del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, si del cumplimiento de dichas instrucciones se derivaren consecuencias lesivas."

Aquest règim evidencia que la societat mercantil pública no actua com un subjecte autònom en sentit ple, sinó com un instrument sotmès a direcció estratègica pública, amb alteració inclosa del règim de responsabilitat societària.

Finalment, el règim econòmic-financer reforça la seva integració dins del sector públic, l'article 117 disposa:

“1. Las sociedades mercantiles estatales elaborarán anualmente un presupuesto de explotación y capital y un plan de actuación que forma parte del Programa Plurianual, que se integrarán con el Presupuesto General del Estado. El Programa contendrá la revisión trienal del plan de creación a que se refiere el artículo 85.

2. Las sociedades mercantiles estatales formularán y rendirán sus cuentas de acuerdo con los principios y normas de contabilidad recogidos en el Código de Comercio y el Plan General de Contabilidad y disposiciones que lo desarrollan.

3. Sin perjuicio de las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas, la gestión económico financiera de las sociedades mercantiles estatales estará sometida al control de la Intervención General de la Administración del Estado.

4. El personal de las sociedades mercantiles estatales, incluido el que tenga condición de directivo, se regirá por el Derecho laboral, así como por las normas que le sean de aplicación en función de su adscripción al sector público estatal, incluyendo siempre entre las mismas la normativa presupuestaria, especialmente lo que se establezca en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.”

Aquesta regulació confirma la seva naturalesa dual: comptabilitat i funcionament econòmic privat, però planificació, control i disciplina públics.

El conjunt normatiu exposat configura un model jurídic amb tres trets estructurals clars: Hibridació normativa intensa: convivència de dret privat i dret públic amb prevalença funcional del control administratiu.

Flexibilitat operativa relativa: superior a les formes estrictament administratives, però limitada per mecanismes de tutela i control.

Subordinació estratègica al poder públic: absència d'autonomia decisòria plena.

Tal com assenyala la doctrina⁸, aquestes entitats responen a una lògica d'“instrumentalització societària de l'acció pública”, en la qual la forma mercantil no elimina, sinó que reformula, els mecanismes de control administratiu.

En definitiva, ens trobem davant d'un model institucional sofisticat però tensionat, en què la recerca d'eficiència i flexibilitat conviu amb una intensa necessitat de control públic, generant un equilibri jurídic complex que condiciona decisivament la seva idoneïtat en funció del tipus de projecte institucional a desenvolupar.

Aquest conjunt normatiu no només defineix el règim jurídic aplicable, sinó que configura una veritable categoria institucional diferenciada, situada en la frontera entre el dret públic i el dret privat, en què la forma societària actua com a instrument de gestió, però no com a element determinant de la seva naturalesa jurídica.

A.2) La incidència del Dret mercantil: el Text refós de la Llei de societats de capital

La configuració normativa de les societats mercantils públiques no s'esgota en la seva regulació com a entitats del sector públic institucional, sinó que pressuposa necessàriament l'aplicació del Text Refós de la Llei de Societats de Capital, que constitueix el règim jurídic estructural de la forma societària.

Això resulta coherent amb el mateix article 113 LRJSP, quan remet expressament a l'ordenament jurídic privat.

No es tracta d'una remissió residual o supletòria, sinó de l'aplicació del règim ordinari de la societat de capital sobre el qual se superposen les especialitats públiques.

Aquesta incidència es manifesta, en primer lloc, en el pla constitutiu i estatutari.

L'article 23 del TRLSC estableix:

“En los estatutos, que han de regir el funcionamiento de las sociedades de capital, se hará constar:

a) La denominación de la sociedad.

b) El objeto social, determinando las actividades que lo integran.

c) El domicilio social.

d) El capital social, las participaciones o las acciones en que se divida, su valor nominal y su numeración correlativa. En el caso de las sociedades de responsabilidad limitada en

⁸ Alemany Garcias, Juan (2016). *Las sociedades mercantiles urbanísticas de capital íntegramente público en el ámbito local*. València: Tirant lo Blanch.

régimen de formación sucesiva, en tanto la cifra de capital sea inferior al mínimo fijado en el artículo 4, los estatutos contendrán una expresa declaración de sujeción de la sociedad a dicho régimen. Los Registradores Mercantiles harán constar, de oficio, esta circunstancia en las notas de despacho de cualquier documento inscribible relativo a la sociedad, así como en las certificaciones que expidan.

Si la sociedad fuera de responsabilidad limitada expresará el número de participaciones en que se divida el capital social, el valor nominal de las mismas, su numeración correlativa y, si fueran desiguales, los derechos que cada una atribuya a los socios y la cuantía o la extensión de estos.

Si la sociedad fuera anónima expresará las clases de acciones y las series, en caso de que existieran; la parte del valor nominal pendiente de desembolso, así como la forma y el plazo máximo en que satisfacerlo; y si las acciones están representadas por medio de títulos, o por medio de anotaciones en cuenta o mediante sistemas basados en tecnología de registros distribuidos. En caso de que se representen por medio de títulos, deberá indicarse si son las acciones nominativas o al portador y si se prevé la emisión de títulos múltiples.

e) El modo o modos de organizar la administración de la sociedad, el número de administradores o, al menos, el número máximo y el mínimo, así como el plazo de duración del cargo y el sistema de retribución, si la tuvieren.

En las sociedades comanditarias por acciones se expresará, además, la identidad de los socios colectivos.

f) El modo de deliberar y adoptar sus acuerdos los órganos colegiados de la sociedad.”

Aquest precepte té una rellevància particular en les societats mercantils públiques, perquè el disseny estatutari no compleix una funció purament mercantil, sinó que condiciona directament el model de governança, l'abast funcional de l'entitat i els mecanismes de control per part de l'Administració titular.

Els estatuts no són aquí només norma interna societària, sinó peça central en la configuració institucional de l'ens instrumental.

En segon lloc, el règim de govern societari descansa sobre la junta general com a òrgan d'expressió de la voluntat del soci públic.

En aquest sentit, l'article 159 TRLSC disposa:

“1. Los socios, reunidos en junta general, decidirán por la mayoría legal o estatutariamente establecida, en los asuntos propios de la competencia de la junta.

2. Todos los socios, incluso los disidentes y los que no hayan participado en la reunión, quedan sometidos a los acuerdos de la junta general.”

Aquest precepte adquireix una dimensió singular en les societats íntegrament públiques, atès que la junta general esdevé el principal vehicle jurídic a través del qual l'Administració projecta la seva voluntat sobre la societat.

No es tracta només d'un òrgan societari ordinari, sinó del principal mecanisme de direcció i control intern de l'entitat.

Aquesta lògica es reforça amb les competències atribuïdes a la junta per l'article 160 TRLSC:

“Es competencia de la junta general deliberar y acordar sobre los siguientes asuntos:

- a) La aprobación de las cuentas anuales, la aplicación del resultado y la aprobación de la gestión social.*
- b) El nombramiento y separación de los administradores, de los liquidadores y, en su caso, de los auditores de cuentas, así como el ejercicio de la acción social de responsabilidad contra cualquiera de ellos.*
- c) La modificación de los estatutos sociales.*
- d) El aumento y la reducción del capital social.*
- e) La supresión o limitación del derecho de suscripción preferente y de asunción preferente.*
- f) La adquisición, la enajenación o la aportación a otra sociedad de activos esenciales. Se presume el carácter esencial del activo cuando el importe de la operación supere el veinticinco por ciento del valor de los activos que figuren en el último balance aprobado.*
- g) La transformación, la fusión, la escisión o la cesión global de activo y pasivo.*
- h) La disolución de la sociedad.*
- i) La aprobación del balance final de liquidación.*
- j) Cualesquiera otros asuntos que determinen la ley o los estatutos.”*

Aquestes competències tenen especial transcendència en societats públiques perquè afecten decisions que poden projectar-se sobre l'orientació estratègica de l'ens i sobre el control públic de la seva actuació.

En tercer lloc, la normativa mercantil incideix directament en el règim dels òrgans d'administració.

L'article 209 TRLSC estableix:

“Es competencia de los administradores la gestión y la representación de la sociedad en los términos establecidos en esta ley.”

I l'article 225.1 afegeix:

“1. Los administradores deberán desempeñar el cargo y cumplir los deberes impuestos por las leyes y los estatutos con la diligencia de un ordenado empresario, teniendo en cuenta la naturaleza del cargo y las funciones atribuidas a cada uno de ellos; y subordinar, en todo caso, su interés particular al interés de la empresa.”

Així mateix, l'article 227.1 disposa:

“1. Los administradores deberán desempeñar el cargo con la lealtad de un fiel representante, obrando de buena fe y en el mejor interés de la sociedad.”

Aquests deures de diligència i lleialtat tenen una projecció particularment rellevant en les societats mercantils públiques, en la mesura que l'actuació dels administradors no es projecta únicament sobre l'interès social en sentit mercantil, sinó també sobre interessos públics subjacents.

Això reforça la singularitat del model, en què les lògiques del dret societari i del dret públic es superposen.

Finalment, aquesta incidència es completa amb el règim de responsabilitat dels administradors.

L'article 236.1 TRLSC estableix:

“1. Los administradores responderán frente a la sociedad, frente a los socios y frente a los acreedores sociales, del daño que causen por actos u omisiones contrarios a la ley o a los estatutos o por los realizados incumpliendo los deberes inherentes al desempeño del cargo, siempre y cuando haya intervenido dolo o culpa.

La culpabilidad se presumirá, salvo prueba en contrario, cuando el acto sea contrario a la ley o a los estatutos sociales.”

Aquest règim és especialment rellevant en les societats públiques perquè conviu amb mecanismes addicionals de responsabilitat i control derivats de la seva integració en el sector públic, cosa que accentua novament el caràcter híbrid de la figura.

En definitiva, el règim de les societats mercantils públiques no pot entendre's només des de la LRJSP o des de la normativa administrativa.

La seva arquitectura jurídica descansa també —i de manera estructural— sobre el dret societari general, que regula elements nuclears com la constitució, la governança, els deures dels administradors i el règim de responsabilitat.

Precisament aquesta superposició entre règim mercantil i especialitats públiques és la que explica la singularitat jurídica d'aquest model.

B) Incidència de la normativa autonòmica catalana en la utilització de la forma societària

En l'àmbit autonòmic català no existeix un règim jurídic complet i autònom de les societats mercantils públiques equiparable al que, per exemple, la normativa configura per a altres ens instrumentals com els consorcis o els organismes autònoms. La seva disciplina jurídica

continua descansant principalment sobre el dret estatal —especialment la legislació mercantil, la normativa de règim local i la regulació del sector públic institucional—, sens perjudici que la normativa catalana introdueixi previsions rellevants sobre la seva utilització per part dels ens locals.

Des d'aquesta perspectiva, la incidència del dret català no se centra tant en definir un règim propi de la societat mercantil pública, com en emmarcar-ne l'ús com a forma de gestió de serveis públics i com a tècnica organitzativa a disposició de les administracions locals.

Aquesta funció d'enquadrament normatiu es projecta principalment en el Decret legislatiu 2/2003, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, i en el Decret 179/1995, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals (ROAS), normes que integren la forma societària dins les modalitats de gestió dels serveis públics locals.

Aquest plantejament resulta significatiu perquè posa de manifest que, en el dret català, la societat mercantil pública no es concep primordialment com una fórmula institucional de cooperació administrativa, sinó com un instrument funcional de gestió, especialment orientat a activitats amb dimensió econòmica o prestacional.

Aquesta concepció és coherent amb la naturalesa instrumental que caracteritza aquestes entitats. La personificació societària no constitueix aquí una finalitat en si mateixa, sinó una tècnica organitzativa que pretén introduir flexibilitat operativa, agilitat de gestió i, en determinats casos, una major eficiència en la prestació del servei.

Ara bé, aquesta flexibilitat organitzativa es troba sotmesa a límits materials rellevants. En particular, la utilització de la forma societària no altera el principi —derivat de la normativa bàsica estatal i reiterat doctrinalment— conforme les societats mercantils públiques no poden assumir potestats públiques que impliquin exercici d'autoritat, llevat d'habilitació legal expressa.

Això delimita de manera decisiva el seu espai funcional, que queda essencialment circumscrit a activitats de caràcter econòmic, industrial, comercial o prestacional, i n'exclou, com a regla general, l'exercici de funcions típicament administratives.

Aquest límit resulta especialment rellevant des d'una perspectiva comparada amb altres formes organitzatives públiques. Mentre figures com els consorcis poden oferir una arquitectura institucional apta per a la cooperació estable entre administracions i, eventualment, per a l'exercici de funcions públiques, la societat mercantil pública presenta una vocació més marcadament instrumental i operativa.

En aquest sentit, la normativa catalana no modifica la naturalesa jurídica bàsica d'aquestes entitats, però sí reforça aquesta orientació funcional i instrumental del model.

Des d'un altre angle, també cal destacar que l'ús de la forma societària per part dels ens locals no queda exempt de controls públics. Malgrat sotmetre's principalment al dret privat en la seva activitat ordinària, aquestes entitats resten subjectes —en funció de la seva configuració i grau de control públic— a exigències de dret públic en matèria pressupostària, comptable, de control financer i, si escau, de contractació pública.

Aquesta projecció simultània de tècniques mercantils i controls públics constitueix, precisament, un dels trets definitoris del model, i evidencia la seva naturalesa híbrida.

Finalment, dins d'aquest marc general, la normativa catalana sí conté una regulació específica d'una modalitat particular especialment rellevant: les societats d'economia mixta, regulades als articles 283 i següents del ROAS. Tanmateix, aquesta figura presenta característiques pròpies —particularment la concurrència de capital públic i privat i la seva connexió amb la gestió indirecta de serveis— que justifiquen un tractament separat, diferenciat del règim general de les societats mercantils públiques.

En conseqüència, més que parlar d'un veritable règim autonòmic català de les societats mercantils públiques, sembla més correcte afirmar que la normativa catalana delimita les condicions i l'abast de la seva utilització per part dels ens locals, reforçant-ne el caràcter instrumental, la seva orientació a la gestió eficient de serveis i els límits inherents a aquesta opció organitzativa.

C) Normativa sectorial aplicable a la societat mercantil de capital íntegrament públic

La incidència de la normativa sectorial sobre les societats mercantils públiques s'articula, principalment, no tant a través d'un règim substantiu propi que n'alteri la naturalesa mercantil, sinó mitjançant normes sectorials que en delimiten les condicions d'utilització, l'àmbit funcional i els mecanismes de control.

En aquest marc, la regulació sectorial més rellevant es troba en l'àmbit del règim local, atès que és precisament en l'esfera local on la forma societària ha tingut una implantació més intensa com a tècnica de gestió de serveis públics.

En aquest sentit, la norma central és la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local, que configura expressament la societat mercantil local de capital íntegrament públic com una modalitat de gestió directa dels serveis públics.

L'article 85 disposa:

“1. Son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias.

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

A) Gestión directa:

a) Gestión por la propia Entidad Local.

b) Organismo autónomo local.

c) Entidad pública empresarial local.

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

[...]”

Aquest precepte és essencial perquè situa aquestes societats no com una fórmula de col·laboració externa o de gestió indirecta, sinó com una modalitat integrada en l'activitat organitzativa de la pròpia Administració.

Particularment rellevant és que la llei no configura aquesta opció com una forma ordinària i indiferenciada de gestió, sinó com una fórmula subjecta a una justificació reforçada.

El mateix article 85 disposa:

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

Aquesta exigència és jurídicament significativa perquè evidencia que la forma societària no constitueix una mera opció discrecional d'autoorganització, sinó una alternativa condicionada per criteris d'eficiència, sostenibilitat financera i racionalitat organitzativa.

La configuració del model es completa amb l'article 85 ter de la referida llei, específicament dedicat a les societats mercantils locals, quan estableix:

“1. Las sociedades mercantiles locales se regirán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero, de control de eficacia y contratación, y sin perjuicio de lo señalado en el apartado siguiente de este artículo.”

Aquest precepte expressa amb claredat un dels trets definitoris del model: la seva naturalesa híbrida.

D'una banda, aquestes entitats operen sota formes i tècniques pròpies del dret privat; de l'altra, romanen sotmeses a controls públics que deriven de la seva integració en el sector públic.

Aquesta dualitat constitueix un element central de la seva configuració jurídica i explica, precisament, tant la flexibilitat operativa que ofereixen com els límits que condicionen la seva utilització.

Especial interès té també l'article 85 ter quan remet als estatuts la determinació del funcionament de la junta general, del consell d'administració i dels òrgans de direcció, la qual cosa reforça la idea que ens trobem davant una fórmula societària amb personalitat mercantil pròpia, però funcionalment subordinada a finalitats públiques.

Des de la perspectiva de la normativa contractual, aquesta configuració es projecta també en la seva possible articulació com a instruments propis del sector públic. En aquest punt, la Llei 9/2017 de Contractes del Sector Públic permet, en determinades condicions i d'acord amb el seu article 32, que societats íntegrament públiques puguin operar com a mitjans propis personificats, sempre que compleixin els requisits legalment exigits.

Aquest element resulta rellevant perquè reforça la idea que la societat mercantil pública no és únicament una forma empresarial de gestió, sinó també, eventualment, un instrument organitzatiu integrat en les tècniques de gestió interna del sector públic.

Aquesta consideració, tanmateix, només és predicable de societats de capital íntegrament públic i no de societats d'economia mixta, que responen a una lògica jurídica diferenciada i exigeixen tractament separat.

Juntament amb aquest nucli normatiu principal, determinades regulacions sectorials específiques projecten també aquesta funcionalitat instrumental.

És especialment il·lustratiu el cas urbanístic. L'article 22.1 del Text Refós de la Llei d'Urbanisme de Catalunya inclou entre les entitats urbanístiques especials:

“1. El Instituto Catalán del Suelo es una entidad urbanística especial de la Generalidad. También son entidades urbanísticas especiales los consorcios urbanísticos, las mancomunidades en materia urbanística, las entidades públicas empresariales locales y las sociedades de capital íntegramente público de carácter local, si lo determinan sus estatutos.”

Aquesta previsió resulta significativa perquè confirma que la forma societària pot operar com a instrument d'actuació pública en sectors materialment complexos, com l'urbanisme, sense perdre per això la seva naturalesa societària.

No es tracta, però, d'una alteració del seu règim jurídic essencial, sinó d'una projecció sectorial de la seva aptitud instrumental.

En definitiva, la normativa sectorial aplicable a les societats mercantils de capital íntegrament públic gravita fonamentalment sobre els articles 85 i 85 ter de la LBRL, que constitueixen el veritable nucli del seu règim funcional en l'àmbit local.

D'aquesta regulació se'n desprèn una doble idea fonamental.

D'una banda, aquestes entitats es configuren com una modalitat de gestió directa sotmesa a exigències reforçades de justificació, eficiència i control.

De l'altra, la seva utilització no respon a una lògica d'autonomia institucional, sinó a una tècnica instrumental d'organització administrativa orientada a la prestació eficient de determinades activitats o serveis.

Això confirma que la seva rellevància no rau en substituir altres formes públiques d'organització, sinó en oferir una eina específica de gestió dins dels límits i condicions definits per l'ordenament.

V.3.3. Règim de creació, governança i personal de la societat mercantil pública

La configuració jurídica de les societats mercantils de capital íntegrament públic no pot analitzar-se únicament des de la seva constitució formal, atès que la seva idoneïtat com a instrument organitzatiu depèn igualment del seu model de governança i del règim de personal que les articula. Creació, organització interna i estructura de recursos humans formen, en realitat, tres dimensions inseparables d'una mateixa opció institucional.

a) Règim de creació i constitució

La creació d'una societat mercantil pública no es configura com una simple decisió discrecional d'autoorganització, sinó com una opció jurídicament condicionada, sotmesa a requisits materials de justificació i a un procediment formal de constitució.

En l'àmbit local, aquest marc es troba principalment en la Llei 7/1985 reguladora de les bases del règim local.

L'article 85.2 inclou la societat mercantil local de capital públic entre les formes de gestió directa dels serveis públics, però ho fa sota una condició especialment rellevant:

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

Aquest requisit converteix la creació de la societat mercantil en una decisió causalment justificada: no n'hi ha prou amb optar per la forma societària, sinó que cal acreditar que constitueix la fórmula més adequada des del punt de vista de l'eficiència, sostenibilitat i racionalitat organitzativa.

Això resulta jurídicament significatiu, perquè evidencia que la societat mercantil pública no es concep com una forma lliure d'externalització organitzativa, sinó com una tècnica excepcionalment justificada dins de la gestió directa.

Un cop adoptada aquesta decisió, la constitució de la societat s'articula conforme al Text Refós de la Llei de Societats de Capital, mitjançant escriptura pública i inscripció registral, amb adopció d'una de les formes societàries legalment previstes —normalment societat anònima o limitada—, tal com exigeix també l'article 85 ter LBRL.

Aquesta remissió al dret societari no és merament formal.

Com en qualsevol societat de capital, la constitució requereix estatuts socials, determinació de l'objecte social, règim de capital, òrgans socials i regles de funcionament intern, elements que condicionen jurídicament la configuració futura de l'entitat.

Per això, la creació no s'esgota en l'acord administratiu inicial, sinó que es completa en aquesta arquitectura estatutària, que defineix bona part del seu model operatiu.

En aquest sentit, igual que succeïa en les fundacions amb la carta fundacional, els estatuts tenen aquí una funció estructurant essencial.

b) La governança societària

La governança de la societat mercantil pública tampoc no es construeix sobre lògiques de cooperació interadministrativa o representació territorial, sinó sobre la lògica pròpia del dret societari.

A diferència d'altres fórmules cooperatives, la governança s'articula mitjançant els òrgans socials propis de la societat mercantil: fonamentalment la junta general i l'òrgan d'administració —administrador únic, administradors solidaris o consell d'administració, segons la configuració adoptada conforme al règim societari.

Aquest element és central.

No es tracta d'un model de governança horitzontal entre administracions participants, sinó d'una estructura jerarquitzada i societària en què la voluntat de l'ens públic titular del capital es projecta principalment a través de la junta general.

En aquest sentit, la societat mercantil pública no genera pròpiament un espai institucional compartit de governança, sinó una estructura instrumental sota control del soci públic.

L'article 85 ter apartat 3 de la LBRL reforça aquesta idea quan remet als estatuts la determinació del funcionament de la junta general, del consell d'administració i dels òrgans de direcció:

“3. Los estatutos determinarán la forma de designación y el funcionamiento de la Junta General y del Consejo de Administración, así como los máximos órganos de dirección de las mismas.”

Això atorga flexibilitat organitzativa, però també posa de manifest que el model depèn intensament del disseny estatutari.

Aquest punt és particularment rellevant des d'una perspectiva comparada.

Si en el consorci la governança es construeix sobre mecanismes de participació institucional compartida, aquí el centre de decisió no és un espai representatiu entre administracions, sinó un esquema societari de direcció i control.

Això pot afavorir agilitat decisòria, però presenta menys aptitud per estructurar governança supramunicipal equilibrada o espais permanents de coordinació institucional.

c) Règim de personal

Aquesta configuració es completa amb un règim de personal igualment singular.

La societat mercantil pública no s'estructura sobre personal funcionari com a regla general, sinó sobre relacions laborals sotmeses al dret laboral, sens perjudici de les limitacions derivades de la seva integració en el sector públic.

Aquest element acostuma a presentar-se com un factor de flexibilitat del model. Tanmateix, aquesta flexibilitat és relativa. La seva condició d'entitats públiques determina l'aplicació de límits en matèria pressupostària, control de despesa, principis d'accés a l'ocupació pública i restriccions pròpies del sector públic.

Així, el règim de personal combina tècniques laborals amb condicionants públics, reproduint novament la naturalesa híbrida del model.

Des del punt de vista funcional, això pot facilitar una certa capacitat de professionalització i gestió especialitzada.

Però, al mateix temps, separa l'estructura de personal dels esquemes administratius ordinaris i pot dificultar, segons els casos, la integració d'estructures orientades a l'exercici de funcions públiques o a models de cooperació institucional intensa.

d) Valoració conjunta

Considerades conjuntament, creació, governança i règim de personal posen de manifest que la societat mercantil pública no és únicament una forma societària, sinó un model institucional específic.

La seva constitució apareix fortament condicionada per exigències de justificació.

La seva governança respon a una lògica societària de control, no a una de representació institucional compartida.

I el seu règim de personal incorpora flexibilitat operativa, però també una certa separació respecte dels esquemes clàssics de l'organització administrativa.

Tot això permet entendre que la seva aparent simplicitat organitzativa és només relativa.

Es tracta, en realitat, d'una fórmula jurídicament més densa del que sovint es pressuposa, útil per a determinades activitats de gestió, però menys idònia quan el projecte requereix estructures estables de governança compartida entre administracions.

V.3.4. Règim econòmic i financer de la societat mercantil pública

El règim econòmic i financer de les societats mercantils de capital íntegrament públic constitueix un dels elements centrals per comprendre la seva posició singular dins del sector públic institucional, en la mesura que és precisament en aquesta dimensió on es manifesta amb més claredat la tensió entre lògica mercantil i control públic que caracteritza la figura.

A diferència d'altres formes organitzatives de naturalesa administrativa, el model societari es construeix sobre una major autonomia operativa en la gestió econòmica, si bé aquesta autonomia es troba intensament condicionada per la seva integració en el sector públic i pels mecanismes de control que se'n deriven.

Des d'un punt de vista normatiu, aquest règim no deriva exclusivament de la normativa del sector públic institucional, sinó d'una articulació entre dret mercantil i normes de dret públic.

Això es reflecteix ja en l'article 85 ter.1 de la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local, quan estableix:

"1. Las sociedades mercantiles locales se registrarán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero, de control de eficacia y contratación, y sin perjuicio de lo señalado en el apartado siguiente de este artículo."

Aquest precepte és especialment rellevant perquè condensa, també en l'àmbit econòmic, la naturalesa híbrida del model.

D'una banda, la societat mercantil pública opera sota tècniques pròpies del dret privat i, per tant, disposa de pressupost, comptabilitat i gestió patrimonial pròpies, regides essencialment per lògica mercantil.

D'altra banda, aquesta autonomia queda limitada per la submissió simultània a mecanismes públics de control pressupostari, financer i d'eficàcia.

No hi ha, per tant, llibertat econòmica plena en sentit empresarial estricte, sinó autonomia funcional sota supervisió pública.

Aquesta mateixa dualitat es reflecteix també —en l'àmbit estatal— en l'article 117 de la LRJSP, que sotmet les societats mercantils públiques a pressupostos d'explotació i capital, planificació plurianual, control per la Intervenció i rendició de comptes, reforçant aquesta idea d'una gestió econòmica empresarial jurídicament condicionada.

Des d'aquesta perspectiva poden identificar-se quatre notes estructurals del règim econòmic i financer d'aquestes entitats.

a) Autonomia pressupostària relativa

A diferència de les entitats administratives clàssiques, les societats mercantils públiques disposen de pressupost propi i no s'integren ordinàriament en una lògica de caixa administrativa.

Això els pot conferir una major capacitat de planificació, execució i adaptació operativa.

Tanmateix, aquesta autonomia és relativa, atès que resta condicionada pels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, així com pels controls derivats de la seva pertinença al sector públic.

Per això, més que una autonomia pressupostària plena, es tracta d'una autonomia funcionalment limitada.

b) Comptabilitat i gestió patrimonial de base mercantil

Un segon tret definitori és el sotmetiment a les regles de comptabilitat mercantil —Codi de Comerç i Pla General de Comptabilitat—, la qual cosa introdueix una lògica de gestió econòmica més propera a criteris empresarials i orientada a resultats.

Aquest element explica bona part de l'atractiu funcional de la figura, especialment en activitats de dimensió econòmica, industrial o prestacional.

Ara bé, aquesta aplicació del dret mercantil no elimina la incidència de controls públics ni desconnecta la gestió patrimonial de les exigències pròpies de l'interès públic.

c) Control econòmic-financer reforçat

Precisament per aquesta major flexibilitat operativa, el model es compensa amb mecanismes intensos de supervisió.

No només opera el control intern i extern ordinari —intervenció, fiscalització, tribunals de comptes—, sinó també els controls específics d'eficàcia als quals remet expressament l'article 85 ter LBRL.

Aquest element és especialment significatiu.

La societat mercantil pública no és una fórmula de desplaçament del control públic, sinó una tècnica de gestió sotmesa a controls diferents, però no menors.

Això és coherent amb la lògica general que informa la seva configuració com a ens instrumental.

d) Pluralitat de fonts de finançament

Un quart tret diferencial és la diversificació de fonts de finançament.

Aquestes entitats poden operar, segons la seva configuració i objecte social, amb aportacions públiques de capital, ingressos derivats de la pròpia activitat, subvencions o, si escau, instruments de finançament extern.

Aquesta pluralitat reforça la seva capacitat operativa i explica que sovint s'hagin considerat eines especialment aptes per a projectes amb dimensió econòmica o de promoció.

Tanmateix, aquest avantatge funcional no altera la seva subordinació als límits de sostenibilitat financera ni converteix la figura en una estructura econòmicament desvinculada de la lògica pública.

e) Valoració final

Considerat en conjunt, el règim econòmic i financer de les societats mercantils públiques confirma, potser més que cap altre element, la naturalesa híbrida del model.

Hi ha més flexibilitat de gestió que en formes estrictament administratives.

Però aquesta flexibilitat es troba compensada, i alhora limitada, per una arquitectura intensa de control, planificació i supervisió pública.

Això explica que la doctrina hagi advertit del risc d'una excessiva "empresarialització" de la gestió pública, però també que el mateix ordenament hagi construït contrapesos destinats a evitar que la forma societària esdevingui un espai de desvinculació respecte dels principis de control i interès general.

En el context del present dictamen, aquesta configuració presenta sens dubte avantatges en termes de capacitat operativa, captació de recursos i adaptabilitat econòmica.

Tanmateix, aquests avantatges se situen principalment en el terreny de la gestió, no en el de la governança institucional.

I precisament aquí emergeix el seu límit principal: l'eficiència econòmica que pot oferir el model no resol, per si sola, les exigències d'articulació territorial, governança compartida i cooperació institucional que requereix una estructura supramunicipal com la que aquí s'analitza.

V.3.5 Conclusió

Tot i que les societats mercantils de capital íntegrament públic constitueixen una figura jurídicament vàlida i àmpliament utilitzada dins del sector públic institucional, la seva naturalesa instrumental, la seva configuració sota formes de dret privat i la seva orientació clarament funcional i empresarial determinen una posició estructuralment allunyada de les lògiques pròpies de la cooperació interadministrativa i de la governança territorial compartida.

A diferència d'altres figures analitzades, la societat mercantil pública no es configura com un espai institucional de concertació entre administracions, sinó com una entitat diferenciada orientada a l'execució d'activitats, amb una lògica de funcionament basada en la participació en el capital social i en els mecanismes propis del dret mercantil. Aquesta configuració implica que la presa de decisions no respon a criteris de representació territorial o institucional equilibrada, sinó a la dinàmica societària i als òrgans típics d'aquest model, com la junta general i l'òrgan d'administració.

En aquest sentit, tot i que formalment pot existir participació de diverses administracions públiques en el capital social, aquesta participació no es tradueix necessàriament en una veritable governança col·lectiva en sentit institucional, sinó en una relació de tipus societari que pot dificultar l'articulació d'una voluntat pública compartida amb base territorial. La societat mercantil no integra administracions en un mateix ens de decisió pública, sinó que les situa com a socis dins d'una estructura privada instrumental.

Aquesta característica es veu reforçada per la seva naturalesa jurídica: es tracta d'entitats del sector públic subjectes principalment al dret privat, tal com estableix la Llei 40/2015, la qual cosa respon a una lògica d'introducció de criteris de flexibilitat i eficiència en la gestió, però també a un cert fenomen de "fugida del dret administratiu". Aquest element, tot i que pot resultar funcionalment útil en determinats àmbits, comporta una atenuació dels mecanismes clàssics de control i de les garanties pròpies del dret públic, especialment en comparació amb les entitats de naturalesa administrativa.

A més, aquestes societats no poden exercir potestats públiques ni funcions que impliquin autoritat, la qual cosa limita de manera significativa la seva capacitat d'actuació en projectes que requereixen direcció pública, coordinació institucional o presa de decisions amb efectes sobre tercers. En conseqüència, la seva activitat queda essencialment restringida a funcions de gestió, execució o prestació de serveis en clau econòmica o empresarial.

Des del punt de vista de la seva posició dins del sistema institucional, cal subratllar que la societat mercantil pública no constitueix un embrió d'estructura territorial ni una base per a l'articulació d'un espai supramunicipal de governança. No respon a una lògica de continuïtat institucional ni de construcció d'un marc estable de cooperació entre municipis, sinó a una finalitat concreta i delimitada, vinculada a l'execució d'activitats o projectes.

En aquest sentit, la comparació amb la mancomunitat torna a ser especialment il·lustrativa. Mentre que aquesta darrera permet articular una estructura de cooperació territorial directa entre municipis, amb mecanismes de representació i control públic propis del dret administratiu local, la societat mercantil pública es configura com una eina de gestió instrumental, sense capacitat per estructurar una governança col·lectiva real ni per garantir una participació institucional equilibrada dels ens locals.

En definitiva, tot i que la societat mercantil pública pot oferir avantatges en termes d'agilitat, flexibilitat operativa i capacitat d'actuació en entorns econòmics, la seva naturalesa jurídica, la seva lògica de funcionament i els seus límits estructurals la situen en un pla clarament diferent del de les formes de cooperació interadministrativa. Per això, quan l'objectiu no és únicament la gestió eficient d'activitats, sinó la creació d'una estructura estable de governança supramunicipal, amb base territorial, control públic compartit i continuïtat institucional, aquesta figura no resulta adequada.

En conseqüència, i en coherència amb el conjunt de l'anàlisi realitzada, la societat mercantil pública no s'ajusta als requeriments jurídics i funcionals del projecte analitzat, en la mesura que no permet articular una veritable estructura de cooperació institucional entre municipis, ni garanteix una governança territorial equilibrada orientada a l'interès públic col·lectiu.

V. 4 RÈGIM JURÍDIC DEL CONSORCI

El consorci constitueix una de les figures jurídiques més rellevants dins del sistema de cooperació interadministrativa previst a l'ordenament jurídic, especialment en l'àmbit local i supramunicipal. Regulat principalment als articles 118 a 127 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, així com a la normativa autonòmica de desenvolupament, es configura com una entitat de dret públic amb personalitat jurídica pròpia, creada per diverses administracions per a la gestió conjunta d'interessos comuns, el seu àmbit d'actuació és el seu objecte i funció pel qual va ser creat, per incloure àmbits heterogenis, participatius sempre amb una finalitat comuna.

La seva anàlisi resulta especialment pertinent en el marc del present dictamen, atesa la seva naturalesa específica com a instrument de cooperació institucional avançada, que permet articular estructures estables de governança compartida amb capacitat operativa pròpia. En aquest sentit, el consorci es presenta, a priori, com una possible alternativa per a la configuració de l'Agència per al Desenvolupament i la Competitivitat del Camp de Tarragona, fet que justifica un examen detallat del seu règim jurídic, les seves potencialitats i les seves limitacions en relació amb els objectius estratègics del projecte.

V.4.1. Naturalesa jurídica i funció institucional del consorci

Els consorcis constitueixen una de les figures més consolidades dins del sistema de cooperació interadministrativa del dret públic espanyol i català, especialment en l'àmbit local, on han tingut tradicionalment un paper central en la gestió d'interessos supramunicipals que excedeixen l'esfera d'actuació d'un únic ens territorial. La seva utilització respon a la necessitat d'articular mecanismes estables de col·laboració entre administracions públiques, ens instrumentals, inclús privats, amb la finalitat de garantir una actuació coordinada, eficient i coherent en aquells àmbits en què conflueixen competències o interessos comuns.⁹

Des d'un punt de vista jurídic, la seva configuració es troba definida amb caràcter general a l'article 118.1 de la LRJSP, que estableix que:

“Los consorcios son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el

⁹ Parejo Alfonso, L. J. P. A. (2016). *Lecciones de Derecho Administrativo* (8ª ed., rev.act.en particular, a las leyes de régimen jurídico del sector público y del procedimiento administrativo común). Tirant lo Blanch, pàgs. 210 i 211.

desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias.”

Aquesta definició legal permet identificar amb claredat els elements essencials que caracteritzen aquesta figura, els quals no només determinen la seva naturalesa jurídica, sinó també els seus límits estructurals i funcionals.

En primer lloc, cal destacar la seva condició d'entitat amb personalitat jurídica pròpia i diferenciada, fet que implica que el consorci es configura com un subjecte jurídic autònom, capaç d'actuar en el tràfic jurídic, assumir drets i obligacions, contractar i gestionar recursos propis¹⁰. No obstant això, aquesta autonomia formal no implica una independència real respecte de les administracions que l'integren, atès que la seva existència i funcionament es troben indissolublement vinculats a aquestes, i sobretot, en concret, tal com desenvoluparem més endavant sobre l'Administració a la que estan adscrita.

En segon lloc, es tracta d'una entitat de naturalesa pública, sotmesa amb caràcter general al dret administratiu, tant pel que fa a la seva organització interna com a la seva activitat externa. Aquesta submissió comporta l'aplicació dels principis de legalitat, control, transparència i responsabilitat propis de l'actuació administrativa, allunyant el consorci de qualsevol lògica pròpia del dret privat, fins i tot en aquells supòsits en què hi participen entitats privades.

En tercer lloc, el consorci presenta un marcat caràcter associatiu i voluntari, en tant que neix de la lliure decisió de diverses administracions públiques (i eventualment entitats privades) de col·laborar en la consecució d'objectius comuns. Aquesta voluntarietat constitueix un element essencial de la figura, ja que la seva creació no respon a una imposició normativa, sinó a una decisió organitzativa adoptada en exercici de la potestat d'autoorganització de les administracions.

En quart lloc, la seva funció és eminentment instrumental, en la mesura que el consorci no constitueix una nova administració amb competències pròpies, sinó un mecanisme organitzatiu destinat a facilitar la gestió conjunta d'activitats d'interès comú. Això implica que el consorci no té una finalitat autònoma, sinó que actua com a instrument al servei de les administracions consorciades. El consorci és un ens instrumental de cooperació interadministrativa, amb personalitat jurídica pública, de base institucional.

Aquesta configuració es veu reforçada en l'àmbit autonòmic català per l'article 113 de la Llei 26/2010, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya, que

¹⁰ Parejo Alfonso, L. J. P. A. (2016). *Lecciones de Derecho Administrativo* (8ª ed., rev.act.en particular, a las leyes de régimen jurídico del sector público y del procedimiento administrativo común). Tirant lo Blanch, pàgs. 259, 260 i 261.

reitera la seva naturalesa d'entitat de dret públic, de caràcter associatiu i voluntari, amb personalitat jurídica pròpia i capacitat per crear i gestionar serveis i activitats d'interès públic.

La combinació d'ambdues regulacions posa de manifest que el consorci es configura com una figura jurídica situada en un punt intermedi entre dues grans tècniques organitzatives del dret administratiu: d'una banda, la cooperació interadministrativa, en tant que permet l'actuació conjunta de diverses administracions en l'exercici de competències compartides o concurrents; i, de l'altra, la descentralització funcional, en la mesura que es crea una entitat diferenciada per a la gestió d'activitats específiques. És l'entitat jurídica instrumental clàssica per la cooperació interadministrativa, tot i poder incloure entitats de naturalesa privada.

El consorci podrà tenir diversos àmbits d'actuació, el seu àmbit funcional estarà definit pel seu objectiu, el seu abast territorial serà el necessari per la seva funcionalitat i objectiu. El consorci actua per finalitats, no per titularitat plena de competències, per adequació funcional e institucional.

Tanmateix, aquesta aparent dualitat no implica, en cap cas, una transferència de la titularitat de les competències. En efecte, un dels elements definitoris més rellevants de la seva naturalesa jurídica és que les administracions consorciades mantenen íntegrament les seves competències, limitant-se a atribuir al consorci la gestió —total o parcial— de determinades funcions.

Això comporta que el consorci actuï com un instrument de gestió fiduciària, en el sentit que administra interessos que no li són propis, sinó que pertanyen a les administracions que l'integren. En conseqüència, la seva capacitat d'actuació es troba condicionada pels límits derivats de les competències originàries dels ens consorciats, així com pels mecanismes de control que aquests exerceixen sobre la seva activitat.

Aquesta característica resulta fonamental per entendre la seva posició dins del sector públic institucional, ja que, malgrat disposar de personalitat jurídica pròpia, el consorci no esdevé un centre autònom de decisió política o administrativa, sinó una estructura subordinada als interessos i directrius de les administracions participants.

En aquest context, cal destacar que la funcionalitat del consorci es manifesta especialment en aquells supòsits en què es requereix una actuació coordinada i continuada en el temps, superant les limitacions pròpies dels instruments més flexibles, o que no comporten la dotació de personalitat jurídica o la necessitat de permanència, com ara els convenis administratius. No obstant això, aquesta mateixa configuració institucional comporta una sèrie de condicionants jurídics i operatius que poden limitar la seva eficàcia en entorns que exigeixen un alt grau de flexibilitat, capacitat d'innovació i autonomia de gestió.

En el cas concret objecte d'aquest dictamen, relatiu a la possible creació d'una Agència per al Desenvolupament i la Competitivitat del Camp de Tarragona, la figura del consorci podria, en

principi, constituir un instrument idoni per articular la cooperació entre diverses administracions públiques amb interessos comuns en matèria de desenvolupament econòmic i territorial. Tanmateix, tal com s'analitzarà en els apartats següents, la seva naturalesa jurídica i el seu règim de funcionament presenten determinades limitacions estructurals que poden comprometre la seva adequació a les exigències específiques d'aquest projecte.

Aquesta caracterització com a figura clàssica de cooperació interadministrativa no constitueix un simple tret descriptiu, sinó un element clau per determinar-ne la idoneïtat funcional. En efecte, el consorci neix per vehicular la cooperació entre administracions a l'entorn d'interessos comuns i pot projectar-se sobre àmbits clarament supramunicipals o territorials. Ara bé, això no el converteix, en sentit estricte, en una entitat territorial, sinó en una entitat instrumental de cooperació, ordenada entorn d'un objecte, d'unes finalitats i d'unes funcions estatutàriament delimitades, i la seva existència queda estretament vinculada a la persistència de l'interès comú que justifica la seva creació.

Des d'aquesta perspectiva, el consorci s'ajusta especialment bé a supòsits en què diverses administracions necessiten dotar-se d'un ens comú per gestionar un servei, una activitat o un àmbit funcional específic de manera integrada, fins i tot quan aquest presenta una projecció territorial o supramunicipal. Tanmateix, aquesta figura respon essencialment a una lògica funcional i instrumental, vinculada a la gestió d'interessos comuns delimitats, i no tant a la configuració d'una estructura estable de governança territorial.

Aquesta naturalesa pot generar certes tensions quan el projecte no es limita a la prestació o gestió d'activitats, sinó que aspira a consolidar un espai institucional de cooperació municipal amb vocació de continuïtat, identitat pròpia i projecció territorial. En aquests casos, el consorci pot resultar menys adequat com a suport d'un model que pretén estructurar de manera progressiva una governança de base municipal, amb capacitat d'evolució cap a formes més intenses d'articulació territorial, com podria ser, eventualment, una àrea metropolitana.

A més, el règim jurídic del consorci, d'acord amb la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, comporta la necessitat de determinar una administració d'adscripció, la qual cosa pot introduir dinàmiques de dependència orgànica i financera que no sempre s'alineen amb un model de governança basat en l'equilibri i el protagonisme dels municipis. Aquesta configuració pot dificultar la consolidació d'un espai institucional propi i autònom de cooperació municipal, especialment quan el que es pretén és generar una estructura estable, no subordinada, sinó articulada des dels mateixos ajuntaments.

En aquest sentit, quan el projecte presenta una clara vocació d'esdevenir un embrió d'organització territorial més estructurada, amb lideratge municipal i continuïtat en el temps, la naturalesa funcional i dependent del consorci pot no oferir el marc més idoni per a aquesta evolució, en la mesura que no respon a una lògica pròpiament supramunicipal de base

territorial, sinó a una fórmula de cooperació orientada principalment a la gestió d'interessos comuns.

En definitiva, la idoneïtat de la figura jurídica no pot valorar-se únicament en termes de capacitat funcional immediata, sinó també en relació amb el model de governança territorial que es pretén construir. Quan l'objectiu transcendeix la mera gestió conjunta d'activitats i s'orienta cap a la configuració d'un espai estable de cooperació municipal, amb identitat pròpia, continuïtat institucional i eventual capacitat d'evolució cap a formes més estructurades d'articulació territorial, resulta necessari optar per instruments que reforcin aquesta lògica de base municipal. En aquest context, el caràcter funcional, instrumental i potencialment dependent del consorci pot limitar aquesta projecció, mentre que altres fórmules permeten consolidar amb més coherència un model de governança arrelat en els municipis i orientat a la seva evolució futura.

V.4.2. Normativa aplicable al consorci

El règim jurídic dels consorcis es configura a partir d'un sistema normatiu de caràcter multinivell, en el qual conflueixen normes estatals, autonòmiques i reglamentàries, així com disposicions sectorials específiques que poden incidir en funció de l'àmbit material d'actuació. Aquesta pluralitat de fonts normatives no respon a una simple acumulació de normes, sinó a una veritable arquitectura jurídica integrada que determina tant la naturalesa com el funcionament efectiu dels consorcis dins del sector públic institucional.

En aquest sentit, es pot sistematitzar la regulació aplicable en tres grans blocs: normativa estatal bàsica, normativa autonòmica catalana i normativa sectorial específica.

A) Normativa estatal: règim bàsic dels consorcis

A.1) Concepte i naturalesa jurídica

La norma central en la configuració jurídica dels consorcis és la Llei 40/2015, de règim jurídic del sector públic, que estableix el seu règim jurídic general amb caràcter bàsic.

En primer lloc, l'article 118 defineix la institució en els termes següents:

"1. Los consorcios son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de

entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias.

2. Los consorcios podrán realizar actividades de fomento, prestacionales o de gestión común de servicios públicos y cuantas otras estén previstas en las leyes.

3. Los consorcios podrán utilizarse para la gestión de los servicios públicos, en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las Administraciones españolas, y de acuerdo con las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España en la materia.

4. En la denominación de los consorcios deberá figurar necesariamente la indicación «consorcio» o su abreviatura «C».”

Aquesta definició no només delimita els elements estructurals bàsics de la figura —naturalesa pública, personalitat jurídica pròpia, caràcter associatiu i finalitat instrumental— sinó que també revela la seva funció com a instrument de cooperació institucional avançada, orientat a la gestió conjunta d'interessos concurrents dins de l'àmbit competencial de les entitats participants. A més, el fet que pugui integrar entitats privades i desenvolupar activitats de foment, prestacionals o de gestió de serveis públics evidencia la seva gran versatilitat funcional. No obstant això, aquesta amplitud operativa queda condicionada pel marc competencial de les administracions consorciades, la qual cosa impedeix que el consorci es configuri com un ens amb capacitat d'actuació autònoma plena, reforçant el seu caràcter estrictament instrumental.

A.2) Règim jurídic i adscripció

Pel que fa al règim jurídic aplicable, l'article 119 disposa:

“1. Los consorcios se regirán por lo establecido en esta Ley, en la normativa autonómica de desarrollo y sus estatutos.

2. En lo no previsto en esta Ley, en la normativa autonómica aplicable, ni en sus Estatutos sobre el régimen del derecho de separación, disolución, liquidación y extinción, se estará a lo previsto en el Código Civil sobre la sociedad civil, salvo el régimen de liquidación, que se someterá a lo dispuesto en el artículo 97, y en su defecto, el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio.

3. Las normas establecidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, y en la Ley 27/2013, de 21 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local sobre los Consorcios locales tendrán carácter supletorio respecto a lo dispuesto en esta Ley.”

Aquesta previsió posa de manifest la configuració multinivell del règim jurídic dels consorcis, en què la normativa estatal estableix les bases comunes, mentre que la normativa autonòmica i els estatuts concreten el seu funcionament. A més, la remissió supletòria al dret civil en determinats àmbits (com la separació o dissolució) introdueix un element de flexibilitat jurídica poc habitual en el dret administratiu, però al mateix temps evidencia la manca d'un règim completament tancat. Aquesta combinació normativa genera un model híbrid que, si bé aporta capacitat d'adaptació, també pot generar complexitat interpretativa i inseguretat jurídica en la seva aplicació pràctica.

Un dels aspectes més rellevants del Consorci, i que pot condicionar o limitar que sigui la figura més adient per l'objectiu de creació de la futura Agència, és el seu règim d'adscripció, regulat a l'article 120, que estableix:

“1. Los estatutos de cada consorcio determinarán la Administración Pública a la que estará adscrito de conformidad con lo previsto en este artículo.

2. De acuerdo con los siguientes criterios, ordenados por prioridad en su aplicación y referidos a la situación en el primer día del ejercicio presupuestario, el consorcio quedará adscrito, en cada ejercicio presupuestario y por todo este periodo, a la Administración Pública que:

a) Disponga de la mayoría de votos en los órganos de gobierno.

b) Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros de los órganos ejecutivos.

c) Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del personal directivo.

d) Disponga de un mayor control sobre la actividad del consorcio debido a una normativa especial.

e) Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno.

f) Financie en más de un cincuenta por ciento, en su defecto, en mayor medida la actividad desarrollada por el consorcio, teniendo en cuenta tanto la aportación del fondo patrimonial como la financiación concedida cada año.

g) Ostente el mayor porcentaje de participación en el fondo patrimonial.

h) Tenga mayor número de habitantes o extensión territorial dependiendo de si los fines definidos en el estatuto están orientados a la prestación de servicios a las personas, o al desarrollo de actuaciones sobre el territorio.

3. En el supuesto de que participen en el consorcio entidades privadas, el consorcio no tendrá ánimo de lucro y estará adscrito a la Administración Pública que resulte de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado anterior.

4. Cualquier cambio de adscripción a una Administración Pública, cualquiera que fuere su causa, conllevará la modificación de los estatutos del consorcio en un plazo no superior a seis meses, contados desde el inicio del ejercicio presupuestario siguiente a aquel en se produjo el cambio de adscripción.”

Aquesta regulació determina un element clau en l'arquitectura institucional del consorci: la seva adscripció obligatòria a una Administració pública concreta, identificada mitjançant criteris objectius de control efectiu (vots, finançament, designació d'òrgans, etc.). En conseqüència, malgrat la seva configuració formalment associativa, el consorci no opera en un pla d'igualtat entre les entitats participants, sinó que queda sotmès a una lògica de jerarquia funcional, en què una Administració exerceix una posició clarament dominant. Aquesta circumstància limita de manera significativa la possibilitat d'articular models de governança horitzontal real, especialment en projectes que requereixen una participació equilibrada entre diversos actors públics i privats.

La importància d'aquest règim d'adscripció no es limita, però, a una qüestió orgànica o classificatòria, sinó que projecta els seus efectes sobre el conjunt de la vida institucional del consorci. El legislador no es limita a exigir que els estatuts identifiquin una Administració d'adscripció, sinó que estableix criteris objectius —majoria de vots, capacitat de nomenament, control de l'activitat o finançament— que permeten determinar quina entitat exerceix la posició predominant dins de l'ens. Per tant, l'adscripció no és neutra: evidencia que, fins i tot en estructures formalment associatives, el model consorcial tendeix a reconduir el centre de gravetat institucional cap a una administració concreta.

Aquesta dada és especialment significativa si es posa en relació amb l'arquitectura de governança que requereixen projectes de cooperació territorial complexa. En un projecte com el del Camp de Tarragona, on el que es pretén és articular una direcció compartida entre diversos municipis, amb capacitat de seguiment col·lectiu, corresponsabilitat i possibilitat de governança equilibrada, el règim d'adscripció introdueix un factor estructural de desequilibri. Formalment, totes les entitats poden estar representades en els òrgans de govern; materialment, però, la posició de l'Administració d'adscripció pot acabar condicionant la dinàmica de presa de decisions, la capacitat de control i fins i tot la lectura institucional de l'ens.

A més, cal afegir que el model català reforça aquesta idea en la mesura que els estatuts del consorci constitueixen el nucli normatiu essencial de la figura i són els que determinen la composició dels òrgans, el règim de vot, les aportacions i les condicions d'entrada i sortida dels membres. Ara bé, aquesta centralitat estatutària no elimina la rellevància de l'adscripció,

sinó que hi conviu. En conseqüència, encara que estatutàriament es pugui dissenyar un sistema de representació proporcional i fins i tot equilibrat, aquest esquema es veu superposat per una realitat jurídica bàsica: el consorci queda integrat en l'òrbita organitzativa, econòmica i de control de l'Administració d'adscripció. Això explica que la governança consorcial, tot i ser formalment flexible, no sempre permeti assolir una horitzontalitat plena en termes materials.

A.3) El personal del consorci

En matèria de personal, l'article 121 estableix:

“El personal al servicio de los consorcios podrá ser funcionario o laboral y habrá de proceder de las Administraciones participantes, en cuyo caso su régimen jurídico será el de la Administración Pública de adscripción y sus retribuciones en ningún caso podrán superar las establecidas para puestos de trabajo equivalentes en aquella.

Excepcionalmente, cuando no resulte posible contar con personal procedente de las Administraciones participantes en el consorcio en atención a la singularidad de las funciones a desempeñar o cuando, tras un anuncio público de convocatoria para la cobertura de un puesto de trabajo restringida a las administraciones consorciadas, no fuera posible cubrir dicho puesto, el Ministerio de Hacienda y Función Pública, u órgano competente de la Administración a la que se adscriba el consorcio, podrá autorizar la contratación de personal por parte del consorcio para el ejercicio de dichas funciones, en los términos previstos en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.”

Aquesta regulació, que introdueix altre limitació, podria també condicionar que sigui la figura més adient per la gestió de l'Agència, atès que de manera general es restringeix la incorporació de personal a aquell procedent de les administracions participants, i endemés, es sotmet al règim jurídic de l'Administració d'adscripció. Tot i l'existència d'una excepció que permet la contractació directa, aquesta queda sotmesa a requisits estrictes i a autorització prèvia, la qual cosa en dificulta notablement l'aplicació pràctica. Per tant, podríem afirmar, que el consorci presenta una limitació en la configuració d'equips propis especialitzats i adaptats a les seves necessitats operatives, fet que pot comprometre la seva eficàcia en àmbits que requereixen alta qualificació tècnica o rapidesa en la captació de talent.

A.4) Règim econòmic i pressupostari del consorci

Pel que fa al règim econòmic, l'article 122 disposa:

“1. Los consorcios estarán sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control de la Administración Pública a la que estén adscritos, sin perjuicio de su sujeción a lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

2. A efectos de determinar la financiación por parte de las Administraciones consorciadas, se tendrán en cuenta tanto los compromisos estatutarios o convencionales existentes como la financiación real, mediante el análisis de los desembolsos efectivos de todas las aportaciones realizadas.

3. El órgano de control interno de la Administración a la que se haya adscrito el consorcio, deberá realizar la auditoría de cuentas anuales de aquellos consorcios en los que, a fecha de cierre del ejercicio, concurren, al menos, dos de las tres circunstancias siguientes:

a) Que el total de las partidas del activo supere 2.400.000 euros.

b) Que el importe total de sus ingresos por gestión ordinaria en el caso de los consorcios del sector público administrativo, o la suma del importe de la cifra de negocios más otros ingresos de gestión, en el caso de los pertenecientes al sector público empresarial, sea superior a 2.400.000 euros.

c) Que el número medio de trabajadores empleados durante el ejercicio sea superior a 50.

Mediante Ley, podrán modificarse los límites anteriores cuando la estructura y composición de los consorcios adscritos a una administración así lo requiera.

Las circunstancias señaladas anteriormente se aplicarán teniendo en cuenta lo siguiente:

a) Cuando un consorcio, en la fecha de cierre del ejercicio, pase a cumplir dos de las citadas circunstancias, o bien cese de cumplirlas, tal situación únicamente producirá efectos en cuanto a lo señalado si se repite durante dos ejercicios consecutivos.

b) En el primer ejercicio económico desde su constitución o su adscripción al sector público correspondiente, los consorcios cumplirán lo dispuesto en los apartados

anteriormente mencionados si reúnen, al cierre de dicho ejercicio, al menos dos de las tres circunstancias que se señalan.

c) Aun cuando, según las circunstancias señaladas, no exista obligación de someter las cuentas anuales de un consorcio a auditoría de cuentas, los órganos de control interno podrán, en todo caso, incluir su realización en sus planes anuales de control y auditoría.

4. Los consorcios deberán formar parte de los presupuestos e incluirse en la cuenta general de la Administración Pública de adscripción.

5. Los consorcios se registrarán por las normas patrimoniales de la Administración Pública a la que estén adscritos.”

Aquest règim econòmic evidencia una dependència estructural del consorci respecte de l'Administració d'adscripció, tant en la fase de planificació com en la d'execució i control de la despesa. La seva integració en els pressupostos públics, la submissió a mecanismes de control intern i auditoria, així com l'aplicació de la normativa d'estabilitat pressupostària, limiten de manera significativa la seva autonomia financera. A més, el detallat sistema de control previst —incloent criteris objectius per a l'obligació d'auditoria— reforça la seva consideració com a ens integrat plenament dins del sector públic, allunyant-lo de models més flexibles de gestió econòmica i reduint la seva capacitat d'adaptació a entorns dinàmics o a estratègies d'inversió més àgils.

En relació amb la seva creació, l'article 123 estableix:

“1. Los consorcios se crearán mediante convenio suscrito por las Administraciones, organismos públicos o entidades participantes.

2. En los consorcios en los que participe la Administración General del Estado o sus organismos públicos y entidades vinculados o dependientes se requerirá:

a) Que su creación se autorice por ley.

b) El convenio de creación precisará de autorización previa del Consejo de Ministros. La competencia para la suscripción del convenio no podrá ser objeto de delegación, y corresponderá al titular del departamento ministerial participante, y en el ámbito de los organismos autónomos, al titular del máximo órgano de dirección del organismo, previo informe del Ministerio del que dependa o al que esté vinculado.

c) Del convenio formarán parte los estatutos, un plan de actuación, de conformidad con lo previsto en el artículo 92, y una proyección presupuestaria trienal, además del informe preceptivo favorable del Ministerio de Hacienda y

Administraciones Públicas. El convenio suscrito junto con los estatutos, así como sus modificaciones, serán objeto de publicación en el «Boletín Oficial del Estado».”

Aquesta configuració posa de manifest que la creació d'un consorci no és un acte simple, sinó un procediment jurídicament complex condicionat per requisits formals i materials. El seu caràcter pactat, basat en un conveni entre administracions, reforça la dimensió cooperativa de la figura, però al mateix temps exigeix un elevat grau de consens institucional. A més, la necessitat d'incorporar des de l'inici elements com els estatuts, el pla d'actuació i la projecció pressupostària triennial implica una planificació prèvia, que podria dificultar la seva utilització en contextos que requereixin rapidesa o flexibilitat en la presa de decisions.

A.6) Règim de funcionament del consorci

Finalment, els articles 124, 125 i 127 regulen aspectes essencials del seu funcionament:

Article 124: “Los estatutos de cada consorcio determinarán la Administración Pública a la que estará adscrito, así como su régimen orgánico, funcional y financiero de acuerdo con lo previsto en esta Ley, y, al menos, los siguientes aspectos:

a) Sede, objeto, fines y funciones.

b) Identificación de participantes en el consorcio así como las aportaciones de sus miembros. A estos efectos, en aplicación del principio de responsabilidad previsto en el artículo 8 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, los estatutos incluirán cláusulas que limiten las actividades del consorcio si las entidades consorciadas incumplieran los compromisos de financiación o de cualquier otro tipo, así como fórmulas tendentes al aseguramiento de las cantidades comprometidas por las entidades consorciadas con carácter previo a la realización de las actividades presupuestadas.

c) Órganos de gobiernos y administración, así como su composición y funcionamiento, con indicación expresa del régimen de adopción de acuerdos. Podrán incluirse cláusulas que contemplen la suspensión temporal del derecho de voto o a la participación en la formación de los acuerdos cuando las Administraciones o entidades consorciadas incumplan manifiestamente sus obligaciones para con el consorcio, especialmente en lo que se refiere a los compromisos de financiación de las actividades del mismo.

d) Causas de disolución.”

Article 125: “1. Los miembros de un consorcio, al que le resulte de aplicación lo previsto en esta Ley o en la Ley 7/1985, de 2 de abril, podrán separarse del mismo en cualquier momento siempre que no se haya señalado término para la duración del consorcio.

Cuando el consorcio tenga una duración determinada, cualquiera de sus miembros podrá separarse antes de la finalización del plazo si alguno de los miembros del consorcio hubiera incumplido alguna de sus obligaciones estatutarias y, en particular, aquellas que impidan cumplir con el fin para el que fue creado el consorcio, como es la obligación de realizar aportaciones al fondo patrimonial.

Cuando un municipio deje de prestar un servicio, de acuerdo con lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, y ese servicio sea uno de los prestados por el Consorcio al que pertenece, el municipio podrá separarse del mismo.

2. El derecho de separación habrá de ejercitarse mediante escrito notificado al máximo órgano de gobierno del consorcio. En el escrito deberá hacerse constar, en su caso, el incumplimiento que motiva la separación si el consorcio tuviera duración determinada, la formulación de requerimiento previo de su cumplimiento y el transcurso del plazo otorgado para cumplir tras el requerimiento.”

Article 126: “1. El ejercicio del derecho de separación produce la disolución del consorcio salvo que el resto de sus miembros, de conformidad con lo previsto en sus estatutos, acuerden su continuidad y sigan permaneciendo en el consorcio, al menos, dos Administraciones, o entidades u organismos públicos vinculados o dependientes de más de una Administración.

2. Cuando el ejercicio del derecho de separación no conlleve la disolución del consorcio se aplicarán las siguientes reglas:

a) Se calculará la cuota de separación que corresponda a quien ejercite su derecho de separación, de acuerdo con la participación que le hubiera correspondido en el saldo resultante del patrimonio neto, de haber tenido lugar la liquidación, teniendo en cuenta el criterio de reparto dispuesto en los estatutos.

A falta de previsión estatutaria, se considerará cuota de separación la que le hubiera correspondido en la liquidación. En defecto de determinación de la cuota de liquidación se tendrán en cuenta, tanto el porcentaje de las aportaciones al fondo patrimonial del consorcio que haya efectuado quien ejerce el derecho de separación, como la financiación concedida cada año. Si el miembro del consorcio que se separa no hubiere realizado aportaciones por no estar obligado a ello, el

criterio de reparto será la participación en los ingresos que, en su caso, hubiera recibido durante el tiempo que ha pertenecido al consorcio.

Se acordará por el consorcio la forma y condiciones en que tendrá lugar el pago de la cuota de separación, en el supuesto en que esta resulte positiva, así como la forma y condiciones del pago de la deuda que corresponda a quien ejerce el derecho de separación si la cuota es negativa.

La efectiva separación del consorcio se producirá una vez determinada la cuota de separación, en el supuesto en que ésta resulte positiva, o una vez se haya pagado la deuda, si la cuota es negativa.

b) Si el consorcio estuviera adscrito, de acuerdo con lo previsto en la Ley, a la Administración que ha ejercido el derecho de separación, tendrá que acordarse por el consorcio a quien se adscribe, de las restantes Administraciones o entidades u organismos públicos vinculados o dependientes de una Administración que permanecen en el consorcio, en aplicación de los criterios establecidos en la Ley.”

Article 127: “1. La disolución del consorcio produce su liquidación y extinción. En todo caso será causa de disolución que los fines para los que fue creado el consorcio hayan sido cumplidos.

2. El máximo órgano de gobierno del consorcio al adoptar el acuerdo de disolución nombrará un liquidador que será un órgano o entidad, vinculada o dependiente, de la Administración Pública a la que el consorcio esté adscrito.

La responsabilidad que le corresponda al empleado público como miembro de la entidad u órgano liquidador será directamente asumida por la entidad o la Administración Pública que lo designó, quien podrá exigir de oficio al empleado público la responsabilidad que, en su caso, corresponda cuando haya concurrido dolo, culpa o negligencia graves conforme a lo previsto en las leyes administrativas en materia de responsabilidad patrimonial.

3. El liquidador calculará la cuota de liquidación que corresponda a cada miembro del consorcio de conformidad con lo previsto en los estatutos. Si no estuviera previsto en los estatutos, se calculará la mencionada cuota de acuerdo con la participación que le corresponda en el saldo resultante del patrimonio neto tras la liquidación, teniendo en cuenta que el criterio de reparto será el dispuesto en los estatutos.

A falta de previsión estatutaria, se tendrán en cuenta tanto el porcentaje de las aportaciones que haya efectuado cada miembro del consorcio al fondo patrimonial del mismo como la financiación concedida cada año. Si alguno de los

miembros del consorcio no hubiere realizado aportaciones por no estar obligado a ello, el criterio de reparto será la participación en los ingresos que, en su caso, hubiera recibido durante el tiempo que ha pertenecido en el consorcio.

4. Se acordará por el consorcio la forma y condiciones en que tendrá lugar el pago de la cuota de liquidación en el supuesto en que ésta resulte positiva.

5. Las entidades consorciadas podrán acordar, con la mayoría que se establezca en los estatutos, o a falta de previsión estatutaria por unanimidad, la cesión global de activos y pasivos a otra entidad del sector público jurídicamente adecuada con la finalidad de mantener la continuidad de la actividad y alcanzar los objetivos del consorcio que se extingue. La cesión global de activos y pasivos implicará la extinción sin liquidación del consorcio cedente.”

El conjunt format pels articles 124 a 127 configura un sistema complet de governança interna, responsabilitat financera i mecanismes d'entrada i sortida dels membres, així com de dissolució i liquidació del consorci. Especialment rellevant és la centralitat dels estatuts com a norma bàsica de funcionament, amb capacitat per regular aspectes essencials com la distribució del poder, les obligacions financeres i fins i tot la limitació de drets polítics en cas d'incompliment. Així mateix, la regulació detallada del dret de separació i dels mecanismes de liquidació evidencia la voluntat del legislador de garantir l'estabilitat financera i la seguretat jurídica de l'ens.

En aquest punt volem destacar, al nostre parer, com el règim jurídic en matèria de separació i liquidació posa en evidència l'essència del consorci, no tant de permanència en el temps com a entitat supramunicipal estructural aglutinadora d'objectius de supremacia territorial, sinó com una entitat interadministrativa de cooperació no territorial que uneix diferents ens amb l'objectiu d'executar el seu objecte de creació, un objecte que pot ser voluble o determinat en el temps.

De tot el conjunt normatiu exposat, queda delimitada l'essència de la figura del consorci com un model institucional altament estructurat i intensament regulat, caracteritzat per una clara dependència organitzativa i financera respecte de l'Administració d'adscripció, el que podria implicar una certa limitació de la seva capacitat d'autonomia real. Si bé aquest disseny garanteix la seguretat jurídica i la coherència amb els principis del dret públic, també introdueix rigideses significatives que poden dificultar la seva adequació a models de governança més flexibles, col·laboratius i orientats a la innovació.

B) Normativa autonòmica catalana: desenvolupament i concreció

En l'àmbit de Catalunya, la regulació dels consorcis es desenvolupa principalment a través de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya, així com pel Decret Legislatiu 2/2003, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya i el seu desplegament reglamentari, el Decret 179/1995, Reglament d'Obres, Activitats i Serveis dels Ens Locals (ROAS) . A diferència de la normativa estatal, que estableix un marc bàsic comú, la regulació autonòmica concreta i desenvolupa els aspectes organitzatius i funcionals del consorci, amb una especial atenció al seu ús en l'àmbit local.

B.1.) Concepte i naturalesa jurídica

En primer lloc, l'article 113 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya, determina que:

"1. Las administraciones públicas de Cataluña pueden constituir consorcios, o bien adherirse a otros ya existentes, con otras administraciones, organismos o entidades públicas, o con entidades privadas sin ánimo de lucro, que tengan finalidades de interés público concurrentes.

2. Los consorcios son entidades de derecho público, tienen carácter asociativo, naturaleza voluntaria, personalidad jurídica propia y capacidad para crear y gestionar servicios y realizar actividades y obras en los términos que establece la normativa de aplicación a administraciones, organismos y entidades públicas consorciados."

Així mateix, l'article 269 del Decret Legislatiu 2/2003, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, disposa:

"1. El consorcio es una entidad pública de carácter asociativo que puede ser constituida por los entes locales con otras administraciones públicas para finalidades de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que tienen finalidades de interés público concurrentes con las de los entes locales.

2. El consorcio es de naturaleza voluntaria y tiene personalidad jurídica propia para crear y gestionar servicios y actividades de interés local o común. Se constituye por acuerdo de las diferentes entidades que lo integran o por adhesión posterior, según las normas internas que lo rigen."

Finalment, l'article 312 del Decret 179/1995, Reglament d'Obres, Activitats i Serveis dels Ens Locals (ROAS), posa de relleu:

“312.1 El consorci és una entitat pública de caràcter associatiu, que poden constituir els ens locals amb altres administracions públiques per a finalitats d'interès comú, o amb entitats privades sense ànim de lucre que tinguin finalitats d'interès públic concurrents amb les dels ens locals.

312.2 El consorci té naturalesa voluntària i personalitat jurídica pròpia i capacitat per crear i gestionar serveis i activitats d'interès local o comú.

312.3 El caràcter local, si s'escau, del consorci s'ha de determinar en els estatuts.”

Aquests preceptes, en conjunt, no només reproduïen la definició estatal, sinó que reforcen la dimensió operativa i associativa del consorci, destacant la seva funció com a instrument de gestió directa de serveis i activitats d'interès públic, especialment en l'àmbit local.

B.2.) Estatuts i organització interna

L'article 114 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya, disposa:

“Los estatutos son la norma reguladora de los consorcios y deben establecer, como mínimo, los siguientes elementos:

a) La composición del consorcio, con indicación singularizada de las entidades, públicas o privadas, que lo constituyen y con el régimen y el procedimiento aplicables a las eventuales bajas y futuras incorporaciones.

b) Los órganos de gobierno y administración del consorcio, con las atribuciones respectivas. En cualquier caso se debe garantizar la representación de todas las entidades consorciadas en el máximo órgano de gobierno, con las reglas de proporcionalidad que, si procede, se determinen.

c) Las funciones del consorcio, que en cualquier caso deben formar parte del ámbito de las competencias de las entidades consorciadas.

d) El régimen jurídico aplicable a las relaciones del consorcio con las entidades consorciadas.

e) La forma de gestión de las actividades y los servicios del consorcio, incluida la posibilidad de crear o participar en sociedades mercantiles u otros entes instrumentales.

f) El régimen del personal del consorcio, que puede ser funcionario o laboral. Los consorcios también pueden tener adscrito personal de las entidades consorciadas.

g) El régimen jurídico y la gestión de los bienes del consorcio y de los que le hayan sido adscritos por las entidades consorciadas, que pueden ser patrimoniales o de dominio público.

h) Las potestades que el consorcio puede ejercer. Los consorcios pueden ejercer cualquier potestad administrativa, incluida la sancionadora y las tributarias.

i) Los recursos económicos y el régimen aplicable a la obtención, administración y control de dichos recursos.

j) El procedimiento y el régimen de aplicación a la modificación de los estatutos y a la extinción y liquidación del consorcio y, en dicho caso, el destino de los bienes y activos del consorcio y las responsabilidades con relación a las deudas.”

Per la seva banda, l'article 271 del Decret Legislatiu 2/2003, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, estableix:

“Los estatutos del consorcio tienen que determinar las especificidades del régimen orgánico, funcional y financiero en relación con el general de los entes locales o, si procede, con el de las otras administraciones que intervienen en el consorcio.”

Així mateix, els articles 316 i 317 del Decret 179/1995, Reglament d'Obres, Activitats i Serveis dels Ens Locals (ROAS), disposen:

Article 316: “316.1 Els estatuts del consorci han de determinar les peculiaritats del règim orgànic, funcional i financer en relació amb el general dels ens locals i el de les altres administracions públiques que el constitueixin.

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

a) Els ens públics i privats, si s'escau, que l'integren o que s'hi incorporen.

b) La denominació i el domicili.

c) L'objecte, les finalitats i el caràcter, si s'escau local, del consorci.

d) La duració.

e) Els òrgans de govern i de gestió i la forma de designació dels representants dels membres en aquells.

- f) Les normes de funcionament.*
- g) Els recursos econòmics i les aportacions dels membres consorciats.*
- h) El pressupost, la comptabilitat i els comptes.*
- i) La modificació dels estatuts i la separació dels membres.*
- j) Les previsions sobre la dissolució i la liquidació.”*

Article 317: “317.1 Els òrgans del consorci són els que estableixen els estatuts.

317.2 L’òrgan decisor superior ha d’estar integrat per representants de tots els membres consorciats.

317.3 La representació dels membres del consorci en els òrgans decisoris ha de mantenir la proporció que fixin els estatuts.”

A partir d'aquests preceptes, es confirma de manera clara que els estatuts constitueixen el nucli normatiu essencial del consorci, amb capacitat per determinar no només la seva organització, sinó també la distribució real del poder entre els membres. Aquesta centralitat, però, pot generar asimetries internes en funció del disseny estatutari. Al que hem d’afegir la possible prevalença de l’Administració a la que finalment s’adscriu el Consorci.

B.3.) Procediment de creació i modificació

L’article 115 de la Llei 26/2010, de 3 d’agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya, posa de manifest:

“1. La constitución de los consorcios sigue el siguiente procedimiento:

- a) El órgano competente de cada una de las entidades interesadas en constituir el consorcio aprueba el acuerdo de inicio del procedimiento.*
- b) El proyecto de estatutos del consorcio se somete a los trámites de audiencia e información pública.*
- c) Los estatutos del consorcio son aprobados por todas y cada una de las entidades consorciadas, de conformidad con el procedimiento y los requisitos establecidos por la normativa respectiva.*
- d) Los estatutos del consorcio se publican en el diario o boletín oficial que corresponda, en atención a las entidades consorciadas.*

e) El acto de constitución formal del consorcio se lleva a cabo mediante una reunión del máximo órgano de gobierno del consorcio.

2. La adhesión a un consorcio que ya esté constituido debe realizarse siguiendo el mismo procedimiento que establecen las letras a), b), c) y d) del apartado 1.

3. En el caso de la Administración de la Generalidad y de los organismos y entidades públicas que dependen de esta o están vinculados a la misma, el expediente de constitución o adhesión a un consorcio debe contener los antecedentes, la memoria justificativa, el informe jurídico y la memoria económica con la concreción de las aportaciones de los miembros del consorcio y, si procede, las reglas de actualización del consorcio.”

A més, els articles 313 i 322 del Decret 179/1995, Reglament d'Obres, Activitats i Serveis dels Ens Locals (ROAS), disposen:

Article 313: “313.1 Els consorcis es constitueixen per l’acord dels òrgans competents dels ens locals, de les administracions i dels altres membres que els integren, o per adhesió posterior, segons el que estableixin la legislació aplicable i els estatuts que els regulen.

313.2 L’acord dels ens locals per crear, adherir-se, modificar, separar-se o dissoldre els consorcis, com també per aprovar i modificar els estatuts, s’ha d’adoptar amb el vot favorable de la majoria absoluta de membres de la corporació.

313.3 L’acord esmentat juntament amb els estatuts s’han de sotmetre a informació pública pel termini de trenta dies, en la forma que estableix l’article 160 d’aquest Reglament.

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

313.5 Els acords dels membres del consorci, juntament amb els estatuts, s’han de trametre a la Direcció General d’Administració Local per a la inscripció del consorci a la secció complementària corresponent del Registre dels ens locals de Catalunya, la qual s’ha de produir en el termini de trenta dies a comptar de la recepció.

313.6 Quan es consideri que els estatuts aprovats pels ens locals infringeixen l’ordenament jurídic, la Direcció General, dins de l’esmentat termini, ha de

formular el requeriment a què es refereix l'article 165.2 de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, en relació amb l'article 65 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, i, si s'escau, interposar el recurs contenciós administratiu."

Article 322: *"La modificació dels estatuts del consorci, amb l'acord previ del seu òrgan superior de govern, ha de ser ratificada pels ens, les administracions i altres entitats consorciades i acordada amb les mateixes formalitats que per a l'aprovació."*

Aquest marc normatiu determina com el model català es caracteritza per un procediment de creació altament formalitzat, seqüenciat i basat en el consens, amb exigències com la majoria absoluta, informació pública i control registral. Això garanteix seguretat jurídica, però introdueix un elevat risc de bloqueig institucional i una clara manca d'agilitat o major dificultat en la seva creació, que certament no és àgil.

B.4.) Funcionament i règim jurídic

L'article 270 del Decret Legislatiu 2/2003, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, determina:

"1. A los consorcios que tienen por objeto la cooperación entre las administraciones públicas, les son aplicables, en todos los casos, las normas que regulan las relaciones interadministrativas.

2. El consorcio puede utilizar cualquiera de las formas de gestión del servicio establecidas por la legislación de régimen local.

3. Los consorcios en los que la participación pública sea mayoritaria, adjudicarán sus contratos de acuerdo con lo que establece la legislación de contratos de las administraciones públicas."

Així mateix, els articles 314 i 318 del Decret 179/1995, Reglament d'Obres, Activitats i Serveis dels Ens Locals (ROAS), disposen:

Article 314: *"314.1 Als consorcis que tinguin per objecte la cooperació entre diferents administracions públiques, els són aplicables, en tot cas, les normes reguladores de les relacions interadministratives.*

314.2 El consorci pot utilitzar qualsevol de les formes de gestió de serveis que preveu la llei."

Article 318: *“318.1 Les normes sobre el funcionament dels òrgans del consorci local s’han d’ajustar a la normativa dels ens locals en tot el que sigui aplicable, sens perjudici de les peculiaritats fixades en els estatuts.*

318.2 Els acords i les resolucions d’aquests òrgans dels consorcis poden ser impugnats en via administrativa i jurisdiccional de conformitat amb el que preveu la legislació de règim local i general.”

Aquests preceptes evidencien la plena integració del consorci en el sistema de relacions interadministratives i en el dret públic, tot i la seva flexibilitat en les formes de gestió. En tot cas, aquesta flexibilitat queda sempre sotmesa als principis de legalitat, control i impugnabilitat.

B.5.) Règim econòmic, patrimonial i de gestió

L’article 319 del Decret 179/1995, Reglament d’Obres, Activitats i Serveis dels Ens Locals (ROAS), estableix:

“La hisenda dels consorcis locals està constituïda pels recursos que els confereix la Llei reguladora de les hisendes locals i per les aportacions dels ens, les administracions i altres membres consorciats, de la manera i en la quantia que estableixen els estatuts.”

Així mateix, l’article 320 del Reglament anterior, disposa:

“320.1 El consorci local ha de desenvolupar l’actuació de conformitat amb un programa d’activitats, la vigència del qual s’estén al període que s’assenyali en els estatuts.

320.2 S’ha d’aprovar un pressupost anual d’explotació i d’inversions, i quan gestioni serveis públics locals, s’haurà d’ajustar al que estableix la legislació de règim local.

320.3 El règim de comptabilitat, aprovació i rendició de comptes serà el de comptabilitat pública i s’ha d’adaptar a la mateixa normativa de règim local i general.

320.4 El consorci pot assumir la recaptació unificada dels recursos que hagin establert els ens consorciats.”

Finalment, l’article 321 també del Reglament anterior, posa de relleu que:

“321.1 Els béns de domini públic i els patrimonials que els ens associats adscriguin al consorci per al compliment dels fins d’aquest conserven la qualificació originària.

321.2 El consorci té sobre les obres, els béns i les instal·lacions cedides pels seus membres unes facultats de disposició limitades a les finalitats estatutàries.”

Aquest règim econòmic i patrimonial confirma una dependència estructural del sector públic, tant en el finançament com en la gestió pressupostària i comptable. Això reforça el control i la transparència, però limita la seva autonomia financera i capacitat d’actuació flexible.

B.6.) Dinàmica institucional: separació i dissolució

L’article 323 del Decret 179/1995, Reglament d’Obres, Activitats i Serveis dels Ens Locals (ROAS), estableix:

“Qualsevol ens consorciat pot separar-se del consorci sempre que compleixi les condicions següents:

- a) Formular el preavis en el termini que assenyalin els estatuts.*
- b) Estar al corrent en el compliment de les obligacions i compromisos anteriors i garantir el compliment dels que hi hagi pendants.”*

Finalment, l’article 324 del mateix Reglament, disposa:

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

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

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

Tot i que es preveuen mecanismes de sortida (separació) i extinció (dissolució) — regulats, entre d'altres, a l'article 324 del ROAS—, aquests poden comportar, en determinats supòsits, que la sortida d'un o diversos membres acabi compromentent la continuïtat de l'ens, generant una certa volatilitat institucional. Aquesta situació és especialment rellevant en estructures de cooperació de caràcter més instrumental, en què la vinculació entre els participants és més flexible. No obstant això, aquesta volatilitat pot ser mitigada mitjançant una adequada configuració estatutària, establint requisits reforçats o limitacions a la separació que contribueixin a garantir l'estabilitat i continuïtat del projecte col·lectiu.

B.7.) Limitacions específiques del model català

L'article 315 Decret 179/1995, Reglament d'Obres, Activitats i Serveis dels Ens Locals (ROAS), afirma que:

“Els municipis no poden participar en els consorcis en què intervinguin comarques diferents a la qual pertanyin, si l'objecte del consorci és coincident amb una activitat o un servei declarat d'interès comarcal en el programa d'actuació de la comarca respectiva, llevat que el conseller de Governació ho autoritzi si es demostra objectivament la necessitat o la conveniència de la participació.”

Aquesta previsió introdueix una limitació territorial rellevant, que pot condicionar la viabilitat de consorcis amb vocació supramunicipal o supracomarcal, especialment en projectes que requereixen una governança flexible i transversal.

C) Normativa sectorial: especial referència a l'àmbit urbanístic

A diferència de la regulació general analitzada anteriorment, la normativa sectorial no defineix el règim jurídic del consorci, sinó que n'intensifica les seves funcions en àmbits materials específics.

És així com, en determinats sectors, la figura del consorci adquireix una rellevància especial, com és el cas de l'àmbit urbanístic, regulat pel Decret Legislatiu 1/2010, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei d'Urbanisme de Catalunya.

L'article 14.3 estableix:

“Las administraciones con competencias urbanísticas, en virtud de los principios de colaboración y coordinación, y de la potestad organizadora que les corresponde, pueden, en este ámbito, constituir gerencias, consorcios y

mancomunidades, delegar competencias y utilizar cualquier otra fórmula de gestión directa o indirecta admitida legalmente.”

Per la seva banda, l'article 22.1 posa de relleu:

“El Instituto Catalán del Suelo es una entidad urbanística especial de la Generalidad. También son entidades urbanísticas especiales los consorcios urbanísticos, las mancomunidades en materia urbanística, las entidades públicas empresariales locales y las sociedades de capital íntegramente público de carácter local, si lo determinan sus estatutos.”

Finalment, l'article 23.2 regula:

“Las entidades urbanísticas especiales, si operan como administración actuante, pueden formular cualquier figura de planeamiento urbanístico, formular, tramitar y aprobar definitivamente los instrumentos de gestión correspondientes y también, en el caso de los consorcios y las mancomunidades en materia urbanística, si lo determinan sus estatutos, tramitar las figuras de planeamiento por atribución de los correspondientes municipios y en función de las competencias municipales atribuidas.”

Aquest conjunt de preceptes posa de manifest que, en l'àmbit urbanístic, el consorci adquireix una dimensió especialment intensa des del punt de vista funcional, arribant a configurar-se com una autèntica estructura d'exercici de potestats públiques. No només es reconeix la seva utilitat com a instrument de cooperació (art. 14.3), sinó que se li atribueix la condició d'entitat urbanística especial (art. 22.1), fet que li permet, en determinades circumstàncies, actuar com a Administració actuant amb capacitat per intervenir en totes les fases del cicle urbanístic — planejament, gestió i execució— (art. 23).

Aquesta regulació evidencia que el consorci pot assolir un nivell d'operativitat molt elevat, fins al punt d'assumir funcions nuclears pròpies de l'Administració pública, si bé sempre condicionat a la previsió estatutària i al marc competencial de les administracions participants.

En definitiva, el règim jurídic dels consorcis es configura com un model multinivell, densament regulat i fortament condicionat pel dret públic, en el qual la flexibilitat organitzativa pròpia de la figura conviu amb importants límits derivats del control administratiu, la dependència financera i la necessitat de consens institucional. Aquesta tensió entre flexibilitat i rigidesa constitueix, en última instància, l'element definidor del model consorcial contemporani.

V.4.3. Posició del consorci dins del sistema de cooperació interadministrativa

Una vegada contextualitzat el marc normatiu del consorci, podem destacar que el consorci s'inscriu dins del sistema de cooperació interadministrativa del dret públic com una fórmula institucional destinada a articular relacions de col·laboració estables entre administracions públiques en l'exercici de competències concurrents.

D'acord amb l'article 57 de la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local, aquesta cooperació pot canalitzar-se mitjançant diversos instruments, entre els quals destaquen els convenis i els consorcis. Aquesta previsió no respon a una lògica d'alternativitat neutra, sinó a una diferenciació funcional basada en el grau d'integració organitzativa que comporta cada figura.¹¹

El conveni es configura com un instrument de cooperació externa, basat en acords entre administracions que conserven la seva autonomia operativa i actuen de manera coordinada. En canvi, el consorci implica la creació d'una entitat diferenciada, amb personalitat jurídica pròpia, que assumeix la gestió conjunta d'activitats d'interès comú a través d'una estructura estable.

Aquesta diferència determina un canvi qualitatiu en la intensitat de la cooperació: mentre que el conveni articula relacions de coordinació, el consorci introdueix un model d'actuació compartida mitjançant una organització pròpia.

No obstant això, la utilització del consorci no és discrecional. El mateix article 57.3 LBRL estableix que la seva constitució només és procedent quan la cooperació no es pugui articular mitjançant un conveni i sempre que permeti una assignació més eficient dels recursos públics. Aquest requisit introdueix un veritable judici de necessitat i eficiència, que condiciona jurídicament l'elecció d'aquesta figura:

“3. La constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquélla permita una asignación más eficiente de los recursos económicos. En todo caso, habrá de verificarse que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la Entidad Local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos”

¹¹ García Rubio, F. G. R. (2015). Los consorcios locales en el proyecto de Ley de Regimen Juridico del sector Público. Reflexiones necesarias. *Documentación Administrativa*, 2(291), 105-121.

En conseqüència, el consorci es configura com un instrument de caràcter subsidiari i reforçat, reservat per a aquells supòsits en què es requereix una estructura estable, capacitat operativa pròpia i continuïtat en la gestió.

Des d'una perspectiva sistemàtica, aquesta configuració situa el consorci en una posició intermèdia dins del sistema de cooperació interadministrativa. D'una banda, supera les limitacions dels convenis, especialment pel que fa a la manca d'estructura organitzativa i de capacitat de gestió continuada. De l'altra, no esdevé una entitat amb competències pròpies, ja que actua dins del marc competencial de les administracions participants.

Aquesta posició intermèdia explica tant la seva utilitat com els seus límits. Permet articular projectes que exigeixen estabilitat i gestió integrada, però al mateix temps introdueix una estructura formalitzada i sotmesa a control administratiu que condiciona la seva operativitat.

En el context del present dictamen, relatiu a la creació d'una Agència per al Desenvolupament i la Competitivitat del Camp de Tarragona, el consorci pot constituir una via adequada per establir un marc de cooperació estable entre administracions. Tanmateix, la seva utilització exigeix acreditar que aquesta fórmula resulta més eficient que altres alternatives i valorar si el nivell d'integració institucional que comporta és coherent amb les necessitats del projecte.

En definitiva, el consorci es configura com un instrument de cooperació institucional avançada, jurídicament condicionat i funcionalment exigent, la idoneïtat del qual depèn de la concurrència efectiva de criteris de necessitat, eficiència i adequació organitzativa.

V.4.4. Procediment de creació i constitució del consorci

La constitució d'un consorci no pot ser entesa com una simple decisió organitzativa de les administracions participants, sinó com un procediment jurídic de notable complexitat, sotmès a una densa xarxa de requisits formals i materials que responen als principis de legalitat, eficiència, estabilitat pressupostària i control del sector públic.

Des d'aquesta perspectiva, el primer element estructural del procediment és la seva naturalesa constitutiva basada en el conveni interadministratiu. D'acord amb l'article 123.1 de la LRJSP:

“Los consorcios se crearán mediante convenio suscrito por las Administraciones, organismos públicos o entidades participantes.”

Aquesta previsió posa de manifest que el consorci no neix per disposició normativa directa, sinó a través d'un acord jurídic complex que articula la voluntat concurrent de diverses administracions. Tanmateix, aquesta naturalesa pactada no implica flexibilitat real, ja que el

mateix precepte exigeix que el conveni incorpori els estatuts, un pla d'actuació i una projecció pressupostària, la qual cosa obliga a definir ex ante tots els elements essencials de l'organització i funcionament de l'ens.

En aquest sentit, tal com assenyala la doctrina, especialment Santamaría Pastor¹², la regulació del sector públic institucional respon a un model fortament predeterminat, en què els elements essencials de l'ens es defineixen des del moment de la seva creació. Això implica que el consorci neix amb una configuració pràcticament tancada, amb una capacitat limitada d'adaptació posterior. En conseqüència, no es tracta d'un instrument flexible de cooperació, sinó d'una estructura jurídica estable i intensament regulada.

Aquesta rigidesa es veu reforçada en l'àmbit autonòmic català, on l'article 115 de la Llei 26/2010, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya estableix un procediment seqüencial que incrementa la complexitat operativa de la seva constitució. En primer lloc, cada administració participant ha d'adoptar de manera individual l'acord d'inici del procediment, la qual cosa implica que el procés es construeix a partir d'una suma de voluntats institucionals que han de convergir progressivament, amb el consegüent risc de descoordinació.

Posteriorment, el projecte d'estatuts s'ha de sotmetre a tràmit d'audiència i informació pública, introduint mecanismes de participació i control extern que, tot i reforçar les garanties procedimentals, poden generar dilacions i incerteses. A continuació, els estatuts han de ser aprovats per totes les entitats consorciades, configurant-se així una exigència d'unanimitat funcional que pot convertir qualsevol discrepància en un obstacle determinant per a la culminació del procediment.

El procés es completa amb la publicació oficial i amb l'acte formal de constitució, moment en què el consorci adquireix personalitat jurídica plena. No obstant això, el veritable element condicionant no es troba únicament en la complexitat formal del procediment, sinó en els requisits materials que en determinen la legitimitat.

En aquest sentit, tal i com ja hem comentat anteriorment, l'article 57.3 de la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local estableix que:

“3. La constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquélla permita una asignación más eficiente de los recursos económicos. En todo caso, habrá de verificarse que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la

¹² Santamaría Pastor, J. A. S. P. (2009). *PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL*. (Vol. 2). Iustel, pàrgs. 14 i següents.

Hacienda de la Entidad Local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos“

Aquest precepte introdueix un veritable judici de necessitat i eficiència que condiciona jurídicament la decisió de crear un consorci.

A més, aquesta exigència es complementa amb la necessitat de garantir la sostenibilitat financera del projecte, en coherència amb els principis de disciplina pressupostària. Això implica l'elaboració de memòries econòmiques rigoroses i la submissió del projecte a mecanismes de control previ, especialment intensos en el cas de l'ordenament català, on es requereixen documents com la memòria justificativa, l'informe jurídic i la memòria econòmica i que a analitzarem més endavant.

En el context del present dictamen, aquesta tensió esdevé especialment rellevant. La creació d'una Agència per al Desenvolupament i la Competitivitat del Camp de Tarragona requereix una estructura institucional capaç d'operar amb rapidesa, flexibilitat i capacitat d'adaptació a entorns econòmics dinàmics. En aquest escenari, el procediment de constitució del consorci, caracteritzat per la seva complexitat, la necessitat d'acords successius i el risc de bloqueig institucional, pot esdevenir un factor limitant de primer ordre.

En conseqüència, es pot afirmar que el consorci constitueix una figura jurídicament garantista però estructuralment rígida en la seva fase de creació, la qual cosa pot comprometre la seva idoneïtat en projectes que requereixen una implementació àgil i una elevada capacitat de resposta institucional.

V.4.5. Règim de personal

El règim de personal dels consorcis constitueix un dels elements més restrictius i, alhora, més determinants de la seva configuració jurídica, en la mesura que condiciona directament la seva capacitat operativa i el seu potencial real d'actuació. Lluny de configurar-se com un sistema flexible de gestió de recursos humans, el model establert per la normativa vigent respon a una lògica de control i homogeneïtzació pròpia del sector públic administratiu.

En aquest sentit, l'article 121 de la LRJSP, estableix que:

“El personal al servicio de los consorcios podrá ser funcionario o laboral y habrá de proceder de las Administraciones participantes, en cuyo caso su régimen jurídico será el de la Administración Pública de adscripción y sus retribuciones en ningún caso podrán superar las establecidas para puestos de trabajo equivalentes en aquella.”

Aquesta previsió introdueix una limitació estructural clara: el consorci no disposa, amb caràcter general, de llibertat per contractar personal propi en el mercat laboral, sinó que ha de nodrir-se de recursos humans provinents de les administracions que en formen part. En conseqüència, la capacitat del consorci per configurar equips tècnics propis queda fortament condicionada, tant en termes quantitius com qualitatius.

Aquesta mateixa configuració ha estat objecte de crítica per part de la doctrina, que assenyala que la rigidesa en la gestió dels recursos humans constitueix un dels principals límits dels ens instrumentals de dret públic, especialment en entorns que requereixen especialització i adaptabilitat (García Rubio, 2015¹³).

La norma preveu, tanmateix, una excepció a aquest principi general, en establir que:

“Excepcionalmente, cuando no resulte posible contar con personal procedente de las Administraciones participantes en el consorcio en atención a la singularidad de las funciones a desempeñar o cuando, tras un anuncio público de convocatoria para la cobertura de un puesto de trabajo restringida a las administraciones consorciadas, no fuera posible cubrir dicho puesto, el Ministerio de Hacienda y Función Pública, u órgano competente de la Administración a la que se adscriba el consorcio, podrá autorizar la contratación de personal por parte del consorcio para el ejercicio de dichas funciones, en los términos previstos en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.”

Aquesta possibilitat, però, es configura com un mecanisme extraordinari, sotmès a autorització prèvia i a una justificació rigorosa basada en la impossibilitat de cobrir les necessitats amb personal existent. Això comporta, en la pràctica, una aplicació restrictiva de l'excepció, generant un elevat grau d'incertesa jurídica sobre la seva viabilitat en cada cas concret.

A més, el règim jurídic del personal del consorci queda vinculat al de l'Administració pública d'adscripció, tant pel que fa a les condicions de treball com al règim retributiu, que en cap cas pot superar el dels llocs equivalents dins d'aquesta. Aquesta dependència reforça el caràcter subordinat del consorci i limita la seva capacitat per establir polítiques pròpies de recursos humans, incloent-hi incentius o estructures retributives adaptades a les necessitats específiques de l'organització.

Des d'una perspectiva funcional, aquest règim implica que el consorci opera, en gran mesura, amb recursos humans preexistents, la qual cosa pot ser adequada en supòsits de gestió

¹³ García Rubio, F. G. R. (2015). Los consorcios locales en el proyecto de Ley de Regimen Juridico del sector Público. Reflexiones necesarias. *Documentación Administrativa*, 2(291), 105-121.

ordinària de serveis públics, però esdevé clarament insuficient en contextos que requereixen perfils tècnics altament especialitzats o capacitat d'incorporació ràpida de talent.

En el context específic del present dictamen, aquesta limitació adquireix una rellevància crítica. La futura Agència per al Desenvolupament i la Competitivitat del Camp de Tarragona es configura com un projecte orientat a la innovació, la dinamització econòmica i la captació d'oportunitats estratègiques, àmbits en què resulta essencial disposar d'equips tècnics propis, especialitzats i amb capacitat d'adaptació immediata.

En aquest escenari, la impossibilitat pràctica de contractar lliurement personal, la dependència de les plantilles de les administracions participants i la rigidesa del règim retributiu constitueixen obstacles significatius per al correcte desenvolupament del projecte. En particular, aquesta configuració dificulta la incorporació de perfils professionals altament qualificats en àmbits com la innovació, la digitalització o l'estratègia econòmica, així com la creació d'una estructura tècnica pròpia amb identitat i cultura organitzativa diferenciada.

Aquestes limitacions no s'han d'interpretar únicament en clau quantitativa —és a dir, com una mera dificultat per incorporar més o menys personal—, sinó sobretot en clau qualitativa i organitzativa. El problema central del model consorcial no és només que restringeixi la contractació directa, sinó que dificulta la construcció d'una estructura de personal pròpia, estable i plenament dissenyada a partir de les necessitats específiques del projecte. Quan la regla general és que el personal hagi de procedir de les administracions participants, el consorci tendeix a operar amb recursos humans traslladats o compartits, més que no pas amb una plantilla originàriament pensada per a la seva missió institucional específica.

Aquest element adquireix una especial rellevància quan el projecte requereix perfils transversals, interdisciplinaris i altament especialitzats, com és el cas d'una agència orientada al desenvolupament econòmic, la competitivitat territorial, la captació de fons i la innovació. En aquests entorns, la necessitat en la definició de llocs, la capacitat d'atreure perfils específics i la possibilitat de construir una cultura organitzativa pròpia no són aspectes accessoris, sinó condicions materials de viabilitat.

Per contrast, en una mancomunitat la qüestió del personal també resta plenament sotmesa al dret públic i als límits generals del sector públic local, però s'inscriu en una lògica institucional diferent: no en la dependència d'una administració d'adscripció, sinó en l'autonomia organitzativa d'una entitat local pròpia. Això no elimina les restriccions públiques generals, però sí que situa la definició de l'estructura de personal dins d'un marc de decisió col·lectiva dels municipis integrants, més coherent amb una governança compartida i amb una identitat institucional pròpia. Aquest és un matís important: la diferència no és tant d'existència formal de personal propi, sinó de marc institucional de configuració i control del personal.

En conseqüència, el règim de personal es configura com un dels principals factors limitants de la figura del consorci en el cas analitzat, en la mesura que compromet de manera directa la seva capacitat per operar com una veritable estructura dinàmica i innovadora.

V.4.6. Règim econòmic i financer

Aquesta limitació en la gestió dels recursos humans es veu reforçada pel règim econòmic i financer dels consorcis que constitueix un dels elements centrals per entendre la seva veritable naturalesa operativa, en la mesura que determina el grau real d'autonomia de què disposen aquestes entitats en la gestió dels recursos i en la presa de decisions estratègiques. Lluny de configurar-se com un sistema flexible de gestió econòmica, el model vigent es caracteritza per una forta dependència de l'Administració pública d'adscripció, la qual cosa condiona de manera decisiva el seu funcionament.

Aquesta configuració té el seu fonament normatiu principal a l'article 122.1 de la LRJSP que estableix:

“Los consorcios estarán sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control de la Administración Pública a la que estén adscritos, sin perjuicio de su sujeción a lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.”

Aquesta previsió no és merament formal, sinó que implica la plena integració del consorci dins del sistema econòmic del sector públic, amb totes les conseqüències que això comporta en termes de control, limitació i subordinació.

En primer lloc, el consorci s'integra en els pressupostos de l'Administració d'adscripció, la qual cosa implica que la seva activitat econòmica queda sotmesa als cicles pressupostaris públics i a les corresponents limitacions en matèria de despesa. Això comporta que no pugui executar actuacions fora del marc pressupostari prèviament aprovat, restringint així la seva capacitat de resposta immediata davant oportunitats o necessitats sobrevingudes.

En segon lloc, el règim de control econòmic-financer es caracteritza per la seva intensitat, en la mesura que el consorci queda sotmès als mecanismes de control intern de l'Administració d'adscripció, així com a l'obligació de sotmetre els seus comptes a auditories periòdiques. Aquest sistema garanteix un elevat nivell de transparència i fiscalització, però al mateix temps introdueix càrregues procedimentals que poden afectar l'agilitat en la gestió.

En tercer lloc, la seva activitat econòmica es regeix per les normes de comptabilitat pública, fet que reforça la seva naturalesa administrativa i limita la possibilitat d'aplicar criteris de gestió més flexibles propis de l'àmbit privat.

Pel que fa a les fonts de finançament, aquestes es basen fonamentalment en les aportacions de les administracions consorciades, a les quals poden afegir-se subvencions públiques i, en menor mesura, ingressos propis derivats de la seva activitat. No obstant això, aquests darrers tenen un pes generalment limitat, la qual cosa reforça la dependència estructural del consorci respecte del finançament públic.

Des d'una perspectiva doctrinal, aquesta configuració respon a la voluntat del legislador de mantenir els ens instrumentals dins de l'òrbita de control del sector públic, evitant desviacions financeres i garantint el compliment dels principis d'estabilitat pressupostària, tanmateix, aquesta mateixa lògica ha estat objecte de crítica per part de la doctrina, que assenyalava que la integració plena en el sistema pressupostari públic redueix de manera significativa la capacitat d'autonomia econòmica d'aquestes entitats (García Rubio, 2015¹⁴).

Les conseqüències jurídiques d'aquest model són clares: el consorci no disposa d'una autonomia econòmica real, ja que la seva capacitat de despesa, inversió i planificació financera es troba condicionada per les decisions i els mecanismes de control de l'Administració d'adscripció. Això implica, entre altres aspectes, la impossibilitat de realitzar despeses no previstes pressupostàriament, així com una limitada capacitat d'adaptació a escenaris econòmics canviants.

En el context del present dictamen, aquesta configuració econòmica resulta especialment significativa. La futura Agència per al Desenvolupament i la Competitivitat del Camp de Tarragona requereix un model de gestió capaç de captar recursos, reaccionar amb autonomia pròpia davant oportunitats econòmiques i dissenyar les seves pròpies estratègies davant entorns altament dinàmics.

En aquest escenari, la rigidesa i dependència del règim econòmic dels consorcis esdevé un factor limitant de primer ordre. La dependència pressupostària, la intensitat dels mecanismes de control i la limitada capacitat de generar i gestionar recursos propis dificulten la implementació d'un model d'actuació àgil i orientat a resultats.

Cal afegir, a més, que la dependència econòmica del consorci no es limita al fet de finançar-se principalment amb aportacions públiques, sinó que es projecta sobre la pròpia arquitectura de control pressupostari i comptable. L'article 122 LRJSP no sols sotmet el consorci al règim de pressupostari, comptabilitat i control de l'Administració d'adscripció, sinó que estableix expressament que el consorci ha de formar part dels seus pressupostos i integrar-se en el seu compte general. Aquesta dada és jurídicament molt significativa, perquè posa de manifest que, fins i tot tenint pressupost propi i comptabilitat pròpia, el consorci no desplega la seva

¹⁴ García Rubio, F. G. R. (2015). Los consorcios locales en el proyecto de Ley de Regimen Juridico del sector Público. Reflexiones necesarias. *Documentación Administrativa*, 2(291), 105-121.

activitat econòmica en un espai plenament autònom, sinó en un marc de dependència estructural respecte de l'Administració a la qual s'adscriu.

Això reforça la idea que la seva autonomia econòmica és, en realitat, funcionalment limitada. El consorci pot gestionar recursos propis, però no escapa del cicle pressupostari, del control intern ni de la lògica de disciplina financera de l'Administració d'adscripció. Per tant, la seva capacitat per reaccionar amb rapidesa, redefinir prioritats econòmiques o adoptar decisions estratègiques amb una certa immediatesa queda sotmesa a una trama de condicionants que, si bé garanteixen legalitat i control, redueixen l'agilitat.

En canvi, en la mancomunitat també hi ha pressupost propi, control públic intens i sotmetiment a l'estabilitat pressupostària, però aquests elements s'articulen des de la posició d'una entitat local de base municipal i de control col·lectiu. La diferència no és, doncs, l'existència o no de control —que en ambdós casos existeix—, sinó qui l'exerceix, des d'on s'exerceix i en quin marc institucional s'insereix. En el consorci, el control econòmic apareix estructuralment vinculat a una administració de referència; en la mancomunitat, el control econòmic resta integrat en la pròpia entitat local i en la lògica de corresponsabilitat dels municipis que la componen.

V.4.7. Conclusió

En definitiva, l'anàlisi conjunta de la naturalesa jurídica del consorci, del seu règim d'adscripció, del model de governança estatutària, de les limitacions en matèria de personal, del seu règim econòmic i financer i del procediment exigent de creació i modificació, permet concloure que ens trobem davant d'una figura jurídicament robusta, intensament garantista i plenament coherent amb el dret públic, però alhora marcada per una forta dependència organitzativa i financera, una governança potencialment desequilibrada i una limitada capacitat d'autonomia real.

Aquesta configuració no fa del consorci una figura inadequada en termes absoluts; de fet, continua essent una fórmula especialment útil per a la cooperació funcional, per a la gestió integrada de serveis o per a projectes interadministratius d'objecte específic. Tanmateix, precisament perquè la seva lògica és instrumental, i perquè el seu funcionament pivota sobre l'adscripció, el control i la delimitació estatutària de finalitats concretes, la seva adequació disminueix quan el que es pretén és construir una estructura estable de governança supramunicipal, amb pluralitat d'objectius, base territorial definida, control col·lectiu efectiu dels municipis i vocació d'evolució institucional.

Des d'aquesta perspectiva, i sense negar la viabilitat abstracta del consorci, el model analitzat presenta una tensió evident amb les necessitats materials del projecte d'Agència per al Desenvolupament i la Competitivitat del Camp de Tarragona. El projecte no sembla requerir

només un instrument de cooperació funcional, sinó una estructura capaç d'aglutinar de manera estable municipis que comparteixen un espai territorial, una agenda estratègica i una voluntat de governança comuna. En aquest punt, la comparació amb la mancomunitat esdevé especialment significativa: allà on el consorci expressa sobretot cooperació instrumental, la mancomunitat expressa cooperació supramunicipal estructurada; allà on el consorci resta travessat per la lògica de l'adscripció, la mancomunitat s'ordena sobre la base de la participació col·lectiva dels municipis; i allà on el consorci pot resultar útil per a objectius funcionals delimitats, la mancomunitat es mostra més coherent amb un projecte de vocació supramunicipal estable i transversal.

Com ja hem avançat, quan el projecte presenta una clara vocació d'esdevenir un embrió d'organització territorial més estructurada, amb lideratge municipal i continuïtat en el temps, la naturalesa funcional i dependent del consorci pot no oferir el marc més idoni per a aquesta evolució, en la mesura que no respon a una lògica pròpiament supramunicipal de base territorial, sinó a una fórmula de cooperació orientada principalment a la gestió d'interessos comuns.

Aquesta naturalesa pot generar certes tensions quan el projecte no es limita a la prestació o gestió d'activitats, sinó que aspira a consolidar un espai institucional de cooperació municipal amb vocació de continuïtat, identitat pròpia i projecció territorial. En aquests casos, el consorci pot resultar menys adequat com a suport d'un model que pretén estructurar de manera progressiva una governança de base municipal, amb capacitat d'evolució cap a formes més intenses d'articulació territorial, com podria ser, eventualment, una àrea metropolitana.

En definitiva, la idoneïtat de la figura jurídica no pot valorar-se únicament en termes de capacitat funcional immediata, sinó també en relació amb el model de governança territorial que es pretén construir. Quan l'objectiu transcendeix la mera gestió conjunta d'activitats i s'orienta cap a la configuració d'un espai estable de cooperació municipal, amb identitat pròpia, continuïtat institucional i eventual capacitat d'evolució cap a formes més estructurades d'articulació territorial, resulta necessari optar per instruments que reforcin aquesta lògica de base municipal. En aquest context, el caràcter funcional, instrumental i potencialment dependent del consorci pot limitar aquesta projecció, mentre que altres fórmules permeten consolidar amb més coherència un model de governança arrelat en els municipis i orientat a la seva evolució futura.

V.5. RÈGIM JURÍDIC DE LA MANCOMUNITAT

Les mancomunitats de municipis constitueixen una figura clàssica i consolidada dins del dret local espanyol, amb una regulació bàsica establerta principalment a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local, així com al Text Refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local (Reial Decret Legislatiu 781/1986). Es configuren com una resposta institucional a les limitacions estructurals que afecten una part significativa dels municipis, especialment aquells de menor dimensió, per a l'exercici efectiu de les seves competències.

Des d'un punt de vista normatiu, l'article 44.1 de la LBRL reconeix expressament el dret dels municipis a associar-se en mancomunitats per a l'execució en comú d'obres i serveis determinats de la seva competència, configurant així aquesta figura com una manifestació directa de la potestat d'autoorganització local:

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

Aquesta previsió es complementa amb el reconeixement de les mancomunitats com a entitats locals en l'article 3.2.c) de la mateixa norma, la qual cosa implica la seva integració plena dins del sistema institucional local i la seva submissió al règim jurídic propi de les administracions públiques territorials:

“2. Gozan, asimismo, de la condición de Entidades Locales:

a) Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.

b) Las Áreas Metropolitanas.

c) Las Mancomunidades de Municipios.”

Aquesta doble dimensió —com a instrument de cooperació i com a entitat local pròpia— determina el seu règim jurídic, caracteritzat per una combinació de base associativa voluntària i configuració institucional pública. En efecte, les mancomunitats no són simples mecanismes de col·laboració puntual, sinó entitats dotades de personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'actuació per al compliment dels seus fins, tal com estableix l'article 44.2 LBRL:

“2. Las mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios. Los Estatutos

han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento.

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

Pel que fa al seu règim de funcionament, aquest es fonamenta essencialment en els seus estatuts, que constitueixen la norma interna bàsica de l'entitat. Aquests han de determinar elements essencials com l'àmbit territorial, les competències assumides, els òrgans de govern, els recursos econòmics i el règim de funcionament. La seva aprovació exigeix un procediment reforçat, amb participació de tots els municipis implicats, intervenció de les diputacions provincials i aprovació per majoria absoluta dels plens municipals, la qual cosa evidencia el seu elevat nivell de legitimitat institucional .

En relació amb el seu àmbit competencial, la normativa estableix un límit clar: les mancomunitats només poden actuar dins de l'esfera de les competències municipals, sense poder assumir la totalitat de les mateixes. Aquesta limitació, prevista al Text Refós de Règim Local, respon a la necessitat de preservar la identitat i autonomia dels municipis integrants, evitant una substitució completa de les seves funcions. Així mateix, després de la reforma operada per la Llei 27/2013, es reforça el caràcter finalista de la figura, exigint que la seva activitat es vinculi estrictament a la prestació de serveis i execució d'obres necessàries per a l'exercici de les competències municipals previstes als articles 25 i 26 LBRL .

Des del punt de vista organitzatiu, les mancomunitats es regeixen pel principi de representativitat municipal, en tant que els seus òrgans de govern han d'estar integrats per representants dels ajuntaments mancomunats. Aquesta configuració garanteix una governança basada en la cooperació horitzontal i evita l'existència d'una administració dominant, a diferència del que succeeix en altres figures del sector públic institucional.

En l'àmbit econòmic i patrimonial, disposen de recursos propis, fonamentalment procedents de les aportacions dels municipis integrants, així com d'altres ingressos previstos legalment. La seva autonomia financera, encara que limitada, resulta essencial per garantir la seva capacitat operativa i la sostenibilitat de les activitats que desenvolupen.

Finalment, el règim jurídic de les mancomunitats es completa amb les previsions relatives a la seva modificació i dissolució, que exigeixen procediments anàlegs als de la seva constitució i comporten, en tot cas, la subrogació dels municipis en els drets i obligacions de l'entitat extingida, així com la integració del seu personal, assegurant la continuïtat de l'activitat administrativa .

En definitiva, el règim jurídic de les mancomunitats posa de manifest una figura institucional que, tot i la seva base voluntària, presenta una elevada densitat normativa i una clara vocació

d'estabilitat, situant-se en una posició intermèdia entre la cooperació interadministrativa flexible i les estructures territorials pròpiament dites.

V.5.1. Naturalesa jurídica i funció institucional de la mancomunitat

Les mancomunitats de municipis es configuren com una de les expressions més genuïnes de la cooperació intermunicipal dins del dret públic, però la seva naturalesa jurídica no pot reduir-se a aquesta dimensió funcional. Al contrari, ens trobem davant d'una institució amb una doble projecció: d'una banda, com a mecanisme de col·laboració voluntària entre municipis; i, de l'altra, com a entitat local amb identitat pròpia dins de l'ordenament jurídic.

Des d'una perspectiva conceptual, la doctrina clàssica ha definit les mancomunitats com el resultat de la unió de diversos municipis per a la realització conjunta de fins de la seva competència, destacant el seu caràcter associatiu i la seva orientació a la gestió compartida de serveis.¹⁵ Aquesta definició posa de relleu dos elements essencials: la voluntarietat en la seva constitució i la finalitat funcional vinculada a les competències municipals.

Ara bé, aquesta aproximació resulta insuficient si no s'integra amb la seva configuració normativa actual. Tal com s'ha exposat, les mancomunitats són reconegudes legalment com a entitats locals, la qual cosa implica que no són meres estructures instrumentals, sinó autèntics subjectes de dret públic amb capacitat d'actuació pròpia. Aquesta qualificació les diferencia clarament d'altres fórmules de cooperació, com els convenis administratius, i les aproxima a figures de caràcter territorial, encara que sense arribar a assolir plenament aquesta condició.

En aquest sentit, la seva naturalesa jurídica es caracteritza per ser associativa, voluntària i funcionalment orientada, però al mateix temps institucionalitzada. No es tracta, per tant, d'una simple agregació de municipis, sinó de la creació d'una nova entitat amb personalitat diferenciada, destinada a gestionar interessos comuns de manera estable.¹⁶

La funció institucional de les mancomunitats es comprèn plenament si s'atén a la seva justificació material. La doctrina ha posat reiteradament de manifest que aquestes entitats responen a la insuficiència estructural de molts municipis per a prestar serveis de manera individual, especialment en contextos de fragmentació territorial i limitació de recursos. Així, ja des de la doctrina clàssica s'assenyala que molts ajuntaments no poden ni tan sols garantir

¹⁵ Hernández Ruíz, R. H. R. (1946). *Las mancomunidades municipales: Notas para el estudio de su objeto y eficacia*. Instituto Nacional de la Administración Pública, 27, 1.

¹⁶ Toscano Gil, F. T. G. (2025). *Las mancomunidades de municipios de interés autonómico* [Universidad Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla]. https://doi.org/10.37417/ADM/18-2024_1.02

els serveis mínims, la qual cosa obliga a recórrer a fórmules de cooperació intermunicipal per superar aquestes limitacions¹⁷.

En aquesta línia, diferents autors han destacat que la mancomunitat permet assolir economies d'escala, reduir costos i millorar la qualitat dels serveis públics, especialment en àmbits com el subministrament d'aigua, el transport o la protecció civil. La seva utilitat no es limita, per tant, a una mera coordinació, sinó que es projecta com un instrument de racionalització i eficiència de l'acció pública local.¹⁸

Aquesta funció es veu reforçada en l'evolució contemporània de la figura, en què determinades legislacions autonòmiques han impulsat models de mancomunitats amb un major nivell d'integració funcional, assumint múltiples competències i vinculant-se a estructures territorials més àmplies. En aquests casos, tal com destaca la doctrina més recent, les mancomunitats poden arribar a actuar com a estructures intermèdies de vertebració territorial, aproximant-se a figures com la comarca o configurant-se com a etapes prèvies a aquesta¹⁹.

No obstant això, aquesta evolució planteja tensions rellevants des del punt de vista jurídic. D'una banda, la seva naturalesa voluntària i associativa limita la seva capacitat de configuració com a veritables entitats territorials; de l'altra, la intervenció de les comunitats autònomes en el seu règim jurídic pot incidir en l'autonomia local, condicionant la seva actuació i orientant-la cap a finalitats pròpies de les polítiques autonòmiques .

Així, les mancomunitats es situen en un espai jurídic intermedi, entre la cooperació interadministrativa i l'organització territorial, amb una naturalesa híbrida que constitueix, al mateix temps, la seva principal fortalesa i la seva principal limitació.

En definitiva, la seva funció institucional no es limita a facilitar la gestió conjunta de serveis, sinó que contribueix a articular el sistema local, permetent superar les disfuncions derivades de la fragmentació municipal i oferint una resposta flexible —encara que no exempta de límits— a les exigències d'eficiència, sostenibilitat i coordinació en l'acció pública.

¹⁷ Ruiz del Castillo, C. R. C. (1943). Estructura y función de las entidades locales. *Estudios Políticos*, VIII(16).

¹⁸ *La lucha contra la fragmentación municipal*, en E. Montoya Martín y S. Fernández Ramos (coord.), *Estudios sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local con motivo de su X aniversario*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2024, pp. 129-160 (pp. 154-155).

¹⁹ Membrado Tena, J. C .; Martín Cuba, J.; Fansa, G., y Hermosilla Pla, J.: «Ordenación territorial supramunicipal de tipo bottom-up y top-down en España: el caso valenciano», *BAGE. Boletín de la Asociación Española de Geografía*, núm. 96, 2023, pp 1-42 (pp. 21-24 y 32).

V.5.2. Normativa aplicable a la mancomunitat

El règim jurídic de les mancomunitats de municipis es configura a partir d'un sistema normatiu de caràcter multinivell, en el qual conflueixen normes estatals bàsiques, desenvolupaments autonòmics i disposicions reglamentàries que concreten el seu funcionament. No obstant això, a diferència del model consorcial —marcat per una elevada complexitat normativa i per una dependència estructural respecte d'una administració d'adscripció—, el règim de les mancomunitats respon a una lògica diferent, basada en la centralitat del municipi i en la cooperació horitzontal entre ens locals.

Aquesta diferència estructural es reflecteix en la pròpia arquitectura normativa: mentre que el consorci s'insereix dins del sector públic institucional i queda sotmès a una regulació intensa i jeràrquica, la mancomunitat es configura com una entitat local amb règim propi, arrelada en el principi constitucional d'autonomia local i en la potestat d'autoorganització dels municipis.

Des d'una perspectiva sistemàtica, aquesta configuració no respon a una lògica d'aïllament institucional, sinó a un equilibri entre autonomia local i integració en el sistema general de governança territorial, que constitueix un dels trets definitoris del model.

En aquest sentit, la regulació aplicable pot sistematitzar-se en tres grans blocs: normativa estatal bàsica, normativa autonòmica de desenvolupament i normativa sectorial.

A) Normativa estatal: règim bàsic de la mancomunitat

La norma central en la configuració jurídica de les mancomunitats és la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local (LBRL), que estableix els principis essencials de la figura i la integra dins del sistema institucional local.

En primer lloc, cal destacar l'article 3.2 de la LBRL, que reconeix expressament les mancomunitats com a entitats locals:

"2. Gozan, asimismo, de la condición de Entidades Locales:

a) Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.

b) Las Áreas Metropolitanas.

c) Las Mancomunidades de Municipios.”

Aquest reconeixement no és merament formal, sinó que implica que les mancomunitats participen plenament de la naturalesa jurídica de les entitats territorials, amb totes les conseqüències que això comporta en termes de potestats, autonomia i règim jurídic.

A continuació, l'article 44 de la mateixa norma estableix el nucli essencial de la institució:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Aquest precepte configura de manera completa els elements essencials de la figura: la seva base voluntària, la seva personalitat jurídica pròpia, el seu caràcter finalista i la seva limitació competencial.

Des d'un punt de vista sistemàtic, cal destacar especialment dues qüestions.

En primer lloc, la mancomunitat es construeix íntegrament des de la iniciativa municipal, sense intervenció estructural d'altres nivells administratius. Això implica que la seva governança respon a una lògica ascendent (bottom-up)²⁰, en contrast amb el model consorcial, sovint condicionat per dinàmiques descendents o de control.

En segon lloc, la prohibició d'assumir la totalitat de les competències municipals garanteix que la mancomunitat no substitueix els municipis, sinó que actua com un instrument de reforç i cooperació, preservant la seva autonomia.

Aquest règim es complementa amb el Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local.

L'article 35 estableix:

“1. Para que los Municipios se mancomunen no será indispensable que pertenezcan a la misma provincia ni que exista entre ellos continuidad territorial, si ésta no es requerida por la naturaleza de los fines de la Mancomunidad.

2. Las Mancomunidades no podrán asumir la totalidad de las competencias asignadas a los respectivos Municipios.

3. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47.3 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, los acuerdos aprobatorios de la constitución y Estatutos de la Mancomunidad deberán adoptarse por cada Ayuntamiento con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, previa información pública por plazo de un mes. Cuando se trate de Municipios que sean de distintas Provincias habrá de darse audiencia a las Diputaciones Provinciales respectivas.

4. El órgano de gobierno de la mancomunidad estará integrado por representantes de los Municipios mancomunados en la forma que determinen los correspondientes Estatutos.”

Aquesta previsió reforça la flexibilitat territorial de la figura, permetent la creació d'estructures adaptades a realitats funcionals i no estrictament administratives.

Per la seva banda, l'article 36 disposa:

“Los Estatutos de las Mancomunidades municipales habrán de expresar al menos:

1.º Los Municipios que comprenden.

²⁰ Membrado Tena, J. C .; Martín Cuba, J.; Fansa, G., y Hermosilla Pla, J.: «Ordenación territorial supramunicipal de tipo bottom-up y top-down en España: el caso valenciano», *BAGE. Boletín de la Asociación Española de Geografía*, núm. 96, 2023, pp 1-42 (pp. 21-24 y 32).

- 2.º El lugar en que radiquen sus órganos de gobierno y administración.
- 3.º El número y forma de designación de los representantes de los Ayuntamientos que han de integrar los órganos de gobierno de la Mancomunidad.
- 4.º Los fines de ésta.
- 5.º Los recursos económicos.
- 6.º El plazo de vigencia.
- 7.º El procedimiento para modificar los Estatutos, y
- 8.º Las causas de disolución.”

Aquest contingut mínim evidencia la centralitat dels estatuts com a norma bàsica, però amb una diferència clau respecte del consorci: aquí els estatuts no es troben condicionats per una administració d'adscripció ni per criteris externs de control.

Finalment, l'article 47.3.b) de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local (LBRL), estableix:

“2. Se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las corporaciones para la adopción de acuerdos en las siguientes materias:

[...]

b) Creación, modificación y supresión de las entidades a que se refiere el artículo 45 de esta ley.

[...]”

Aquest requisit reforça el caràcter institucional de la figura i garanteix un elevat nivell de legitimitat democràtica.

Aquest conjunt normatiu posa de manifest que la mancomunitat es configura com una estructura associativa de base municipal amb capacitat jurídica pròpia, en la qual la iniciativa, la configuració i el funcionament es determinen essencialment des dels mateixos ens locals, sense que es produeixi una integració en estructures organitzatives superiors.

B) Normativa autonòmica: desenvolupament i concreció

En l'àmbit de Catalunya, la regulació de les mancomunitats es desenvolupa principalment a través del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei

municipal i de règim local de Catalunya, que integra i sistematitza el règim local català en coherència amb la normativa bàsica estatal. Aquesta norma no es limita a reproduir els principis de la Llei 7/1985, sinó que els concreta i els projecta en un model institucional propi, en què la mancomunitat es configura com una peça estructural del sistema local.

Des d'una perspectiva sistemàtica, la primera constatació rellevant és el reconeixement exprés de la mancomunitat com a ens local dins de l'ordenament català. Així, l'article 2 estableix:

*“Tienen también la condición de entes locales de Cataluña la provincia, las entidades municipales descentralizadas, las entidades metropolitanas **y las mancomunidades de municipios.**”*

Aquest precepte resulta jurídicament determinant, ja que situa la mancomunitat en el mateix pla institucional que altres ens locals, consolidant-ne la naturalesa pública i descartant qualsevol concepció merament instrumental o subordinada. No es tracta, per tant, d'un mecanisme auxiliar de cooperació, sinó d'una veritable entitat local amb identitat pròpia dins del sistema territorial català.

Aquesta configuració es veu reforçada per l'article 6, que disposa:

“1. Los entes locales se rigen por lo que dispone la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, por esta Ley y todas las otras disposiciones específicas y complementarias, y por el reglamento orgánico y las ordenanzas propias de cada ente.

2. La legislación sobre régimen local de la Generalidad de Cataluña garantiza a los entes locales los ámbitos normativos necesarios para hacer efectivo el principio de autonomía organizativa.”

Aquest precepte introdueix un element clau per entendre la posició de les mancomunitats: la seva inserció en un sistema normatiu que garanteix expressament l'autonomia organitzativa. Això té conseqüències directes en la seva configuració institucional, ja que implica que la seva estructura, funcionament i capacitat d'actuació no depenen d'una administració superior, sinó que es construeixen des de la pròpia entitat.

En aquesta mateixa línia, l'article 7 estableix:

“1. Las entidades locales sirven con objetividad a los intereses públicos que les son encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, descentralización, desconcentración, coordinación y participación, con pleno sometimiento a la ley y al derecho.

2. Corresponde a los tribunales de justicia controlar la legalidad de las disposiciones, los acuerdos y los actos de las entidades locales.”

Aquest precepte és especialment rellevant perquè defineix el marc funcional de les mancomunitats: la seva actuació es regeix pels principis clàssics del dret administratiu, però amb una orientació clara cap a la descentralització i la coordinació, que són precisament els fonaments materials de la cooperació intermunicipal.

A més, l'article 8 disposa:

“1. Como administraciones públicas, corresponden a los entes locales territoriales de Cataluña, en el ámbito de sus competencias y en los términos establecidos por la legislación de régimen local, las potestades siguientes:

- a) La reglamentaria y la de autoorganización.*
- b) La tributaria y la financiera.*
- c) La de programación o de planificación.*
- d) La expropiatoria.*
- e) La de investigación, de deslinde y de recuperación de oficio de sus bienes.*
- f) La de ejecución forzosa y la sancionadora.*
- g) La de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.*

2. Los entes locales territoriales de Cataluña disfrutan también de las prerrogativas siguientes:

- a) La de presunción de legitimidad y la de ejecutividad de sus actos y acuerdos.*
- b) La de inembargabilidad de sus bienes y derechos, en los términos establecidos por las leyes, y las de prelación, de preferencia y otras prerrogativas reconocidas en la hacienda pública en relación con sus créditos, sin perjuicio de las que corresponden a la hacienda del Estado y de la Generalidad.*
- c) La de exención de los impuestos del Estado y de la Generalidad, en los términos establecidos por las leyes.*

3. Las potestades y las prerrogativas determinadas por los apartados 1 y 2 son también aplicables a los demás entes locales no territoriales de acuerdo, en su caso, con lo que establecen sus estatutos, con las particularidades siguientes:

- a) La potestad tributaria se refiere exclusivamente al establecimiento de tasas y contribuciones especiales.*

b) La potestad expropiatoria corresponde al municipio o a la comarca, los cuales tienen que ejercerlo en beneficio y a instancia del ente local interesado, salvo el caso de las entidades metropolitanas, que pueden ejercerla directamente en el ámbito de sus atribuciones.”

Aquest article té una transcendència especial en relació amb les mancomunitats, ja que confirma que aquestes poden exercir potestats pròpies del dret públic, inclosos potestats típicament administratives com la reglamentària o la sancionadora. Això reforça la seva condició d'administració pública plena, amb capacitat real d'intervenció sobre la realitat jurídica i econòmica.

Des del punt de vista competencial, l'article 9 estableix:

“1. Las competencias propias de los entes locales son las que las leyes determinan. Estas competencias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la responsabilidad de los entes locales, sin perjuicio de la coordinación debida en su programación y ejecución con las otras administraciones públicas, en los términos establecidos por las leyes.

2. La Generalidad puede delegar competencias en los entes locales y atribuirles la gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración de la Generalidad, en los términos establecidos por esta Ley.

3. Los entes locales supramunicipales pueden delegar competencias en los entes de ámbito territorial inferior, en los términos establecidos por esta Ley.

4. Las competencias municipales pueden ser ejercidas por las comarcas y por las entidades metropolitanas en los supuestos y con los requisitos establecidos por las leyes.

5. En todo caso, la atribución de competencias a los entes locales tiene que hacerse de acuerdo con la naturaleza y las características de estos entes y las necesidades de eficacia o de economía en satisfacer, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, y procurando, de manera general, que el ejercicio de las competencias corresponda, de manera preferente, a las autoridades más próximas a los ciudadanos.”

Aquest precepte introdueix un dels pilars conceptuals més importants del règim de les mancomunitats: el principi de subsidiarietat. En aquest sentit, la mancomunitat es presenta com l'instrument idoni per exercir competències quan l'escala municipal resulta insuficient, però sense necessitat de recórrer a estructures administratives superiors.

Finalment, en relació directa amb la figura, l'article 21 (encara que no complet en el fragment aportat) estableix:

“1. El Gobierno también tiene que impulsar medidas para fomentar la constitución de mancomunidades de municipios, reguladas por los artículos 115 y siguientes de esta Ley, cuando la mejor garantía en la prestación de servicios públicos de competencia municipal y la eficacia necesaria en su prestación lo hagan conveniente.

2. Las medidas de fomento pueden consistir en:

a) Ayudas económicas y técnicas para las iniciativas de constitución de mancomunidades que se lleven a cabo.

b) Previsiones especiales en los criterios de distribución del Fondo de cooperación local de Cataluña y en la asignación de subvenciones finalistas.

c) Cualquier otra que conduzca a la finalidad especificada por el apartado 1.

3. Para poder disfrutar de las medidas de fomento a que se refiere el apartado 2, es una condición necesaria que el objetivo de la mancomunidad municipal que pueda constituirse sea compatible con las determinaciones del Programa de actuación de la comarca o las comarcas correspondientes.”

Aquesta previsió posa de manifest que la mancomunitat no només és una figura admissible, sinó que és activament promoguda pel legislador català, com a mecanisme preferent de cooperació municipal.

Aquest marc normatiu autonòmic no només concreta el règim estatal, sinó que configura un model institucional propi en què la mancomunitat s'integra plenament dins del sistema local català, amb una posició jurídica equivalent a la resta d'ens locals reconeguts per la llei.

A partir d'aquesta base, la regulació específica es desenvolupa als articles 115 i següents, que constitueixen el veritable nucli normatiu de la figura.

B.1.) Concepte, naturalesa i funció institucional

L'article 115 disposa:

“115.1 Los municipios y las entidades municipales descentralizadas tienen derecho a asociarse en mancomunidades de municipios y de entidades municipales descentralizadas para establecer, gestionar o ejecutar en común obras y servicios determinados de su competencia. En concreto, pueden constituirse mancomunidades, entre otras, en materia urbanística, de aguas, de saneamiento, de transporte y de gestión de residuos.

115.2 El ámbito de actuación de las mancomunidades no puede comprender todas las competencias asignadas a los municipios y a las entidades municipales descentralizadas que las integran. Entre las potestades que se les asignen, puede incluirse la sancionadora en las materias sobre las que tengan competencia.

115.3 Pueden mancomunarse municipios y entidades municipales descentralizadas entre los que no haya continuidad territorial, si esta no se requiere por la naturaleza de las finalidades de la mancomunidad.

115.4 Los municipios y las entidades municipales descentralizadas de una comarca no pueden asociarse con otros de una comarca diferente si la mancomunidad tiene por objeto obras y servicios comprendidos en el programa de actuación comarcal.

115.5 Pueden constituirse mancomunidades con municipios y entidades municipales descentralizadas que pertenezcan a otras comunidades autónomas, siempre que se cumplan los requisitos establecidos por la legislación vigente.”

D'aquest article es desprenen tres elements estructurals essencials: la voluntarietat associativa, la personalitat jurídica pròpia i la finalitat funcional (obres i serveis municipals)

Ara bé, el seu valor no és merament definitori, sinó estructural, en la mesura que la mancomunitat es configura com una forma d'institucionalització estable de la cooperació municipal, dotada de continuïtat i capacitat operativa pròpia.

B.2.) Procediment de creació i garanties jurídiques

El règim de constitució es desenvolupa en els articles següents, que estableixen un procediment formalitzat i garantista.

Així, l'article 116 estableix:

“116.1 Las mancomunidades tienen la naturaleza de entes locales con personalidad y con capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus estatutos.

116.2 Los estatutos de la mancomunidad tienen que regular necesariamente:

a) Los municipios o las entidades municipales descentralizadas que comprende.

b) El objeto y las competencias.

c) La denominación y el domicilio.

d) Los recursos financieros, las aportaciones y los compromisos, y los derechos y deberes de los municipios y las entidades municipales descentralizadas afectados.

e) Los órganos de gobierno, el número y la forma de designación de los representantes de los municipios y las entidades municipales descentralizadas asociados y la forma de designar y revocar a los administradores.

f) El plazo de duración y los supuestos de disolución.

g) Las normas de funcionamiento.

h) La forma de liquidación.

i) Las relaciones con los municipios y las entidades municipales descentralizadas y, en su caso, las comarcas interesadas.

116.3 Los órganos de gobierno de la mancomunidad son representativos de los ayuntamientos.”

Aquest precepte evidencia dues idees clau: la constitució de la mancomunitat es fonamenta en un consens institucional reforçat entre municipis i es troba sotmesa a mecanismes de transparència i control jurídic.

Aquest model procedimental no introdueix dependències orgàniques, sinó únicament controls de legalitat, la qual cosa resulta coherent amb la seva condició d'entitat local i amb el principi d'autonomia organitzativa.

B.3.) Estatuts i organització interna

El paper central dels estatuts es concreta en l'article 117, que estableix:

“La iniciativa para constituir la mancomunidad tiene que aprobarse con el voto favorable de la mayoría simple del número legal de miembros de cada uno de los ayuntamientos que se asocien.”

Aquest precepte confirma el caràcter municipal de la iniciativa, però ha de ser interpretat conjuntament amb l'article 116, que defineix el contingut essencial dels estatuts.

En aquest sentit, els estatuts no només compleixen una funció organitzativa, sinó que constitueixen la veritable norma institucional bàsica de la mancomunitat, determinant la seva estructura de govern, la distribució de funcions i el marc d'actuació de l'ens.

A diferència d'altres figures, aquesta configuració estatutària no es troba condicionada per criteris externs d'adscripció, sinó que respon exclusivament a la voluntat dels municipis integrants, la qual cosa reforça el seu caràcter institucional propi.

B.4.) Procediment assembleari i configuració institucional

Els articles següents, i en particular l'article 118, regulen el procediment d'elaboració i aprovació dels estatuts mitjançant una assemblea integrada per representants dels municipis:

“118.1 El proyecto de estatutos de la mancomunidad tiene que ser elaborado por una comisión integrada por un miembro de cada una de las entidades interesadas, que tiene que ser designado por el acuerdo a que hace referencia el artículo 117 de esta ley.

118.2 El proyecto de estatutos tiene que ser aprobado por una asamblea integrada por todos los miembros corporativos de los municipios y las entidades municipales descentralizadas que se mancomunen.

118.3 Corresponde al alcalde o alcaldesa del municipio de mayor población la función de convocar y presidir esta asamblea. Actúa de secretario o secretaria el que lo sea de esta entidad.

118.4 Para la válida constitución de la asamblea hace falta la asistencia de la mitad más uno del total de sus miembros.

118.5 La aprobación del proyecto de estatutos requiere el voto favorable de la mayoría simple de los asistentes.”

Tot i que aquest precepte té una naturalesa formalment procedimental, la seva configuració reflecteix el model institucional de la mancomunitat, basat en la participació directa dels municipis en la definició de l'ens.

Aquesta regulació s'ha d'interpretar conjuntament amb els articles 8 i 9 de la mateixa llei, que atribueixen als ens locals potestats administratives pròpies.

En conseqüència, la mancomunitat no es limita a una funció de gestió, sinó que pot exercir potestats públiques en el seu àmbit competencial, actuant com una administració funcional amb capacitat normativa i executiva.

B.5.) Dinàmica institucional: modificació, separació i dissolució

Els articles 119 a 122 del Decret Legislatiu 2/2003 configuren de manera sistemàtica el règim de modificació, evolució i extinció de les mancomunitats, establint un conjunt de garanties procedimentals que assegurin tant la seva estabilitat institucional com la seva capacitat d'adaptació.

En primer lloc, l'article 119 regula el procediment d'aprovació i control dels estatuts, exigint la seva submissió a informació pública, la resolució d'al·legacions i l'emissió d'un informe de legalitat per part de l'Administració autonòmica. Aquest esquema posa de manifest que la configuració inicial de la mancomunitat no és un acte merament discrecional, sinó un procés sotmès a garanties de transparència i control jurídic:

“119.1 El proyecto de estatutos tiene que someterse a información pública, por un plazo de treinta días, mediante la inserción de anuncios en los tableros de edictos de los ayuntamientos y la publicación en el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya”.

119.2 La asamblea a que hace referencia el artículo 118.2 de esta ley, una vez resueltas las alegaciones formuladas, tiene que aprobar definitivamente, si procede, el proyecto de estatutos, por mayoría simple de los asistentes.

119.3 El proyecto definitivo de estatutos tiene que remitirse al departamento competente en materia de Administración local para que, en el plazo de un mes, emita informe de acuerdo con la legalidad vigente, una vez escuchado el consejo comarcal.”

En continuïtat amb l'anterior, l'article 120 estableix el règim d'aprovació definitiva dels estatuts per part dels plens municipals, amb exigència de majoria absoluta, així com la seva comunicació a l'Administració de la Generalitat. Aquest mateix precepte preveu que qualsevol modificació estatutària s'haurà de sotmetre a un procediment anàleg, la qual cosa reforça la idea que l'evolució de la mancomunitat queda subjecta a un marc formalitzat i garantista:

“120.1 Los estatutos tienen que aprobarse por acuerdo del pleno de los ayuntamientos que decidan integrarse en la mancomunidad, adoptado por mayoría absoluta.

120.2 Una vez aprobados los estatutos, la mancomunidad tiene que enviar una copia al Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales.

120.3 En el caso de modificación de los estatutos, es de aplicación lo establecido por el apartado 3 del artículo 119 y el apartado 2 de este artículo.”

Pel que fa a la dissolució, l'article 121 articula un procediment que combina la decisió interna de la mancomunitat amb mecanismes de control extern. Així, es requereix l'acord de l'òrgan col·legiat corresponent, l'informe preceptiu de l'Administració autonòmica i la ratificació per

part dels municipis integrants amb majoria absoluta. Aquest esquema evidencia que la desaparició de la mancomunitat no pot produir-se de manera unilateral ni arbitrària, sinó que exigeix un ampli consens institucional:

“Para la disolución de la mancomunidad hay que seguir el siguiente procedimiento:

a) El acuerdo de la asamblea a que hace referencia el apartado 2 del artículo 118, adoptado por mayoría simple de los asistentes.

b) El informe preceptivo y no vinculante del departamento competente en materia de Administración local.

c) La ratificación del acuerdo por el pleno de los municipios y las entidades municipales descentralizadas mancomunados, adoptado por mayoría absoluta.”

Finalment, l'article 122 introdueix una dimensió especialment rellevant des del punt de vista funcional, en establir el deure de la Generalitat de fomentar, assessorar i donar suport a les mancomunitats, així com de prioritzar les seves actuacions en els instruments de planificació d'inversions locals. Aquesta previsió no només reforça la viabilitat pràctica de la figura, sinó que la posiciona com una eina preferent dins de les polítiques públiques de cooperació territorial:

“122.1 El Gobierno tiene que prestar asesoramiento y apoyo a la constitución de nuevas mancomunidades y al funcionamiento de las existentes.

122.2 Las obras y los servicios propuestos por las mancomunidades tienen que incluirse, con carácter prioritario, en el Plan director de inversiones locales de Cataluña, en el que tiene que figurar un apartado destinado a las obras y los servicios de interés supramunicipal.”

Des d'una perspectiva sistemàtica, el conjunt d'aquests preceptes configura una dinàmica institucional basada en un equilibri entre estabilitat i flexibilitat. D'una banda, s'estableixen procediments reforçats per a la creació, modificació i dissolució, que garanteixen la seguretat jurídica i eviten decisions precipitades o unilaterals. De l'altra, es preserva la capacitat d'adaptació de la mancomunitat a noves necessitats, mitjançant mecanismes ordenats de revisió estatutària i reconfiguració institucional.

A diferència del model consorcial, aquesta dinàmica no es troba condicionada per l'existència d'una administració d'adscripció ni per relacions de dependència orgànica, sinó que es fonamenta en la voluntat concurrent dels municipis integrants, expressada a través dels seus òrgans representatius. Això permet configurar un model de governança genuïnament horitzontal, en què les decisions estructurals responen a una lògica de cooperació entre iguals.

B.6.) Limitacions estructurals del model de mancomunitat

Malgrat la seva solidesa institucional, el règim jurídic de les mancomunitats incorpora determinades limitacions estructurals que condicionen el seu abast funcional i territorial.

En primer lloc, des del punt de vista competencial, tant la normativa estatal com l'autonòmica estableixen una limitació clara: la mancomunitat no pot assumir la totalitat de les competències municipals (art. 44 LBRL, art. 35 TRRL i art. 115.2 del Decret Legislatiu 2/2003, anteriorment referenciats). Aquesta restricció garanteix que la mancomunitat no substitueix els municipis, sinó que actua com a instrument complementari de cooperació. No obstant això, aquesta limitació ha de ser qualificada com a relativa, en la mesura que no constitueix una singularitat pròpia de la mancomunitat, sinó que respon a un principi general del sistema de règim local, aplicable també a altres ens supramunicipals, els quals igualment veuen limitada la seva capacitat d'assumir de manera íntegra les competències municipals. En aquest sentit, la prohibició no redueix la seva funcionalitat, sinó que preserva l'equilibri institucional entre els diferents nivells d'organització territorial.

En segon lloc, des del punt de vista territorial, l'article 115.4 introdueix una limitació específica rellevant en el model català:

“115.4 Los municipios y las entidades municipales descentralizadas de una comarca no pueden asociarse con otros de una comarca diferente si la mancomunidad tiene por objeto obras y servicios comprendidos en el programa de actuación comarcal.”

Aquesta previsió limita la configuració de mancomunitats amb vocació supracomarcal quan existeix una planificació comarcal concurrent, introduint un element de coordinació obligada amb altres nivells territorials. Aquesta limitació posa de manifest la coexistència —no sempre exempta de tensions— entre els diferents nivells de planificació territorial dins del model català.

En tercer lloc, cal tenir en compte que, tot i l'absència d'adscripció orgànica, la mancomunitat no es configura com una estructura aïllada dins del sistema institucional. El seu funcionament es troba condicionat per mecanismes de control de legalitat, per la coordinació amb altres administracions i per instruments de planificació pública, com es desprèn de l'article 122.

Aquesta autonomia no es configura com una independència plena, sinó com una autonomia funcional exercida dins del sistema general de governança territorial, en què conviuen la capacitat d'autoorganització amb els mecanismes de control, coordinació i disciplina propis del dret públic.

Això permet afirmar que la seva autonomia és real però funcionalment integrada, en la mesura que s'exerceix dins del marc general del sistema de governança territorial i sota els principis de coordinació i legalitat.

C) Normativa sectorial: especial referència a l'àmbit urbanístic

A diferència de la regulació general analitzada anteriorment, la normativa sectorial no redefineix la naturalesa jurídica de la mancomunitat, sinó que n'intensifica la seva projecció funcional en àmbits materials específics, ampliant el seu potencial operatiu dins de sectors d'especial rellevància pública.

En aquest sentit, la figura de la mancomunitat adquireix una dimensió particularment significativa en l'àmbit urbanístic, regulat pel Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei d'Urbanisme de Catalunya, on es reconeix expressament com a instrument vàlid per a l'exercici coordinat de competències urbanístiques.

Així, l'article 14.3 estableix:

“Las administraciones con competencias urbanísticas, en virtud de los principios de colaboración y coordinación, y de la potestad organizadora que les corresponde, pueden, en este ámbito, constituir gerencias, consorcios y mancomunidades, delegar competencias y utilizar cualquier otra fórmula de gestión directa o indirecta admitida legalmente.”

Aquest precepte situa la mancomunitat en el nucli dels mecanismes de cooperació interadministrativa en matèria urbanística, no com una opció residual, sinó com una de les formes expressament previstes per a l'articulació de l'acció pública en aquest àmbit.

Per la seva banda, l'article 22.1 disposa:

“El Instituto Catalán del Suelo es una entidad urbanística especial de la Generalidad. También son entidades urbanísticas especiales los consorcios urbanísticos, las mancomunidades en materia urbanística, las entidades públicas empresariales locales y las sociedades de capital íntegramente público de carácter local, si lo determinan sus estatutos.”

Aquesta qualificació resulta especialment rellevant, ja que atribueix a les mancomunitats la condició d'entitats urbanístiques especials, la qual cosa implica el reconeixement d'una posició jurídica reforçada dins del sistema urbanístic, equiparable a altres ens amb capacitat directa d'intervenció en la gestió del territori.

Finalment, l'article 23.2 estableix:

“Las entidades urbanísticas especiales, si operan como administración actuante, pueden formular cualquier figura de planeamiento urbanístico, formular, tramitar y aprobar definitivamente los instrumentos de gestión correspondientes y también, en el caso de los consorcios y las mancomunidades en materia urbanística, si lo determinan sus estatutos, tramitar las figuras de planeamiento por atribución de los correspondientes municipios y en función de las competencias municipales atribuidas.”

Aquest precepte confirma que, en determinades circumstàncies, la mancomunitat pot actuar com a Administració actuant, assumint funcions centrals del cicle urbanístic, incloent-hi el planejament, la gestió i l'execució.

Des d'una perspectiva sistemàtica, aquest conjunt normatiu posa de manifest que la mancomunitat, en l'àmbit urbanístic, supera clarament la seva funció tradicional com a instrument de cooperació per esdevenir una estructura operativa amb capacitat d'exercici directe de potestats públiques. No només es reconeix la seva idoneïtat per a la gestió conjunta (art. 14.3), sinó que se li atribueix una posició institucional qualificada (art. 22.1) i una capacitat funcional plena en l'exercici de competències urbanístiques (art. 23).

Aquesta regulació evidencia que la mancomunitat pot assolir un nivell d'operativitat especialment elevat en àmbits sectorials estratègics, actuant com una veritable administració funcional en el marc de les competències municipals atribuïdes. Això reforça la seva idoneïtat com a instrument de governança supramunicipal en sectors que exigeixen coordinació, continuïtat i capacitat d'intervenció directa sobre la realitat territorial.

En definitiva, la normativa sectorial urbanística confirma que la mancomunitat no només és una figura jurídicament viable dins del sistema local, sinó que pot esdevenir una eina especialment potent des del punt de vista funcional, capaç d'assumir rols centrals en l'exercici de potestats públiques, amb un grau d'intensitat comparable al d'altres estructures institucionals més complexes.

V.5.3. Posició de la mancomunitat dins del sistema de cooperació interadministrativa

Una vegada delimitat el marc normatiu de les mancomunitats, cal situar aquesta figura dins del sistema general de cooperació interadministrativa del dret públic espanyol i català, amb la finalitat de determinar-ne la funció, l'abast i la seva posició relativa respecte d'altres instruments.

En aquest sentit, la mancomunitat s'inscriu dins del conjunt de tècniques de cooperació intermunicipal com una fórmula institucional de caràcter estructural, destinada a articular l'exercici conjunt de competències municipals mitjançant la creació d'una entitat local diferenciada. A diferència d'altres instruments de cooperació més flexibles, la mancomunitat

no es limita a coordinar actuacions, sinó que estableix una organització pròpia amb capacitat operativa continuada.²¹

D'acord amb l'article 57 de la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local, la cooperació entre administracions pot articular-se mitjançant diversos instruments, entre els quals destaquen els consorcis i altres formes associatives. Aquestes figures no són equivalents, ja que no totes impliquen el mateix grau d'organització ni la mateixa capacitat d'actuació.

En aquest sentit, la mancomunitat es caracteritza per la creació d'una entitat local amb personalitat jurídica pròpia i capacitat operativa autònoma, que supera la mera coordinació interadministrativa i es configura com un model d'actuació compartida institucionalitzada, en què els municipis es doten d'una estructura comuna per a l'exercici conjunt de determinades funcions.

A diferència del consorci, la mancomunitat no es configura com un instrument subsidiari condicionat a un judici de necessitat en termes d'eficiència econòmica. La seva constitució respon directament al dret dels municipis a associar-se per a la prestació conjunta de serveis (art. 44 LBRL), la qual cosa posa de manifest que ens trobem davant d'una figura estructural del sistema local, i no davant d'un mecanisme excepcional o condicionat.

Aquesta diferència resulta especialment rellevant des d'un punt de vista sistemàtic. Mentre que el consorci es configura com una fórmula reforçada i condicionada —la utilització de la qual exigeix justificar la seva necessitat i eficiència—, la mancomunitat s'insereix en la lògica ordinària d'organització del món local, com a expressió directa del principi d'autonomia municipal i de la potestat d'autoorganització.²²

En aquest sentit, les mancomunitats poden considerar-se una de les formes més representatives de cooperació intermunicipal, en la mesura que permeten superar les limitacions derivades de la dimensió territorial dels municipis sense alterar la titularitat de les competències. Així mateix, responen a una lògica de cooperació funcional basada en la proximitat i en la voluntat dels ens locals, fet que les diferencia d'altres fórmules de cooperació amb una major càrrega organitzativa o jeràrquica²³.

Des d'aquesta perspectiva, la mancomunitat ocupa una posició específica dins del sistema de cooperació interadministrativa, que pot caracteritzar-se a partir de tres elements essencials:

²¹ Toscano Gil, F. T. G. (2025). *Las mancomunidades de municipios de interés autonómico* [Universidad Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla]. https://doi.org/10.37417/ADM/18-2024_1.02

²² Covilla Martínez, J. C. : *Coordinación y autonomía en la Administración pública: fórmulas para superar la tensión entre la relación interadministrativa de coordinación y la garantía de la autonomía local*, Thomson Reuters-Arazandi, Cizur Menor, 2019, pp. 1-306 (pp. 201-231).

²³ Toscano Gil, F. T. G. (2025). *Las mancomunidades de municipios de interés autonómico* [Universidad Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla]. https://doi.org/10.37417/ADM/18-2024_1.02

- En primer lloc, es tracta d'una forma de cooperació institucionalitzada, en tant que comporta la creació d'una entitat amb personalitat jurídica pròpia i capacitat d'actuació diferenciada. Això la situa en un nivell superior respecte dels instruments merament convencionals.
- En segon lloc, presenta un caràcter estrictament municipal, tant pel que fa a la seva iniciativa com a la seva governança. A diferència del consorci, no existeix una administració d'adscripció ni una estructura de dependència orgànica, sinó un model de participació horitzontal entre municipis.
- En tercer lloc, la seva funció és essencialment funcional, en tant que no assumeix la titularitat de les competències municipals, sinó que n'exerceix la gestió de manera compartida en nom dels municipis que la integren. Això implica que la mancomunitat actua dins del marc competencial municipal, sense substituir ni desplaçar els municipis titulars.²⁴

Aquesta configuració permet situar la mancomunitat en una posició diferenciada dins del sistema de cooperació interadministrativa, especialment en relació amb el model consorcial, en la mesura que evita les dinàmiques d'adscripció i dependència institucional i es fonamenta en una governança horitzontal de base municipal.

En el context del present dictamen, relatiu a la creació d'una Agència per al Desenvolupament i la Competitivitat del Camp de Tarragona, la mancomunitat es presenta com una figura especialment adequada per articular un model de cooperació estable entre municipis, amb capacitat operativa pròpia i sense introduir estructures de dependència alienes a l'àmbit local.

En definitiva, la mancomunitat es configura com un instrument de cooperació intermunicipal de caràcter estructural, institucionalment autònom i funcionalment operatiu, la posició del qual dins del sistema de cooperació interadministrativa respon a una lògica de governança horitzontal basada en la voluntat dels municipis i en la necessitat de gestionar de manera conjunta interessos comuns.

V.5.4. Procediment de creació i constitució de la mancomunitat

La constitució d'una mancomunitat no pot ser concebuda com una mera decisió organitzativa dels municipis participants, sinó com un procediment jurídic formalitzat que articula la voluntat associativa municipal dins d'un marc normatiu garantista, orientat a assegurar la legalitat, la transparència i la coherència institucional del nou ens local.

²⁴ 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

Des d'aquesta perspectiva, el primer element estructural del procediment és la seva naturalesa constitutiva basada en l'acord dels municipis, expressió directa del dret d'associació reconegut a l'article 44.1 de la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local:

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

Aquesta previsió posa de manifest que la mancomunitat neix de la lliure voluntat dels municipis, sense necessitat d'un instrument convencional complex com en el cas del consorci, sinó mitjançant acords adoptats pels respectius òrgans de govern municipal. Tanmateix, aquesta aparent simplicitat no implica absència de rigor jurídic, ja que el procediment es troba sotmès a una sèrie de requisits formals que garanteixen la seva correcta configuració institucional.

En aquest sentit, el nucli del procediment es troba en l'elaboració i aprovació dels estatuts, que constitueixen la norma bàsica de la mancomunitat. D'acord amb l'article 44.2 LBRL i els articles 35 i 36 del Text Refós de règim local de 1986, anteriorment referenciats, aquests han de definir amb precisió els elements essencials de l'ens: àmbit territorial, objecte, competències, òrgans de govern, recursos econòmics i règim de funcionament.

A diferència del model consorcial, en què aquests elements han de quedar definits ex ante dins d'un instrument complex i tancat, en el cas de la mancomunitat els estatuts es configuren com una expressió directa de l'autonomia municipal, la qual cosa permet una major adequació a les necessitats específiques dels municipis integrants.

Des d'una perspectiva procedimental, la legislació autonòmica catalana —especialment els articles 116 a 120 del Decret Legislatiu 2/2003— estableix un esquema seqüencial que, sense assolir la rigidesa del model consorcial, incorpora garanties rellevants.

En primer lloc, la iniciativa correspon als ajuntaments interessats, que han d'aprovar-la mitjançant acord dels seus respectius plens. Posteriorment, s'elabora un projecte d'estatuts per una comissió integrada per representants dels municipis, el qual és sotmès a aprovació per una assemblea formada pels membres corporatius de les entitats participants.

Aquest mecanisme assembleari constitueix un element especialment rellevant, ja que reflecteix una lògica de construcció col·lectiva de l'ens, basada en la participació directa dels municipis en la definició de la seva estructura i funcionament.

A continuació, el projecte d'estatuts ha de sotmetre's a informació pública i a informe de legalitat per part de l'Administració autonòmica (art. 119), introduint mecanismes de control extern que reforcen la seguretat jurídica del procediment sense desnaturalitzar la seva base municipal.

Finalment, els estatuts han de ser aprovats pels plens dels ajuntaments amb majoria absoluta (art. 120), requisit que garanteix un elevat nivell de legitimitat democràtica i evita la creació d'estructures mancades de suport institucional suficient.

El procediment es completa amb la publicació oficial i la constitució formal de la mancomunitat, moment a partir del qual aquesta adquireix personalitat jurídica plena i capacitat d'actuació.

Des d'un punt de vista material, resulta especialment rellevant destacar que, a diferència del consorci, la constitució de la mancomunitat no es troba sotmesa a un judici previ de necessitat en termes d'eficiència econòmica. No existeix, per tant, una exigència normativa equivalent a la prevista a l'article 57.3 LBRL per als consorcis.

Aquesta diferència posa de manifest que la mancomunitat no és una figura subsidiària o excepcional, sinó una expressió ordinària del dret d'autoorganització municipal. Tal com assenyala la doctrina, les mancomunitats responen a una lògica de cooperació funcional basada en la iniciativa local i en la necessitat de superar limitacions estructurals dels municipis sense recórrer a estructures jeràrquiques.²⁵

En aquest sentit, la seva creació no exigeix una justificació reforçada, sinó únicament l'existència d'un interès comú i la voluntat concurrent dels municipis, la qual cosa simplifica notablement el procés respecte d'altres fórmules de cooperació.

No obstant això, aquesta major flexibilitat no implica absència de control. El procediment incorpora garanties suficients —informació pública, informes de legalitat i aprovació plenària— que assegurin la seva adequació a l'ordenament jurídic i la seva coherència amb el sistema institucional.

En el context del present dictamen, relatiu a la creació d'una Agència per al Desenvolupament i la Competitivitat del Camp de Tarragona, aquesta configuració resulta especialment rellevant. A diferència del consorci, el procediment de creació de la mancomunitat es caracteritza per una major simplicitat estructural, una menor dependència de tràmits successius i una menor exposició al risc de bloqueig institucional derivat de requisits d'unanimitat o de justificacions reforçades.

En conseqüència, es pot afirmar que la mancomunitat constitueix una figura jurídicament garantista però procedimentalment més àgil, en la qual les exigències formals es combinen amb una major flexibilitat organitzativa, la qual cosa la converteix en una opció especialment

²⁵ Toscano Gil, F. T. G. (2025). *Las mancomunidades de municipios de interés autonómico* [Universidad Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla]. https://doi.org/10.37417/ADM/18-2024_1.02

adequada per a projectes que requereixen una implementació efectiva sense renunciar a la seguretat jurídica.

V.5.5. Règim de personal de la mancomunitat

El règim de personal de les mancomunitats constitueix un element clau per comprendre la seva capacitat operativa i el seu potencial real d'actuació, en la mesura que incideix directament en la possibilitat de configurar una estructura tècnica pròpia i adaptada a les necessitats funcionals de l'ens.

A diferència del model consorcial, caracteritzat per una major dependència del personal de les administracions participants (art. 121 de la LRJSP), el règim de personal de les mancomunitats s'inscriu dins del marc general del dret públic local, en coherència amb la seva naturalesa d'entitat local dotada d'autonomia organitzativa (arts. 3.2 i 44 de la LRBRL; arts. 2, 6 i 8 del Decret legislatiu 2/2003).

En aquest sentit, les mancomunitats, com a ens locals, es regeixen pel que disposa la normativa general en matèria de funció pública local —principalment l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic i la legislació de règim local—, així com pels seus propis estatuts, en exercici de la seva potestat d'autoorganització (arts. 6 i 8 del Decret legislatiu 2/2003).

Aquesta configuració implica que poden disposar tant de personal funcionari com de personal laboral propi, integrat dins de la seva estructura organitzativa, d'acord amb el marc general del sector públic (arts. 8 i 11 de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic), sense que la normativa estableixi una obligació de proveir-se exclusivament de personal procedent dels municipis integrants, a diferència del que succeeix en el model consorcial.

En conseqüència, la configuració dels equips tècnics respon a les necessitats funcionals de l'ens dins dels límits generals del dret públic, i no a una regla de dependència orgànica externa (arts. 6 i 8 del Decret legislatiu 2/2003).

Aquesta diferència resulta especialment rellevant en comparació amb el règim dels consorcis, en què la normativa preveu, amb caràcter general, la procedència del personal de les administracions participants.

No obstant això, aquesta capacitat d'organització no implica absència de limitacions, atès que les mancomunitats resten sotmeses als principis generals del sector públic, incloent-hi les restriccions en matèria de despesa, estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (Llei orgànica 2/2012, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera), així com a les regles d'accés a l'ocupació pública conforme als principis d'igualtat, mèrit i capacitat.

Des d'una perspectiva funcional, això permet a la mancomunitat dissenyar una estructura de personal adaptada a les seves necessitats específiques, tant pel que fa a la definició de llocs de treball com a la configuració dels perfils professionals requerits, en exercici de la seva autonomia organitzativa.²⁶

En el context del present dictamen, aquesta configuració adquireix una importància determinant, ja que permet articular una estructura de personal pròpia no subordinada a les plantilles de les administracions participants, facilitant la incorporació de perfils especialitzats en àmbits com la innovació, la captació de fons o la planificació estratègica.

Aquesta capacitat no només incideix en la dimensió quantitativa del personal, sinó sobretot en la seva qualitat i adequació funcional, esdevenint un element essencial per garantir l'eficàcia de l'actuació.

En definitiva, el règim de personal de les mancomunitats es configura com un model sotmès als límits generals del dret públic, però estructurat sobre una base d'autonomia organitzativa que en reforça la seva operativitat i capacitat d'adaptació.

V.5.6. Règim econòmic i financer de la mancomunitat

El règim econòmic i financer de les mancomunitats constitueix un element central per determinar la seva capacitat operativa, en la mesura que incideix directament en el grau d'autonomia real de què disposen en la gestió dels recursos i en la definició de les seves estratègies d'actuació. Aquesta dimensió s'ha d'analitzar a partir de la seva naturalesa d'entitat local (art. 3.2 LBRL), la qual cosa comporta la seva plena inserció en el sistema de finances públiques locals.

En aquest sentit, les mancomunitats, com a entitats locals, es troben sotmeses al règim general de les hisendes locals, regulat principalment pel Reial decret legislatiu 2/2004, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals (TRLRHL), així com per la normativa pressupostària i de control del sector públic. D'aquesta configuració es deriva que disposen de pressupost propi, comptabilitat pròpia i capacitat de gestió econòmica autònoma (arts. 162 i següents TRLRHL), en coherència amb el principi d'autonomia local reconegut constitucionalment i legalment (art. 4 LBRL).

Aquesta integració en el règim general de les entitats locals implica que el seu funcionament econòmic no es troba vinculat a una administració d'adscripció concreta, sinó que s'inscriu en el sistema ordinari de control de les finances locals. En conseqüència, el control econòmic-

²⁶ Toscano Gil, F. T. G. (2025). *Las mancomunidades de municipios de interés autonómico* [Universidad Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla]. https://doi.org/10.37417/ADM/18-2024_1.02

financer s'exerceix mitjançant els mecanismes generals de control intern (funció interventora i control financer) i de fiscalització externa, propis del sector públic local (TRLRHL), sense que existeixi una relació de dependència orgànica respecte d'una altra administració.

Des del punt de vista pressupostari, aquesta configuració es tradueix en la capacitat de la mancomunitat per aprovar, executar i modificar el seu propi pressupost dins dels límits establerts per la legislació de règim local (arts. 162 i ss. TRLRHL), si bé aquesta autonomia es troba condicionada pels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (Llei orgànica 2/2012, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera).

Pel que fa a les fonts de finançament, aquestes es determinen d'acord amb el règim general de les hisendes locals i amb el que estableixin els seus estatuts (art. 44.2 LBRL i art. 36 TRRL), i es basen principalment en: aportacions dels municipis integrants, ingressos derivats de la prestació de serveis (taxes i preus públics), i subvencions i transferències d'altres administracions públiques. Aquesta configuració respon a la naturalesa associativa de la mancomunitat, en la qual el sosteniment econòmic de l'entitat es vincula directament als municipis que la integren, en coherència amb la seva base institucional municipal.

Des d'una perspectiva doctrinal, s'ha posat de manifest que les mancomunitats constitueixen un instrument idoni per a la gestió conjunta de recursos a escala supramunicipal, permetent assolir economies d'escala i millorar l'eficiència en la prestació de serveis sense alterar la titularitat de les competències municipals.²⁷

No obstant això, aquesta capacitat d'actuació econòmica no és il·limitada. Les mancomunitats es troben sotmeses als mateixos principis de disciplina financera que la resta d'entitats locals, incloent-hi les restriccions en matèria de despesa, endeutament i estabilitat pressupostària (LO 2/2012), així com als mecanismes de control i responsabilitat propis del dret públic financer.

Des d'una perspectiva funcional, aquest marc normatiu permet afirmar que la mancomunitat disposa d'un espai d'autonomia financera suficient per desenvolupar una planificació pròpia, definir prioritats d'inversió i gestionar els seus recursos amb continuïtat, tot dins dels límits generals del sistema de finances públiques locals. Aquesta autonomia no es projecta únicament en termes de gestió econòmica, sinó que actua com a suport material d'una actuació pública compartida, permetent als municipis articular i sostenir en el temps polítiques comunes dins d'un marc institucional propi.

En el context del present dictamen, relatiu a la creació d'una Agència per al Desenvolupament i la Competitivitat del Camp de Tarragona, aquesta configuració econòmica resulta especialment rellevant, en la mesura que permet articular un model de finançament basat en

²⁷ Toscano Gil, F. T. G. (2025). *Las mancomunidades de municipios de interés autonómico* [Universidad Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla]. https://doi.org/10.37417/ADM/18-2024_1.02

la participació directa dels municipis i en la gestió compartida dels recursos, amb capacitat per sostenir actuacions de manera estable en el temps. En aquest sentit, el règim econòmic esdevé un element clau no només per garantir la viabilitat financera de l'ens, sinó també per consolidar un espai de governança supramunicipal amb capacitat real d'actuació continuada.

En definitiva, el règim econòmic i financer de les mancomunitats es configura com un model inserit en el dret públic local, fonamentat en l'autonomia financera, estructurat sobre un sistema de recursos propi (TRLRHL) i sotmès als principis de disciplina pressupostària (LO 2/2012), que permet una gestió econòmica coherent amb la seva naturalesa institucional i amb les exigències de l'acció pública supramunicipal.

V.5.7. Conclusió

En definitiva, l'anàlisi conjunta de la naturalesa jurídica de la mancomunitat, del seu règim institucional, del seu model de governança, de la seva capacitat d'autoorganització, del seu règim de personal, del seu sistema econòmic i financer i del seu procediment de creació permet afirmar que ens trobem davant d'una figura jurídicament completa, institucionalment coherent i funcionalment operativa, plenament integrada en el sistema de règim local i fonamentada en els principis d'autonomia municipal i cooperació horitzontal.

Aquesta configuració no es limita a definir un marc jurídic determinat, sinó que projecta una veritable arquitectura institucional pròpia, en la qual els municipis no només cooperen, sinó que articulen una estructura comuna amb capacitat d'actuació continuada, identitat pròpia i legitimitat directa. La mancomunitat es configura, així, no com un instrument merament funcional, sinó com una entitat local amb capacitat real per estructurar acció pública compartida de manera estable.

Des d'aquesta perspectiva, la seva rellevància no rau únicament en la possibilitat de gestionar conjuntament serveis o activitats, sinó en la seva aptitud per donar suport a processos de construcció institucional de base municipal. La mancomunitat permet superar les limitacions derivades de la fragmentació territorial sense alterar la titularitat de les competències, mantenint alhora un vincle directe amb el territori i amb els interessos dels municipis que la integren.

En aquest sentit, es configura com una estructura especialment adequada per a l'articulació d'espais de governança supramunicipal amb vocació de continuïtat, en què la cooperació no es limita a una dimensió puntual o funcional, sinó que es desplega com un marc estable de coordinació, decisió i execució de polítiques públiques. Aquesta dimensió institucional reforça la seva coherència en projectes que requereixen alineació estratègica, capacitat d'actuació sostinguda i adaptació progressiva a noves necessitats territorials.

En el context específic del present dictamen, relatiu a la creació d'una Agència per al Desenvolupament i la Competitivitat del Camp de Tarragona, aquesta configuració adquireix una especial significació. La mancomunitat no només permet articular una cooperació efectiva entre municipis, sinó que proporciona el suport jurídic adequat per a la construcció d'una estructura institucional amb identitat pròpia, base territorial definida i capacitat d'evolució.

Aquesta capacitat es veu reforçada per la seva autonomia organitzativa, que es manifesta tant en la definició de la seva estructura interna com en la configuració dels seus recursos humans i en la gestió dels seus recursos econòmics, sempre dins del marc del dret públic. Lluny de constituir una limitació, aquest marc garanteix un equilibri adequat entre autonomia operativa i control institucional, assegurant la seva viabilitat i sostenibilitat en el temps.

Així mateix, el seu procediment de creació, basat en la voluntat concurrent dels municipis i articular a través d'un sistema garantista però flexible, permet una implantació ordenada i progressiva, coherent amb la naturalesa del projecte i amb la necessitat de consolidar consensos institucionals sòlids.

En conseqüència, la valoració de la seva idoneïtat no pot limitar-se a criteris estrictament funcionals, sinó que ha d'atendre al model de governança que es pretén construir. Quan l'objectiu és articular un espai estable de cooperació municipal, amb continuïtat institucional, capacitat d'actuació pròpia i projecció de futur, la mancomunitat es configura com una opció especialment sòlida i coherent.

En definitiva, la mancomunitat no només constitueix una solució jurídicament viable, sinó que es presenta com la traducció institucional més adequada d'un model de cooperació supramunicipal basat en el protagonisme dels municipis, en la governança compartida i en la construcció progressiva d'un espai públic comú amb capacitat real d'incidència territorial.

VI. VALORACIÓ DE L'ADEQUACIÓ DE LES FIGURES JURÍDIQUES ANALITZADES

Finalment, i a la vista de l'anàlisi efectuada al llarg del present dictamen, escau procedir a una valoració sistemàtica de les diferents formes de personificació jurídica disponibles en relació amb les necessitats, objectius i naturalesa funcional de l'Agència per al Desenvolupament i la Competitivitat del Camp de Tarragona.

A aquests efectes, s'analitza la idoneïtat de cadascuna de les figures examinades des d'una perspectiva comparada, tenint en compte la seva capacitat per articular una estructura de cooperació interadministrativa estable, amb base territorial, governança compartida, control públic efectiu i aptitud per desenvolupar polítiques públiques de caràcter transversal.

Aquest exercici permet identificar no només les limitacions estructurals d'algunes figures, sinó també les seves potencialitats en funció de l'ús que se'n pugui fer, a fi de determinar quina d'elles s'ajusta de manera més adequada a la configuració institucional de l'Agència.

PRIMER.- Sobre la inadequació de les formes instrumentals de dret públic no cooperatiu; organismes autònoms i entitats públiques empresarials

Les figures dels organismes autònoms i de les entitats públiques empresarials, regulades als articles 85 i següents de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL), responen a una lògica de descentralització funcional interna d'una única administració, i no constitueixen instruments idonis per a l'articulació de mecanismes de cooperació horitzontal entre municipis.

En efecte, aquestes entitats s'inscriuen en l'àmbit de l'autoorganització administrativa, permetent a una administració pública concreta gestionar determinades activitats o serveis mitjançant entitats diferenciades, però sense alterar el principi d'unitat subjectiva ni generar una veritable estructura compartida entre diverses administracions. Així, la seva configuració jurídica pressuposa l'existència d'una administració matriu única, de la qual depenen orgànicament, funcionalment i pressupostàriament.

Aquesta característica determina que no resultin adequades per a projectes que, com el que es planteja, requereixen la participació coordinada de diversos municipis en un pla d'igualtat institucional, amb capacitat de decisió compartida i amb una governança que respongui a interessos territorials comuns. La inexistència d'un marc jurídic propi de cooperació

interadministrativa en aquestes figures impedeix configurar-les com a instruments aptes per canalitzar una acció pública conjunta de caràcter supramunicipal.

A més, tant els organismes autònoms com les entitats públiques empresarials estan concebuts principalment per a la gestió de serveis o activitats concretes, amb un objecte funcional delimitat, i no per a l'articulació d'estructures amb vocació transversal i estratègica com la que es pretén per a l'Agència. En particular, les entitats públiques empresarials, malgrat la seva major flexibilitat en la gestió, responen a una lògica prestacional o d'explotació econòmica de serveis, allunyada de la funció de coordinació institucional i de planificació territorial.

En conseqüència, aquestes figures, tot i la seva utilitat en l'àmbit de la gestió interna de serveis públics, no resulten idònies per a la configuració d'una entitat destinada a articular una cooperació interadministrativa estable, amb base territorial, governança compartida i capacitat per desenvolupar polítiques públiques de caràcter transversal.

Segona.- Idoneïtat de les societats mercantils públiques i de les fundacions del sector públic: naturalesa jurídica, governança, règim de creació i adhesió, règim de personal, règim econòmic i exercici de potestats públiques

Amb caràcter previ, cal posar de manifest que les societats mercantils públiques i les fundacions del sector públic constitueixen figures àmpliament utilitzades en el sector públic institucional com a instruments de modernització i flexibilització de la gestió pública. La seva aparició i consolidació responen, en bona mesura, a la necessitat de superar les rigideses pròpies de les estructures clàssiques de l'Administració territorial, permetent articular mecanismes més àgils per a la prestació de serveis, la gestió d'activitats econòmiques, la captació de talent i la resposta a entorns canviants i competitius.

En aquest sentit, es tracta d'instruments que, utilitzats adequadament i sense desnaturalitzar la seva funció, poden contribuir de manera significativa a millorar l'eficiència i l'eficàcia del sector públic, especialment en aquells àmbits en què es requereix flexibilitat operativa, capacitat d'adaptació i una certa proximitat a les lògiques del mercat. Així, no es tracta de figures inadequades en si mateixes, sinó de mecanismes amb una funcionalitat específica que ha de ser valorada en funció de l'objecte i finalitat de l'estructura que es pretén configurar.

Tanmateix, i precisament per aquesta mateixa naturalesa com a instruments de gestió i d'instrumentalització funcional, pot avançar-se que aquestes figures, tot i la seva excel·lència en determinats àmbits, no es configuren necessàriament com les més adequades per a

l'articulació d'una estructura com l'Agència projectada, tal com es posarem de manifest a continuació.

En coherència amb l'anàlisi efectuada respecte d'altres figures de cooperació institucional, cal examinar les societats mercantils públiques i les fundacions del sector públic a partir dels mateixos elements estructurals: naturalesa jurídica, governança, règim de creació i adhesió, règim de personal, règim econòmic i capacitat d'exercici de potestats públiques.

1) Naturalesa jurídica

En primer lloc, pel que fa a la naturalesa jurídica, ambdues figures es caracteritzen per una vinculació predominant al dret privat. Les societats mercantils públiques es regeixen essencialment pel dret mercantil, mentre que les fundacions del sector públic s'inscriuen en el marc del dret privat fundacional. Aquesta configuració determina que, a diferència de les entitats de dret públic, no constitueixin instruments propis de l'exercici de funcions administratives, sinó mecanismes de gestió d'activitats o de realització de finalitats específiques amb criteris de flexibilitat operativa.

Aquesta naturalesa incideix directament en la seva capacitat d'exercici de potestats públiques. Així mateix, les societats mercantils públiques i les fundacions del sector públic, tot i la seva utilitat en la gestió de determinades activitats econòmiques o de foment, es regeixen principalment pel dret privat i no permeten l'exercici ple de potestats públiques ni l'articulació d'una governança institucional de caràcter territorial. Aquesta limitació resulta especialment rellevant en el cas d'una agència concebuda com a instrument de coordinació, planificació i impuls de polítiques públiques de caràcter transversal.

Cal afegir, a més, que tant les societats mercantils públiques com les fundacions del sector públic es constitueixen sobre la base d'un objecte social o d'una finalitat fundacional determinada. Aquesta delimitació funcional, pròpia de la seva naturalesa jurídica, implica que la seva activitat s'articula entorn d'un conjunt d'objectius específics, generalment vinculats a un àmbit concret d'actuació o a una finalitat d'interès general definida. Tanmateix, aquesta configuració pot no resultar la més adequada per a una estructura com l'Agència projectada, que requereix la integració i coordinació d'una pluralitat de competències i polítiques públiques —com ara el desenvolupament econòmic, el medi ambient, la gestió de residus, la innovació o la planificació territorial— en un mateix marc institucional.

Per tant, la finalitat delimitada, pròpia d'aquestes figures, contrasta amb la necessitat d'una estructura amb vocació transversal, multicompetencial i de coordinació global. Tot això, sense perjudici que, en fases posteriors o per a projectes concrets, pugui resultar útil la creació d'aquest tipus d'entitats instrumentals sota el paraigua de la pròpia Agència.

2) Governança

Pel que fa a la governança, les limitacions d'aquestes figures esdevenen especialment rellevants en el context d'una entitat de cooperació interadministrativa amb vocació territorial. En el cas de les societats mercantils públiques, la governança s'articula principalment a través de la junta general i de l'òrgan d'administració, habitualment en el sector públic, configurat com un consell d'administració.

És cert que la junta general pot permetre la representació de totes les administracions o entitats participants en condicions d'igualtat formal, especialment si la participació en el capital social s'ha estructurat de manera equilibrada. No obstant això, la seva funció es limita essencialment a l'adopció de decisions estratègiques (aprovació de comptes, modificació d'estatuts, ampliacions de capital, etc.), sense intervenir en la gestió ordinària.

És en l'òrgan d'administració —habitualment el consell d'administració— on es concentra la direcció efectiva i la gestió del dia a dia de la societat, sovint amb la possibilitat d'existència d'un conseller delegat o figures executives similars. Aquest model, propi del dret societari, no resulta fàcilment compatible amb una lògica de governança cooperativa en què totes les administracions participants hagin de sentir-se realment representades en la presa de decisions operatives. Altrament, afegir, que la concentració de la direcció en un òrgan reduït, per les pròpies limitacions de la LRSAL, pot generar disfuncions en termes de legitimitat institucional i d'equilibri territorial.

D'igual forma, pel que fa a les fundacions del sector públic, la governança si bé s'articula a través del patronat, òrgan col·legiat que exerceix les funcions de govern i representació, també pateix les limitacions derivades de la normativa vigent relatives a la composició i dimensió dels òrgans col·legiats en el sector públic, dificultant la incorporació d'un nombre elevat de patrons en representació dels actors institucionals.

En aquest sentit, i tenint en compte les restriccions introduïdes en matèria de racionalització del sector públic, la configuració d'un consell d'administració o d'un patronat que integri de manera efectiva tots els ens implicats en un projecte territorial ampli pot resultar complexa i poc operativa.

En ambdós casos, la governança no es construeix sobre una base de cooperació institucional territorial amb participació directa i equilibrada dels ens locals, sinó sobre esquemes organitzatius en què la representació depèn de la configuració interna de l'entitat. Aquesta característica pot dificultar l'articulació d'un model de governança com el que es pretén per a l'Agència, basat en la participació institucional, el control compartit i l'equilibri territorial.

Afegir també, que, si bé en els estatuts d'aquestes entitats es podria preveure la incorporació de determinades garanties pròpies del dret públic —com ara la presència d'un secretari o

mecanismes de control intern—, aquesta configuració no constitueix en cap cas una exigència estructural en els termes propis del règim local clàssic. En el cas de les mancomunitats, la normativa exigeix que les funcions de secretaria, intervenció i tresoreria siguin exercides per funcionaris amb habilitació de caràcter nacional, la qual cosa garanteix un nivell elevat de control jurídic i econòmic-financer, en la pràctica, aquestes funcions solen ser assumides pels mateixos funcionaris dels municipis integrants o bé mitjançant la creació de places pròpies, assegurant així una continuïtat en el control públic i una connexió directa amb les administracions territorials participants.

Per contra, en les societats mercantils públiques i en les fundacions del sector públic no existeix aquesta exigència legal. Si bé es preveu la figura del secretari en els seus òrgans de govern, aquest pot ser una persona contractada o externa, sense la condició de funcionari ni les garanties pròpies del sistema d'habilitació nacional. Aquesta diferència podria implicar, sinó s'adopten elements de control en els estatuts, una menor intensitat en el control públic estructural alhora que una certa desconexió respecte de les administracions públiques territorials que han creat l'ens instrumental.

El que acabem de descriure s'inscriu en el fenomen clàssicament anomenat per la doctrina com "la fugida del dret administratiu", en virtut del qual les administracions públiques opten per fórmules organitzatives sotmeses predominantment al dret privat amb la finalitat de guanyar flexibilitat en la gestió. Tanmateix, aquesta major flexibilitat si no s'adopten els mecanismes de control adient, a la llarga, pot comportar un risc de desnaturalització de la figura, l'ens instrumental pot acabar funcionant materialment com una entitat privada, diluint-se la seva condició d'instrument al servei de l'interès públic i debilitant-se els mecanismes de control, transparència i responsabilitat propis del sector públic.

Aquest risc és particularment rellevant en el cas de societats i fundacions, on la lògica de funcionament, especialment en l'àmbit de la gestió ordinària, pot allunyar-se progressivament dels estàndards del dret administratiu. Per contra, aquest fenomen es veu notablement limitat en figures com la mancomunitat, que, per la seva plena inserció en l'organització territorial i pel seu sotmetiment necessari al dret públic, manté de manera estructural els mecanismes de control, la vinculació a les administracions participants i la seva orientació inequívoca al servei de l'interès general.

3) Règim de creació i adhesió

En tercer lloc, pel que fa al règim de creació i adhesió, aquestes figures permeten la participació de diverses administracions i la incorporació de nous membres, però aquesta incorporació es produeix mitjançant mecanismes propis del dret privat (participació en el capital social o en el patronat), i no com a integració en una estructura institucional de

cooperació interadministrativa. En conseqüència, l'adhesió no comporta la integració en un sistema de governança territorial compartida, sinó en una estructura orientada a una finalitat concreta.

Altrament, pel que respecta les Fundacions públiques, la LRJSP exigeix la seva adhesió a una administració, el que implica, tal com senyalarem en els consorcis, una prevalença en el control d'aquesta administració per damunt de la resta, impedit o almenys limitant la idea d'una governança equilibrada.

4) Règim de personal

En quart lloc, pel que fa al règim de personal, tant les societats mercantils públiques com les fundacions del sector públic presenten una major flexibilitat en la contractació i gestió dels recursos humans, en la mesura que el seu personal es regeix principalment pel dret laboral. Aquesta configuració pot resultar especialment adequada en entorns que requereixen agilitat, especialització tècnica o capacitat d'adaptació ràpida a les necessitats del projecte, facilitant la captació de perfils professionals qualificats i la configuració d'estructures operatives dinàmiques.

No obstant això, aquesta major flexibilitat comporta també una menor intensitat en els mecanismes de control propis de l'ocupació pública, així com una menor connexió estructural amb les administracions públiques participants. En particular, la inexistència d'un sistema integrat de provisió de llocs basat en funcionaris públics i la desvinculació respecte dels sistemes comuns de selecció i carrera administrativa poden dificultar la coordinació interadministrativa i la construcció d'una estructura institucional compartida.

A més, aquesta configuració pot afavorir una certa autonomia funcional que, si bé és útil en termes de gestió, pot derivar en una pèrdua de control efectiu per part de les administracions públiques que integren el projecte, especialment en absència de mecanismes institucionals forts de supervisió. Per contra, en figures de dret públic com la mancomunitat, el règim de personal s'inscriu en el marc de l'ocupació pública, amb majors garanties de control, estabilitat institucional i alineació amb els interessos generals de les administracions participants.

5) Règim econòmic i pressupostari

En cinquè lloc, des del punt de vista econòmic i pressupostari, aquestes figures presenten també diferències rellevants respecte de les estructures clàssiques del dret públic. Les societats mercantils públiques i les fundacions del sector públic es regeixen, amb caràcter

general, per normes de dret privat en matèria comptable i financera, amb una major flexibilitat en la seva gestió econòmica i en la seva capacitat d'endeutament. Aquesta flexibilitat, que en determinats contextos pot resultar avantatjosa per a la gestió d'activitats econòmiques o de foment, pot comportar també una menor transparència i una menor intensitat en els mecanismes de control públic directe.

En efecte, tot i que aquestes entitats formen part del sector públic i es troben sotmeses als principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera establerts a la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, les seves magnituds econòmiques s'integren en el càlcul consolidat del sector públic corresponent, incloent-hi les entitats locals, els seus organismes autònoms, societats i fundacions, als efectes de determinar el compliment dels objectius de dèficit, deute i regla de despesa. Això implica que, encara que formalment disposin d'una certa autonomia en la seva gestió econòmica, les seves decisions financeres poden acabar impactant en l'equilibri pressupostari de l'administració matriu.

A més, la normativa derivada de la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL) ha posat de manifest els riscos associats a la proliferació d'aquest tipus d'entitats instrumentals, especialment en relació amb la generació de dèficits estructurals, la manca de control efectiu i la utilització d'aquestes figures com a mecanismes per flexibilitzar, en alguns casos eludir, les restriccions pròpies del dret administratiu i del règim pressupostari públic. En aquest sentit, la doctrina ha assenyalat que part de l'expansió del sector públic instrumental responia precisament a aquesta "fuga del dret administratiu", amb conseqüències negatives en termes d'eficiència, transparència i sostenibilitat financera.

Per contra, en figures com la mancomunitat, el règim econòmic i pressupostari s'inscriu plenament dins del sistema de comptabilitat pública i del control financer propi de les entitats locals, amb pressupostos integrats, control intern reforçat i sotmetiment directe als principis i procediments del dret públic. Aquesta configuració garanteix una major traçabilitat dels recursos, una vinculació directa amb les administracions participants i un control més immediat sobre la gestió econòmica, reduint significativament els riscos de desalineació entre la gestió instrumental i els objectius d'estabilitat i sostenibilitat del conjunt del sector públic.

Segon: Sobre la idoneïtat relativa dels consorcis: naturalesa jurídica, governança, règim de creació i adhesió, règim de personal, règim econòmic

1) Naturalesa jurídica

Els consorcis, regulats a l'article 57 LBRL, i als articles 118 a 127 de la LRJSP, constitueixen una figura clàssica de cooperació interadministrativa que permet la participació conjunta de diverses administracions públiques per a la realització d'activitats d'interès comú, inclús de personificacions privades. No obstant això, la seva configuració jurídica i la seva funció sistèmica dins de l'organització administrativa difereixen de manera substancial de les mancomunitats de municipis, regulades a l'article 44 LBRL, diferència que resulta determinant a l'hora de valorar la seva adequació per al projecte analitzat.

Cal partir d'una idea central: tant els consorcis com les mancomunitats comparteixen determinats elements instrumentals, com la personalitat jurídica pròpia, la capacitat d'autoorganització, l'existència d'òrgans de govern, el pressupost propi o la possibilitat de disposar de personal propi. Ara bé, tot i aquesta base comuna, aquests elements no es projecten de manera idèntica en ambdues figures ni tenen el mateix abast ni les mateixes conseqüències jurídiques en la pràctica.

Si bé aquests aspectes no constitueixen per si sols el principal element diferenciador, sí que presenten matisos rellevants derivats de la naturalesa jurídica de cada figura, especialment pel que fa al seu grau d'autonomia real, al sistema de control, així com al nivell de control efectiu que poden exercir les administracions participants sobre el seu funcionament i a la posició que ocupen dins del sector públic. Al que hem d'afegir, que la diferència fonamental entre consorci i mancomunitat s'ha de situar en un nivell més profund, això és, la seva naturalesa institucional i funció dins del sistema de govern local, però sense desconèixer que els elements organitzatius també contribueixen, en la seva aplicació pràctica, a reforçar aquestes diferències.

Des d'aquesta perspectiva, el consorci es configura, d'acord amb la normativa de règim jurídic del sector públic, com un instrument destinat a facilitar l'exercici conjunt d'activitats o serveis per part de diverses administracions, o amb la participació d'entitats privades, si s'escau. Aquesta naturalesa es reflecteix en la seva pròpia estructura jurídica: el consorci es constitueix mitjançant conveni entre administracions.

Es tracta, sens dubte, d'una figura habitual i especialment apta per a l'articulació de fórmules de cooperació interadministrativa en projectes complexos, transversals o compartits, atès que permet integrar en una mateixa estructura administracions de diferent nivell territorial, entitats del sector públic institucional i, si escau, altres subjectes vinculats a la consecució

d'una finalitat comuna. Aquesta capacitat d'agregació institucional n'explica l'ús freqüent en àmbits en què conflueixen interessos públics diversos i on resulta necessari establir un marc estable de col·laboració.

Ara bé, aquesta versatilitat no ha de portar a confondre la utilitat funcional del consorci amb la idoneïtat d'altres fórmules de base estrictament local quan el que es pretén és construir una governança supramunicipal sostinguda sobre el lideratge dels municipis. El consorci respon, principalment, a una lògica de cooperació instrumental i finalista, orientada a la consecució d'objectius concrets o a la gestió compartida de determinades activitats, però no a la vertebració política d'un espai municipal comú.

En aquest sentit, tot i que el consorci pot constituir una eina molt útil per canalitzar la participació de diferents administracions i ens públics en projectes estratègics, la seva naturalesa no territorial i la seva configuració funcional fan que no proporcioni, per si mateix, el mateix grau de continuïtat institucional, de centralitat municipal ni de projecció estructural que pot oferir una fórmula associativa local com la mancomunitat.

La mancomunitat, per contra, es configura com una entitat local de base territorial, és a dir, com una forma d'organització institucional del poder local basada en la cooperació estable entre municipis. Tot i que l'article 44 LBRL es refereix a l'execució en comú d'obres i serveis de competència municipal, aquesta previsió no imposa una configuració monofuncional, sinó que la pràctica administrativa ens ha demostrat que les mancomunitats poden assumir la gestió conjunta de diversos serveis i àmbits materials, sempre dins del marc competencial municipal i d'acord amb els seus estatuts.

La mancomunitat constitueix, per tant, una forma de cooperació estable i materialment oberta, no necessàriament limitades a un únic fi, sinó apta per a l'assumpció de múltiples serveis municipals de manera coordinada. Aquesta interpretació es veu confirmada per la pràctica administrativa, en la qual nombroses mancomunitats desenvolupen funcions en diversos sectors de manera simultània. Així, per exemple, la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona que integra serveis com el cicle integral de l'aigua, la gestió de residus, el transport urbà i el medi ambient; o la Mancomunidad de los Municipios de Bahía de Cádiz, que assumeix competències bàsiques com clavegueram, neteja diària, transport públic, serveis socials, fins altres més transversals com, promoció turística, gestió del sol, foment industrial, inclús elaboració d'estudis i projectes.

Així mateix, en l'àmbit català, cal recordar que les fórmules mancomunades han actuat històricament com a base per a la construcció d'estructures territorials més complexes, com es posa de manifest en l'evolució institucional que va conduir a la configuració de l'actual Àrea Metropolitana de Barcelona, precedent en el qual les formes de cooperació municipal van exercir un paper rellevant en l'articulació d'un espai supramunicipal amb pluralitat de funcions.

En aquesta línia, la mancomunitat no només ofereix una base funcional per a la prestació conjunta de serveis, sinó també una estructura institucional de cooperació estable entre municipis que pot actuar, en determinats contextos, com a fase evolutiva o llavor d'estructures territorials supramunicipals més denses. Precisament perquè se sustenta en el protagonisme directe dels ajuntaments i en una governança compartida de base municipal, i perquè presenta una capacitat singular per articular processos de cooperació amb vocació de permanència i desenvolupament institucional.

Tot plegat permet afirmar que la mancomunitat no només admet una actuació en diversos àmbits materials, sinó que es configura com un instrument idoni per a la prestació integrada de serveis municipals i per a la construcció progressiva d'estructures de cooperació territorial amb vocació d'estabilitat i desenvolupament institucional.

2) La governança

Pel que fa a la governança i al control efectiu, ambdues figures disposen d'òrgans propis i d'un marge d'autoorganització estatutària. Tanmateix, en els consorcis, aquest disseny es veu condicionat per l'adscripció obligatòria a una administració pública (art. 120 LRJSP), la qual cosa comporta la seva integració en el seu sector públic institucional i la seva submissió als seus mecanismes de control. Aquest condicionant normatiu té una conseqüència rellevant des del punt de vista material, encara que formalment totes les administracions participin en els òrgans de govern, el control efectiu del consorci pot quedar parcialment canalitzat a través de l'administració d'adscripció, tant en termes financers com organitzatius. Per tant, la capacitat de les altres administracions per exercir un control directe, continuat i estructural sobre l'entitat pot veure's limitada o, si més no, mediatitzada.

Aquest element no és merament organitzatiu, sinó estructural. L'adscripció determina la integració del consorci en el sector públic institucional d'una administració concreta i projecta els seus efectes sobre el règim econòmic, pressupostari, de personal i de control, configurant una dependència que transcendeix la mera participació formal de la resta d'administracions.

Aquesta circumstància es projecta també en la configuració i funcionament dels òrgans de govern. En el cas dels consorcis, la normativa (art. 124 LRJSP) remet en gran mesura als estatuts la determinació dels seus òrgans, composició i règim de funcionament, circumstància que si bé ofereix flexibilitat formal, al mateix temps, també pot implicar que el seu equilibri intern depengui dels criteris d'adscripció, finançament i control. Això pot traduir-se, en la pràctica, en una major capacitat d'influència de l'administració d'adscripció en la presa de decisions estratègiques, més enllà del que resultaria d'una estricta lògica paritària.

Precisament perquè es tracta d'una entitat institucional i no d'un ens local de base associativa municipal, el seu esquema de governança tendeix a construir-se a partir de la representació de les entitats participants i de l'equilibri intern entre administracions consorciades, i no a partir d'una lògica de govern local compartit. Aquesta circumstància pot ser adequada en determinats entorns de cooperació multilateral, però també pot diluir el pes específic dels municipis i desplaçar el centre de decisió cap a una estructura menys connectada amb la continuïtat política i institucional del món local.

Al que hem d'afegir que, la possibilitat, que constitueix una de les fortaleeses del consorci, d'incorporació d'altres administracions, entitats instrumentals o, eventualment, subjectes no estrictament municipals, pot comportar, alhora, una menor densitat del vincle estrictament municipal i una menor identificació de l'ens amb una dinàmica de cooperació local en sentit propi. Des de la perspectiva d'un projecte que es vol construir sobre la base del municipalisme, aquest element no és menor.

Per contra, en les mancomunitats, la configuració dels òrgans de govern respon a la lògica pròpia del règim local, amb òrgans representatius dels municipis que en formen part, en els quals la participació institucional dels ens locals es produeix en un marc més directament vinculat a la seva condició de membres de l'entitat. Aquesta configuració, tot i que també es concreta estatutàriament, permet articular sistemes de governança adaptats a la realitat dels municipis participants, incloent-hi la possibilitat d'establir mecanismes de vot ponderat o de representació diferenciada en funció de criteris objectius com la població, la participació financera o altres elements rellevants, sempre d'acord amb els estatuts.

Aquest element permet conjugar, dins d'una mateixa estructura, la representació de tots els municipis amb el reconeixement del pes específic d'aquells de major dimensió, sense alterar la naturalesa col·lectiva i territorial de l'entitat. Així, la governança de la mancomunitat es configura com un sistema participatiu, equilibrat i institucionalment compartit, en què el control de l'entitat es manté en mans del conjunt dels municipis que la integren.

En conseqüència, més enllà de la seva configuració formal, la diferència es manifesta en la manera com aquests òrgans operen en la pràctica. Així, mentre que en el consorci poden veure's condicionats per factors externs derivats de l'adscripció, en la mancomunitat responen de manera més directa a la voluntat institucional dels municipis que la integren, amb mecanismes de governança que reforcen tant la participació com el control efectiu per part de tots ells.

A més, no hem d'oblidar que els consorcis poden admetre la participació d'entitats privades, el que, sense negar la utilitat d'aquesta possibilitat en determinats contextos, pot contribuir a un cert desencaix en el control estrictament públic i territorial de l'entitat.

Per contra, la mancomunitat es configura com una entitat integrada exclusivament per municipis, sense possibilitat d'incorporació d'entitats privades com a membres. Aquesta naturalesa estrictament pública reforça el seu caràcter de instrument de cooperació institucional entre administracions territorials, i garanteix que el control de l'entitat romangui en l'àmbit dels ens locals. Aquest control es veu, a més, reforçat per la pròpia estructura del règim local, en la qual les mancomunitats han de disposar de funcions reservades a personal funcionari amb habilitació de caràcter nacional (secretaria, intervenció i tresoreria), garantint així un control jurídic i econòmic intern alineat amb els estàndards del dret administratiu clàssic i, en la pràctica, estretament vinculat als mateixos municipis participants.

3) Règim econòmic i pressupostari

En relació amb el règim econòmic i pressupostari, tant els consorcis com les mancomunitats disposen de pressupost propi i autonomia de gestió. No obstant això, aquesta autonomia es projecta de manera diferent en funció de la seva configuració institucional.

En el cas dels consorcis, la seva adscripció obligatòria a una administració pública (art. 120 LRJSP) comporta la seva integració en el sector públic institucional d'aquesta, amb les conseqüències que això té en termes de control econòmic i financer. En particular, el consorci queda subjecte als mecanismes de control intern i, si escau, extern de l'administració d'adscripció, així com a les obligacions derivades del principi d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera en els termes en què aquestes es projecten sobre el conjunt del sector públic.

Aquesta vinculació pot tenir una incidència material rellevant, en la mesura que el funcionament econòmic del consorci no es desenvolupa de manera completament desvinculada de l'administració d'adscripció, sinó en un marc de supervisió que pot condicionar determinades decisions estratègiques, especialment en matèria de despesa, endeutament o planificació econòmica.

En l'àmbit econòmic i financer, els consorcis es nodreixen principalment de les aportacions de les entitats que en formen part, així com, si escau, d'ingressos propis derivats de la seva activitat. El seu règim pressupostari, comptable i de control s'inscriu igualment en el marc del sector públic, amb les corresponents exigències en matèria d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

Per contra, les mancomunitats, en la seva condició d'entitats locals, disposen igualment de pressupost propi i estan sotmeses al règim pressupostari local i a les regles d'estabilitat pressupostària, però ho fan des d'una posició d'autonomia institucional col·lectiva, sense dependència estructural d'una única administració. El seu control econòmic es desplega a

través dels mecanismes propis del règim local, incloent-hi la intervenció, i respon a una lògica de corresponsabilitat entre els municipis integrants, que participen tant en el finançament com en la supervisió de l'entitat.

Així, més que en l'existència de pressupost propi, element comú a ambdues figures, la diferència rellevant es troba en la manera com es configura el control econòmic i financer, mentre que en el consorci aquest es troba parcialment canalitzat a través de l'administració d'adscripció, en la mancomunitat es manté en l'àmbit dels ens locals que la integren, reforçant el seu caràcter de governança compartida i control territorial.

4) Règim de personal

Pel que fa al règim de personal, ambdues figures disposen de capacitat per dotar-se de personal propi, d'acord amb la normativa aplicable al sector públic. No obstant això, també en aquest àmbit la diferència no es troba tant en la possibilitat formal de contractació com en el marc institucional en què aquesta s'inscriu i en el sistema de control associat.

Des del punt de vista del personal, els consorcis presenten determinades limitacions derivades del seu encaix en el sector públic institucional. El seu personal pot procedir de les administracions participants o ser contractat específicament pel consorci, però en tot cas resta subjecte als principis i, en gran mesura, als règims propis del sector públic, la qual cosa pot introduir condicionants en termes de flexibilitat i gestió dels recursos humans.

Aquest règim posa de manifest, a més, la forta dependència del consorci respecte de les regles generals del sector públic institucional, tant en matèria organitzativa com en matèria de personal i control, fet que limita la seva aparent flexibilitat i n'atenua part dels avantatges teòrics. És a dir, el consorci pot oferir una arquitectura útil de cooperació, però no queda al marge de les restriccions pròpies de l'entramat públic ni assegura, per aquesta sola raó, una gestió més senzilla o més àgil.

Per contra, en les mancomunitats, el personal s'inscriu plenament en el règim propi de les entitats locals, amb capacitat per definir la seva organització de recursos humans en funció de les necessitats derivades de les competències assumides. A més, cal destacar que les funcions reservades a personal funcionari amb habilitació de caràcter nacional, secretaria, intervenció i tresoreria, s'exerceixen en aquest àmbit amb plena integració en l'estructura de l'entitat, la qual cosa reforça el control jurídic i econòmic intern.

D'aquesta manera, la diferència rellevant no rau tant en la possibilitat de disposar de personal propi, element comú en ambdues figures, sinó en el grau en què la seva organització i gestió

es troben vinculades a una administració concreta o, per contra, responen a una lògica d'autonomia local compartida, amb un control més directe per part dels municipis integrants.

5) Conclusió

Tot i que el consorci constitueix una figura jurídicament vàlida i útil per a determinades formes de cooperació interadministrativa, la seva naturalesa instrumental, la seva orientació funcional més que territorial, i el seu règim d'adscripció determinen una configuració en què el control efectiu pot veure's parcialment condicionat per l'administració de referència, i en què la governança respon a una lògica menys vinculada a la representació territorial directa.

La comparació amb la mancomunitat resulta aquí especialment rellevant. Mentre que aquesta darrera, tot i les seves limitacions, se situa clarament en l'àmbit de la cooperació entre municipis i preserva una lògica institucional directament vinculada al món local, el consorci introdueix una estructura més oberta i heterogènia, útil per a la participació plural, però menys adequada quan es vol reforçar una governança compartida essencialment municipal.

En definitiva, tot i que el consorci és una figura valuosa i perfectament apta per a la cooperació interadministrativa en projectes transversals, la seva naturalesa institucional, la seva lògica funcional i la seva obertura a una pluralitat d'actors el situen en un pla diferent del de les fórmules de cooperació estrictament municipal. Per això, quan el que es persegueix no és només gestionar conjuntament activitats o serveis, sinó també articular una estructura estable de cooperació supramunicipal, amb continuïtat, control públic local i protagonisme dels municipis, la mancomunitat presenta uns elements de coherència institucional que no poden ser menystinguts.

La mancomunitat no només permet gestionar conjuntament una pluralitat de serveis o actuacions, sinó que ofereix un marc institucional coherent per estructurar una cooperació supramunicipal estable sobre la base del lideratge dels ajuntaments, de la continuïtat de l'acció pública local i d'una governança directament ancorada en els municipis integrants. Aquesta dimensió explica que pugui ser entesa no només com una fórmula funcional de cooperació, sinó també com una base adequada per a l'evolució gradual cap a estructures supramunicipals de major densitat institucional.

Aquesta configuració es veu reforçada per un sistema de control jurídic i econòmic propi del dret administratiu local, amb presència de funcions reservades a personal amb habilitació nacional, i per un règim econòmic que, sense dependència estructural d'una única administració, es fonamenta en la corresponsabilitat i supervisió compartida dels municipis.

Tercer: Sobre la idoneïtat de la mancomunitat: naturalesa jurídica, governança, règim de creació i adhesió, règim de personal, règim econòmic

La mancomunitat de municipis es configura, en el marc del dret local, com una de les formes clàssiques d'associacionisme municipal, destinada a possibilitar l'exercici conjunt de competències per part de diversos municipis mitjançant la creació d'un ens local amb personalitat jurídica pròpia.

D'acord amb l'article 44 de la LBRL es reconeix als municipis el dret d'associar-se en mancomunitats per a l'execució en comú d'obres i serveis de la seva competència, que compten amb personalitat jurídica pròpia i estan expressament reconegudes en la legislació de règim local com a entitats locals. Així, des del punt de vista de la seva naturalesa jurídica, les mancomunitats han de ser qualificades com a ens locals de caràcter institucional i base associativa, i no com a mers ens instrumentals.

Aquesta naturalesa no és merament formal, sinó que determina la seva posició dins del sistema institucional, la mancomunitat no és un instrument funcional o instrumental vinculat a una administració, sinó una entitat local en sentit propi, amb una base territorial definida i una governança col·lectiva articulada a partir dels municipis que la integren.

Ara bé, aquesta consideració no les converteix en entitats territorials plenes, en la mesura que manquen d'un àmbit competencial originari i actuen sobre la base de les competències que els municipis els atribueixen. La seva configuració respon, per tant, a una lògica funcional de cooperació per a la prestació conjunta de serveis o l'execució d'obres d'interès comú. Aquesta naturalesa dual, explica tant la seva utilitat com els seus límits estructurals en contextos que requereixen una governança més integrada i una capacitat d'actuació transversal.

Tanmateix, aquesta mateixa configuració és la que explica la seva especial idoneïtat quan el que es pretén és articular una cooperació supramunicipal estable, amb protagonisme dels ajuntaments, control públic directe i capacitat d'evolució institucional. En aquest sentit, la mancomunitat no és un simple instrument funcional vinculat a una administració concreta, sinó una entitat local en sentit propi, amb una base institucional definida i una governança col·lectiva articulada a partir dels municipis que la integren.

En aquest sentit, respon plenament a la lògica d'una estructura institucional de cooperació estable entre municipis, amb capacitat d'esdevenir, si escau, el suport jurídic d'un projecte de construcció metropolitana progressiva, tal com es desprèn de la voluntat expressada pels municipis promotors de generar una visió compartida i avançar cap a una futura institucionalització metropolitana .

1) Naturalesa jurídica

Des d'una perspectiva sistemàtica, la mancomunitat es configura com una forma de cooperació territorial estable entre municipis, orientada no només a la gestió puntual de serveis, sinó potencialment a l'articulació d'una acció pública conjunta amb continuïtat institucional.

Com ja hem avançat en el punt anterior, tot i que la seva regulació legal es refereix a l'execució en comú d'obres i serveis determinats, no hi ha impediment legal ni pràctic per tal que les mancomunitats puguin assumir la gestió coordinada de múltiples serveis i àmbits materials, sempre dins del marc competencial municipal i d'acord amb els seus estatuts.

Aquesta característica resulta especialment rellevant en el context analitzat, en la mesura que el projecte que es pretén impulsar no es limita a una funció concreta, sinó que aspira a articular una estructura capaç de coordinar polítiques territorials, econòmiques, ambientals, d'innovació i de planificació, amb capacitat d'impuls de projectes transformadors i de captació de recursos supramunicipals .

En aquest sentit, la mancomunitat no només és compatible amb aquesta vocació transversal, sinó que n'esdevé una expressió jurídica coherent, en tant que permet construir una estructura administrativa estable, amb base municipal i amb capacitat d'exercici de funcions públiques, superant l'estadi inicial de concertació estratègica propi de fórmules merament associatives. Aquest tret li confereix una especial coherència institucional quan el que es pretén és articular un espai de cooperació sostingut en el protagonisme dels municipis i en la continuïtat de l'acció pública local.

A més, la seva naturalesa associativa permet construir una estructura de cooperació estable, no limitada a una finalitat puntual o a un projecte concret, sinó amb capacitat d'evolucionar i adaptar-se a noves necessitats dins del marc competencial dels municipis. Aquesta vocació de continuïtat la diferencia d'altres instruments de caràcter més funcional o finalista, i la converteix en una eina especialment adequada per a processos de consolidació progressiva de dinàmiques supramunicipals.

Des d'una perspectiva estratègica, la mancomunitat pot operar com a espai de generació de confiança institucional, de coordinació política i tècnica, i de desenvolupament gradual de polítiques compartides, configurant-se, en aquest sentit, com una base sòlida per a eventuais evolucions futures cap a formes més integrades d'organització territorial.

2) Règim de creació i adhesió

El procés de constitució de la mancomunitat respon a una lògica clarament institucional i territorial, basada en la voluntat concurrent dels municipis participants.

La seva creació exigeix l'aprovació dels estatuts per part de tots els ajuntaments implicats, mitjançant acord adoptat per majoria absoluta, amb tràmit d'informació pública i, si escau, amb intervenció de les diputacions provincials corresponents.

Els estatuts constitueixen l'element nuclear de la seva configuració jurídica, i han de determinar, entre altres aspectes, els municipis integrants, els òrgans de govern, les competències, els recursos econòmics i el règim de funcionament.

Aquest sistema garanteix que la mancomunitat neix d'un acord institucional fort, amb participació efectiva de tots els municipis, i permet també l'adhesió posterior de nous membres mitjançant els mecanismes estatutaris corresponents, configurant-se com una estructura oberta i expansiva, alineada amb la voluntat expressa dels municipis del Camp de Tarragona de permetre la incorporació progressiva de nous ens locals i d'ampliar l'àmbit territorial del projecte .

A diferència d'altres figures, la mancomunitat no es constitueix a partir d'un conveni ni queda adscrita a una administració dominant, sinó que es fonamenta en una estructura col·lectiva en què tots els municipis participants són titulars del projecte institucional, reforçant així la seva legitimitat territorial i política.

Altrament, el fet que la mancomunitat es construeixi exclusivament a partir de municipis no ha de ser entès com una limitació, sinó com un element que reforça la seva identitat com a estructura de cooperació local. Aquesta característica no impedeix, en cap cas, l'establiment de mecanismes de col·laboració amb altres administracions, com les diputacions o la Generalitat, ja sigui mitjançant convenis, finançament o participació en projectes concrets, sense necessitat d'alterar la naturalesa de l'ens.

En aquest sentit, la mancomunitat permet combinar, d'una banda, una base institucional clara i coherent —centrada en els municipis— amb, d'altra banda, la possibilitat d'articular relacions de cooperació més àmplies amb altres actors públics mitjançant altres formules jurídiques, mantenint en tot cas el control i la direcció del projecte en l'àmbit local.

3) Governança

Els òrgans de govern de la mancomunitat responen a la lògica pròpia del règim local, amb una estructura representativa dels municipis integrants.

Els estatuts determinen la composició dels òrgans, però en tot cas aquests han d'estar integrats per representants dels ajuntaments, configurant-se habitualment al voltant d'una assemblea o junta de govern amb presidència i vicepresidència escollides entre els membres.

Aquesta configuració permet articular una governança col·lectiva real, en què tots els municipis participen en la presa de decisions, amb possibilitat d'establir sistemes de vot ponderat que reflecteixin la seva dimensió o aportació, sense alterar el caràcter compartit de l'entitat.

Aquest model encaixa especialment amb els principis de governança compartida, col·laboració institucional i construcció de consensos que defineixen el projecte metropolità impulsat pels municipis del Camp de Tarragona, que preveu la participació activa de tots els membres en els òrgans de decisió i en la definició de les estratègies comunes .

Des d'un punt de vista funcional, això es tradueix en un model de governança participatiu, equilibrat i territorialment arrelat, en què el control efectiu de l'entitat es manté en mans dels municipis, evitant concentracions de poder i garantint la corresponsabilitat institucional.

Aquesta centralitat municipal constitueix un factor clau en projectes en què es vol assegurar tant la implicació efectiva dels ajuntaments com la legitimitat institucional de les decisions adoptades. És precisament aquesta governança de base municipal la que dota la mancomunitat d'una especial solidesa com a instrument de cooperació supramunicipal. Quan el que es pretén no és només gestionar serveis, sinó construir un espai institucional compartit amb continuïtat i capacitat d'evolució, la governança mancomunada ofereix un marc més coherent, més estable i més directament vinculat al món local que altres fórmules de cooperació interadministrativa

4) Règim de personal

En l'àmbit del personal, la mancomunitat s'inscriu plenament en el règim del dret públic local.

Disposa de capacitat per organitzar els seus recursos humans en funció de les competències assumides, però, al mateix temps, està subjecta a les exigències estructurals del règim local, entre les quals destaca la presència obligatòria de funcions reservades a personal amb habilitació de caràcter nacional (secretaria, intervenció i tresoreria).

Aquest element resulta especialment rellevant, ja que garanteix un control jurídic i econòmic intern fort, alineat amb els estàndards del dret administratiu clàssic i vinculat directament als municipis participants.

Aquesta estructura administrativa reforçada resulta especialment adequada per a una futura agència amb vocació institucional, en la mesura que assegura no només la gestió, sinó també el control i la fiscalització de l'activitat pública, elements imprescindibles en un projecte que aspira a exercir funcions públiques i a gestionar polítiques amb impacte territorial ampli.

A diferència d'altres formes instrumentals, la mancomunitat no presenta una lògica de desvinculació o flexibilització del règim funcionarial, sinó que integra el seu personal dins d'un sistema institucional que reforça el control públic i la seguretat jurídica.

5) Règim econòmic i pressupostari

Des del punt de vista econòmic, la mancomunitat disposa de pressupost propi i autonomia de gestió, però dins del marc del règim pressupostari de les entitats locals.

Això implica la seva plena subjecció als principis d'estabilitat pressupostària, sostenibilitat financera i control econòmic intern, amb intervenció pròpia i mecanismes de supervisió vinculats al dret públic.

No obstant això, aquesta autonomia no es projecta en termes de dependència respecte d'una administració concreta, sinó en una lògica de corresponsabilitat col·lectiva, en què el finançament i el control es distribueixen entre els municipis integrants.

Aquesta configuració és coherent amb el model de finançament i participació compartida que es desprèn dels estatuts de l'associació, en què els municipis assumeixen compromisos econòmics i participen activament en el sosteniment de l'estructura comuna .

Això permet combinar autonomia operativa amb control institucional compartit, evitant situacions de dependència estructural d'una sola administració i reforçant la coherència territorial de l'acció pública.

Precisament per això, el règim econòmic de la mancomunitat no només garanteix viabilitat financera, sinó que reforça també la seva naturalesa de projecte col·lectiu dels municipis, sostingut des de la corresponsabilitat i no des de la dependència d'un únic centre de decisió.

5) Conclusió

De tot l'anterior es desprèn que la mancomunitat constitueix una figura jurídicament sòlida, institucionalment arrelada i especialment adequada per a l'articulació de mecanismes de cooperació territorial estable entre municipis.

La seva naturalesa d'ens local, la seva governança col·lectiva, el seu sistema de control intern reforçat, la seva capacitat d'exercici de potestats administratives i la seva aptitud per integrar múltiples àmbits materials la configuren com un instrument idoni per a projectes que requereixen una acció pública coordinada, transversal i amb vocació de permanència.

En el cas concret analitzat, aquestes característiques permeten entendre la mancomunitat no només com una opció viable, sinó com la forma jurídica que millor s'alinea amb l'objectiu de construir una estructura institucional supramunicipal estable, amb base territorial, capaç de superar la fase inicial de concertació estratègica pròpia de l'associació i d'evolucionar cap a una veritable organització administrativa amb funcions públiques, governança compartida i projecció metropolitana.

En aquest sentit, la mancomunitat no es configura únicament com una solució jurídica possible, sinó com la traducció institucional natural del projecte que es pretén impulsar. La seva estructura permet transformar una iniciativa de cooperació voluntària, articulada inicialment a través de fórmules associatives, en una entitat pública amb capacitat d'acció pròpia, dotada d'estabilitat, legitimitat territorial i instruments jurídics per a l'exercici efectiu de polítiques públiques.

Així mateix, la mancomunitat garanteix que aquesta evolució es produeixi sense ruptura, preservant el protagonisme dels municipis, assegurant el control efectiu per part dels ens locals i consolidant un model de governança compartida que reflecteix fidelment la voluntat de cooperació expressada en els instruments fundacionals del projecte.

Des d'aquesta perspectiva, la seva elecció no respon únicament a criteris de tècnica jurídica, sinó a la necessitat d'assegurar la coherència entre l'arquitectura institucional i els objectius estratègics del projecte: la construcció progressiva d'un espai de governança supramunicipal, amb vocació de continuïtat, capacitat d'incidència real en el territori i potencial evolució cap a formes més avançades d'organització metropolitana.

VII. CONCLUSIÓ FINAL

En definitiva, la mancomunitat es configura com l'instrument que millor permet passar de la cooperació a la institució, de la coordinació a l'acció pública estructurada, i del projecte estratègic a una realitat administrativa consolidada, constituint així el fonament jurídic més adequat per al desenvolupament de l'Agència i del seu eventual desplegament futur. Certament, tenint en compte aquest marc i context, la mancomunitat ofereix una via institucional més coherent per a una evolució futura cap a formes més integrades que no pas altres instruments més funcionals o més heterogenis.

L'experiència de l'Àrea Metropolitana de Barcelona resulta especialment il·lustrativa en aquest punt. La seva configuració no respon a l'evolució d'una única figura de cooperació interadministrativa, sinó a un procés d'integració institucional de diverses entitats preexistents, entre elles, una mancomunitat i altres ens sectorials, mitjançant la creació *ex novo*, per llei, d'una entitat local de caràcter territorial.

Aquest procés posa de manifest com, en determinats contextos, els instruments de cooperació funcional poden resultar insuficients per donar resposta a necessitats de planificació i gestió integrades, i com esdevé necessari avançar cap a estructures amb una major densitat institucional, una capacitat de decisió més intensa i una coherència territorial reforçada.

Des d'aquesta perspectiva, la mancomunitat i l'àrea metropolitana comparteixen el fet de projectar-se sobre la cooperació entre municipis, però ho fan amb naturalesa i intensitat institucional diferents: la primera neix de l'associació voluntària dels municipis per a l'exercici conjunt de competències i serveis; la segona, en canvi, es constitueix per llei com una autèntica entitat local de base territorial, amb una estructura de govern més integrada i amb una vocació d'ordenació supramunicipal més plena.

Precisament per això, la mancomunitat pot entendre's com la forma institucional adequada per articular, en una primera fase, una cooperació supramunicipal estable, directament governada pels municipis i respectuosa amb el seu protagonisme polític i institucional, sense excloure que, en un estadi ulterior i si la realitat territorial ho exigeix, aquesta evolució pugui conduir cap a fórmules de major integració jurídica i territorial.

Si l'àrea metropolitana representa la institucionalització legal plena d'un espai supramunicipal, la mancomunitat n'és la base més coherent, gradual i sòlida quan allò que es pretén és construir aquest espai des del municipalisme, des de la governança compartida i des de la voluntat convergent dels ajuntaments. Dit d'una altra manera: l'àrea metropolitana només pot néixer de la llei, però la seva base política i institucional més natural és, precisament, una cooperació municipal prèviament articulada i consolidada.

Aquest és el nostre dictamen que sotmetem a qualsevol altre millor fonamentat en Dret i que lliurem a Tarragona a la data de la signatura electrònica.

Dr. Josep Ramon Fuentes I Gasó
Professor titular, acreditat com a catedràtic, de dret administratiu
Director
Departament de Dret Públic
Càtedra d'Estudis Jurídics Locals Màrius Viadel i Martin
Universitat Rovira i Virgili

Judit Esteve Izquierdo
Professora associada, de dret administratiu
Departament de Dret Públic
Col·laboradora acadèmica
Càtedra d'Estudis Jurídics Locals Màrius Viadel i Martin
Universitat Rovira i Virgili

Amb el suport de:

