

La cooperació intermunicipal en la prestació del servei públic audiovisual a Catalunya

IX convocatòria dels Ajuts a la recerca sobre comunicació audiovisual del CAC

Ramon Galindo Caldés
Marc Vilalta Reixach
Aida Martori Muntsant

ÍNDEX

Introducció

1. EL SERVEI PÚBLIC AUDIOVISUAL MUNICIPAL A CATALUNYA

1.1 El marc jurídic de l'audiovisual local a Catalunya

- a) La influència del Dret de la UE: la Directiva TSF, la Directiva de serveis de comunicació audiovisual*
- b) Un apunt sobre la competència en matèria de l'audiovisual*
- c) El marc normatiu d'àmbit estatal*
- d) El marc normatiu autonòmic*
- d) El paper del CAC*

1.2 El règim jurídic de la comunicació audiovisual local

- a) Aproximació a un concepte complex: la noció de servei públic*
- b) Els serveis de comunicació audiovisual com a serveis públics*
- c) El servei públic de comunicació audiovisual en l'àmbit local*

1.3 Breu radiografia dels mitjans de comunicació locals a Catalunya

- a) La televisió local*
- b) La ràdio municipal*
- c) Altres serveis de comunicació audiovisual on-line*

2. FÓRMULES DE COOPERACIÓ INTERMUNICIPAL EN LA PRESTACIÓ DEL SERVEI AUDIOVISUAL LOCAL

2.1 Les mancomunitats de municipis

- a) Concepte i característiques generals de les mancomunitats*
- b) Els estatuts de les mancomunitats*
- c) Règim jurídic de les mancomunitats de municipis*

2.2 Els consorcis

- a) Marc normatiu dels consorcis*
- b) Concepte i naturalesa jurídica dels consorcis locals*
- c) Límits a la constitució de consorcis*
- d) Els estatuts dels consorcis*
- e) Objecte i competències dels consorcis locals*
- f) Organització i funcionament dels consorcis locals*

2.3 Les comunitats de municipis

- a) El règim jurídic de la comunitat de municipis*
- b) Les comunitats de municipis en la prestació de serveis de comunicació audiovisual a Catalunya: el cas d'Emun-Segrià*
- c) Figura singular, espècie en extinció?*

3. L'ELECCIÓ D'UNA FORMULA DE COOPERACIÓ INTERMUNICIPAL EN LA PRESTACIÓ DEL SERVEI AUDIOVISUAL LOCAL: COMPARACIÓ DE LES DIFERENTS MODALITATS

3.1 Àmbit subjectiu

3.2 La personificació dels prestadors del servei

3.3 Flexibilitat o rigidesa del marc normatiu

3.4 Creació, modificació i dissolució dels instruments de cooperació

- a) Creació
- b) Modificació i dissolució

3.5 La delimitació del territori com a limitador dels subjectes a cooperar

- a) Territori limitat: la TDT local
- b) La obligació de que els municipis siguin limítrofs
- c) Absència de limitacions

3.6 L'organització del govern del servei audiovisual supramunicipal

- a) El Reglament d'Organització i Funcionament
- b) El contracte-programa i les missions de servei públic
- c) Els estatuts com a norma de regulació de la organització i funcionament de l'entitat

3.7 La determinació de la forma de gestió

- a) Prestació directa o indirecta
- b) Públic i privat en la prestació del servei públic

Conclusions

Bibliografia

Introducció

Els darrers anys han transformat profundament el mapa audiovisual local català, fruit del context econòmic i de la discutible viabilitat dels projectes iniciats abans de la crisi, iniciada fa gairebé una dècada. El panorama resultat posa encara més de manifest la necessitat de cooperació entre els municipis a l'hora de prestar serveis de comunicació audiovisual, especialment de televisió i ràdio, generant economies d'escala i prestant serveis audiovisuals de qualitat, a més de complir amb la missió que les lleis de l'audiovisual els han encomanat.

En els últims anys també hem assistit a una transformació legal del règim local, que afecta de ple a la configuració dels serveis de comunicació audiovisual, i algunes reformes també en la regulació de l'audiovisual i en les normes reguladores de la organització i funcionament de les Administracions públiques. El conjunt d'aquests factors, que transformen l'àmbit de la regulació de l'audiovisual en el món local, ens porta a repensar el funcionament dels mecanismes de cooperació entre els municipis per prestar serveis de comunicació audiovisual, analitzant quines són les fórmules de prestació dels serveis y considerant els canvis que seria necessari afrontar per tal de que puguin afrontar les funcions que tenen encomanades.

No existeix una única modalitat d'articulació de la cooperació intermunicipal. Trobem en l'ordenament, especialment en la legislació sobre règim local, diverses opcions de prestació de serveis de comunicació audiovisual. La llei catalana reguladora de l'audiovisual (LCAC) estableix que el servei de comunicació audiovisual local l'ha de prestar el municipi de forma directa, així que aquesta és una limitació que hem de tenir en compte a l'hora d'escollir les diferents modalitats de prestació. Pot ser a través d'ens instrumentals, com els consorcis, mancomunitats o societats interadministratives, o mitjançant mecanismes sense personalitat jurídica pròpia, com les comunitats de municipis o els convenis. Atès el caràcter i limitacions d'aquest treball, ens fixem especialment en les tres figures que la norma bàsica catalana de règim local destaca com les opcions possibles de cooperació intermunicipal, com són les mancomunitats, els consorcis i les comunitats de municipis, amb la salvetat, com veurem, de la necessitat de que el servei estigui prestat per un ens.

Afontarem l'anàlisi a través de tres blocs diferenciats. Un primer relaciona, de forma breu, les principals normes de regulació de l'audiovisual, el marc normatiu de referència sectorial al que ens hem d'atenir en l'estudi d'aquestes tres fórmules de cooperació, una breu anàlisi del règim jurídic dels serveis locals de l'audiovisual i una ràpida radiografia dels serveis de televisió i ràdio a Catalunya. A continuació analitzem en detall la regulació de les mancomunitats, els consorcis i les comunitats de municipis, posant l'èmfasi en les normes de règim local –LBRL, LRSAL, TRLMRLC-, i les reguladores de l'organització i funcionament de les administracions públiques –LRJSP, LRJPAC, LRJPCat-, sectors que han tingut una transformació important en els darrers anys. Finalment analitzem de forma comparada les tres modalitats de prestació dels serveis -

mancomunitats, consorcis i comunitats de municipis- a través de l'estudi de diferents factors com són la flexibilitat del marc normatiu, la creació, modificació i dissolució dels serveis, el govern del servei, l'abast territorial, etc.

1. EL SERVEI PÚBLIC AUDIOVISUAL MUNICIPAL A CATALUNYA

Quan parlem de prestació de serveis de comunicació municipal hem de tenir en consideració tres aspectes. Un primer és el seu marc normatiu, especialment el règim jurídic de l'audiovisual, amb especial consideració de tots els preceptes aplicables en el cas de la prestació municipal del servei audiovisual. En segon lloc, la determinació dels serveis de comunicació audiovisual municipals, el seu caràcter públic, i la seva regulació en la normativa de règim local, es especial la competència municipal en matèria de comunicació audiovisual i els canvis operats a través de diferents normes, especialment la LRSAL. Finalment, es fa un diagnòstic sobre els prestadors públics locals a Catalunya, especialment pel que fa a la prestació dels serveis de televisió i ràdio.

1.1 El marc jurídic de l'audiovisual local a Catalunya

Dues són les normes principals que regulen l'audiovisual a Catalunya: la Llei General de Comunicació Audiovisual (en endavant, LGCA) i la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya (en endavant, LCAC). Abans de l'aprovació d'aquestes dues lleis, l'audiovisual local estava regulat en un conjunt de normes disperses, a les que farem esment de forma puntual. A continuació es descriu el marc jurídic en el que hem de situar l'audiovisual local, i més concretament el que fa referència a l'objecte d'aquest treball.

a) La influència del Dret de la UE: la Directiva TSF, la Directiva de serveis de comunicació audiovisual

És indubtable la incidència del dret de la UE en els ordenaments jurídics estatals i autonòmics, també en l'espanyol i català. Però en el cas de la regulació de l'audiovisual local a Catalunya, la seva incidència no és directa, sinó més relacionada amb la formació de determinats conceptes jurídics. Només trobem una referència en el Tractat de Funcionament de la UE sobre l'audiovisual, concretament, en l'art. 167, sobre cultura. Més concretament, l'art. 167.3 TFUE estableix que “La acció de la Unió favorecerà la cooperació entre Estados miembros y, si fuere necesario, apoyará y completará la acción de éstos en los siguientes ámbitos: (...) la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual.” També, a efectes d'aquest treball, hem de tenir presents els arts. 56 i 57 TFUE, sobre definició dels serveis. Hem d'acudir doncs a dues directives, la Directiva 89/552/CEE, i la Directiva 2010/13 del Parlament Europeu i del Consell, que veiem a continuació.

La primera norma europea que hem d'abordar és la Directiva 89/552/CEE, anomenada Directiva *Televisió sense fronteres* (DTSF)¹, que tenia com a objectius principals la lliure circulació dels

¹ Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, relativa a la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros sobre el ejercicio de actividades de

serveis de radiodifusió i la promoció de la distribució i la producció d'obres audiovisuals europees. En aquest sentit, els aspectes principals que regula la directiva són les quotes de difusió i producció, la publicitat televisiva i el patrocini i la protecció de menors. Als efectes del nostre treball, destaquem una aportació de la directiva TSF, com és la definició del concepte de *radiodifusió televisiva*, com a “(...) la emisión primaria, con o sin hilo, por tierra o por satélite, codificada o no, de programas televisados destinados al público” (art. 1 DTSTF).

No trobem en aquesta norma més referència als serveis de comunicació audiovisual que l'exclusió del règim de promoció de la distribució i de la producció de programes televisius que regula el Capítol III de la directiva, quan estableix que aquest “(...) no se aplicará a las emisiones de televisión locales que no formen parte de una red nacional”.

La directiva es modifica l'any 1997², incorporant alguns aspectes, com la regulació de l'emissió d'esdeveniment d'importància social, la televenda o una major protecció dels menors. Fem especial èmfasi en un altre aspecte inclòs en la modificació, com és la introducció del principi de jurisdicció, que estableix que l'Estat membre responsable de les cadenes de televisió es determina d'acord amb el lloc on es troba la seu central i on s'adopten les decisions de programació. Tampoc en aquesta modificació de trobem referències a l'audiovisual local, encara que destaquem una altra definició, en aquest cas de l'*organisme de radiodifusió televisiva*, que es defineix com una “persona física o jurídica que assumeix la responsabilitat editorial de la composició de les graelles de programes televisats”, i que els transmet o els fa transmetre per un tercer.

Després d'una fase de propostes, la DTSTF es modifica l'any 2007, ara amb la denominació de *Directiva de serveis de mitjans audiovisuals sense fronteres*³. Aquesta nova directiva introdueix algunes novetats, com una actualització de la normativa a l'evolució tecnològica i comercial del sector i sobretot abordar els continguts en el seu conjunt amb independència del suport o tecnologia utilitzada (Beceiro Ribela, 2012, p. 84), així com la classificació serveis de comunicació audiovisual lineals (*radiodifusió televisiva*) i no lineals (*serveis de comunicació audiovisual a petició*)⁴, o la regulació de la publicitat, entre d'altres.

radiodifusión televisiva. Sobre aquesta directiva i la seva transposició a l'ordenament s'han publicat diversos treballs. A tall d'exemple, vid. GÓMEZ DÍAZ, Ana Belén: “Las directivas comunitarias sobre “televisión sin fronteras” y su incorporación al ordenamiento jurídico español”, RVAP, núm. 57, 2000, pp. 231-260

2 Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 1997 por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.

3 Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.

4 L'art. 1 DSMASF defineix la *radiodifusió televisiva* o *emissió televisiva* com “un servicio de comunicación audiovisual lineal): un servicio de comunicación audiovisual ofrecido por un prestador del servicio de comunicación para el visionado simultáneo de programas sobre la base de un horario de programación” (lletra e)), i els *serveis de comunicació audiovisual a petició* com “un servicio de comunicación audiovisual ofrecido por un prestador del servicio de comunicación para el visionado de programas en el momento elegido por el espectador y a petición propia sobre la base de un catálogo de programas seleccionado por el prestador del servicio de comunicación” (lletra g)).

L'any 2010, s'aprova la Directiva 2010/13 de Serveis de comunicació audiovisual (en endavant DSCA)⁵, que substitueix la DTSE, incorporant però les modificacions introduïdes per la DSMASF, i codificant les disposicions relatives a l'audiovisual. Als efectes d'aquest treball, convé tenir presents les definicions que l'art. 1 DSCA estableix, en tant que es transposen posteriorment a la LGCA, entre d'altres de:

- a) servei de comunicació audiovisual
- b) programa
- c) responsabilitat editorial
- d) prestador del servei de comunicació
- e) radiodifusió televisiva o emissió televisiva
- f) organisme de radiodifusió televisiva
- g) servei de comunicació audiovisual a petició

b) Un apunt sobre la competència en matèria de l'audiovisual

Sense perjudici de que s'analitzarà aquest aspecte més en concret, fem un breu incís sobre la distribució competencial en aquest àmbit. El títol competencial de referència és el 149.1.27 CE, que estableix com a competència exclusiva de l'Estat “Normes bàsiques del règim de premsa, ràdio i televisió, i, en general, de tots els mitjans de comunicació social, sens perjudici de les facultats de desenvolupament i execució que corresponguin a les Comunitats Autònomes.”

c) El marc normatiu d'àmbit estatal

En aquest apartat s'analitza de forma breu el marc normatiu de l'audiovisual local pel que fa a l'àmbit estatal.

i) Els precedents de la regulació de la televisió i la ràdio locals

Algunes normes van regular la ràdio i la televisió d'àmbit estatal⁶, però no és fins als 90 quan s'aprova una llei reguladora de la televisió local. La *Llei 41/1995 de televisió local per ones terrestres* intenta acabar amb la situació d'al·legalitat en la que es trobaven els prestadors. En la pròpia exposició de motius s'explicita que la televisió local havia quedat al marge de les lleis (Junquera Temprano, 2011, p. 73) que van regular la radiotelevisió en els anys 80, pel que es feia necessària l'aprovació d'una llei reguladora d'aquest sector.

5 Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010 , sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual).

6 Les primeres normes, la *Llei 4/1980 d'Estatut de la Ràdio i la Televisió*, la *Llei 46/1983 reguladora del Tercer Canal de Televisió* i la *Llei 31/1987 d'Ordenació de les Telecomunicacions*. D'aquesta darrera cal destacar que estableix per primer cop un marc bàsic per les diferents modalitats de comunicació, i reserva alguns serveis essencials al servei públic estatal.

Sense ànim d'exhaustivitat, ja que es faran referències puntuals a la norma, apuntem alguna de les aportacions realitzades en el moment de la seva aprovació:

1. Acaba amb un període d'al·legalitat de les televisions locals, encara que, en la DT única, sobre televisions locals existents, insta als Ajuntaments a demanar l'atorgament d'una concessió per les televisions locals que operaven en aquell moment, o cessar les emissions. Fins aquell moment, algunes televisions locals -ense títol habilitant- van operar amb el recolzament dels tribunals, que entenien que no es podia limitar el dret a la llibertat d'expressió i comunicació recollit a l'art. 20.1 CE, atesa la inactivitat de l'Estat i les Corts a l'hora de regular les televisions locals⁷.
2. La llei introdueix el concepte de *televisió local*, que defineix com “(...) aquella modalidad de televisión consistente en la emisión o transmisión de imágenes no permanentes dirigidas al público sin contraprestación económica directa por medio de ondas electromagnéticas propagadas por una estación transmisora terrenal en el ámbito territorial señalado en el artículo 3 de esta Ley.[el nucli urbà del municipi]”.
3. Estableix un límit territorial de les televisions locals, limitat al nucli urbà del municipi. S'indica també que aquest límit es pot ampliar a altres nuclis del propi municipi en determinades circumstàncies⁸.
4. Estableix la forma de gestió del servei (en el Títol II), que es pot realitzar pel propi municipi o per particulars a través d'una concessió administrativa (per cinc anys). Aquestes concessions serien una (o dos) per àmbit territorial.

7 A tall d'exemple, el TC afirma que “en virtud de la configuración, constitucionalmente legítima, de la televisión como servicio público, cualquiera que sea la técnica empleada y el alcance de la emisión, los derechos a comunicar libremente el pensamiento y la información pueden resultar limitados en favor de otros derechos, pero lo que no puede hacer el legislador es diferir sine die, más allá de todo tiempo razonable y sin que existan razones que justifiquen la demora, la regulación de una actividad, como es que en este caso la gestión indirecta de la televisión local por cable, que afecta directamente al ejercicio de un derecho fundamental como son los reconocidos en el art. 20.1 a) y d) C.E., pues la ausencia de regulación legal comporta, de hecho, (...) no una regulación limitativa del derecho fundamental, sino la prohibición lisa y llana de aquella actividad que es ejercicio de la libertad de comunicación que garantizan los apartados a) y d) del art. 20.1 C.E., en su manifestación de emisiones televisivas de carácter local y por cable.”. STC 31/1994, de 31 de gener de 1994. <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/2548>. En un sentit similar, entre d'altres *vid.* STC 240/1994, de 20 de juliol de 1994; STC 189/1991, de 3 d'octubre de 1991; STC 281/1994, de 17 d'octubre de 1994

8 Segons s'estableix en el seu art. 3, “1. El ámbito territorial cubierto por cada una de las televisiones locales por ondas terrestres vendrá delimitado por el núcleo urbano principal de población del Municipio correspondiente. 2. El ámbito de cobertura podrá extenderse a otros núcleos de población del mismo Municipio, cuando así lo aconseje el número de habitantes de su población, mediante la instalación de otras estaciones transmisoras que cubran estrictamente estos núcleos y siempre que exista disponibilidad de espectro radioeléctrico para ello, en los términos que reglamentariamente se determine. 3. Excepcionalmente, y en los términos previstos en el apartado 4 del artículo 7 de esta Ley, las Comunidades Autónomas competentes podrán autorizar coberturas que superen el estricto ámbito territorial de una televisión local por ondas terrestres.”

5. Prohibeix a les televisions locals l'emissió en cadena o formar part d'una cadena de televisió (art. 7.1), i defineix què s'entén per emissió en cadena⁹. No obstant això, les CCAA poden autoritzar “emissions en cadena en atenció a característiques de proximitat territorial i d'identitats socials i culturals” dels municipis (art. 7.4).

La norma de desplegament de la llei va trigar encara gairebé deu anys, fins que s'aprova el Pla Tècnic Nacional de la Televisió Digital Local¹⁰, un cop produïdes diverses modificacions legals a través de les lleis d'acompanyament de 2002 i 2003. La llei d'acompanyament de 2002¹¹, la més rellevant de les dues, introdueix dues novetats importants. En primer lloc, estableix que la televisió local només pot emetre en digital terrestre i trenca la identificació entre televisió local i municipi. S'opta per tant per una televisió digital, encara que les televisions analògiques podien seguir emetent de forma temporal (fins l'1 de gener de 2006)

Per una altra banda, hi apareix, per primer cop, el concepte de demarcació, entesa com una delimitació territorial feta amb criteris tècnics que delimita l'àmbit de cobertura de TDT-L en zones de 25.000 habitants o 25 km a la rodona (s'augmenta d'1 a 4 els programes en municipis de més de 100.000 habitants). Aquesta llei també estableix que cada demarcació comptarà amb un múltiplex per a la TDT-L, en què un programa serà de gestió pública i tres seran de gestió privada. El Pla Tècnic es modifica l'any 2004, establint les diferents demarcacions¹².

Aquells anys s'havia constatat el fracàs de la tecnologia digital en ràdio i també en televisió, amb l'experiència de *Quiero TV*, participada principalment per Retevisión y que va deixar d'emetre l'any 2002¹³. En aquest context, s'aproven la Llei 10/2005 de Mesures Urgents per l'Impuls de la Televisió Digital Terrestre, la Liberalització de la Televisió per Cable i el Foment del Pluralisme, i el Reial Decret 944/2005, que aprova el Pla Tècnic Nacional de la televisió digital terrestre¹⁴. Amb

9 Segons estableix l'art. 7.3 “Se entenderá que emiten en cadena aquellas televisiones locales que emitan la misma programación durante más del 25 por 100 del tiempo total de emisión semanal, aunque sea en horario diferente.”

10 *Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital local*

11 *Llei 53/2002 de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social s'estableixen les bases per elaborar el Pla Tècnic de la TDTL* (art. 109) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2002-25412 També la *Llei 62/2003 de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social* introdueix modificacions en el règim de la televisió local, encara que només fixa els límits de l'emissió en cadena.

12 El *Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital local* estableix la data d'inici de les emissions de televisió amb tecnologia digital, per part dels ens públics gestors dels tercers canals autonòmics, per a l'1 de gener de 2005. Aquest pla tècnic divideix Espanya en 265 demarcacions i també presenta els canals múltiples de TDT-L, per comunitats –un per demarcació-. Aquest Pla Tècnic divideix Catalunya en 21 demarcacions. Per una altra part, El *Real Decreto 2268/2004, de 3 de diciembre*, modifica el RD 439/2004, i introdueix algunes modificacions en la distribució de les demarcacions. En el cas de Catalunya, cal destacar l'atribució d'un segon múltiplex a les demarcacions de Barcelona, Cornellà i Sabadell.

13 Sobre el cas de Quiero, vid. RIBÉS ALEGRÍA, M.: “El origen de la Televisión Digital Terrestre en España: quiero televisión”, *Sphera publica: revista de ciencias sociales y de la comunicación*, (9), 2009, pp. 79-93; SABÉS TURMO, F.: “El fracaso de las plataformas de televisión digital terrestre en España, Gran Bretaña y Portugal: la indefición del sector en el país luso”, *Zer: Revista de estudios de comunicación = Komunikazio ikasketen aldizkaria*, (21), 2006, pp. 35-74 De forma més general, SOTO SANFIEL, M. T.; RIBES GUÀRDIA, F. X.: “Del impulso a la inercia. Evolución de la TDT en España”, *Telos*, (57), 2003.

14 *Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre*.

aquestes normes es pretenia avançar el cessament analògic (en els àmbits estatal i autonòmic)

Aquestes normes tenen un element important pel que fa a la televisió local, ja que la Llei 10/2005 introdueix una nova redacció l'apartat cinquè de la DT 2ª de la Llei 41/1995, en el sentit de permetre a les televisions locals que encara emetien en analògic, a seguir fent-ho fins a l'1 de gener de 2008¹⁵, intentar ajustar els terminis, i garantir un programa municipal a cadascuna de les demarcacions.

Pel que fa a la ràdio, els antecedents de la seva regulació els trobem, en primer lloc, en la *Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones*, i la *Ley 11/1991, de 8 de abril, de organización y control de las emisoras municipales de radiodifusión sonora*, derogada per la *Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones*¹⁶, i aquesta per la *Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones*. Amb algunes precisions que veurem més endavant, totes aquestes normes deixen d'estar vigents amb l'aprovació de la LGCA.

Hem de fer una menció especial del RD 1273/1992, de 23 d'octubre¹⁷, vigent actualment i que pràcticament no ha patit modificacions¹⁸. Per una altra banda, el RD 964/2006¹⁹ aprova el Pla tècnic nacional de radiodifusió sonora en ones mètriques amb modulació de freqüència, que regula el domini públic radioelèctric, i assigna freqüències (200 en el cas de Catalunya).

ii) La Llei 7/2010, General de Comunicació Audiovisual

L'any 2010 s'aprova la Llei 7/2010, General de Comunicació Audiovisual (LGCA), que com s'ha afirmat de forma reiterada, *codifica* i recull la gran quantitat de normativa dispersa de regulació de l'audiovisual, i més en concret de la televisió i la ràdio públiques. Com s'ha dit, es tracta d'una llei que neix amb vocació universal, amb la intenció d'acabar amb una legislació obsoleta i dispersa²⁰.

15 Segons estableix la nova redacció, “5. Los adjudicatarios de concesiones para la prestación de servicio público de televisión digital terrenal que hubieran efectuado emisiones al amparo de la disposición transitoria primera de la Ley 41/1995, podrán seguir utilizando tecnología analógica para la difusión de sus emisiones, siempre y cuando el ámbito territorial de las emisiones analógicas sea coincidente o esté incluido en el ámbito territorial correspondiente a la concesión digital adjudicada, durante dos años a contar desde el 1 de enero de 2006, siempre que así lo permitan las disponibilidades y la planificación del espectro establecida en los Planes Nacionales de Televisión, en el marco de la normativa reguladora del dominio público radioeléctrico. (...) Finalizado el plazo anteriormente señalado, aquéllas deberán emitir con tecnología digital y adaptarse a las previsiones contenidas en el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Local.”

16 Algunes disposicions d'aquesta llei resten en vigor, sempre que no s'oposin a l'establert a la LGCA, en concret bona part dels arts. 26, 36 i DA 6ª.

17 Real Decreto 1273/1992, de 23 de octubre, por el que se regula el otorgamiento de concesiones y la asignación de frecuencias para la explotación del servicio público de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia por las Corporaciones locales. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-26536>

18 Real Decreto 558/1993, de 16 de abril, de modificación parcial del artículo 11 del Real Decreto 1273/1992, de 23 de octubre, por el que se regula el otorgamiento de concesiones y la asignación de frecuencias para la explotación del servicio público de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia por las Corporaciones locales.

19 Real Decreto 964/2006, de 1 de septiembre, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia.

²⁰ JUNQUERA TEMPRANO, J. “Régimen jurídico de la radio y de las televisiones de ámbito autonómico y local, tras

El primer article de la LGCA ja inclou l'àmbit local en la regulació de l'audiovisual, que estableix el seu àmbit d'aplicació: “Aquesta Llei regula la comunicació audiovisual de cobertura estatal i estableix les normes bàsiques en matèria audiovisual sense perjudici de les competències reservades a les comunitats autònomes i als ens locals en els seus àmbits respectius.” (art. 1 LGCA)

En la línia de les directives, l'art. 2 LGCA fa una sèrie de definicions. A efectes d'aquest treball són especialment rellevants les de *prestador del servei de comunicació audiovisual*, que en l'apartat 1 defineix com “La persona física o jurídica que té el control efectiu, això és, la direcció editorial, sobre la selecció dels programes i continguts i la seva organització en un canal o en un catàleg de programes” i els *serveis de comunicació audiovisual*, que l'art. 2.2 LGCA defineix com “serveis la responsabilitat editorial dels quals correspon a un prestador del servei i la principal finalitat dels quals és proporcionar, a través de xarxes de comunicacions electròniques, programes i continguts amb l'objecte d'informar, entretenir o educar el públic en general, així com emetre comunicacions comercials.”, establint també les diferents modalitats:

- “a) El servei de comunicació audiovisual televisiva, que es presta per al visionat simultani de programes sobre la base d'un horari de programació.
- b) El servei de comunicació audiovisual televisiva a petició, que es presta per al visionat de programes i continguts en el moment elegit per l'espectador i a petició pròpia sobre la base d'un catàleg de programes seleccionat pel prestador del servei de comunicació.
- c) El servei de comunicació audiovisual televisiva en mobilitat o «televisió en mobilitat», que es presta per al visionat de programes i continguts en un dispositiu mòbil.
- d) El servei de comunicació audiovisual radiofònica, que es presta per a l'audició simultània de programes i continguts sobre la base d'un horari de programació.
- e) Els serveis de comunicació audiovisual radiofònica a petició, que es presta per a l'audició de programes i continguts en el moment elegit per l'oient i a petició pròpia sobre la base d'un catàleg de programes seleccionat pel prestador del servei de comunicació.
- f) El servei de comunicació audiovisual radiofònica en mobilitat o «ràdio en mobilitat», que es presta per a l'audició de programes i continguts en un dispositiu mòbil.” (art. 2.2 LGCA)

També l'apartat 6 defineix els programes audiovisuals:

“a) Programa de televisió: Conjunt d’imatges en moviment, amb so o sense, que constitueix un element unitari dins de l’horari de programació d’un canal o d’un catàleg de programes. En qualsevol cas, són programes de televisió: els llargmetratges, les manifestacions esportives, les sèries, els documentals, els programes infantils i les obres de teatre originals, així com les retransmissions en directe d’esdeveniments, culturals o de qualsevol altre tipus.

b) Programa de ràdio: Conjunt de continguts sonors que forma un element unitari dins de l’horari de programació d’un canal o un catàleg de programes.”

Finalment destaquem dues definicions més, útils a efectes d’aquest treball, com són les de *canal* (apartat 8), que descriu com el “Conjunt de programes de televisió o de ràdio organitzats dins d’un horari de programació que no pot ser alterat pel públic”, i *cadena radiofònica*, que apareix definit a l’apartat 10 com el “Conjunt d’emissions simultànies de ràdio organitzades dins d’un horari de programació que no pot ser alterat pel públic.”

Per una altra banda, l’art. 3 LGCA inclou els prestadors locals en àmbit d’aplicació de la llei: “Els serveis de comunicació audiovisual estan subjectes al que disposa aquesta Llei sempre que el prestador del servei de comunicació audiovisual estigui establert a Espanya”

L’art. 5 LGCA, sobre el dret a la diversitat cultural i lingüística, estableix una sèrie d’obligacions pel que fa a l’emissió d’un mínim d’obres europees, per part dels prestadors. També estableix l’obligació d’inversió (completar), obligació de la que estan excloses les televisions locals, ja que el propi art. 5 LGCA estableix que “Queden excloses d’aquesta obligació les televisions locals que no formin part d’una xarxa nacional”, exclusió que com hem vist ja estava contemplada en la directiva TSF, de forma que simplement es transposa gairebé literalment el seu contingut.

L’art. 22.1 LGA estableix que “Els serveis de comunicació audiovisual radiofònics, televisius i connexos i interactius són serveis d’interès general que es presten en l’exercici del dret a la lliure expressió d’idees, del dret a comunicar i rebre informació, del dret a la participació en la vida política i social i del dret a la llibertat d’empresa i dins del foment de la igualtat, la pluralitat i els valors democràtics.” Aquests serveis es qualifiquen com serveis d’interès general, però en la mesura que aquests serveis es presten per operadors públics es converteixen en un servei públic de la espècie dels serveis essencials d’interès econòmic general²¹.

Aquests serveis s’han de comunicar a l’autoritat audiovisual competent (art. 22.2 LGCA), o en el cas de que es prestin mitjançant ones hertzianes terrestres s’ha de disposar de llicència, que concedeix

²¹ LINDE PANIAGUA, E., VIDAL BELTRÁN, J. M.; MEDINA GONZÁLEZ, S.: *Derecho audiovisual*, Madrid: Colex, 2013, p. 385

aquesta mateixa autoritat competent (art. 22.3 LGCA). Aquest mateix precepte inclou una referència important pel que fa a la televisió d'àmbit local:

“3. (...) Per a la prestació del servei de comunicació televisiva les llicències d'àmbit local poden donar cobertura a un o a diversos municipis limítrofs i, si s'escau, a un àmbit insular complet.

L'atorgament d'una llicència de televisió d'àmbit local no faculta per a l'emissió en cadena amb altres entitats autoritzades, durant més del 25% del temps total setmanal, encara que sigui en horari diferent. En cap cas aquest percentatge no es pot concentrar en l'horari de 21 a 24 hores.

No es considera emissió en cadena l'emissió de programes que hagin estat coproduïts o produïts de forma sindicada pels prestadors del servei de comunicació televisiva d'àmbit local. El percentatge de sindicació mínima per a l'aplicació d'aquest supòsit és del 12% del total del projecte.

4. El dret d'emissió en cadena previst en aquest article s'entén sense perjudici de la plena competència de les comunitats autònomes amb relació als prestadors que hagin obtingut llicències en els seus respectius àmbits territorials.

5. Es reconeix el dret dels prestadors del servei de comunicació radiofònica a emetre part de la seva programació en cadena, quan un mateix prestador hagi obtingut llicències en diversos àmbits territorials o hagi arribat a acords amb altres titulars de llicències en una o diverses comunitats autònomes, sense perjudici de les obligacions legals o concessionals a què puguin estar subjectes en les diverses comunitats autònomes.”

El Títol IV de la llei està dedicat a la regulació dels prestadors públics del servei de comunicació audiovisual, de forma que es constitueix en una de les parts més importants de la norma. L'art. 40 regula el servei públic de comunicació audiovisual, que defineix com “(...) un servei essencial d'interès econòmic general que té com a missió difondre continguts que fomentin els principis i valors constitucionals, contribuir a la formació d'una opinió pública plural, donar a conèixer la diversitat cultural i lingüística d'Espanya, i difondre el coneixement i les arts, amb especial incidència en el foment d'una cultura audiovisual.” (art. 40.1 LGCA)

Fins 2012²², l'art. 40.2 LGCA establia que “L'Estat, les comunitats autònomes i les entitats locals poden acordar la prestació del servei públic de comunicació audiovisual amb l'objecte d'emetre en obert canals generalistes o temàtics”. A aquest contingut bàsic s'afegeix que “Els òrgans competents de cada comunitat autònoma decideixen dins dels múltiples digitals que els siguin reservats, els canals digitals d'àmbit autonòmic que han de ser explotats pel servei públic de comunicació audiovisual televisiva i els que han de ser explotats per empreses privades en règim de llicència.”. També que “Les comunitats autònomes que acordin la prestació del servei públic de comunicació

²² Apartat modificat per la Llei 6/2012, d'1 d'agost, de modificació de la Llei 7/2010, de 31 de març, general de la comunicació audiovisual, per a la flexibilització dels modes de gestió dels serveis públics de comunicació audiovisual autonòmics.

audiovisual han de determinar els modes de gestió del mateix, els quals poden consistir, entre altres modalitats, en la prestació del servei de forma directa a través dels seus propis òrgans, mitjans o entitats, en l'atribució a un tercer de la gestió indirecta del servei o de la producció i edició dels diferents programes audiovisuals, o en la prestació del servei mitjançant altres instruments de col·laboració pública-privada, d'acord amb els principis de publicitat, transparència i concurrència, així com no-discriminació i igualtat de tracte. Així mateix, les comunitats autònomes poden acordar la transformació de la gestió directa del servei en gestió indirecta, mitjançant la transmissió de la titularitat de l'entitat prestadora del servei, la qual s'ha de realitzar d'acord amb els principis esmentats anteriorment.”

Una altra disposició rellevant la trobem quan la llei parla de la funció de servei públic audiovisual i el seu control. L'art. 41.1 LGCA disposa que “Els objectius generals de la funció de servei públic s’han d’establir normativament per a un període de nou anys.” i que “Tot prestador del servei públic de comunicació audiovisual ha de comptar amb l’organització i estructura suficient i necessària per assegurar el compliment de la missió de servei públic que li hagi estat encomanada.” En el cas dels prestadors locals, correspondrà a “(...) als òrgans de govern local, el control de la gestió i del compliment de la funció de servei públic.” (art. 41.2 LGCA) També s'estableix una important limitació en l'art. 42.4, quan s'afirma que “El finançament públic no pot sostenir activitats ni continguts aliens al compliment de la funció de servei públic.”

L'art. 42 estableix límits per als prestadors de servei públic audiovisual de titularitat pública, apart dels que ja hem vist fins ara:

1. Els prestadors públics “(...) no poden participar en el capital social de prestadors privats del servei de comunicació audiovisual” Amb una salvetat: “Tanmateix, quan d’acord amb el què estableix l’article 40.2 s’acordi la prestació del servei públic de comunicació audiovisual mitjançant gestió indirecta o altres instruments de col·laboració pública-privada, les comunitats autònomes poden participar en el capital social dels prestador del seu servei públic.” Encara així, “Les comunitats autònomes no poden participar, directament o indirectament, en el capital social dels titulars de llicència del servei de comunicació audiovisual.”²³ (art. 42.1 LGCA)
2. “La gestió dels prestadors de servei públic de comunicació audiovisual de titularitat pública s’ha de realitzar conforme a criteris de transparència empresarial.” (art. 42.2 LGCA)
3. “Els criteris rectors de la direcció editorial del prestador de servei públic de comunicació audiovisual els ha d’elaborar un òrgan la composició del qual reflecteixi el pluralisme polític i social de l’àmbit de la seva cobertura.” (art. 42.3 LGCA)

²³ Apartat modificat per la *Llei 6/2012, d’1 d’agost, de modificació de la Llei 7/2010, de 31 de març, general de la comunicació audiovisual, per a la flexibilització dels modes de gestió dels serveis públics de comunicació audiovisual autonòmics.*

L'art. 43 estableix limitacions addicionals pel que fa al finançament dels prestadors del servei públic de comunicació audiovisual. Únicament en referència als prestadors locals, “(...) les entitats locals han de determinar normativament, per al seu àmbit de competència, el sistema de finançament del seu servei públic de comunicació audiovisual. Aquest sistema ha de ser compatible amb la normativa vigent en matèria de competència.” (art. 43.1 LGCA)

També s'estableix la necessitat de que “(...) els prestadors d'aquest servei han de disposar de separació de comptes per activitats així com portar un sistema de comptabilitat analítica que separi la imputació d'ingressos i costos de l'activitat de servei públic, dels continguts comercials i de les activitats restants. Igualment, els prestadors del servei públic de comunicació audiovisual han de procedir progressivament a la separació estructural de les seves activitats per garantir els preus de transferència i el respecte a les condicions de mercat. Tot això de conformitat amb el que disposa la Llei 4/2007, de 3 d'abril, de transparència. (art. 43.5 LGCA)

Cal fer esment de dues disposicions més: la DT 10^a, de revisió de la planificació i de les concessions per a la gestió de les televisions locals per ones hertzianes, i la DT 14^a, sobre serveis de comunicació comunitaris sense ànim de lucre existents.

Com ja hem dit, la LGCA *compila* gran part de la normativa dispensa existent fins al moment, de forma que la pròpia Disposició derogatòria deroga gran part del contingut d'aquestes normes.

A efectes de determinació competencial, la DF 6^a, sobre el títol competencial, estableix que

“Aquesta Llei es dicta a l'empara de la competència de l'Estat per dictar legislació bàsica del règim de premsa, ràdio i televisió recollida a l'article 149.1.27a de la Constitució, llevat dels articles 5.3, paràgraf novè, 11, 31 i l'apartat 5 de la disposició transitòria segona, que es dicten a l'empara de la competència estatal exclusiva en matèria de telecomunicacions, prevista per l'article 149.1.21a de la Constitució.

Les previsions d'aquesta Llei són aplicables a totes les comunitats autònomes respectant, en tot cas, les competències exclusives i compartides en matèria de mitjans de comunicació i d'autoorganització que els atribueixen els estatuts d'autonomia respectius.”

iii) Les normes de desenvolupament de la LGCA

Un cop cessades les emissions de televisió terrestre amb tecnologia analògica, s'aprova el Reial Decret 365/2010, de 26 de març²⁴, pel qual es regula l'assignació dels múltiples de la Televisió

²⁴ Real Decreto 365/2010, de 26 de marzo, por el que se regula la asignación de los múltiples de la Televisión Digital Terrestre tras el cese de las emisiones de televisión terrestre con tecnología analógica.

Digital Terrestre. El RD avança en el procés de fer una transició ordenada i adequada del servei de televisió terrestre amb tecnologia analògica al servei de TDT. Determina els criteris que es van a aplicar per a la planificació dels múltiples digitals d'àmbit estatal i autonòmic que es posaran a disposició dels operadors de televisió i de les comunitats autònomes, després del cessament de les emissions amb tecnologia analògica.

Per tant, no s'assigna capacitat addicional de transmissió en la prestació de serveis de Televisió Digital Terrestre, ni atorguen nous canals o múltiples digitals, sinó que partint del marc jurídic del Reial Decret 944/2005, regula l'assignació dels múltiples de la televisió digital terrestre després del cessament de les emissions de televisió terrestre amb tecnologia analògica.

d) El marc normatiu autonòmic

L'any 2005 s'aprova la *Llei 22/2005 de la Comunicació Audiovisual de Catalunya* (LCAC), incorporant, en part, definicions ja introduïdes en la DTSF. Es tracta doncs d'una norma pionera a nivell estatal, tant pel que fa a la seva voluntat de regular de forma general l'audiovisual, com per incorporar la terminologia del dret de la UE. La llei neix en un context en el que s'ha produït la irrupció de televisions privades que trenquen el monopoli de les televisions privades estatals i autonòmiques, ha aparegut la televisió per satèl·lit i per cable, i s'han liberalitzat les xarxes de telecomunicacions.

Pel que fa a l'audiovisual local, es produeix l'aparició i expansió de les televisions locals. Aquestes transformacions, la majoria fruit de canvis tecnològics, s'havien anat renovant mitjançant normatives estatals, però feia falta adequar el sector de les noves tecnologies i de l'audiovisual de Catalunya, que era insuficient i poc adequat a la realitat actual. La llei reflecteix el dret dels ciutadans de Catalunya de disposar d'un sistema audiovisual que reflecteixi la seva realitat immediata.

La LCAC és una llei extensa, que regula diferents aspectes de l'audiovisual amb la intenció de que sigui, com s'afirma en l'exposició de motius, un “instrument essencial per a l'ordenació de les normes que regulen aquest sector, amb l'establiment d'un model coherent que s'adapti a les noves realitats, les noves tecnologies i els nous models de gestió”. A efectes d'aquest treball, ens detindrem només en revisar, de forma molt general, els preceptes directament implicats en la prestació de serveis de comunicació audiovisual de caràcter local, i hi tornarem específicament més endavant.

En primer lloc, el primer Títol està dedicat a definicions i principis generals. Pel que fa a les definicions, contingudes en l'art. 1, en destaquem algunes, importants a efectes d'aquest treball:

“b) Prestador de serveis de comunicació audiovisual: la persona física o jurídica que assumeix la responsabilitat editorial del servei de ràdio o de televisió, o dels continguts audiovisuals de què es tracti, i els transmet o els fa transmetre per un tercer.

d) Servei de comunicació audiovisual: el servei consistent en la posada a disposició del públic en general o d'una categoria del públic de serveis de ràdio o de televisió, siguin quines siguin la forma d'emissió i la tecnologia emprades. Són també serveis de comunicació audiovisuals els serveis consistents de manera predominant en la posada a disposició del públic en general o d'una categoria del públic de continguts audiovisuals organitzats de forma no seqüencial.

e) Servei de ràdio: el servei de comunicació audiovisual basat en l'emissió de sons no permanents i organitzats seqüencialment en el temps.

f) Servei de televisió: el servei de comunicació audiovisual consistent en l'emissió d'imatges en moviment i sons associats, organitzats seqüencialment en el temps.

h) Servei de televisió local o de proximitat: el servei de televisió prestat dins un àmbit territorial més reduït que el del conjunt del territori de Catalunya. La televisió local es caracteritza per una programació de proximitat, generalista o temàtica, dirigida a satisfer les necessitats d'informació, de comunicació i de participació social de les comunitats locals compreses en la demarcació específica de què es tracti.”

L'art. 2 a) LCAC, per una altra banda, estableix l'àmbit d'aplicació de la llei, que inclou “Als mitjans de comunicació audiovisual de la Generalitat i dels ens locals de Catalunya.” El Capítol II estableix els principis rectors, que inclouen la llibertat de comunicació audiovisual, la veracitat informativa o la protecció de la infància, entre d'altres. Són particularment importants en el nostre cas els de pluralisme en la comunicació audiovisual²⁵, i molt especialment el de servei públic de comunicació audiovisual, present en el art. 6 LCAC, que disposa que “La Generalitat i els ens locals presten el servei públic de comunicació audiovisual en els termes que estableixen aquesta llei i les normes que la desenvolupen.”

En el Títol III LCAC, sobre servei públic audiovisual a Catalunya, trobem la regulació més important pel que fa a l'objecte d'aquest treball. Així, l'art. 23.1 defineix el servei públic de comunicació audiovisual com “(...) la prestació de serveis de comunicació audiovisual en règim de gestió directa per part de la Generalitat, dels ens locals de Catalunya o dels consorcis (...)”. Aquesta prestació comporta que “l'ens o l'organisme encarregat de la seva gestió directa [en el nostre cas l'ens local] ha de definir, elaborar i distribuir, sota la seva responsabilitat, un conjunt de programes, continguts i serveis audiovisuals orientats a la creació de les condicions necessàries per a la plena eficàcia dels drets fonamentals de llibertat d'informació i de lliure expressió, i ha de facilitar la

25 Art. 5 LCAC: “El pluralisme en la comunicació audiovisual és una condició essencial per al compliment de la llibertat d'expressió, d'informació i de comunicació, i garanteix la lliure formació de l'opinió pública i la diversitat i la cohesió socials.”

participació dels ciutadans de Catalunya en la vida política, econòmica, cultural i social del país.” (art. 23.2 LCAC). Es permet que en la prestació d'aquest servei es compti amb privats, però sense perjudici de la seva gestió directa per part de l'ens públic (art. 23.2 LCAC).

L'art. 24 LCAC estableix que els prestadors han de fixar una sèrie de missions de servei públic, que es concreten en un contracte programa²⁶, que en el cas dels ens locals està determinat per la pròpia LCAC²⁷. Les obligacions mínimes que imposa la LCAC estan contingudes en l'art. 25:

- “a) Prestar el servei de comunicació audiovisual en les freqüències assignades i amb la potència autoritzada amb continuïtat i amb la qualitat adequada.
- b) Presentar anualment al Consell de l'Audiovisual de Catalunya la declaració responsable del compliment de les obligacions derivades del que estableix aquesta llei.
- c) Respondre als requeriments d'informació i de tramesa de material audiovisual o d'altra mena que els pugui fer el Consell de l'Audiovisual de Catalunya, de manera motivada, en l'exercici de les seves funcions.
- d) Comparèixer davant el Consell de l'Audiovisual de Catalunya a petició d'aquest.
- e) Emprar mecanismes de signatura electrònica reconeguda en les relacions amb el Consell de l'Audiovisual de Catalunya.
- f) Tenir a disposició del Consell de l'Audiovisual de Catalunya totes les emissions i les dades relatives a aquestes, i conservar-les enregistrades durant sis mesos perquè el Consell pugui comprovar si compleixen llurs obligacions.
- g) Facilitar les comprovacions i les inspeccions a qualsevol òrgan qualificat.
- h) Complir la resta d'obligacions que determina la normativa vigent.”

El Capítol III Títol III conté la regulació del servei públic audiovisual d'àmbit local, que l'art. 32,1 LCAC defineix com l'oferta, mitjançant un sistema de distribució que no requereixi l'ús de tecnologies d'accés condicional, d'un conjunt de continguts audiovisuals i, si escau, d'acord amb el contracte programa, de serveis addicionals de transmissió de dades orientats a la satisfacció de les necessitats democràtiques, socials, educatives i culturals dels ciutadans que integren una comunitat local, en qualitat de membres d'aquesta comunitat.”²⁸

L'art. 32.2 LCAC disposa que “La prestació del servei públic de comunicació audiovisual d'àmbit local ha d'ésser duta a terme en forma de gestió directa per part dels municipis, les modalitats

26 Art. 24.1 LCAC: “El contracte programa corresponent ha de fixar els objectius concrets de servei públic que ha d'assumir la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals, i els ens i consorcis responsables de la prestació del servei públic audiovisual en l'àmbit local, d'acord amb el que estableix aquesta llei.”

27 Art. 24.2 LCAC: “Correspon a aquesta llei d'establir els criteris i els principis fonamentals sobre la base dels quals els ens i els consorcis responsables de la prestació del servei públic de comunicació audiovisual dins l'àmbit local han de definir les missions de servei públic que s'avinquin millor amb les necessitats i les característiques de la comunitat local corresponent, de conformitat amb el que estableix l'article 32.”

28 S'hi afegeix que “D'una manera particular, cal garantir que aquest servei transmeti una informació veraç, objectiva i equilibrada, i les diverses expressions socials i culturals, i que tingui una oferta d'entreteniment de qualitat i compleixi les missions de servei públic de l'article 26.3 en la seva adaptació als interessos de les respectives comunitats locals. A aquest efecte, s'han d'emprar tots els llenguatges, formats i gèneres propis de la comunicació audiovisual que siguin més adequats en cada cas.”

associatives d'ens locals establertes per la llei i els consorcis integrats per ens locals. En el cas dels consorcis, també poden formar-ne part els municipis encara no planificats en l'àrea geogràfica on s'hagi de prestar el servei públic audiovisual. També en poden formar part els ens de la mateixa àrea geogràfica que els representin o altres entitats públiques, en la forma i amb les condicions que els municipis membres de ple dret del consorci decideixin, amb una participació no superior al 25%.”²⁹

La mateixa disposició estableix una sèrie d'obligacions, que ha de garantir el servei públic de televisió d'àmbit local:

- “a) Una programació mínima de quatre hores diàries i trenta-dues hores setmanals.
- b) El percentatge de producció pròpia que autoritzi el Consell de l'Audiovisual de Catalunya, amb relació a la programació en cadena i la sindicació de programes.
- c) Una programació en què la llengua normalment emprada sigui el català, i també es compleixin les altres obligacions que estableix la normativa sobre política lingüística.
- d) La presència d'informatius en la programació total de les televisions generalistes, en horaris de màxima audiència.
- e) Un màxim del 25% de programació de televisió de proximitat en cadena.
- f) El percentatge de sindicació de programes de proximitat que estableixi el Consell de l'Audiovisual de Catalunya.”

Per la seva part, L'art. 33 LCAC conté importants preceptes relatius a l'organització del servei públic de televisió d'àmbit local, entre d'altres,

–El ple, l'assemblea d'electes o l'òrgan plenari corresponent han d'aprovar el reglament d'organització i funcionament del servei públic audiovisual local, que ha de garantir la representació de tots els municipis en el cas dels ens de caràcter associatiu.

–Aquest reglament ha d'establir les missions de servei públic “dirigides a la satisfacció de les necessitats de la comunitat local”, així com la forma organitzativa, a través de la qual s'ha de gestionar el servei de forma directa.

–Poden participar privats en la gestió del servei, amb els límits que hem vist a l'art. 23 LCAC.

–El ple, l'assemblea d'electes o l'òrgan plenari han d'aprovar el nomenament -amb 2/3 dels vots- dels responsables

–Es contempla el paper d'arbitratge del CAC, en l'apartat 2, en cas de conflictes o en l'elecció dels responsables del servei en el cas de que no obtinguin els vots suficients.

²⁹ Aquest límit pot ser superat a la demarcació de la Vall d'Aran, atenent la seva singularitat lingüística i cultural (DA 4ª LCAC).

–El contracte programa és la garantia de l'autonomia “de la gestió directa i quotidiana del servei respecte dels òrgans de govern”, i ha d'incloure-hi la participació dels grups socials i polítics de les entitats sense ànim de lucre més representatius dins el territori corresponent, integrant-los en un consell consultiu.

Un altre aspecte que hem de tenir en compte és l'art. 39 b) LCAC sobre el control d'un mitjà de comunicació, en el que s'afirma que posseir “més del 50% del capital social del mitjà de comunicació o d'un percentatge inferior però que proporcioni al seu favor un dret de vet”, pot afectar al pluralisme.

L'art. 60 i ss. LCAC regula el règim per a prestar els serveis de comunicació audiovisual mitjançant tecnologies altres que l'espectre radioelèctric, que resten sotmesos a un règim de comunicació prèvia al CAC (tant la comunicació de la prestació com qualsevol canvi substancial). Aquesta comunicació és una declaració formal, en la que s'inclouen la identificació del prestador del servei, la descripció de l'activitat i la descripció dels continguts difosos. (art. 64 LCAC). La declaració s'inscriu en el Registre de Prestadors de Serveis de Comunicació Audiovisual -regulat a l'art. 119-, i les condicions s'estableixen per Instrucció del CAC³⁰.

Altres disposicions a tenir en compte, és que, segons l'art. 70 LCAC: reserva d'espai públic de comunicació per als serveis de comunicació audiovisual sense ànim de lucre.

Finalment, l'art. 111.2 LCAC, sobre competències del Govern, s'inclou les de

“h) Planificar l'espai radioelèctric a Catalunya, amb l'elaboració i l'aprovació dels plans tècnics corresponents, amb l'informe previ del Consell de l'Audiovisual de Catalunya. En l'exercici d'aquesta funció ha de dotar i potenciar les activitats de la televisió local o de proximitat de manera equilibrada i equitativa a tot el territori.

j) Exercir les potestats d'inspecció, control i sanció en els aspectes tècnics de la prestació de serveis de comunicació audiovisual i en la prestació d'aquests serveis sense títol habilitant a què fa referència l'article 37.2. En exercici d'aquestes potestats, pot prendre les mesures de protecció activa de l'espectre, d'acord amb la normativa vigent³¹.”

Per la seva banda, correspon al CAC, segons l'art. 115, vetllar pel compliment de les missions de servei públic (lletra c), atorgar llicències (lletra e) o exercir la potestat d'inspecció, control i sanció que li atribueix la llei (lletra g), entre d'altres. Les potestats que la llei li atribueix estan contingudes

30 Acord 65/2012, de 26 d'abril, del Ple del Consell de l'Audiovisual de Catalunya, pel qual s'aprova la Instrucció general del Consell de l'Audiovisual de Catalunya

31 Paràgraf modificat per l'article 7 de la Llei 2/2012, de 22 de febrer, de modificació de diverses lleis en matèria audiovisual.

en l'art 116 i ss. LCAC. Especialment important és la potestat reglamentària, que en el cas del CAC pren la forma d'instrucció³².

Cal afegir, finalment, que la LCAC inclou una sèrie de DT que fan referència a l'audiovisual local. Més en concret, la DT 1^a sobre tramitació dels concursos per a l'adjudicació de concessions per a la gestió del servei públic de televisió digital local que no havien estat resolts en el moment d'aprovació de la llei, la DT 2^a sobre llicències per a la prestació de serveis de comunicació audiovisual, la DT 3^a sobre el règim dels mitjans audiovisuals de la Generalitat i dels d'àmbit local, i la DT 4^a sobre l'ús de la tecnologia analògica en el procés de transició a la televisió digital

d) El paper del CAC

Amb l'aprovació de la *Llei 8/1996, de 5 de juliol*³³, es crea el Consell Audiovisual de Catalunya (CAC), organisme pioner a tot l'Estat, i pensat com un òrgan d'instància que vetllés per l'objectivitat i la transparència de la programació audiovisual. Pocs temps després s'aprova la llei 2/2000, de 4 de maig³⁴, que recull la creació d'un nou CAC definit com una autoritat independent, amb competències reguladores i sancionadores sobre els continguts del sector audiovisual a Catalunya. No hi trobem en el seu text referències a l'audiovisual local, però si, a nivell general, les funcions, que afecten als prestadors locals.

Així, l'Article 10 concreta les funcions del consell, entre les que trobem les d'emetre un informe previ dels avantprojectes de llei i de les disposicions de normes relatives al sector audiovisual, informar sobre la proposta del prec de condicions que elabora el Govern per al concurs d'adjudicació de concessions -amb caràcter vinculant-, informar sobre les propostes presentades en els concursos d'atorgament de concessions d'emissores de televisió, així com de les renovacions de les concessions, i garantir el compliment de les missions de servei públic assignades als mitjans de comunicació audiovisual de gestió pública.

Una de les funcions del CAC que estableix la llei, en l'art. 10 f)³⁵, és la d'adoptar instruccions de caràcter vinculant adreçades al operadors per garantir el compliment de la legislació vigent, facultat que el CAC ha exercit en matèria d'audiovisual local, com veurem. La llei també atribueix al CAC potestat sancionadora (lletra g), per “les infraccions de la legislació relativa a audiovisuals i

32 Art. 117 LCAC: “El Consell de l'Audiovisual de Catalunya té la potestat reglamentària per a desenvolupar els preceptes d'aquesta llei i de les altres lleis en matèria audiovisual en els àmbits relatius a les condicions aplicables als títols habilitants per a l'exercici de la llibertat de comunicació i a les obligacions a què resten subjectes els prestadors i distribuïdors de serveis de comunicació audiovisual d'acord amb la llei. Les disposicions reglamentàries del Consell reben el nom d'instruccions. Les instruccions, com a normes de naturalesa reglamentària, han de respectar els principis de simplificació administrativa, menor restrictivitat i lliure competència.”

33 *Llei 8/1996, de 5 de juliol, de regulació de la programació audiovisual distribuïda per cable.*

34 *Llei 2/2000, de 4 de maig, del Consell Audiovisual de Catalunya*

35 “f) Adoptar instruccions generals de caràcter vinculant adreçades als operadors per tal de garantir el compliment de la legislació vigent en l'àmbit de les seves competències, i també adoptar decisions vinculants per als seus destinataris pel que fa a les queixes formulades pels usuaris dels serveis de comunicació audiovisual.”

publicitat”, en l'àmbit de les seves competències, així com d'execució forçosa, que pot comportar la imposició de multes, entre d'altres funcions.

Pel que fa a les instruccions, cal destacar la instrucció de comunicació prèvia³⁶, en la que s'estableixen les condicions i el procediment de la comunicació prèvia per a la prestació de serveis de comunicació audiovisual mitjançant tecnologies altres que l'espectre radioelèctric, acord amb l'art. 60 LCAC, tal i com hem vist en l'anterior apartat.

1.2 El règim jurídic de la comunicació audiovisual local

Una vegada hem exposat de forma general el marc normatiu que regula la comunicació audiovisual és el moment de passar a analitzar, amb més detall, com es presta aquest servei en l'àmbit local a Catalunya. Així doncs, en aquest nou apartat ens aproximarem al règim jurídic de la comunicació audiovisual, per tal de posar en relleu el paper dels nostres governs locals en aquest àmbit.

En aquest punt, hem de tenir molt present que, com avançàvem anteriorment, qualsevol referència a la posició jurídica que ocupen les diferents entitats locals en la prestació de serveis en matèria audiovisual a Catalunya vindrà determinada per la seva configuració com un servei públic (art. 40.1 LGCA i art. 6 LCAC). I és que, malgrat que tant la legislació estatal com la catalana liberalitzen els serveis de comunicació audiovisual – que passarien a configurar-se ara com a serveis econòmics d'interès general (art. 22.1 LGCA) i, per tant, susceptibles de ser prestats lliurement pels ciutadans –, el nostre ordenament jurídic segueix preveient l'existència d'un servei públic en aquest àmbit.

En efecte, tot i que la legislació actual obre per primera vegada a la lliure iniciativa privada l'activitat de comunicació audiovisual³⁷, es segueix preveient un àmbit de prestació reservat al sector públic (ja sigui estatal, autonòmic o local) – al que la llei denomina *servei públic de comunicació audiovisual* (art. 40 LGCA i art. 6 LCAC) – per tal de, com preveu l'article 40.1 de la LGCA, difondre continguts que fomentin els principis i valors constitucionals, contribuir a la formació d'una opinió pública plural, donar a conèixer la diversitat cultural i lingüística d'Espanya i difondre el coneixement i les arts.

En aquest context, doncs, per iniciar la nostra exposició, ens podem plantejar ja una primera pregunta: a què fem referència quan parlem de l'existència d'un servei públic de comunicació audiovisual? Quines són les implicacions que es deriven d'aquesta qualificació pel que fa als serveis

³⁶ Instrucció general del Consell de l'Audiovisual de Catalunya sobre les condicions i el procediment de la comunicació prèvia per a la prestació de serveis de comunicació audiovisual mitjançant tecnologies altres que l'espectre radioelèctric, aprovada per l'Acord 65/2012, de 26 d'abril, del Ple del Consell de l'Audiovisual de Catalunya, pel qual s'aprova la Instrucció general del Consell de l'Audiovisual de Catalunya.

https://www.cac.cat/pfw_files/cma/normativa_sa/Instruccio_comunicacio_previa.pdf

³⁷ Sens perjudici que, en alguns supòsits, la lliure actuació dels ciutadans en aquest àmbit pugui quedar condicionada a l'exigència d'un títol habilitant en forma de llicència. Vegeu, per exemple, l'article 37.2 de la LCA.

radiofònics i televisius?

a) Aproximació a un concepte complex: la noció de servei públic

Com és sabut, el concepte de servei públic no només ha tingut, històricament, una llarga tradició al nostre Dret Administratiu sinó que, com veiem amb aquest treball, segueix constituint encara un element essencial per explicar l'actuació de l'Administració Pública. Al mateix temps, aquesta noció ha tingut també una influència fonamental en el Dret local, doncs són principalment les entitats locals les responsables de prestar bona part dels *serveis públics* als ciutadans.

De tota manera, és cert també que la definició de què s'ha d'entendre per servei públic no resulta gens pacífica. De fet, la impossibilitat d'identificar de forma unívoca el seu contingut ha portat a posar en dubte la seva pròpia existència i ha generat – i continua generant encara – un ampli debat en l'àmbit doctrinal³⁸.

No podem aturar-nos en l'estudi concret del concepte “servei públic” – qüestió que sobrepassa extensament l'objecte més modest d'aquest treball³⁹ –. Ara bé, per tal de contextualitzar l'anàlisi de les diferents formes gestores que abordarem més endavant, sí que creiem convenient posar breument de relleu algunes idees generals que ens poden ajudar a identificar millor a què ens referim amb aquesta expressió.

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

³⁸ En aquest sentit, s'ha afirmat “[...] desde sus propios orígenes esta noción ha llevado consigo una impronta polémica, que la ha convertido en objeto de continua discusión [...]”. SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel: *Hacia un servicio público europeo. El nuevo derecho de los servicios públicos*, Ed. Comares, Granada 2003, p. 1.

³⁹ Sobre el concepte de servei públic podem citar, entre molts altres, ARIÑO ORTIZ, Gaspar: *Concepto de servicio público y bases de su régimen jurídico*, Universidad Complutense, Madrid 1975, GARRIDO FALLA, Fernando: “El concepto de servicio público en el Derecho español”, a *Revista de Administración Pública*, núm. 135, setembre-desembre 1994, p. 7-36, DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, Juan Miguel; ARIÑO ORTIZ, Gaspar i MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: *El nuevo servicio público*, Ed. Marcial Pons, Madrid 1997; MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Servicio público y mercado. I. Los fundamentos*, Ed. Civitas, Madrid 1998 o MARTÍN REBOLLO, Luis: “De nuevo sobre el servicio público: planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica”, a *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, gener-desembre 1983, p. 2471-2542.

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

Ara bé, tot i que aquesta configuració va influir indubtablement en la construcció inicial del Dret Administratiu espanyol, el cert és que el nostre ordenament jurídic sembla haver-se decantat per una noció més restrictiva del servei públic. Les dificultats d'operar amb un concepte tant ampli – difícil d'encaixar en les circumstàncies sempre canviants de l'Administració Pública (per exemple, amb l'activitat merament econòmica de l'Administració o la gestió privada d'activitats públiques) –, han portat a conceptuar el servei públic d'una forma més limitada, per tal que pugui ser aplicable a un sector concret de la intervenció administrativa.

En aquest sentit, tot i les matisacions pròpies dels diferents sectors doctrinals, els serveis públics s'han vingut considerant com aquelles activitats prestacionals dirigides a la satisfacció d'una necessitat pública i respecte de les quals l'Administració assumeix el deure i la responsabilitat de garantir-ne la seva prestació⁴⁰. Per tant, quan parlem d'un servei públic ja no fem referència a qualsevol tipus d'actuació administrativa sinó que ens referim a una activitat caracteritzada essencialment per dos elements:

En primer lloc, es tracta d'una activitat de prestació als ciutadans. El serveis públics es configuren com activitats de caràcter material o tècnic – que s'expressen principalment a través d'actuacions físiques – i que es dirigeixen al públic, als ciutadans en general⁴¹. Per tant, no es poden considerar serveis públics l'exercici de les funcions que realitza l'Administració respecte la seva pròpia organització interna.

⁴⁰ En aquest sentit, entre d'altres, SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Principios de Derecho Administrativo General*, vol. II, Ed. Iustel, Madrid 2004, p. 304-305; COSCULLUELA MONTANER, Luis: *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, Ed. Civitas – Thomson Reuters, 23na. Edició, Navarra 2012, p. 609; GARRIDO FALLA, Fernando: “El concepto de servicio público en el Derecho español”, Ob. Cit., p. 21-22; MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis: *Los servicios públicos locales*, Ed. Bayer Hnos., Barcelona, 2007, p. 55-56.

Vegeu també la Sentència del Tribunal Suprem de 24 d'octubre de 1989 (RJ 1989/8390) en la que s'afirma “la cuestión puede surgir en torno a lo que debe entenderse por servicio público ya que ningún texto legal da un concepto del mismo, pudiendo considerarse como una forma de actividad cuya titularidad ha sido reservada en virtud de una Ley a la Administración para que ésta la reglamente, dirija y gestione, en forma directa o indirecta, y a través de la cual se presta un servicio al público de forma regular y continua” (F.J. 3).

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

En segon lloc, aquesta activitat prestacional es considera imprescindible per a la vida en societat⁴². És precisament la seva importància social la que justifica dotar a aquesta activitat d'un règim jurídic particular, que té com a finalitat que l'Administració pugui assegurar-ne la seva prestació regular i continuada, ja sigui directament o bé preveient la seva realització per part de tercers.

L'origen dels serveis públics es troba en la voluntat d'assegurar la seva correcta prestació als ciutadans. En aquest sentit, inicialment es considerava que la publicació d'una determinada activitat suposava la seva reserva en exclusiva a l'Administració⁴³. El sector públic n'assumia el seu monopoli jurídic, de manera que aquestes activitats quedaven vedades pels particulars. Ara bé, com dèiem anteriorment, aquesta noció ha anat evolucionant al llarg de la història i avui s'opta principalment per un concepte objectiu o funcional de servei públic, que imposa a l'Administració una intervenció més o menys ampla, únicament per assegurar la seva continuïtat i regularitat, així com la igualtat en l'accés.

Per tant, actualment la noció de servei públic ja no va lligada, necessàriament, al monopoli de l'activitat o a la total exclusió del mercat en la provisió d'aquests serveis sinó que – com després veurem amb els serveis de comunicació audiovisual – allò determinant és que es produeixi una assumptió de la garantia d'aquesta activitat per part dels poders públics, però la intensitat i extensió d'aquesta intervenció administrativa es modularà en funció de les necessitats de desenvolupament i organització del servei⁴⁴.

b) Els serveis de comunicació audiovisual com a serveis públics

Junt amb la seva definició, un altre dels elements que, tradicionalment, ha resultat discutit ha estat la determinació de quines activitats administratives concretes han de considerar-se com a “serveis públics”. No només perquè aquesta és una decisió de caràcter eminentment polític sinó també perquè aquesta noció es troba estretament lligada a la realitat socio-econòmica en la que s'insereix. Pel que no resulta possible fer un llistat de serveis públics *per se*, sinó que, necessàriament, aquests s'han d'anar adaptant a les necessitats i valors de cada moment social⁴⁵.

⁴² FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ ens diu “si se contempla de forma panorámica la historia de los servicios públicos [...] se observará de inmediato que detrás de la calificación de una actividad como servicio público hay siempre, desde luego, una necesidad generalmente sentida que no puede ser satisfecha individualmente y que, sin embargo, debe ser atendida”. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón: “Del servicio público a la liberalización. Desde 1950 hasta hoy”, a *Revista de Administración Pública*, núm. 150, setembre-desembre 1999, p. 59.

⁴³ En aquest sentit, per exemple, s'expressava GARCÍA DE ENTERRÍA que considerava que “el monopolio *de iure* es un índice inequívoco del servicio público o, en otros términos, todo servicio público es un monopolio”. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: “La actividad industrial y mercantil de los municipios”, a *Revista de Administración Pública*, núm. 17, maig-agost, 1955, p. 116-119. En termes similars, VILLAR PALASÍ, José Luis: “La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo”, a *Revista de Administración Pública*, núm. 3, setembre-desembre 1950, p. 64-65.

⁴⁴ Podem citar, entre d'altres, SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel: *Hacia un servicio público europeo. El nuevo derecho de los servicios públicos*, Ob. Cit., p. 115-121; MALARET I GARCÍA, Elisenda: “Servicios públicos, funciones públicas, garantía de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto” a *Revista de Administración Pública*, núm. 145, gener-abril 1998, p. 85-87.

⁴⁵ Com ha afirmat SOSA WAGNER, els serveis públics no es poden concebre d'una forma estàtica ja que es van ampliant

En el cas que ens ocupa, el reconeixement de les activitats de comunicació audiovisual com un servei públic i la possibilitat d'atribuir al sector públic la responsabilitat en la seva prestació es produeix directament pel legislador (*ex art. 40 LGCA i art. 6 LCAC*). Atenint a la enorme importància que aquesta activitat pot tenir per a la comunitat – de fet, l'article 40.1 de la LGCA els defineix expressament com “serveis *essencials* d'interès general” – es permet a les diferents administracions públiques la possibilitat d'acordar la prestació d'aquest servei mitjançant l'emissió en obert de canals generalistes o temàtics.

La justificació d'aquesta publicació d'aquesta activitat prestacional, com ja hem mencionat, es trobaria en que la seva funció principal consisteix en difondre continguts que fomentin els principis i valors constitucionals – molt especialment, la llibertat d'informació i la lliure expressió (art. 23.2 LCAC) –, així com la formació d'una opinió pública plural i el respecte a la diversitat. Com ha posat de relleu algun autor, la creació de mitjans públics de comunicació no seria tan sols una simple opció política sinó una obligació per tal de garantir una informació veraç i plural⁴⁶.

Ara bé, cal tenir molt en compte que, com dèiem, aquesta *publicatio* ja no va acompanyada de la reserva en exclusiva de tota l'activitat de radiodifusió en favor de l'Administració – sinó que aquesta activitat es presta a partir d'ara en règim de lliure competència, amb les restriccions derivades de la limitació del espectre radioelèctric –. Així el model de servei públic que dissenya la nova LGCA es basa en la imposició d'una sèrie d'obligacions específiques que es reconeixen consubstancials a la prestació pública d'aquest servei a càrrec de les diferents administracions públiques⁴⁷.

En el cas de Catalunya, aquestes obligacions de servei públic es troben recollides expressament a l'article 25 de la mencionada Llei 22/2005, de 29 de desembre, de Comunicació audiovisual de Catalunya, en el que s'afirma que els prestadors públics dels serveis audiovisuals resten obligats a complir, com a mínim, les següents missions de servei públic:

“a) Prestar el servei de comunicació audiovisual en les freqüències assignades i amb la potència autoritzada amb continuïtat i amb la qualitat adequada.

amb el pas del temps a aquelles activitats que adquireixen, com a conseqüència de les diferents transformacions tècniques, socials o econòmiques, aquesta condició. SOSA WAGNER, Francisco: *La gestión de los servicios públicos locales*, Ed. Thomson – Civitas, 7ena. Edició, Navarra 2008, p. 33.

⁴⁶ LINDE PANIAGUA, Enrique: “La obligación de los poderes públicos de crear y mantener medios públicos de comunicación audiovisual”, a VIDAL BERTRÁN, José María i BOIX PALOP, Andrés (Coord.): *La nueva regulación del audiovisual: medios, derechos y libertades*, Ed. Thomson Reuters – Aranzadi, Navarra 2013, en el que s'afirma “la creación de medios públicos de comunicación audiovisual debe tener lugar cuando en una sociedad se advierte que los medios de comunicación privados no son suficientes para que los ciudadanos puedan ser libres plenamente al no tener la posibilidad de obtener una información regida por los principios de pluralidad y verdad. Y esta es la situación en que se encuentran en la actualidad los ciudadanos españoles” (p. 97).

⁴⁷ VIDAL BERTRÁN, José María i BOIX PALOP, Andrés: “El marco constitucional y regulatorio de los medios de comunicación en España”, a VIDAL BERTRÁN, José María i BOIX PALOP, Andrés (Coord.): *La nueva regulación del audiovisual: medios, derechos y libertades*, Op. Cit., p. 34-35.

- b) Presentar anualment al Consell de l'Audiovisual de Catalunya la declaració responsable del compliment de les obligacions derivades del que estableix aquesta llei.
- c) Respondre als requeriments d'informació i de tramesa de material audiovisual o d'altra mena que els pugui fer el Consell de l'Audiovisual de Catalunya, de manera motivada, en l'exercici de les seves funcions.
- d) Comparèixer davant el Consell de l'Audiovisual de Catalunya a petició d'aquest.
- e) Emprar mecanismes de signatura electrònica reconeguda en les relacions amb el Consell de l'Audiovisual de Catalunya.
- f) Tenir a disposició del Consell de l'Audiovisual de Catalunya totes les emissions i les dades relatives a aquestes, i conservar-les enregistrades durant sis mesos perquè el Consell pugui comprovar si compleixen llurs obligacions.
- g) Facilitar les comprovacions i les inspeccions a qualsevol òrgan qualificat.
- h) Complir la resta d'obligacions que determina la normativa vigent.”

c) El servei públic de comunicació audiovisual en l'àmbit local

Si ens centrem ja en l'àmbit local, ens trobem que és la legislació catalana la que concreta el règim jurídic del servei públic de comunicació audiovisual, definint-lo com “l'oferta, mitjançant un sistema de distribució que no requereixi l'ús de tecnologies d'accés condicional, d'un conjunt de continguts audiovisuals i, si escau, d'acord amb el contracte programa, de serveis addicionals de transmissió de dades orientats a la satisfacció de les necessitats democràtiques, socials, educatives i culturals dels ciutadans que integren una comunitat local, en qualitat de membres d'aquesta comunitat” (art. 32.1 LCAC).

A més a més, l'article 32.1 de la Llei catalana ens diu també que, de manera particular, amb la prestació d'aquest servei cal garantir, no només les anteriors missions de servei públic previstes a l'article 26.3 LCAC adaptades als interessos de les respectives comunitats locals, sinó també que es transmeti una informació veraç, objectiva i equilibrada, que es garanteixin les diverses expressions socials i culturals, i que es tingui una oferta d'entreteniment de qualitat.

A partir d'aquí la Llei catalana s'ocupa de fixar directament determinats aspectes que afecten de manera determinant a la prestació pública del servei públic de comunicació audiovisual. Principalment, la Llei 22/2005, de 29 de desembre, es refereix a quatre qüestions diferents:

i) Els continguts audiovisuals:

En primer lloc, l'article 32.2 de la LCAC estableix determinades exigències en relació als continguts audiovisuals. Així, ens diu que els prestadors del servei públic han de garantir: a) Una programació mínima de quatre hores diàries i trenta-dues hores setmanals; b) El percentatge de producció pròpia que autoritzi el Consell de l'Audiovisual de Catalunya, amb relació a la programació en cadena i la sindicació de programes; c) Una programació en què la llengua normalment emprada sigui el català, i també es compleixin les altres obligacions que estableix la normativa sobre política lingüística; d) La presència d'informatius en la programació total de les televisions generalistes, en horaris de màxima audiència; e) Un màxim del 25% de programació de televisió de proximitat en cadena o f) El percentatge de sindicació de programes de proximitat que estableixi el Consell de l'Audiovisual de Catalunya.

ii) Les formes de gestió del servei públic de comunicació audiovisual.

En segon lloc, la Llei es refereix també a les formes de gestió del servei públic de comunicació audiovisual. I és que, com pot imaginar-se, la prestació d'un servei públic en l'àmbit local requereix sempre l'existència d'una organització – un gestor – encarregada de portar-lo a terme – és a dir, de gestionar-lo –.

La tipologia de formes de gestió que existeixen al nostre ordenament és molt àmplia per tal de donar resposta a la complexitat organitzativa que planteja avui dia l'activitat administrativa⁴⁸. Ara bé, es important destacar de bon començament que, com veurem seguidament, la Llei de Comunicació Audiovisual de Catalunya ha optat per atribuir la prestació d'aquest servei públic només a alguns d'aquests modes gestors: en concret, la gestió directa per part dels municipis o bé la gestió mitjançant alguna de les fórmules associatives locals (art. 32.2 LCAC).

En aquest punt hem de tenir present que, tot i que és cert que la LCAC limita la capacitat de decisió de les entitats locals a l'hora de determinar la forma de prestació d'aquest servei, al nostre entendre aquesta limitació no suposaria una vulneració del principi d'autonomia local⁴⁹, doncs els governs locals disposen encara d'un cert marge de llibertat. En aquest sentit, cal tenir en compte que la llibertat de decisió dels ens locals no resulta de tot il·limitada sinó que, tenint present el caràcter

⁴⁸ ALBI posa també l'accent en aquesta idea quan afirma: “Los modos de gestión significan, primordialmente, división del trabajo, necesidad de distribuir en sectores especializados las complejas actividades de la Administración Pública. Cuando estas funciones fueron simples, elementales, la necesidad de especialización no se manifestaba, y los modos gestores no existían [...] Multiplicados los fines y complicadas las técnicas [...] surgió la especialización de gestores y con ella los modos de gestión”. ALBI CHOLVI, Fernando: *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, Ed. Aguilar, Madrid 1960, p. 29.

⁴⁹ I és que no podem oblidar que la decisió sobre la forma de prestar els serveis públics locals s'emmarcaria plenament en la seva potestat d'autoorganització que, com ha destacat la nostra doctrina, és un element essencial de l'autonomia local. Entre d'altres, PAREJO ALFONSO, Luciano: “La potestad de autoorganización de la Administración Local”, a *Documentación Administrativa*, núm. 228, octubre-desembre 1991, p. 33 o FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: “La potestad local de autoorganización: contenido y límites” a MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.): *Tratado de Derecho Municipal*, tomo II, 3era. Edició, Madrid 2011, p. 1469.

servicial de l'Administració Pública (art. 103.1 de la Constitució), la prestació d'un servei públic ha de realitzar-se sempre atenint al interès públic que demanda la prestació del servei i que en constitueix la seva causa i finalitat⁵⁰.

Arribats a aquest punt, podem passar ja a fer una breu referència als concrets modes de gestió previstos a la Llei de Comunicació Audiovisual de Catalunya. I és que podríem plantejar-nos a què fem referència quan parlem de la “gestió directa” del servei de comunicació audiovisual per part dels municipis? Què suposa aquesta forma de gestió per l'administració pública titular del servei? O quines són les fórmules associatives emparades per la legislació catalana per a la prestació d'aquest servei?

La resposta a aquestes preguntes ens porta primerament a remetre'ns breument a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (en endavant, LBRL) que és la norma que s'ha ocupat de concretar legalment el marc en el que s'exerceix la potestat organitzadora dels ens locals, regulant de manera detallada les formes concretes de gestió dels seus serveis públics. En particular, el vigent article 85.2 de la LBRL preveu el següent:

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

A) Gestión directa:

a) Gestión por la propia Entidad Local.

b) Organismo autónomo local.

c) Entidad pública empresarial local.

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

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

⁵⁰ Amb coherència amb aquesta exigència, l'article 2.3 del Decret català 179/1995, de 13 de juny, pel que s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals (en endavant, ROAS), subratlla que “quan siguin diverses les formes d'actuació administrativa aplicables, s'utilitzarà la més adequada a la finalitat del interès local i a la naturalesa de l'activitat que es tracti de realitzar i la menys onerosa pels ciutadans”.

En aquest punt, cal tenir en compte que la Llei 6/2012, d'1 d'agost, va modificar la redacció inicial de la Llei General de Comunicació Audiovisual, per tal de flexibilitzar els modes de gestió del servei públic de comunicació audiovisual d'àmbit autonòmic, admetent tant la gestió directa com la gestió indirecta. Aquestes modificacions han estat valorades positivament per alguns autors ja que, en el context de greu crisi econòmica actual, possibilitaria posar fre al endeutament mantenint les obligacions de servei públic. En aquest sentit, per exemple, FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel: *Las licencias audiovisuales. Evolución. Régimen. Desafíos*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2015, p. 51-55.

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

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

Per tant, com pot comprovar-se, la *gestió directa* no fa referència pròpiament a una concreta tècnica gestora sinó a una categoria general que engloba diferents modes de gestió dels serveis públics: com la gestió per la pròpia entitat local, la gestió a través d'organisme autònom, etc. Més endavant, en el capítol següent, veurem quines d'aquestes formes de gestió s'utilitzen realment avui dia a Catalunya i, en el seu cas, exposarem el seu règim jurídic. En qualsevol cas, hem de destacar que tots aquests modes de gestió directa es caracteritzaren perquè l'administració titular del servei assumeix per ella mateixa – directament – la responsabilitat en la prestació i gestió del servei, que realitza exclusivament amb els seus propis mitjans.

Enfront d'aquesta categoria la LBRL preveu també l'anomenada *gestió indirecta* dels serveis públics, que es caracteritzaria pel fet que, tot i que l'administració manté la titularitat del servei – i, en conseqüència la responsabilitat última – es remet la seva explotació o gestió a una persona diferent, externa a l'Administració, normalment mitjançant una de les formes contractuals previstes al nostre ordenament jurídic⁵¹.

En qualsevol cas, i pel que fa a les formes de gestió directa dels serveis públics previstes a l'article 85.2 de la LBRL cal tenir molt present que la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local (en endavant, LRSAL) ha introduït algunes modificacions molt importants en el seu règim jurídic. Així, com veïem anteriorment, s'estableix un nou criteri de prelación entre les formes de gestió directa – abans inexistent – i s'aposta per l'anomenada gestió indiferenciada per la pròpia entitat local o mitjançant un organisme autònom, enfront de les societats mercantils o les entitats públiques empresarials; a la vegada, que la nova redacció de l'article 85.2 de la LBRL imposa també noves càrregues formals dirigides a justificar l'elecció en

⁵¹ Sens perjudici de l'anterior, cal destacar que aquesta classificació dels modes de gestió pot resultar criticable, degut a la seva manca de precisió i a l'absència d'un criteri clar que ens permeti definir el per què d'aquesta dualitat. En aquest sentit, ALBI posava ja de relleu aquesta problemàtica quan afirmava: “¿Qué son, pues, la formas directas? Nada que obedezca a una razón científica, a un concreto fundamento jurídico. Una construcción arbitraria i caprichosa para mantener un perjuicio”. ALBI CHOLVI, Fernando: *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, Op. Cit., p. 96.

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

base a criteris econòmics⁵²

Segurament, aquesta major atenció de la LRSAL a les formes gestores dels serveis públics locals no ens ha de sorprendre ja que, com s'ha afirmat, era lògic que aquest fos un dels principals objectius d'una llei de reforma local la finalitat principal de la qual és la racionalització i sostenibilitat de l'Administració⁵³. Ara bé, tot i que l'exigència d'una major justificació en el per què de la utilització dels diferents modes gestors o la preferència per aquells que resultin més sostenibles i eficients no hagi de valorar-se necessàriament de forma negativa, com hem exposat en alguna altra ocasió, és cert que la reforma sí que pot plantejar-nos alguns dubtes⁵⁴.

Sense anar més lluny, resulta paradoxal que s'imposi una major exigència de justificació en termes d'eficiència i sostenibilitat – amb la càrrega d'haver d'elaborar una memòria detallada – només a les formes de gestió directa, però no quan l'Administració pretén fer ús de les formes de gestió indirecta. Al mateix temps alguns dels recursos presentats contra la LRSAL davant del Tribunal Constitucional han considerat que aquestes limitacions poden entrar en contradicció amb les competències assumides per les comunitats autònomes en aquesta matèria.

Igualment, cal tenir en compte que la LCAC sembla també establir una limitació addicional a les formes gestores admeses, al exigir que la gestió directe del servei públic de comunicació audiovisual es realitzi per una entitat instrumental, amb personalitat jurídica pròpia, diferent de l'entitat local titular del servei. Així sembla desprendre's de l'article 33.1 de la LCAC en el que s'afirma que “la gestió directa del servei públic audiovisual d'àmbit local exigeix que l'ens o l'organisme de gestió corresponent assumeixi la definició, l'elaboració i la distribució dels continguts audiovisuals” o també de l'article 33.4 de la LCA que preveu la necessitat de signar un contracte programa entre els òrgans de govern dels ens locals titulars del servei i l'ens o organisme de gestió.

Per altra banda, junt a les formes de gestió directe municipals, la LCAC admet que la prestació del servei públic de comunicació audiovisual a Catalunya pugui portar-se a terme mitjançant “les modalitats associatives d'ens locals establertes per la llei i els consorcis integrats per ens locals” (art. 32.2 LCAC). En aquest punt, cal ressaltar la importància que la Llei catalana dóna a la cooperació interadministrativa per a la prestació d'aquest servei, entenent que aquesta pot permetre

⁵² De forma més extensa, sobre les reformes introduïdes per la LRSAL en aquesta matèria ens remetem a MONTROYA MARTÍN, Encarnación: “Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, a *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 36, maig 2014 o MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luís: “Sector público local: redimensionamiento y gestión de actividades y servicios públicos” a CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio y NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar (Dir.): *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local*, Ed. La Ley – El Consultor, Madrid 2014, p. 597-609.

⁵³ FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ, Luis Carlos: “La nueva reforma local en relación a los servicios públicos y el régimen de intervención en las actividades de los ciudadanos”, a QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.): *La reforma del Régimen Local*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, p. 219.

⁵⁴ Amb més detall sobre totes aquestes qüestions ens podem remetre a VILALTA REIXACH, Marc i GRACIA RETORTILLO, Ricard (Dir.): *La gestió mancomunada de serveis públics en l'àmbit municipal a Catalunya*, EAPC, 2016 (en premsa).

que una millor prestació del servei i una garantia per a la seva continuïtat. Ara bé, hem de preguntar-nos també: quines són aquestes modalitats associatives?

La primera idea que hem de destacar és que la referència a les “modalitats associatives” prevista a la legislació catalana sembla remetre’ns exclusivament a formes de col·laboració de caràcter voluntari, creades pel lliure acord de les diferents entitats locals afectades. En efecte, quan jurídicament parlem d’una “associació” fem referència a un conjunt de persones que, voluntàriament decideixen unir-se per a la obtenció d’una determinada finalitat⁵⁵. Pel que, en conseqüència, hauríem d’excloure d’aquest concepte aquelles entitats públiques que, tot i que certament poden tenir una finalitat col·laboradora o assistencial en l’exercici de les competències i serveis locals, no són pròpiament de caràcter voluntari, sinó que la seva existència deriva directament del nostre ordenament jurídic, d’una decisió del legislador. Ens referim, principalment, a les vegueries (art. 90-91 EAC), a les comarques (art. 92 EAC) i a les àrees metropolitanes (art. 93 EAC).

A partir d’aquí, per determinar quines són les fórmules associatives locals concretes que es poden utilitzar per a la prestació d’aquest servei públic, l’article 32.2 LCAC ens remet a la legislació específica. En aquest sentit, ens hem de remetre en primer lloc al ja citat Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d’abril, pel que s’aprova el Text refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya, que, com és sabut, regula les diferents entitats locals existents a la nostra Comunitat Autònoma, així com les diferents formes d’associació que poden constituir-se entre elles.

Pel que fa a les fórmules associatives locals – i tenint molt present les exclusions que dèiem anteriorment – podem començar afirmant que el TRLMRLC preveu dues grans modalitats associatives: les *mancomunitats de municipis* i les *comunitats de municipis*. Com que més endavant en el segon bloc d’aquest treball hi dedicarem més atenció, serveixi ara simplement alguna breu referència al seu concepte.

Quan parlem de *mancomunitats de municipis*, d’acord amb l’article 115 del TRLMRLC, ens referim a associacions voluntàries de municipis que tenen per finalitat a establir, gestionar o executar en comú obres i serveis determinats de competència municipal. Mentre que quan parlem de *comunitats de municipis* ens referim també a associacions de municipis per a gestionar i executar tasques i funcions comunes (art. 123.1 TRLMRLC) però que, a diferència de les anteriors, no gaudeixen de

⁵⁵ En aquest sentit, per exemple, podem remetre’ns a l’article 321-1 de la Llei 4/2008, de 24 d’abril, del llibre tercer del Codi Civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques, que ens defineix les associacions com “entitats sense ànim de lucre, constituïdes voluntàriament per tres o més persones per a complir una finalitat d’interès general o particular, per mitjà de la posada en comú de recursos personals o patrimonials amb caràcter temporal o indefinit”. En termes similars s’expressen els articles 2 i 5 de la Llei Orgànica 1/2002, de 22 de març, reguladora del Dret d’associació.

Sobre el reconeixement del dret d’associació als ens locals podem citar, entre d’altres, FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.): *Les tècniques de cooperació intermunicipal i la seva reforma*, Diputació de Barcelona, sèrie Elements de debat territorial, Barcelona 2012, p. 21-28 i VILALTA REIXACH, Marc: “Nuevas formas de cooperación territorial: las organizaciones asociativas de entes locales”, a *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 300-301, enero-agosto 2006, p. 301-312.

personalitat jurídica pròpia, si bé els acords que adopten vinculen tots els municipis agrupats i tenen eficàcia davant tercers, com si fossin adoptats per tots i cadascun dels municipis que integren la comunitat (art. 123.2 TRLMRLC).

En aquest punt podria objectar-se que, en realitat, el TRLMRLC regula un tercer tipus de fórmula associativa local, les anomenades *organizacions associatives d'entitats locals*. Però, tot i que és cert que, d'acord amb els articles 133 i 134 del TRLMRLC, aquestes organitzacions poden definir-se també com a associacions voluntàries d'ens locals, creiem que aquesta fórmula no resultaria adequada per a la prestació del servei públic de comunicació audiovisual en l'àmbit local – ni, en general, per la prestació de qualsevol altre servei públic – i és que, com expressament destaca l'article 133.1 del TRLMRLC, la seva finalitat “és protegir i promoure els interessos comuns de llurs membres”.

Per tant, com hem destacat en altres ocasions, la creació d'aquestes organitzacions associatives no va dirigida a la prestació en comú de serveis públics sinó que té per finalitat articular una forma d'actuació organitzada que permeti als ens locals representar i defensar amb una veu unitària els interessos dels seus membres davant d'altres instàncies territorials⁵⁶. Per tant, més que en la prestació de serveis, la seva activitat es concretaria principalment en la mediació, negociació i participació en òrgans consultius o deliberants – estatals o autonòmics – i en la realització, per exemple, de tasques de formació o d'assessorament pel benefici directe dels seus membres.

Finalment, junt amb aquestes modalitats associatives, la LCAC permet també expressament que la gestió del servei de comunicació audiovisual pugui gestionar-se també mitjançant consorcis, si bé la Llei catalana limita aquesta forma de gestió únicament als “consorcis integrats per ens locals” (art. 32.2 LCAC). És important destacar aquest element ja que, tal com preveu l'article 269.1 del TRLMRLC, els *consorcis* poden definir-se com a entitats públiques de caràcter associatiu que poden ser constituïts pels ens locals no només amb altres administracions públiques per a finalitats d'interès comú sinó també amb entitats privades sense ànim de lucre.

En aquest sentit, doncs, la LCAC estaria limitant notablement els tipus de consorcis que poden ocupar-se de la gestió directe del servei públic de comunicació audiovisual en l'àmbit local, excloent-ne tots aquells consorcis que estiguin formats per entitats públiques – o privades – que no tinguin la consideració d'entitat local⁵⁷.

⁵⁶ VILALTA REIXACH, Marc: “Nuevas formas de cooperación territorial: las organizaciones asociativas de entes locales”, Op. Cit., p. 300-301. Igualment, sobre aquesta forma d'organització pot veure's RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel: *Las Asociaciones de entidades locales en España*, Ministerio de las Administraciones Públicas y Ministerio de la Presidencia, Madrid 2002.

⁵⁷ Junt amb els municipis i comarques que són les entitats locals en què s'organitza territorialment la Generalitat de Catalunya (art. 1 TRLMRLC), tenen també la condició d'ens local a Catalunya la província, les entitats municipals descentralitzades, les entitats metropolitanes i les mancomunitats de municipis (art. 2 TRLMRLC).

Per últim, tot i que és cert que el TRLMRLC no la recull de forma expressa, entenem que dintre de les modalitats associatives admeses per la LCAC hauríem d'incloure-hi també les societats mercantils interadministratives, és a dir, societats constituïdes conjuntament per l'acord de diferents administracions públiques – en el nostre cas, per diferents administracions locals –.

Aquesta és una possibilitat que, amb caràcter general, es preveia ja a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú (en endavant, LRJPAC) al afirmar-se que, quan d'un conveni interadministratiu, en sorgís la necessitat de constituir una organització comuna aquesta podia adoptar la forma de societat mercantil (art. 6.5 LRJPAC).

En l'àmbit local, aquesta possibilitat s'ha recollit també de forma expressa. I és que, des de la reforma produïda per la Llei 57/2003, de 16 de desembre, la legislació bàsica de règim local ja no exigeix que la constitució d'una societat mercantil per a la gestió directa d'un servei públic pertanyi íntegrament a l'entitat local sinó que només s'exigeix que el capital social siguin “íntegramente público” [art. 85.2 d) de la LBRL].

D'aquesta manera, doncs, la LBRL admet la possibilitat que es puguin constituir societats mercantils per a la prestació de serveis públics locals – com el servei audiovisual – formades per diferents entitats públiques⁵⁸. En tot cas, però, per tal que aquesta societat es pugui considerar realment com un mitjà propi de les diferents administracions locals que hi participen – i, per tant, pugui definir-se com un supòsit de gestió directa dels serveis públics – haurà de tenir-se molt en compte les exigències derivades de la jurisprudència comunitària i recollides actualment a la legislació de contactes del sector públic⁵⁹.

⁵⁸ Aquesta possibilitat es recull també, de forma expressa, a la Llei 5/2010, d'11 de juny, d'Autonomia Local d'Andalusia (en endavant, LAULA) on s'introdueix la figura de les societats interlocals; que es defineixen com aquelles societats que poden crear-se per les entitats locals per a la prestació conjunta d'activitats o serveis de la seva competència (art. 39 LAULA).

⁵⁹ Com es sabut, l'article 8.2 del TRLCSP ens diu que no s'aplicaran les previsions d'aquesta norma a aquells supòsits en que “la gestión del servicio público se efectúe mediante la creación de entidades de derecho público destinadas a este fin, ni a aquellos en que la misma se atribuya a una sociedad de derecho privado cuyo capital sea, en su totalidad, de titularidad pública”. Per altra banda, l'article 24.6 del TRLCSP regula els requisits que s'exigeixen a una determinada entitat per a poder ser considerada com un mitjà propi o servei tècnic de l'Administració.

En relació amb aquestes qüestions és possible trobar una bibliografia molt extensa, pel que serveixin simplement com a referències, entre d'altres, VILALTA REIXACH, Marc: “Los llamados contratos de autoprovisión o in house providing”, a YZQUIERDO TOLSADA, Mariano (Dir.): *Contratos civiles, mercantiles, públicos, laborales e internacionales, con sus implicaciones tributarias*, Ed. Thompson Reuters – Aranzadi, Navarra 2014, volum XIV (Contratos públicos), p. 941-992; PASCUAL GARCÍA, José: *Las encomiendas de gestión a la luz de la Ley de Contratos del Sector Público*, BOE, Madrid, 2010 o MONTOYA MARTÍN, Encarnación: *Los medios propios o Servicios técnicos en la Ley de contratos del sector público. Su incidencia en la gestión de los Servicios públicos locales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid 2009, p. 140-177.

iii) L'organització i el funcionament del servei públic audiovisual local

En tercer lloc, l'article 33 de la LCAC s'ocupa també de precisar alguns aspectes relatius a la organització i funcionament del servei públic de comunicació audiovisual local. Sens perjudici que, posteriorment, ens hi puguem tornar a referir amb més detall, a efectes del nostre treball ens interessa ara especialment destacar-ne dos elements: en primer lloc, la necessària aprovació del reglament d'organització i funcionament del servei i, segonament, la necessitat de subscriure un contracte-programa, a través del qual es proveeixi a l'ens gestor dels fons necessaris per a la prestació adequada del servei.

Pel que fa al primer – el reglament d'organització i funcionament – cal tenir en compte que la LCAC es limita a reproduir una exigència que el TRLMRLC preveu amb caràcter general per a la creació de tots els serveis públics en l'àmbit local. En efecte, l'article 247.1 del TRLMRLC insisteix en la idea que, quan una entitat local pren la decisió de crear o implantar un determinat servei, prèviament ha d'escollir també la forma de gestionar-lo i ha de procedir a regular-lo mitjançant reglament.

Posteriorment, el Decret 179/1995, de 13 de juny, pel que s'aprova el Reglament d'Obres, activitats i serveis dels ens locals (en endavant, ROAS) s'ocupa de desenvolupar de forma detallada el procediment administratiu concret per a l'efectiu establiment del servei (art. 158-160 ROAS).

En el cas concret que ens ocupa, i més enllà de la justificació del perquè de la creació del servei i la forma en què es prestarà, cal destacar el reglament d'organització i funcionament del servei perquè, tal com preveu l'article 33.1 de la LCAC, haurà de precisar les missions de servei públic dirigides a la satisfacció de les necessitats de la comunitat local.

Junt amb el reglament d'organització i funcionament del servei públic, un altre dels elements indispensable per assegurar el bon funcionament del servei serà el contracte programa previst a l'article 33.3 de la LCAC. Aquest contracte programa tindria una doble finalitat – si bé, absolutament vinculades – ja que, per un costat, es tractaria de garantir l'autonomia de la gestió directa del servei, tot definint a la vegada els objectius específics de servei públic que han d'ésser assumits per l'ens o l'organisme gestor i, per l'altra, assegurar els fons necessaris per a la prestació adequada del servei.

1.3 Breu radiografia dels mitjans de comunicació locals a Catalunya

El model de mitjans de comunicació locals a Catalunya és insòlit des dels seus inicis per la ràpida proliferació de mitjans de comunicació, especialment emissores de ràdio i televisió de cobertura municipal que funcionaven de forma autònoma en un àmbit territorial relativament limitat. Aquests

actors tenien un paper determinant en la cohesió social i en la normalització lingüística del català. Actualment, segueix essent un indret únic al món per la gran presència i tradició de prestadors de serveis audiovisuals de proximitat.

Es poden distingir tres tipologies de mitjans de comunicació local, en funció de la seva naturalesa i gestió:

- Mitjans públics: mitjans que ofereixen un servei públic de comunicació audiovisual de Catalunya, és a dir, que presten serveis de comunicació audiovisual en règim de gestió directa per part dels ens locals de Catalunya o dels consorcis.
- Mitjans privats: són aquells que estan gestionats per empreses privades, que tenen ànim de lucre.
- Mitjans comunitaris: són projectes de televisió o ràdio gestionats per associacions sense ànim de lucre. Forment part de l'anomenat tercer sector. A nivell jurídic s'inclourien en els mitjans privats, però pel que fa a la gestió i la no-voluntat d'aconseguir lucrar-se dels projectes, fan que es puguin considerar una tipologia per sí mateixos.

Els prestadors comunitaris mereixen una atenció especial, ja que són aquells en què els membres de la comunitat -de vegades amb el suport de professionals- produeixen i emeten continguts. Conformen una programació coordinada i coherent que representa i involucra la col·lectivitat per a la que emeten, renunciant a l'ànim de lucre⁶⁰, i que són gestionades per associacions⁶¹. L'art. 70 LCAC els defineix de la següent manera:

“Formen part de les activitats sense ànim de lucre els serveis de comunicació comunitària que ofereixen continguts destinats a donar resposta a les necessitats socials, culturals i de comunicació específiques de les comunitats i els grups socials a què donen cobertura, basant-se en criteris oberts, clars i transparents d'accés, tant a l'emissió com a la producció i a la gestió, i assegurant la participació i el pluralisme màxims.”⁶²

Aquesta tipologia va ser molt representativa especialment durant les primeres etapes de televisió local a Catalunya i actualment aquesta tipologia té un pes destacat en l'ecosistema comunicatiu. Els prestadors del tercer sector poden comptar amb el suport de les administracions públiques locals, ja sigui en forma de subvenció o de cessió d'espais i material per a dur a terme l'activitat. A més, en molts casos tenen la missió d'oferir un servei públic audiovisual que doni representativitat a l'esfera local.

⁶⁰ JANKOWSKI, N.; PREHN, O.: *Community Media in the Information Age: Perspectives and Prospects*, New Jersey: Hampton Press, 2002

⁶¹ GUIMERA I ORTS, J. À.: “La televisió local a Catalunya: Un model en profunda transformació”, *Quaderns del CAC*, 26, 2006

⁶² L'art. 50 LCAC també disposa que la prestació de serveis de comunicació audiovisual per part d'entitats privades sense ànim de lucre es beneficia d'una reserva d'espai públic de comunicació, atenent la contribució que facin a la realització de finalitats d'interès general i de manera proporcionada a aquesta contribució.

La col·laboració amb els ajuntaments també es dona en el cas d'alguns mitjans privats, de manera que sovint les missions o els serveis que ofereixen les diverses tipologies de prestadors no difereixen substancialment. Malgrat això, aquest treball centra l'atenció en les emissores de ràdio i televisió públiques, per tal d'analitzar les modalitats de col·laboració entre municipis, pel que fa al servei de radiodifusió.

a) La televisió local

Durant la dècada dels anys 80 i 90, els canals de televisió local van proliferar, amb nombroses iniciatives impulsades per aficionats. L'any 1982 es va posar en marxa la primera experiència de televisió a Catalunya amb emissions periòdiques, Radiotelevisió Cardedeu⁶³. A partir d'aleshores, van sorgir diverses iniciatives municipals a diverses poblacions del Principat.

El 1994, durant la celebració del desè aniversari de la Federació de Televisions Locals de Catalunya, es va presentar un mapa que constata l'existència de 74 emissores⁶⁴. El 2001 es van comptabilitzar més d'un centenar de prestadors, segons dades de l'Observatori de la Comunicació Local de l'InCom-UAB. Els prestadors locals es situaven en un marc jurídic de no-regulació (estaven pendents de ser regulats) per part de l'administració, de manera que operaven en un context d'al·legalitat⁶⁵.

En el model de televisió pública analògica, els ajuntaments impulsaven projectes en solitari i emetien en àmbits de cobertura majoritàriament local o comarcal. La digitalització va suposar el trànsit de la televisió analògica a la Televisió Digital Terrestre (TDT). La TDT és una tècnica de difusió dels senyals de televisió que, gràcies a les tecnologies digitals, permet una optimització de l'ús de l'espai radioelèctric. Les raons de la seva implementació van ser bàsicament tècniques, inserides en un marc europeu d'adaptació d'aquesta tecnologia, tot i que la normativa deixava en mans dels Estats membres el procés de migració digital⁶⁶.

El 1995, la Comunitat Europea va acordar la migració continental a la TDT com un pas essencial en la planificació a escala europea de l'espectre⁶⁷. La TDT va implicar reprendre un model de producció i programació en el qual era imperatiu produir més i amb qualitat davant la fragmentació d'audiències. El públic havia de ser seduït pels nous continguts que es converteixen en un valor estratègic clau dins del mercat televisiu, i en un dels motors fonamentals per a l'extensió social de la

⁶³ GUIMERÀ I ORTS, J. À.: "La televisió local a Catalunya: Un model en profunda transformació", *Ob. cit*

⁶⁴ PRADO, E.; MORAGAS, M.: "La televisió local a Catalunya. De les experiències comunitàries a les estratègies de proximitat", *Quaderns del CAC*, Núm. Extra., 2002

⁶⁵ COROMINAS, M.: "La televisió local a Catalunya", 2009

⁶⁶ MARTORI MUNT SANT, A.: "Televisión pública y era digital: las emisoras de proximidad en Cataluña como caso paradigmático en su adaptación a Internet", *Obra digital: revista de comunicación*, 7, 2014

⁶⁷ MARZAL, J.; MURCIANO, M.: *El desarrollo de la televisión digital en España*, A Coruña: Netbiblo, 2007

televisió digital terrestre⁶⁸.

El trànsit a la TDT es va produir per tal d'incrementar el nombre de programes amb una disminució dels costos de distribució, millorar la qualitat en la recepció i visualització, i aconseguir un millor aprofitament de l'espectre radioelèctric, la recepció portàtil i mòbil del senyal de televisió, així com possibilitar la interactivitat per part de l'usuari, amb l'ajuda d'altres infraestructures de comunicació en la seva forma més completa, denominades canals de retorn⁶⁹.

El pas a la TDT no va ser només tècnic, si no que va produir modificacions estructurals en el model amb implicacions legals, econòmiques i socials. El Pla Tècnic Nacional de la Televisió Digital Local va reorganitzar el sector televisiu i va donar empara legal a les televisions locals després d'un període d'indefinició reglamentària. Segons aquest pla, Catalunya quedava dividida en 21 demarcacions, enteses com a unitats territorials en què s'estructura la televisió digital de proximitat. Una demarcació és el "àrea de cobertura d'un canal múltiplex"⁷⁰, agrupa municipis que no conformen una unitat política o administrativa preestablerta, i que pot tenir dimensions molt dispars d'entre tres o una trentena de poblacions. El disseny del mapa de demarcacions estava condicionat per la delimitació territorial de les comarques i també per les illes radioelèctriques, és a dir, per l'àmbit geogràfic en què es pot actuar dins de l'espai radioelèctric sense afectar greument els territoris veïns.

Les demarcacions comprenien nombres diferents de municipis, que varien en funció de cada zona, les dificultats orogràfiques, la identitat cultural i altres trets diferencials. Tant és així que podien comprendre entre tres i 28 municipis.

Es reservava un múltiplex (MUX) per demarcació que comprenia quatre programes, i una cinquena part destinada a serveis afegits (generalment interactius). Un dels programes seria de titularitat pública, encara que la llei contemplava algunes excepcions a aquestes condicions. A Catalunya, aquestes excepcions es van concretar en les demarcacions del Barcelonès (Barcelona), el Baix Llobregat (Cornellà de Llobregat) i Vallès Occidental (Sabadell), que comptaven amb l'adjudicació d'un múltiplex més cadascuna per a la gestió local, i amb pràcticament el doble de programes destinats a la gestió pública per raons de densitat de població, presència històrica i interès informatiu de les temàtiques de proximitat.

També es van adjudicar dos programes públics a altres demarcacions, com és el cas del Vallès Oriental, on es manté un canal públic per a la zona d'influència de Granollers i un altre per a la zona d'influència de Mollet. Un altre cas va ser el Maresme, on es preveia un canal per l'Alt Maresme i un altre pel Baix Maresme, malgrat que operaven de manera coordinada, i que el segon canal va

⁶⁸ BUSTAMANTE RAMÍREZ, E.: "La TDT: barómetro de la política... y de la investigación", *Sphera publica: revista de ciencias sociales y de la comunicación*, 9, 2009

⁶⁹ Informació recollida a *La televisión digital terrestre a España. Situación i tendències*. Barcelona: CAC-CNMV, 2002.

⁷⁰ COROMINAS, M. et al., 2007, p. 70

acabar tancant. També es van concedir dos canals en altres demarcacions, que no van tirar endavant. En total, a Catalunya es van planificar 24 múltiplex (MUX) i 96 canals de televisió digital local (TDT-L), dels quals 37 serien públics .

L'Estat té competències exclusives en telecomunicacions i les va exercir mitjançant el Pla Tècnic Nacional que planificava la TDT. Determinava les demarcacions, la freqüència per la qual ha d'emetre cada canal, la potència, entre d'altres aspectes. A partir d'aquesta planificació prèvia, els Ajuntaments podien constituir consorcis per operar els canals públics, i era competència autonòmica adjudicar els programes privats segons un concurs públic.

El Govern de la Generalitat, en la sessió de 20 de desembre de 2005, va adoptar l'acord pel qual s'establia el procediment de concessió de programes de televisió digital local dels municipis de Catalunya inclosos en les demarcacions que estipulava el Pla Tècnic Nacional vigent. Aquest acord –que posteriorment va ser impugnat- és el que defineix en quines demarcacions hi hauria dos programes públics en un canal múltiplex, en lloc d'un, acollint-se a la possibilitat d'excepcionalitat que reservava el pla tècnic.

Posteriorment, la disposició PRE/1446/2006, de 9 de maig , va donar publicitat als acords de la Comissió de Govern de Política Institucional de 4 d'abril de 2006, pels quals s'atorgava la concessió per a la prestació de servei de televisió digital local als municipis de Catalunya inclosos en les demarcacions territorials establertes al Pla Tècnic Nacional de Televisió Digital Local⁷¹. Aquest acord és el que atorgava les concessions de TDT-L pública a les agrupacions d'Ajuntaments, i estipulava quins ajuntaments formarien part del consorci que gestionaria cada canal.

La reglamentació de la TDT va afectar especialment els prestadors de servei audiovisual públic, ja que s'obligava als ajuntaments a arribar a acords per gestionar-los conjuntament. El model de gestió que es va inaugurar amb la digitalització era completament nou a la televisió pública local i gens simple⁷². Els processos administratius de constitució dels consorcis eren complexos a nivell burocràtic i, a més, molts consistoris tenien dificultats econòmiques per fer les inversions necessàries per a iniciar i mantenir el canal, i estaven gestionats per forces polítiques diverses, algunes enfrontades.. El context de crisi econòmica i la manca de cultura audiovisual en alguns municipis van agreujar la situació, i van deixar molts projectes en *stand-by*.

Del total de programes, el govern va decidir reservar-ne 37 per a la gestió pública i 59 per a la gestió privada. Malgrat que la major part dels ajuntaments havien manifestat la voluntat de participar en els projectes de televisió pública de proximitat, en la data de l'apagada analògica, tan sols eren 12 les TDT-L públiques que estaven emetent.

⁷¹ DOGC 4634, de 16 de maig de 2006

⁷² COROMINAS, M.: “La televisió local a Catalunya”, 2009

El desenvolupament legal i administratiu que requereix el model ha suposat que molts municipis no hagin fet front a la complexitat, per la dificultat que suposa i per la reticència a invertir en els aspectes més administratius. Per impulsar els canals feien falta inversions inicials elevades i pressupostos de funcionament també alts⁷³. La forta crisi econòmica ha afectat negativament el sector, i ha fet que alguns projectes no es tirassin endavant i d'altres perdessin envergadura. Actualment, hi ha 11 canals públics que emeten a través d'una llicència de TDT.

Mapa de televisions públiques



Figura 1. Mapa TDT-L pública a Catalunya. Elaboració pròpia

Els 11 canals de TDT-L pública que emeten, a data de juny de 2016, són:

Barcelona Televisió (BTV)
Canal 10 Empordà
Canal Blau
Canal Terrassa Vallès
MaresmeDigital (m1tv)
Penedès TV
TAC12
Televisió Badalona (Teleb)
Televisió L'Hospitalet (Televisió L'H)
Vallès Oriental Televisió (VOTV)
Vallès Visió

D'aquests canals, vuit són gestionats per consorcis, mentre que els tres canals de la demarcació de Barcelona (Barcelona Televisió, Televisió de Badalona i Televisió L'Hospitalet) estan gestionats per

⁷³ GUIMERÀ I ORTS, J. À.: "La televisió local a Catalunya: Un model en profunda transformació", *Ob. cit*

empreses públiques municipals: Informació Comunicació de Barcelona, Badalona Comunicació SA i La Farga Gestió d'Equipaments Municipals S.A en el cas de l'Hospitalet de Llobregat.

A banda, cal esmentar el cas de Televisió El Vendrell, un canal públic que emet mitjançant la llicència adjudicada a un prestador privat. Aquest municipi està inclòs en la planificació de la TDT en la demarcació de Vilanova i la Geltrú, que té dos canals públics assignats (un per a la comarca del Garraf i un altre per a l'Alt Penedès i el Baix Penedès). El Vendrell es va integrar en el Consorci per a la Gestió de la Televisió Digital Local Pública del Penedès el 2010, i va començar a participar del projecte el 2012. Donades les dificultats de dues capitals de comarca per a posar-se d'acord a l'hora de gestionar un mateix canal de televisió, l'Ajuntament d'El Vendrell va decidir emetre en solitari, a través de la llicència atorgada a un operador privat a continuació. Aquest prestador s'empara en la nova redacció de l'art 36.4 LCAC introduïda en la modificació de 2012⁷⁴, que permetria que un prestador públic encarregués la difusió de contingut a un privat, i està gestionat per la Municipal El Vendrell Comunicació S.L.

També hi ha prestadors locals que emeten de manera irregular mitjançant un repetidor propi, com és el cas d'Alcover, la Palma de Cervelló o la Selva del Camp; i serveis d'informació municipal per cable, com passa a Camprodon o Gelida.

b) La ràdio municipal

Durant el franquisme totes les emissores -excepte Radio Nacional de España- havien de ser locals fins i tot a través dels continguts⁷⁵. El 1939 es va prohibir radiar notícies més enllà de l'àmbit local, provincial o regional. L'àmbit geogràfic de les ràdios no podia anar gaire més enllà de la comarca. "El localisme fou, així, una imposició, una obligació, una forma de control, una solució que havia de ser provisional però va romandre en el temps"⁷⁶. Quan es va instaurar la democràcia, el fenomen radiofònic es va diversificar amb l'aparició de les ràdios autonòmiques i les associatives.

En la primera etapa, les ràdios locals funcionaven gràcies a la implicació dels voluntaris. Durant la segona meitat de la dècada dels anys 80 apareixen les ràdios comercials, i al poc temps s'aprova la Llei 11/1991, de 8 d'abril, d'organització i control de les emissores municipals, que regularitza les ràdios. Durant aquest període es defineixen les relacions de les emissores amb ajuntaments i es consolida una programació de servei públic⁷⁷.

⁷⁴ Art. 6 de la Llei 2/2012, del 22 de febrer, de modificació de diverses lleis en matèria audiovisual

⁷⁵ BONET BAGANT, Montse: "¿Quién teme a la radio local?", *Quaderns del CAC*, 18, 2004

⁷⁶ *Ibid.*, p. 38

⁷⁷ COROMINAS, Maria; Díez, Mercè; BERGÉS, Laura: "Vint anys de ràdios municipals", *Quaderns del CAC*, núm. 4, 1999

Un cop aconseguit el reconeixement legislatiu de les emissores municipals, i en un context d'increment de la competència radiofònica i d'altres mitjans locals, les demandes de coordinació entre les emissores municipals se centren en tres aspectes fonamentals, que ja s'havien anat apuntant en anys anteriors: el finançament, buscant vies d'accés a subvencions i publicitat institucional d'abast supramunicipal; la consolidació de les programacions, tant en termes d'hores d'emissió com en termes de continguts; i la formació del personal de les emissores⁷⁸.

El projecte de COM Ràdio, creat el 1994 per la Diputació de Barcelona, l'Àrea Metropolitana de Barcelona i l'Associació d'Emissores Municipals de Catalunya, ha estat molt important per a les ràdios locals, ja que els ha oferta la possibilitat de connectar la seva programació. A finals dels anys 90, s'hi havien vinculat una norantena d'emissores. Aquesta emissora, gestionada pel Consorci de Comunicació Local, era una ràdio finalista que es nodria de contingut produït a les diverses municipals del territori. Aquest projecte es va reformular de manera que el 2012 COM Ràdio, la Xarxa de Televisions Locals i el periòdic digital La Malla es van integrar a la Xarxa Audiovisual Local.

Les ràdios i les televisions van passar a formar part de la mateixa xarxa d'intercanvi de continguts, fet que permetia reduir el pressupost destinat al suport a la televisió i la ràdio per separat. La Xarxa esdevenia d'aquesta manera una plataforma multimèdia de suport al sector audiovisual local. Es tracta d'una plataforma de distribució de continguts mitjans locals, sense perfil finalista, que dona suport als mitjans locals, potencia l'intercanvi de contingut entre ells, i també incentiva la producció d'alguns programes conjunts.

Les ràdios municipals ofereixen principalment un contingut musical, informatiu i esportiu. Aquests mitjans es caracteritzen per comptar amb la participació de voluntaris des dels seus inicis i, malgrat que s'han anat professionalitzant, el pes dels aficionats segueix essent clau per al funcionament d'aquels prestadors, especialment en municipis de pocs habitants que compten amb pressupostos escassos. Aquest prestadors es caracteritzen per la participació ciutadana, especialment de les entitats, que participen en els diversos programes i proporcionen informació per difondre. La ràdio no s'ha digitalitzat i segueix emetent per FM, per tant, no s'ha produït un canvi en l'organització i l'estructura del model, com s'ha donat en el cas de la televisió.

La ràdio municipal té un pes elevat en l'ecosistema comunicatiu català. Un 32% de les freqüències de ràdio de Catalunya estan destinades a freqüències locals. En el sector públic, el 47% de les emissores són locals. Es tracta d'un fenomen molt generalitzat, si tenim en compte que prop de tres centenars de poblacions de Catalunya disposen de ràdio local. En canvi, la ràdio local privada és un fenomen poc estès a Catalunya, ja que les freqüències que emeten per un àmbit de cobertura local o supralocal representen tan sols el 14% de la ràdio privada. En total, hi ha 272 ràdios locals

⁷⁸ Íbid., p. 52

públiques repartides per tot el territori català⁷⁹. El nombre de ràdios municipals ha augmentat en les darreres dues dècades, tenint en compte que el 1999, Coromines, Díez i Bergés quantificaven el nombre de prestadors d'aquesta tipologia en 189.

La majoria de ràdios tenen un àmbit de cobertura municipal i són gestionades per empreses municipals o instituts municipals, si bé també hi ha altres fórmules vigents. A Rubí, per exemple, han optat per crear una organització especial desconcentrada, a proposta del CAC, com a conseqüència de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL) per tal de garantir els llocs de treball de la ràdio i del portal digital.

El mapa de la ràdio local de Catalunya està format bàsicament per emissores municipals. L'estructura del model no obliga els ajuntaments a agrupar-se per gestionar una emissora de manera conjunta com passa en el cas de les televisions, però això no vol dir que aquests no s'agrupin per a col·laborar en alguns projectes.

Una via de col·laboració es basa en l'elaboració de programes de forma conjunta. És la fórmula a la qual han optat Ràdio Arenys, Ràdio Canet, Ràdio Sant Vicenç de Montalt i Ràdio Lllaneres. Aquestes quatre localitats maresmenques produeixen el magazine “El primer cafè” de manera conjunta, que encetarà la tercera temporada. La realització i edició es fa des dels estudis arenyencs, mentre que el 25% del temps d'emissió es dedica a informació de cadascuna de les poblacions. La fórmula adoptada per a definir aquesta col·laboració és un conveni d'emissió entre els quatre prestadors, que estableix el contingut i el finançament que aporta cadascun. Per altra banda, Ràdio Arenys i La Xarxa tenen un conveni de coproducció que determina els drets i els deures per part de totes dues parts. L'emissora arenyenca, per tant, rep ingressos per part de La Xarxa per a realitzar aquest programa, a través de la fórmula de la coproducció⁸⁰.

L'elaboració de continguts de forma conjunta permet compartir les despeses de producció i dinamitzar la participació a les activitats de les diverses poblacions. A més, nodreix la graella amb programació original. La Xarxa articula bona part de la col·laboració existent entre ràdios, a través de programes en els quals les diverses emissores participen, com és el cas de “La tarda”. Aquest magazine s'elabora de manera coordinada entre diverses ràdios locals que estan adherides al Protocol de La Xarxa, sense necessitat d'un conveni específic. Cada matí, es fa una reunió virtual en la qual es decideixen les temàtiques a tractar, i les diverses ràdios hi aporten contingut.

Tot i que la figura del conveni és la més utilitzada pel que fa a la col·laboració intermunicipal per la prestació del servei de ràdio⁸¹, trobem altres casos, com el consorci EMUN Terres de Ponent, que ha continuat la col·laboració que ja mantenien prèviament a través de la figura de la comunitat de

⁷⁹ Dades extretes del BIAC 4, de maig de 2016.

⁸⁰ Segons una conversa mantinguda amb el director de Ràdio Arenys, Josep Bayo, el 27 de juliol de 2016.

⁸¹ Un altre cas el trobem amb el conveni de Ràdio Banyeres amb els ajuntaments de Bellvei i Sant Jaume dels Domenys.

municipis. També a través de l'associació es pot col·laborar en matèria de prestació del servei de ràdio, com succeeix amb el cas de l'Associació Emissores Municipals de les Terres de l'Ebre (EMUTE), que també generen continguts de forma conjunta. Aquests casos els veurem amb més deteniment quan analitzem les diferents modalitats de prestació del servei.

c) Altres serveis de comunicació audiovisual on-line

En el context de la digitalització han aparegut noves formes de comunicació on-line que s'han estès en l'àmbit local. Es tracta de prestadors que utilitzen les plataformes digitals per difondre continguts. Aquests prestadors solen tenir un àmbit de cobertura local i, els mitjans públics solen estar gestionats directament per l'Ajuntament, o per una empresa pública municipal. En alguns casos, es tracta de la versió on-line de mitjans ja existents (televisions i ràdios) que ofereixen àudios i vídeo sota demanda, però en d'altres es tracta de plataformes que emeten el contingut únicament per Internet. Ens fixarem en aquesta tipologia, en ser prestadors que no estan recollits en els apartats de ràdio i televisió.

La majoria d'aquests prestadors són televisions on-line que emeten vídeos de manera asincrònica (sobretot quan hi ha actes festius o culturals al municipi), com és el cas d'Amunt TV a Arenys de Munt o Ràpita TV de Sant Carles de la Ràpita; o bé mitjans multiplataforma que combinen vídeos, àudio i text amb notícies actualitzades, com és el cas de Cugat.cat de Sant Cugat del Vallès. A continuació, es presenten alguns dels casos detectats.

Arenys de Munt	www.amuntv.eixtic.cat/
Manresa	www.tlbmobile.com
Tordera	tv.tordera.cat
Sant Carles de la Ràpita	www.rapitatv.com
Sant Cugat del Vallès	www.cugat.cat/
Vallirana	www.vallirana.tv
Vilanova del Vallès	vdv.eixtic.cat
Vilassar de Mar	www.vilassardemar.tv/
Blanes (canal Youtube)	https://www.youtube.com/user/televisioblanes
Calella Actualització cada dia, sincronització amb la ràdio	http://www.calellatv.cat/
Castelldefels	http://www.castelldefelstv.org/
Sant Joan Despí	http://www.despi.tv/
El Prat de Llobregat	http://elprat.tv
Gavà Des del 2012 només per Internet, després de la dissolució del consorci Delta	http://gavatv.xiptv.cat
Vall d'Aran Televisió del Consell General d'Aran	http://arantv.xiptv.cat
Matadepera	http://www.matadepera.cat/t
Viladecans	http://www.viladecanstv.tv/
Sitges (Maricel TV)	https://www.youtube.com/user/comunicaciositges/videos http://mariceltv.xiptv.cat/capitols

Font: Elaboració pròpia

La televisió per Internet emergeix en un moment de fràgil salut de la televisió pública de proximitat, com un fenomen que podria donar resposta a alguns dels problemes presentats per la televisió digital terrestre, però que també presenta nous interrogants. Aquest tipus de televisió de banda ampla, pensada per ser consumida a través d'ordinadors, tauletes, mòbils o televisió connectada (o televisió híbrida), ofereix una major flexibilitat en termes de temps d'emissió i de continguts, ja que els usuaris consumeixen els vídeos sota demanda.

Les poblacions veuen en la televisió on-line una forma d'emetre i difondre continguts locals. Aquesta forma de televisió presenta escasses barreres per entrar al mercat televisiu, ja que no es

requereix ser adjudicatari d'una llicència per operar. S'han localitzat una vintena de canals de televisió local novells que operen únicament per Internet, impulsats per ajuntaments que han desenvolupat projectes en solitari per raons econòmiques. També tenen per objectiu recuperar l'espai comunicatiu local, en què els ciutadans es sentien representats amb els continguts projectats a la pantalla i es reforçava la identitat municipal. Aquest fenomen obre la possibilitat de la remunicipalització de les televisions de proximitat, algunes vinculades a altres mitjans de comunicació municipals com poden ser les ràdios municipals.

El CAC ha establert criteris per intentar delimitar que considerem com a televisió, per tant, quines iniciatives estan subjectes a l'obligació d'informació prèvia per prestar el servei audiovisual. Aquests criteris es recullen en l'*Acord 65/2012, de 26 d'abril, del Ple del Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC), pel qual s'aprova la Instrucció general del Consell de l'Audiovisual de Catalunya*, que inclou la Instrucció general sobre les condicions i el procediment de la comunicació prèvia per a la prestació de serveis de comunicació audiovisual mitjançant tecnologies altres que l'espectre radioelèctric⁸², que estableix que “La comunicació prèvia al Consell l'han de realitzar aquells prestadors de serveis de comunicació audiovisual (prestadors de serveis de televisió i/o de ràdio) de gestió privada, amb responsabilitat editorial sobre la selecció dels programes i continguts i la seva organització en un canal (radiodifusió) o en un catàleg de programes (servei a petició), que difonguin els seus continguts mitjançant altres sistemes de transmissió que les ones hertzianes terrestres”.

Els requisits de la comunicació prèvia, segons l'article 5 de l'acord, són que, per garantir el compliment de la normativa en matèria de continguts audiovisuals, la comunicació s'ha de fer mitjançant una declaració formal, d'acord amb el formulari aprovat pel Ple del CAC, que ha de contenir dades relacionades amb el desenvolupament de la prestació del servei (personalitat física o jurídica, dades identificatives, domicili, capital social, persones que componen els òrgans de direcció i administració de la societat mercantil, tecnologia emprada per a la difusió, identificació de l'operador que difongui els continguts, descripció dels continguts, etc).

El CAC també demana altres dades que els prestadors de serveis considerin rellevants, com ara si el servei és de pagament. El Consell pot requerir als prestadors de serveis de comunicació audiovisual subjectes a l'àmbit d'aplicació de la Instrucció general que facilitin dades addicionals, amb el detall que sigui necessari, que permetin conèixer les dades relacionades amb el desenvolupament de la prestació del servei.

Formalment, la prestació del servei es pot iniciar en el termini d'un mes, a comptar des que es presenti la declaració de comunicació prèvia, si el Consell de l'Audiovisual de Catalunya no en manifesta de manera motivada la disconformitat. Malgrat aquests requisits i protocol, el cert és que

⁸² https://www.cac.cat/pfw_files/cma/normativa_sa/Instruccio_comunicacio_previa.pdf

molts municipis que disposen de televisions on-line no en fan la comunicació prèvia al CAC. Això dificulta poder regular el sector, i també disposar d'una llista fiable de televisions per Internet. Per altra banda, cal esmentar que alguns d'aquests prestadors es gestionen mitjançant empreses municipals de comunicació (en alguns casos les mateixes que gestionen altres mitjans municipals), mentre que d'altres depenen directament de l'Ajuntament, sense l'existència d'ens que els gestionin, de manera que la independència del govern municipal es fa difícil.

Els prestadors que emeten per Internet solen ser unimunicipals i, per tant, les fórmules de cooperació per a la prestació dels serveis audiovisuals són pràcticament inexistent. L'excepció són aquelles televisions on-line que estan adherides a La Xarxa i participen en l'intercanvi de continguts o en la producció conjunta de programació amb les altre adherides.

2. FÓRMULES DE COOPERACIÓ INTERMUNICIPAL EN LA PRESTACIÓ DEL SERVEI AUDIOVISUAL LOCAL

Com avançàvem en els capítols anteriors, el següent pas que hem de donar en la nostra exposició és l'estudi, en concret, de les diferents fórmules de cooperació intermunicipal que es preveuen al nostre ordenament per a la prestació del servei audiovisual local.

De tota manera, cal fer una matisació prèvia i és que, per la pròpia limitació temporal d'aquest treball, la nostra exposició no examinarà exhaustivament *tot* el règim jurídic d'aquestes fórmules gestores, sinó que ens centrarem en aquells aspectes més importants del seu funcionament jurídic-administratiu; intentant posar en relleu aquells elements que diferencien i caracteritzen cadascun d'aquests instruments. Ara bé, l'extensió i complexitat que presenten alguns dels seus elements reguladors – com ara, per exemple, el seu règim de contractació o el seu patrimoni – aconsellen un estudi molt més profund i per això preferim deixar-los inicialment al marge.

2.1 Les mancomunitats de municipis

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

En aquest sentit, cal destacar que les mancomunitats són institucions molt arrelades al nostre sistema jurídic, d'aquí que la nostra legislació de règim local no només hagi vingut reconeixent la seva existència sinó que, habitualment, ha previst també mesures per promoure'n la seva constitució.

De fet, el propi Estatut d'Autonomia de Catalunya de l'any 2006 (Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol), a diferència de la Constitució, conté ja algunes referències concretes a aquestes fórmules associatives municipals. Per exemple, quan a l'article 87.2 del EAC reconeix expressament el dret dels municipis d'associar-se amb altres municipis i cooperar entre ells – i amb altres ens públics –, permetent-los crear i participar en *mancomunitats*. Per tant, aquest precepte empararia la creació d'aquest tipus específic d'entitats públiques al nostre ordenament jurídic, si bé, com pot comprovar-se, no imposa obligatòriament la seva existència ni en detalla tampoc quin ha de ser el seu règim jurídic.

Per altra banda, a partir del títol competencial previst a l'article 149.1.18 de la Constitució, l'Estat ha dictat la regulació jurídic bàsica de les mancomunitats de municipis. Aquesta, com ja avançàvem en els capítols anteriors, es troba recollida actualment a l'article 44 de la LBRL que – en la redacció

vigent, donada a partir de la reforma introduïda l'any 2013 per la LRSAL – preveu el següent⁸³:

“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.”

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

⁸³ En aquest punt, cal tenir també present que, al marge del títol competencial sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques (art. 149.1.18 CE), l'Estat pot dictar també les bases del règim jurídic de les hisendes locals ex art. 149.1.14 CE. En aquest sentit, els articles 150-152 del Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel que s'aprova el Text refós de la Llei d'Hisendes locals, regulen l'estructura bàsica i els aspectes funcionals del règim dels recursos financers de les entitats supramunicipals, entre les que s'inclourien també les mancomunitats de municipis.

Igualment, per completar el marc normatiu de les mancomunitats de municipis, hem de fer referència a la normativa de caràcter sectorial que, ni que sigui de forma indirecta, també es refereix aquestes associacions municipals. En aquest sentit, per exemple, podem citar el Decret 336/1988, de 17 d'octubre, que regula el Reglament dels béns de les entitats locals; el ja mencionat Decret 179/1995, de 13 de juny, pel que s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals, que, entre d'altres qüestions, regula la conversió dels serveis municipals – en el nostre cas, els que es presten mancomunadament – en comarcals (art. 175-180 ROAS); el Decret 139/2007, de 26 de juny, pel que es regulen la denominació, els símbols i el registre d'ens locals de Catalunya o, per últim, el Decret 214/1990, de 30 de juliol, pel que s'aprova el Reglament del personal al servei de les entitats locals.

a) Concepte i característiques generals de les mancomunitats

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

Pel que fa la seva configuració, i d'acord amb la definició que ens dona l'article 44.1 de la LBRL, la doctrina ha vingut qualificant a les mancomunitats de municipis com a administracions públiques, de caràcter institucional (o instrumental), formades per l'associació de dos o més municipis per a la gestió d'obres o serveis determinats de competència municipal⁸⁴. D'aquesta definició general podem ja extreure'n algunes de les característiques típiques d'aquests tipus d'institucions públiques.

i) Personalitat jurídica pròpia i naturalesa institucional.

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

En aquest punt, cal destacar que la recent reforma del règim local introduïda per la LRSAL – a diferència del què succeeix, per exemple, amb les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi⁸⁵ –

⁸⁴ En termes molt semblants, entre d'altres, MARTÍN MATEO, Ramón: *Entes locales complejos. Mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, Ed. Trivium, Madrid 1997, p. 41; SALANOVA ALCALDE, Ramón: *Mancomunidades de municipios y autonomía municipal*, Diputación General de Aragón, 2ona. Edició, Zaragoza 1993, p. 55 o MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio: "Mancomunidades y asociaciones de municipios", a MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.): *Tratado de Derecho Municipal*, tomo II, Ed. Iustel, 3era. Edició, Madrid 2011, p. 1601.

⁸⁵ La LRSAL ha introduït un nou article 24 bis a la LBRL en el que es preveu que les lleis de les comunitats autònomes regularan les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi que, en cap cas, disposaran de personalitat jurídica pròpia,

no ha modificat substancialment la posició jurídica de les mancomunitats de municipis. En aquest sentit, com ja hem dit, la LBRL segueix reconeixent als municipis el dret d'associar-se en mancomunitats, les quals, a més, segueixen tenint, segons l'article 3.2 de la LBRL – i, en el cas de Catalunya, d'acord amb l'article 2 del TRLMRLC – la consideració d'entitats locals.

Ara bé, cal tenir en compte que es tracta d'entitats locals de naturalesa no territorial, sinó de caràcter institucional. Tot i que, tradicionalment, aquesta distinció s'ha considerat poc clara⁸⁶, amb aquesta denominació no es vol dir que les mancomunitats no comptin amb un territori com a element integrant de la seva estructura – de fet, com veurem posteriorment, l'article 44.2 de la LBRL exigeix com un dels continguts obligatoris del seus estatuts la determinació del seu àmbit territorial – sinó que significa que no poden ser considerades com administracions públiques *plenes*, és a dir, com a entitats que institucionalitzen els interessos generals del grup social al que representen. Es tractaria, en canvi, d'organitzacions instrumentals per a la gestió d'interessos més o menys especialitzats dels municipis que l'integren.

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

ii) Caràcter voluntari

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

En el cas de les mancomunitats de municipis, doncs, la voluntarietat és també un dels seus elements característics. Així, aquestes no apareixen mencionades ni a la Constitució (art. 137 CE) ni a

com a forma d'organització desconcentrada per a l'administració de nuclis de població separats. En conseqüència també deixen de ser considerades com a entitats locals. Sobre aquestes qüestions, entre d'altres, GALINDO CALDES, Ramón: *Les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2014 o GREGORIO MARTÍNEZ, Miguel: "Las entidades locales menores tras la LRSAL" a *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5, 2014, p. 570-574.

⁸⁶ REBOLLO PUIG afirma "Probablemente esa explicación originaria de la distinción basada en la idea de territorio como elemento esencial del ente [...] resulte artificiosa e insatisfactoria, por lo menos insuficientemente expresiva de la diferencia. De hecho, fue y es objeto de críticas". REBOLLO PUIG, Manuel: "Artículo 4", a REBOLLO PUIG, Manuel (Dir.): *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, tomo I, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2007, p. 129.

l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (art. 83 EAC) com un dels nivells en què necessàriament s'ha d'organitzar territorialment la nostra Comunitat Autònoma pel que, tal com preveu l'article 115.1 del TRLMRLC – i també l'article 44.1 de la LBRL –, les mancomunitats sorgeixen sempre de l'acord dels municipis que hi volen formar part, sense que aquesta participació estigui condicionada, en cap cas, per l'autorització d'una instància territorial superior.

En el cas català, fins i tot, podríem considerar que és el propi Estatut d'Autonomia qui imposa el requisit de la voluntarietat en quan reconeix als municipis el *dret d'associar-se* amb altres i la capacitat de crear mancomunitats (art. 87.2 EAC). De manera que la regulació estatutària, *a sensu contrario*, semblaria excloure l'existència de qualsevol llei catalana que eliminés tota possibilitat de decisió dels municipis i, eventualment, pogués disposar directament la creació d'aquestes entitats locals per part del legislador autonòmic⁸⁷.

Arribats a aquest punt, però, cal dir que les recents reformes introduïdes per la LRSAL havien vingut a afegir una certa ombra de dubte sobre el manteniment, en tot cas, del caràcter voluntari de les mancomunitats, especialment a partir de la nova redacció de l'article 26.2 de la LBRL.

Aquest precepte preveu que les Diputacions provincials – o entitats equivalents – han de coordinar la prestació de determinats serveis públics (per exemple, recollida de residus, neteja viària, accés als nuclis de població, etc.) en els municipis de menys de 20.000 habitants. A tal efecte, la Diputació ha de proposar, amb el consentiment dels municipis afectats, la forma de prestació d'aquests serveis – ja sigui de forma directa per la Diputació o bé mitjançant la constitució d'un consorci o una mancomunitat – i aquesta decisió, posteriorment, ha de ser aprovada pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques. Afegint-se que els municipis només podran seguir prestant aquest servei si acrediten que poden prestar-los a un cost efectiu inferior al derivat de la forma de gestió proposada per la Diputació.

Aleshores la pregunta que se'ns podia plantejar era: la facultat de coordinació atribuïda a la Diputació implica la possibilitat d'imposar una modalitat gestora concreta? En altres paraules, la Diputació pot *forçar* als municipis a constituir una mancomunitat per prestar un determinat servei?

La resposta a aquesta pregunta la donat, recentment, el Tribunal Constitucional en la Sentència núm. 111/2016, de 9 de juny, que, al enjudiciar el mencionat article 26.2 de la LBRL, subratlla que la coordinació de la diputació provincial i l'adopció de mesures relatives a la prestació unificada dels serveis requereix, en tot cas, la conformitat dels municipis afectats, ja que, en cas contrari, vulneraria el principi d'autonomia local (F.J. 12).

⁸⁷ VELASCO CABALLERO, Francisco: "Régimen local y Estatutos de Autonomía tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto catalán", a COSCULLUELA MONTANER, Luis i CARBONELL PORRAS, Eloísa (Dirs.): *Reforma Estatutaria y Régimen Local*, Ed. Civitas – Thomson Reuters, Navarra 2011, p. 106.

iii) Àmbit subjectiu limitat

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

Per tant, com ja indica el seu nom, les mancomunitats són instruments pensats només per als municipis. En aquest punt, però, cal recordar que tot i que aquesta limitació avui ens sembla consubstancial a les mancomunitats no sempre ha estat així, ja que la legislació administrativa precedent – en concret, la Llei de Bases de l'Estatut del Règim Local de 19 de desembre de 1975 – preveia expressament la possibilitat de constituir mancomunitats voluntàries formades per províncies “para el adecuado planeamiento, coordinación y gestión de obras, servicios y actividades de interés común propias de su competencia o encomendadas por otras Administraciones públicas, a fin de promover y colaborar en la acción de desarrollo regional interprovincial” (Base núm. 20).

De fet, el Tribunal Constitucional en la Sentència núm. 4/1981, de 2 de febrer, va considerar que les mancomunitats provincials no resultaven necessàriament contraries a la Constitució – “dado el carácter sectorial de las Mancomunidades, y el hecho de que puedan existir obras, servicios o actividades de interés común para varias provincias en materia propia de su competencia, con un ámbito territorial inferior y no coincidente con el de una Comunidad Autónoma, o incluso que ésta decida encomendar a una Mancomunidad” (F.J. 17).

En qualsevol cas, el desenvolupament del Títol VIII de la Constitució espanyola de 1978, i la posterior generalització de les comunitats autònomes, va portar al legislador ordinari, tant estatal com autonòmic, a excloure aquesta figura associativa provincials i limitar l'aplicació de les mancomunitats únicament als municipis⁸⁸.

b) Els estatuts de les mancomunitats

Una conseqüència del caràcter associatiu que caracteritza les mancomunitats de municipis és el reconeixement d'una àmplia capacitat per determinar la seva organització i funcionament a través dels seus estatuts. D'aquesta manera, els estatuts es configuren com un dels elements més importants del règim jurídic de les mancomunitats, en quan actuen realment com la norma institucional bàsica de cadascuna d'elles⁸⁹.

⁸⁸ De tota manera, segueix vigent una excepció al caràcter exclusivament municipal: les mancomunitats provincials interinsulars de Canàries. Ara bé, segons l'article 41.2 de la LBRL, aquestes segueixen subsistint únicament com a òrgans de representació i expressió dels interessos provincials.

⁸⁹ Entre molts altres, MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio: “Mancomunidades y asociaciones de municipios”, Ob. Cit., p. 1602 o ESCRIBANO COLLADO, Pedro: “Los estatutos de las mancomunidades y consorcios legales: principios informadores y contenido legal (I)”, a *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 238, gener-abril 2002, p. 111-113.

Des d'aquesta perspectiva, els estatuts s'han d'ocupar de concretar el règim orgànic i funcional de la mancomunitat. De tota manera, el nostre ordenament jurídic en fixa ja un contingut mínim a l'article 44.2 de la LBRL que ens diu que els estatuts de les mancomunitats han de regular: l'àmbit territorial de l'entitat, el seu objecte i competències, els seus òrgans de govern i recursos, el termini de durada i tots aquells altres extrems que resultin necessaris pel seu funcionament.

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

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

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

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

Més endavant tornarem a fer referència a alguns d'aquests elements que, de fet, constitueixen els aspectes més rellevants del règim jurídic de les mancomunitats. De tota manera, abans de continuar hem de fer referència a una de les novetats que la LRSAL ha introduït en relació amb els estatuts de

les mancomunitats i que pot plantejar-nos alguns dubtes: ens referim a la interpretació de la Disposició Transitòria 11a de la LRSAL, en la que s'assenyala la necessitat que les mancomunitats de municipis adaptin els seus estatuts reguladors a allò que preveu l'article 44 de la LBRL.

Com s'ha afirmat en alguna ocasió, amb aquesta redacció tant confusa semblaria com si la LRSAL estigues denunciant que, des de 1.985, les mancomunitats municipals haguessin estat il·legals, per inadaptades al que disposa l'art. 44 de la LBRL⁹⁰. No obstant, com veurem tot seguit, en realitat l'abast d'aquesta modificació és bastant més limitat.

Per començar podem destacar que, si analitzem la nova regulació introduïda per la LRSAL, se'ns planteja ja una primera qüestió: ¿a quines novetats s'han d'adaptar els estatuts de les mancomunitats de municipis? Com dèiem, la Disposició Transitòria 11a de la LRSAL preveu que els estatuts de les mancomunitats han d'adaptar-se “al que preveu l'article 44” de la LBRL. El problema, però, és que aquest precepte no ha estat modificat en l'última reforma.

Llavors, si aquest precepte no ha estat expressament modificat per la LRSAL, hem de preguntar-nos: ¿com s'interpreta la referència a l'article 44 de la LBRL que conté la Disposició transitòria 11a de la LRSAL?⁹¹. La resposta podria consistir en entendre que la mencionada adaptació dels estatuts es refereix als possibles canvis que la LRSAL ha provocat en el règim competencial dels municipis i que poden afectar també al propi objecte i competències de les mancomunitats de municipis.

En efecte, la LRSAL ha introduït novetats importants pel que fa al règim de les competències municipals, amb la finalitat de clarificar la seva titularitat i evitar duplicitats. Tot això ha portat a una reducció important de les competències dels municipis, algunes de les quals passaran a ser ara assumides directament per les comunitats autònomes⁹². Per això és necessari verificar que els estatuts de la mancomunitat s'adaptin a aquestes modificacions i que, tal com preveu expressament la Disposició transitòria 11a de la LRSAL, les mancomunitats de municipis estan orientades veritablement a la realització d'obres i a la prestació de serveis públics municipals. Posteriorment tornarem sobre aquestes qüestions.

Aquesta ha estat també l'opció interpretativa mantinguda a la *Nota Explicativa sobre l'aplicació a Catalunya de determinats aspectes de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local*, elaborada per la Secretaria de Cooperació i Coordinació de

⁹⁰ NIETO GARRIDO, Eva: “La reforma de las entidades instrumentales por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, a *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 165, p. 129.

⁹¹ La manca de sentit de la disposició transitòria 11a de la LRSAL en aquest punt ha estat posada de manifest no només per la doctrina especialitzada, sinó també per les pròpies comunitats autònomes, a l'hora de procedir a l'aplicació de les modificacions introduïdes per la LRSAL als seus respectiu ordenament jurídic.

⁹² Sobre el sistema de competències municipals a partir de la LRSAL poden veure's, entre d'altres, MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio: “Las competencias de las entidades locales”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.): *La reforma del régimen local*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2014, p. 73-105; TOSCANO GIL, Francisco: “Las competencias municipales”, en CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio y NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar: *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local*, La Ley Actualidad – El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid 2014, p. 89-117.

les Administracions Locals de la Generalitat, d'abril de 2014, en la qual s'assenyala:

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

Per últim, hem de fer referència a l'element temporal. La mencionada Disposició transitòria 11a. estableix: “En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, las mancomunidades de municipios deberán de adaptar sus estatutos a lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, para no incurrir en causa de disolución”.

Des d'aquesta perspectiva, i tenint en compte també la Disposició final 6a. de la LRSAL – que estableix que la Llei entrarà en vigor l'endemà de la publicació al BOE⁹³ – el termini que disposarien les mancomunitats de municipis per adaptar els seus estatuts hauria finalitzat el passat 30 juny de 2014.

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

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

Certament la LRSAL no ens ofereix criteris suficients per poder resoldre aquest dubte. Tot i això, la normativa autonòmica de desplegament de la LRSAL aprovada fins a la data sí que ens ha ofert alguna indicació al respecte, ja que el legislador autonòmic ha previst que, fins que aquestes competències no siguin assumides per l'administració autonòmica, els municipis podran seguir exercint-les en els mateixos termes que fins ara⁹⁴. Podent incloure, per tant, la seva prestació de

⁹³ La Llei 27/2013, de 27 de desembre, de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local, va ser publicada formalment al Butlletí Oficial de l'Estat, núm. 312, de 30 de desembre de 2013.

⁹⁴ En aquest sentit s'expressa, per exemple, la Disposició addicional única del Decret llei andalús 7/2014, de 20 de maig, pel qual s'estableixen mesures urgents per a l'aplicació de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de Racionalització i

forma mancomunada amb altres municipis.

c) Règim jurídic de les mancomunitats de municipis

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

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

i) Àmbit territorial.

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

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

Sostenibilitat de l'Administració Local o l'article 6 del Decret Llei 1/2014, de 27 de juny, de mesures urgents per a la garantia i continuïtat dels serveis públics a la Comunitat Autònoma de la Regió de Múrcia, derivat de l'entrada en vigor de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local.

⁹⁵ MIR BAGÓ considera que, tot i que fins ara ningú no ha qüestionat aquest requisit, la seva constitucionalitat és dubtosa, ja que limita un dret d'associació dels municipis que està garantit plenament a la LBRL. MIR BAGÓ, Josep: *Manual de Govern Local*, Barcelona: FMC, 2000, p. 212.

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

Junt amb la determinació del seu àmbit territorial, els estatuts de la mancomunitat també han de determinar la seva denominació i el seu domicili, elements absolutament necessaris per la seva correcta identificació i localització. En aquest sentit, és habitual que els estatuts de les mancomunitats delimitin la seva capitalitat a partir de diferents criteris: així, el més habitual és la fixació d'una única seu, amb caràcter indefinit. No obstant, és també possible que les normes estatutàries fixin una capitalitat rotatòria entre diferents municipis segons un ordre i criteris predeterminats.

Respecte d'aquesta qüestió, compartim l'opinió de SALANOVA ALCALDE, que considera preferible que la capitalitat sigui fixa. No només perquè això contribueix a un millor funcionament dels serveis administratius de la mancomunitat, sinó també perquè la mobilitat de la seu fa més difícil la rendibilitat d'inversions dirigides a dotar la mancomunitat de locals o instal·lacions pròpies. A més a més, això no impedeix, en cap cas, que les sessions dels òrgans de govern de la mancomunitat es puguin celebrar en altres llocs quan hi hagi circumstàncies que ho aconsellin o quan això pugui resultar més operatiu d'acord amb els serveis que presta la mancomunitat⁹⁶.

ii) Objecte i competències de les mancomunitats.

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

Des d'aquesta perspectiva, l'expressió "obres i serveis" creiem que es pot entendre en un sentit ampli, referida a qualsevol activitat d'interès públic que pugui ser promoguda pels municipis en exercici de les seves competències. Entre les quals és evident podem incloure sense majors dificultats la prestació de serveis públics municipals i, entre ells, els serveis audiovisuals que la LCAC permet prestar a les entitats locals.

De fet, podem trobar algun supòsit concret d'utilització d'aquesta formula organitzativa, ja que, des de l'any 2001 fins l'any 2012⁹⁷, els ajuntaments d' Igualada, Santa Margarida de Montbui,

⁹⁶ SALANOVA ALCALDE, Ramón: *Mancomunidades de municipios y autonomía municipal*, Ob. Cit., p. 104. De fet, en el cas de Catalunya, l'opció apuntada per aquest autor és un fenomen habitual, que es recull expressament als estatuts de les diferents mancomunitats de municipis.

⁹⁷ Moment en què aquest servei es passa a prestar mitjançant una forma consorcial a través de la constitució del

Òdena, Vilanova del Camí, La Pobla de Claramunt, Jorba i Castellolí varen agrupar-se mitjançant la *Mancomunitat Intermunicipal de la Conca d'Òdena* per prestar el servei de televisió local (Conca TV) a la comarca de l'Anoia.

És important insistir en què l'objecte de les mancomunitats s'ha de referir a matèries de competència municipal. És precisament aquest lligam municipal el que justifica que els diferents ajuntaments decideixen unir els seus esforços per col·laborar en comú. D'aquí que la jurisprudència hagi estat especialment atenta a l'hora de valorar aquests requisits, anul·lant diferents acords municipals de constitució de mancomunitats de municipis al entendre que les seves finalitats no es podien considerar de competència municipal⁹⁸.

Per altra banda, la competència de la mancomunitat ha de versar també sobre un objecte determinat. En aquest cas, la *determinació* ha d'interpretar-se en el seu sentit gramatical més estricte, pel que resultaria imprescindible que l'objecte de la mancomunitat pugui identificar-se amb certesa dels seus estatuts. Ara bé, en aquest punt cal tenir present que el caràcter determinat que s'exigeix a les finalitats de la mancomunitat no impedeix que aquestes puguin assumir un objecte plural. De fet, com ha afirmat la doctrina, “si en algún momento pudo pensarse que lo que en verdad definía una mancomunidad era la especialidad de fines en el sentido de estar constituida para la ejecución de una obra o la prestación de un servicio singular, esta idea ha de estimarse superada ante la realidad que ofrece un panorama muy diferente”⁹⁹.

En tot cas, però, cal tenir present que, tot i que les mancomunitats puguin assumir una pluralitat més o menys amplia de funcions, l'article 115.2 del TRLMRLC estableix que l'àmbit d'actuació d'una mancomunitat no pot comprendre mai totes les competències que el nostre ordenament jurídic assigna als municipis. Efectivament, no és possible que els municipis transfereixin totes les seves competències a una mancomunitat ja que, com pot imaginar-se, aleshores no ens trobaríem pròpiament davant d'una fórmula associativa per la prestació d'un determinat servei, sinó que estaríem davant d'un procediment irregular de fusió o absorció de municipis¹⁰⁰.

Per últim, podem referir-nos, ni que sigui breument, a les formes de gestió d'aquestes competències per part de les mancomunitats de municipis. Com ja hem afirmat reiteradament, les mancomunitats de municipis són administracions públiques de caràcter local – són vertaderes entitats locals (art. 2 TRLMRLC) –. Com a tals, per a l'exercici de les seves funcions, poden utilitzar qualsevol de les

Consorti per a la gestió de la televisió digital local pública de la demarcació d'Igualada. Més endavant farem referència als consorcis.

⁹⁸ Vegeu, per exemple, la Sentència de la Sala del Contenciós Administratiu del Tribunal Suprem de 27 de maig de 1992 (Núm. Rec. 2582/1990), en relació amb el servei de policia local, o la Sentència de la mateixa Sala de 12 de desembre de 2000 (Núm. Rec. 2698/1995), en relació amb la promoció de la llengua Basca.

⁹⁹ BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción: “Artículo 44” a REBOLLO PUIG, Manuel (Dir.): *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2006, p. 1040.

¹⁰⁰ En aquest sentit, entre d'altres, MARTÍN MATEO, Ramón: *Entes locales complejos. Mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, Ob. Cit., p. 59 o MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio: “Mancomunidades y asociaciones de municipios”, Ob. Cit., p. 1606.

formes gestores dels serveis públics previstes a l'article 85 de la LBRL, tant les formes de gestió directes com les indirectes. De tota manera, sense poder entrar a analitzar en profunditat aquest tema ni sobre el règim contractual de les mancomunitats, creiem oportú realitzar alguna consideració sobre aquesta última possibilitat.

En primer lloc, cal tenir present que la major part de competències que exerceixen les mancomunitats es presten de forma directa, és a dir, és la pròpia entitat la que assumeix la responsabilitat de gestionar aquest servei. No obstant, això no exclou que hi hagi una part significativa dels serveis que es gestionen de forma indirecta, a través de les formes contractuals previstes al nostre ordenament jurídic. Des del nostre punt de vista, aquesta decisió pot resultar en alguns casos qüestionable.

En efecte, si les mancomunitats es configuren com entitats instrumentals, que tenen per finalitat última garantir l'eficàcia i la correcta prestació de determinats serveis públics de forma mancomunada entre diversos municipis, resulta com a mínim criticable que aquestes, a la vegada, puguin traslladar, sense més, la responsabilitat d'aquesta gestió a un tercer. En la nostra opinió, es precisament en l'especialització i en la singularitat de les mancomunitats on podem trobar el seu valor afegit.

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

En tot cas, en l'elecció de les formes gestores, les mancomunitats de municipis hauran de tenir en compte les limitacions formals i materials que la LRSAL ha introduït a l'article 85 de la LBRL al que fèiem referència anteriorment. Per altra banda, cal tenir també present que la nova Disposició Addicional 9a. de la LBRL – a partir de la redacció donada per la LRSAL – impediria a les mancomunitats de municipis poder constituir o adquirir, a la vegada, ens instrumentals de qualsevol tipus. Pel que, d'aquesta manera, es limitaria la possibilitat de les mancomunitats de municipis de poder utilitzar com a formes de gestió els organismes autònoms, les entitats públiques empresarials, les societats mercantils o qualsevol altre ens instrumental previst al nostre ordenament. Entre ells, i molt especialment, els consorcis, respecte dels quals podem afirmar que no és infreqüent – si bé, molt poc comuna – la participació de mancomunitats en la seva composició¹⁰¹.

¹⁰¹ Com a mera referència podem mencionar el Consorci de Comunicació Local que es configura com un consorci de caràcter local integrat inicialment per la Diputació de Barcelona, l'Ajuntament de Barcelona, la Mancomunitat de

iii) Les potestats de les mancomunitats.

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

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

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

Ara bé, com encertadament ha posat de relleu la doctrina, “de la parca regulación no se deduce una justificación constitucional de la exclusión de la competencia legislativa autonómica. No la suministra de ninguna forma el intento de reforzar las mancomunidades pues ni eso parece suficiente para que las bases excluyan la competencia autonómica ni [...] se consigue realmente ese reforzamiento porque es posible que el resultado al que se llegue sea el de mancomunidades con menos potestades que las que antes otorgaba la legislación autonómica. La justificación sólo puede buscarse en el deseo de garantizar la autonomía de los municipios mancomunados en cuanto a la configuración de la entidad que crean”¹⁰².

En qualsevol cas, cal tenir en compte que la legislació catalana (art. 8.3 TRLMRLC) segueix fixant dues limitacions importants al reconeixement de potestats a les mancomunitats – i, per extensió, a la resta d'ens locals no territorials –. En primer lloc, limita la potestat tributaria únicament a l'establiment de taxes i contribucions especials i, en segon lloc, la potestat expropiatòria es reconeix només als municipis, comarques i a les àrees metropolitanes en l'àmbit de les seves funcions, si bé

Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona – avui dissolta – i l'Entitat Emissores Municipals de Catalunya.

¹⁰² REBOLLO PUIG, Manuel: “Artículo 4”, Ob. Cit., p. 150.

es preveu que aquesta es pugui exercir en benefici i a instància d'altres entitats locals (com podria ser el cas de les mancomunitats). En aquest punt, podríem preguntar-nos: aquestes restriccions són compatibles amb la regulació bàsica prevista a l'article 4.3 de la LBRL?

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

iv) Organització

Finalment, un tercer element que han de preveure els estatuts de les mancomunitats és el relatiu al seus òrgans de govern. En efecte, són els propis municipis associats els que han de determinar no només la organització interna de la mancomunitat, sinó també les seves regles de funcionament.

Com ja hem mencionat, i partir de la regulació bàsica estatal (art. 44.2 LBRL), l'article 116.2 del TRLMRLC exigeix que els estatuts de la mancomunitat regulin els seus òrgans de govern, afegint que s'haurà de fer referència al número i forma de designació dels representants dels municipis associats, així com la forma de designar i revocar els administradors. Igualment, l'article 116.3 del TRLMRLC imposa que els òrgans de govern de la mancomunitat siguin representatius dels ajuntaments.

La primera idea que hem de destacar és que, tant la LBRL com el TRLMRLC, vinculen la representativitat dels òrgans de govern de la mancomunitat amb l'*ajuntament*. Per tant, els representants municipals a la mancomunitat haurien de ser, a la vegada, membres de l'ajuntament – és a dir, regidors –. En conseqüència, no podrien participar en aquests òrgans directius persones que no formin part de l'ajuntament¹⁰³.

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

¹⁰³ SALANOVA ALCALDE fa referència a una possible excepció a aquest criteri general i és que, en el cas dels municipis que funcionen amb règim de consell obert l'únic càrrec electiu és l'alcalde, pel que, en defecte d'aquest, podrien participar-hi els tinents d'alcalde designats per aquell. SALANOVA ALCALDE, Ramón: *Mancomunidades de municipios y autonomía municipal*, Ob. Cit., p. 122.

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

un tinent d'alcalde o en un altre regidor¹⁰⁴.

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

De tota manera, per garantir una certa pluralitat política o un mínim consens entre els diferents grups polítics municipals, els estatuts de les mancomunitats sovint exigeixen que els representants municipals siguin escollits per l'ajuntament per majoria absoluta. Fins i tot, en algun cas concret, es fixa obligatòriament la participació – com un dels representants de l'ajuntament – d'un regidor de l'oposició.

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

2.2 Els consorcis

Una vegada analitzada la figura de les mancomunitats de municipis hem de passar a referir-nos als consorcis administratius. Aquests poden ser definits, en termes generals, com una entitat instrumental de caràcter associatiu i voluntari, sotmesa al Dret públic, utilitzada com a mecanisme de cooperació interadministrativa, tècnica i econòmica o per a la prestació de serveis públics, entre diverses administracions públiques de diferent tipus o nivell (estatal, autonòmic o local) i, eventualment, amb entitats privades sense ànim de lucre.

¹⁰⁴ Per exemple, els Estatuts reguladors de la citada Mancomunitat Intermunicipal de la Conca d'Òdena (BOPB, núm. 251, de 19 d'octubre de 2001, p. 61-65) preveien que la Junta general estarà integrada per representants dels diferents municipis, en funció de la seva població, afegint que un d'ells haurà de ser l'alcalde o persona en qui delegui (art. 8)

A continuació, de forma paral·lela al que ja hem fet anteriorment, ens endinsarem en l'estudi del seu règim jurídic vigent a Catalunya, analitzant particularment la seva naturalesa jurídica, el seu objecte i competències, i la seva estructura i organització internes. De tota manera, la delimitació de l'abast d'aquesta anàlisi requereix, però, d'una precisió dues precisions inicials.

En primer lloc, cal tenir en compte que la institució del consorci es troba actualment en un procés de canvis normatius molt intensos, i encara oberts, que no només provoquen molts interrogants quant a la concreta aplicació de la nova regulació aprovada, sinó que, com veurem, qüestionen fins i tot la seva naturalesa jurídica tradicional. Fet que, òbviament, obliga a introduir elevades dosis de prudència i molts matisos en les reflexions i conclusions sobre aquesta figura.

Per altra banda, com també ja hem apuntat, centrarem el nostre estudi en els consorcis locals per a la prestació dels serveis audiovisuals. És a dir, focalitzarem la nostra atenció en aquells consorcis als quals els hi és d'aplicació l'ordenament local, en la mesura en què són aquests els que, d'acord amb el plantejament del nostre treball, poden suportar una comparació tècnicament més rigorosa amb les altres fórmules de gestió mancomunada de serveis i competències locals (per exemple, amb les mancomunitats de municipis).

Des d'aquesta perspectiva, la dificultat rau a determinar quin és el criteri jurídic per a identificar quins consorcis són locals i, per tant, a quins els hi és d'aplicació el Dret local. Tradicionalment, aquesta ha estat una qüestió objecte de polèmica doctrinal, centrada en la discussió entorn a la condició del consorci com a entitat local o no. Com veurem, les recents reformes introduïdes per la LRSAL afecten substancialment aquesta qüestió, tot aportant algunes novetats significatives que poden contribuir a posar una mica de llum –o almenys major seguretat jurídica- en aquesta polèmica.

a) Marc normatiu dels consorcis

El consorci compta amb una escassa regulació a nivell legal en el conjunt de l'ordenament espanyol i català, la majoria de la qual es troba, en atenció a l'àmplia tradició d'aquesta figura en l'àmbit local, en la legislació de règim local. O almenys així era fins a les recents modificacions legislatives operades en el context de crisi econòmica i que han augmentat considerablement el marc legal dels consorcis administratius en general i dels locals en particular. Veiem breument quina ha estat l'evolució d'aquest marc normatiu fins a l'actualitat, tot identificant quina és, en concret, la vigent normativa reguladora dels consorcis locals a Catalunya.

i) Marc normatiu estatal

Limitada precisament a l'àmbit local, la primera regulació, més o menys general, del consorci, al conjunt de l'Estat espanyol, la va dur a terme el Reglament de Serveis de les Corporacions Locals,

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

Com mencionàvem també per al cas de les mancomunitats, la Constitució espanyola de 1978 no va preveure tampoc cap referència expressa als consorcis, limitant-se a habilitar la creació d' “altres agrupacions de municipis diferents a la província” (art. 141.3 CE), expressió, en la qual, a diferència de les mancomunitats, d'acord amb l'heterogeneïtat subjectiva que els caracteritza, no és possible incloure els consorcis. Tanmateix, la inexistència d'una previsió o habilitació expressa no impedeix la seva creació, que pot trobar fonament constitucional en els principis d'eficàcia (art. 103 CE) i cooperació i col·laboració interadministrativa, o, fins i tot, en el dret d'associació projectat sobre les administracions públiques (art. 22 CE)¹⁰⁵.

Convenientment adaptat als principis constitucionals del nou Estat social i democràtic de Dret, el RSCL va seguir essent la norma reguladora de capçalera del consorci fins a l'any 1985¹⁰⁶, moment en què el legislador bàsic estatal va regular aquesta figura en els articles 57 i 87 de la LBRL. Tot i que encara força escassa, aquesta regulació va introduir algunes novetats importants per a la configuració del consorci: en primer lloc, va ometre el reconeixement exprés del consorci com un dels tipus d'entitats locals dintre del catàleg de l'article 3 LBRL, regenerant la polèmica entorn a la seva naturalesa jurídica, i, en segon lloc, va suprimir el seu caràcter exclusivament interadministratiu, en la mesura en què va admetre la possibilitat que formin part del consorci entitats privades sense ànim de lucre amb finalitats d'interès públic concurrents amb les de les administracions consorciades.

Addicionalment, també el Reial Decret Legislatiu 781/1986, de 18 de abril, pel qual s'aprova el Text refós de les disposicions estatals vigents en matèria de règim local (TRRL) es refereix als consorcis locals, si bé, els únics articles que el regulen (arts. 30.6, 70 i 110) estan mancats de caràcter bàsic, de conformitat amb la disposició final setena TRRL, de manera que les seves normes solament regiran com a dret supletori de la regulació autonòmica en la matèria. Regulació

¹⁰⁵ Sobre els fonaments d'aquest dret d'associació i el principi de col·laboració, pot veure's VILALTA REIXACH, Marc: “Nuevas formas de cooperación territorial: las organizaciones asociativas de entes locales”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 300-301, 2006, p. 299-329.

¹⁰⁶ Sobre els antecedents històrics del consorci, poden consultar-se els treballs ja clàssics de MARTÍN MATEO, Ramón: *Entes locales complejos*, Ob. Cit.; i MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. Luis: *Los consorcios en el Derecho español: (análisis de su naturaleza jurídica)*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1974. Posteriorment actualitzats per NIETO GARRIDO, Eva: *El consorcio administrativo*, Ed. Cedecs, Madrid, 1997 i, encara més recentment, per TOSCANO GIL, Francisco: *Los consorcios metropolitanos*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011.

que, com assenyalarem d'immediat, a Catalunya és, per general, més densa que la d'aquest text reglamentari estatal.

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

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

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

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

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

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

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

a) Reforma operada per la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local (LRSAL). Introdueix una nova regulació dels consorcis per una doble via:

- Mitjançant la modificació de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases de Règim Local. Les novetats aquí introduïdes, que són diverses i es troben recollides al llarg del text legal, resulten d'aplicació exclusivament als consorcis locals.
- Mitjançant la modificació de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú. La principal novetat, que es concreta en la imposició de l'obligació d'adscripció del consorci en la nova disposició addicional 20a. LRJPAC, resulta d'aplicació a tots els consorcis administratius.

b) Reforma operada per la Llei 15/2014, de 16 de setembre, de Racionalització del Sector Públic i altres Mesures de Reforma Administrativa (LRSP). Introdueix una nova regulació dels consorcis a través de les següents vies:

- Nova regulació sobre el dret de separació, dissolució, liquidació i extinció dels consorcis (capítol II, secció 2ª, arts. 12 a 15 LRSP) .
- Disposició específica per als consorcis en els quals participa l'Administració General de l'Estat o qualsevol de les seves entitats o organismes vinculats o dependents: no estaran obligats a realitzar les aportacions al consorci si algun dels altres membres no ha realitzat totalment les seves aportacions dels exercicis anteriors (disposició addicional 6ª LRSP).
- Modificació de la Llei 15/1997, de 25 d'abril, sobre Habilitació de Noves Formes de Gestió del Sistema Nacional de Salut: addició d'una disposició addicional única que conté un règim jurídic especial per als consorcis sanitaris (disposició final 10ª LRSP).
- Modificació de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, General de Subvencions: es modifica el seu art. 20.4 amb la indicació expressa que els consorcis (així com les mancomunitats) estaran obligats a subministrar informació sobre les subvencions concedides a la Base de dades Nacional de Subvencions (art. 30 LRSP).

c) Aprovació de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de Règim Jurídic del Sector Públic. En concret, la nova Llei s'ocupa dels consorcis en el Capítol VI del Títol II (arts. 118-127), tot seguint les línies ja marcades per la LRSP, incorporant també la regulació de la LRJPAC i algunes petites novetats, especialment quant a les regles per a la creació de consorcis i les especialitats en l'àmbit de l'Administració General de l'Estat. Pel que aquí interessa, cal tenir present que la Disposició Derogatòria Única assenyalava que quedaran derogats: l'art. 87 LBRL, el 110 TRRL, els arts. 12 a 15 i la DA6a. LRSP i els arts. 37 a 40 RSCL¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Tanmateix, la mateixa Llei ajorna, amb caràcter general, la seva entrada en vigor a l'any de la seva publicació (2 d'octubre de 2016).

ii) Marc normatiu autonòmic

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

Si ens centrem en el marc legislatiu propi de Catalunya, una primera constatació és que, paral·lelament als seus orígens en el conjunt de l'Estat, la major part del règim jurídic del consorci ha vingut tradicionalment regulada per legislació de règim local; fet que, si bé a dia d'avui es manté, ha de ser matisat com a conseqüència de l'aprovació de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment administratiu de les administracions públiques de Catalunya, que va introduir, per primera vegada, una regulació general dels consorcis aplicable al conjunt de les administracions públiques de Catalunya (i que, per tant, s'estén més enllà de les administracions exclusivament locals¹⁰⁸).

En aquest context, la Llei 26/2010 dedica als consorcis el tercer capítol del seu títol IX ("relacions interadministratives"), de manera que els seus tres articles (arts. 113 a 115) regulen, en termes generals, la definició, el paper i contingut mínim dels estatuts i el procediment de creació i modificació dels consorcis.

Quant a la legislació catalana de règim local, la que podríem denominar com la norma de capçalera, el TRLMRLC, es refereix al consorci, en línia amb la legislació bàsica estatal prèvia a la LRSAL, de manera força genèrica i parca. I ho fa, en concret, en dos moments: primer, en seu de "relacions interadministratives", establint la seva possible creació com a forma de cooperació entre els propis ens locals (art.150) o entre aquests i la Generalitat (art. 191) i, en segon terme, en el títol dedicat a les "obres, activitats i els serveis locals", tot definint la seva naturalesa i composició i establint alguns elements sobre el seu règim jurídic, a partir del paper fonamental dels estatuts (arts. 269-272).

En aquest context, el veritable gruix de la normativa catalana en matèria de consorcis l'ha vingut constituint, fins a les recents reformes "anti-crisi", el Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual

¹⁰⁸ Des del punt de vista subjectiu, la Llei 26/2010 s'aplica a les "administracions públiques de Catalunya". Més enllà de l'express fonament estatutari d'aquesta expressió [arts. 2.3, 159.1 i 160.1.a) EAC], el contingut d'aquesta expressió, a l'efecte de la Llei 26/2010, ve determinat en el seu article 3, que, en termes generals, inclou: les administracions de la Generalitat, de les entitats locals i de Arán, així com, sempre que exerceixin potestats administratives, les entitats dependents de totes elles (organismes autònoms i entitats públiques), els consorcis en què participin majoritàriament i les administracions independents.

Sobre l'abast d'aquest concepte en general en la Llei 26/2010, es pot veure GALÁN GALÁN, Alfredo: "El sistema de administraciones públicas de Cataluña", a TORNOS MAS, Joaquín (coord.), *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña*, Iustel: Madrid, 2011, p.135-189. Quant a la seva incidència en relació amb els consorcis, pot veure's també en la mateixa obra, GRACIA RETORTILLO, Ricard i VILALTA REIXACH, Marc: "Las relaciones interadministrativas de las administraciones públicas de Cataluña", Ob. Cit., p. 663-717.

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

Per acabar l'exposició del marc normatiu dels consorcis a Catalunya creiem necessàries encara dues darreres consideracions. D'entrada, la importància de la legislació sectorial, especialment en determinats tipus de consorcis, amb un règim jurídic especial (sigui pel seu objecte, com els urbanístics, sanitaris, d'aigües..., o bé per la seva especial naturalesa, com els anomenats consorcis "legals", previstos en el règim especial del municipi de Barcelona). Per últim, no cal oblidar, com de seguida detallarem, que, com és característic de les fórmules que analitzem en aquest treball, la norma principal que regeix aquestes entitats de tipus associatiu són els seus estatuts. És a aquests a qui correspon determinar les peculiaritats del seu règim jurídic, com a expressió de l'autonomia de les entitats consorciades, erigint-se així –com s'ha arribat a dir– en la veritable "llei del consorci"¹⁰⁹, que, en qualsevol cas, estarà sotmesa al marc legislatiu aplicable.

b) Concepte i naturalesa jurídica dels consorcis locals

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

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

¹⁰⁹ TOSCANO GIL, Francisco: *Los consorcios metropolitanos*, Ob. Cit., p. 50; CASTILLO BLANCO, Federico: "Los consorcios de entidades locales: análisis y valoración de la nueva legislación de régimen local", *Revista de Administración Pública*, núm. 124, 1991, p. 409.

Partint d'aquestes consideracions, a continuació, presentem, en primer lloc, les notes característiques típiques que defineixen jurídicament els consorcis i que són generalitzables al conjunt de consorcis administratius, per acabar amb unes consideracions sobre el debat –ja clàssic– entorn a la naturalesa jurídica local del consorci. En relació amb aquest darrer punt, mereix una menció especial una de les principals novetats introduïdes per la LRSAL, com és l'obligació d'adscripció del consorci a una de les administracions consorciades i que té una important rellevància per a la definició de la pròpia naturalesa jurídica del consorci.

i) Característiques definidores del consorci local

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

1. Personalitat jurídica pròpia de dret públic

El consorci és una persona jurídica. Així ho reconeix tant la legislació general aplicable a les administracions públiques catalanes (arts. 119 LRJSP, 55.2 LORJAGCat, 113.2 LRJPCat) com la normativa de règim local (arts. 110.2 TRRL, 37.2 RSCL, 269 TRLMRLC i 312.2 ROAS). L'acord de voluntats entre els diferents subjectes consorciats dóna lloc, en efecte, a una nova persona jurídica, diferent i independent de les que es consorcien. El consorci no és, doncs, una mera forma de gestió de serveis públics, com la ubicació sistemàtica en la legislació de règim local (tant en la LBRL com en el TRLMRLC) podia induir a pensar, sinó que és una organització pública dotada de personalitat jurídica independent de la de les entitats consorciades i, per tant, amb aptitud per si mateixa per a ser titular de drets i obligacions i amb capacitat per exercir-los. Paral·lelament, i encara que no es digui expressament en la normativa catalana, la creació d'aquesta nova persona jurídica no suposa la supressió dels ens associats. Els subjectes consorciats mantenen la seva autonomia i personalitat originàries.

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

Afegint una dada més, el consorci és una persona jurídica “de dret públic”. És a dir que és creada a l'empara de i que se sotmet, de manera general, al dret públic. Tot i que, com és sabut, no es dóna una correlació exacta entre la forma pública de personificació d'una entitat i la seva submissió al

dret públic, existeix un ampli consens en què el consorci es regeix, amb caràcter general, pel dret públic¹¹⁰ i que així és, fins i tot, en aquells consorcis en què participen entitats privades¹¹¹. Aquest reconeixement comptava ja amb l'aval -més o menys exprés- de la normativa catalana de règim local, que defineix al consorci com "entitat pública" (art. 269.1 TRLMRLC i 312.2 ROAS) i s'ha generalitzat per al conjunt de consorcis en què participin les administracions públiques catalanes per mitjà de la LRJPCat (art. 113).

Igualment, el caràcter públic dels consorcis els distingeix d'altres entitats que també poden ser expressió de la cooperació interadministrativa, com podrien ser les societats mercantils participades per l'administració, sovint previstes expressament com alternatives de dret privat als consorcis.

2. Naturalesa institucional o instrumental

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

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

¹¹⁰ En qualsevol cas, convé tenir en compte que: primer, el sotmetiment general al dret públic no impedeix, com passa amb qualsevol administració pública, l'ús del dret privat allà on estigui permès (quan no s'exerceixin potestats públiques); segon, encara que no puguin exceptuar en bloc l'aplicació del dret públic, seran els estatuts del consorci els que especifiquin, dins del marc legal, l'ús d'un o altre dret en cada matèria, regint el dret públic en defecte de previsió estatutària; finalment, i específicament per al cas català, convé destacar que, pel que fa al règim jurídic i procediment administratiu es refereix, la mateixa Llei 26/2010 sí que ha limitat de forma expressa el seu àmbit d'aplicació exclusivament als consorcis que comptin amb una participació majoritàriament pública [art. 3.e) LRJPCat]

¹¹¹ Aquesta és la posició majoritària entre la doctrina, a dia d'avui. A favor, MARTÍN MATEO, Ramón: *Entes locales complejos*, Ob.cit., p. 114-115; RIVERO YSERN, José Luis: "Los consorcios locales. Evolución histórica", a ESCRIBANO COLLADO, Pedro (coord.), *Jornadas de estudios sobre consorcios locales: temas de administración local*, Ed. Adhara, Sevilla, 1995, p. 136-140; NIETO GARRIDO, Eva: *El consorcio administrativo*, ob.cit., p.71. En contra, SOSA WAGNER, Francisco: *La gestión de los servicios públicos locales*, Ob.cit., p. 374-375.

atorga un caràcter clarament peculiar en aquest punt, en la mesura en què acabarà comptant amb una pluralitat d'entitats matrius i que posen en relleu la seva finalitat cooperativa.

Tanmateix, aquesta situació ha variat sensiblement després de la reforma operada per la LRSAL (i per la LRJSP), que introdueix l'obligació de l'adscripció del consorci a una de les administracions públiques consorciades, fet que, si bé redueix el caràcter associatiu del consorci, evidentment reafirma la seva instrumentalitat.

3. Caràcter associatiu i voluntari

El consorci sorgeix de la unió de diferents voluntats o interessos, de l'associació, en definitiva, de diferents subjectes que comparteixen una mateixa finalitat pública. Aquests subjectes són membres de l'entitat resultant, en la mesura que els seus representants integren els òrgans de govern de l'entitat i amb les seves aportacions constitueixen el patrimoni consorcial, sense limitar-se a ser els seus mers gestors. La integració d'aquestes diferents voluntats es fa en peu d'igualtat, sense que hi hagi dependència o jerarquia d'unes sobre altres.

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

En aquest punt, però, cal tenir en compte que, amb caràcter excepcional, el nostre Dret admet alguns supòsits de consorcis obligatoris o forçosos, resultants d'una decisió del legislador. A Catalunya, més enllà d'algun cas peculiar de caràcter sectorial¹¹², el principal exemple d'aquests consorcis legals són els regulats per la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona¹¹³. Més enllà de la seva denominació com a consorcis, sembla que la falta de voluntarietat fa difícil que aquest tipus d'entitats s'incloguin en el concepte habitual de consorci sense desvirtuar-lo o buidar-lo de contingut.

¹¹² Ens referim principalment al denominat Consorci d'Aigües de Tarragona, previst per la Llei estatal 18/1981, d'1 de juliol, d'actuacions en matèria d'aigües a Tarragona. Sobre la seva problemàtica naturalista jurídica, CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio: "El consorci d'aigües de Tarragona", a AAVV: *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, vol. II, Civitas, Madrid, 1994, pp. 1080 i ss.

¹¹³ Sobre el cas de Barcelona, ORRIOLS SALLÉS, M.Àngels: "Los consorcios legales previstos en la Carta Municipal de Barcelona", a FONT LLOVET, Tomàs i JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (coords.): *La "Carta Municipal" de Barcelona: diez estudios*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals – Marcial Pons, 2007, Madrid-Barcelona, p. 201-216. I més recentment, TORNOS MAS, Joaquín: "Els consorcis legals de Barcelona en el marc dels governs locals", a AAVV, *Els consorcis de la Carta Municipal de Barcelona*, Ajuntament de Barcelona – Generalitat de Catalunya – Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, 2011, p.11-33.

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

4. Heterogeneïtat de la seva composició

Avançant en la definició del consorci, hem de fer referència a les entitats que en poden formar part. Des d'aquesta perspectiva, una de les característiques més definitòries del consorci és precisament la de la seva composició heterogènia, és a dir, sorgeix de la unió d'entitats de diferent naturalesa jurídica i, en particular, d'administracions de diferent nivell territorial¹¹⁴. Amb això es distingeix, per exemple, de les mancomunitats de municipis, però també de les altres entitats locals supramunicipals, que estan formades exclusivament a partir de l'agrupació d'un únic tipus d'entitat: els municipis. Més enllà d'això, la composició del consorci és peculiarment singular atesa la possibilitat que participin en ell, en els termes que de seguida veurem, entitats privades sense ànim de lucre.

L'heterogeneïtat en la composició del consorci empara, doncs, múltiples combinacions d'entitats (públiques i privades), de tal manera que, almenys teòricament, poden acabar constituint-se consorcis de característiques molt diverses, des del punt de vista subjectiu. En aquest sentit, ja ha quedat dit que la legislació en matèria d'administracions públiques (art. 118.1 LRJSP i 113.2 LRJPCat) preveu la creació de consorcis sense la participació d'entitats locals.

Aquesta heterogeneïtat en quan als subjectes es plasma també en relació amb els consorcis que presten serveis audiovisuals en l'àmbit local. En aquest sentit, tot i que és cert que la gran majoria són consorcis integrats només per municipis (com, per exemple, el Consorci per a la Gestió del Servei de Televisió Digital Local Pública del Garraf¹¹⁵) podem trobar-ne d'altres formats per diferents administracions públiques (com, per exemple, l'actualment ja dissolt Consorci de

¹¹⁴ Tot i que no sempre hi ha una referència expressa en la legislació sobre consorcis a l'exigència del caràcter heterogeni de la seva composició és aquest un tret propi de la seva naturalesa. Vegeu, per exemple, l'art. 37.1 RSCL, que disposa que: "Las corporaciones locales podrán constituir consorcios con entidades públicas de diferente orden, para instalar o gestionar servicios de interés local".

Més confusos, en canvi, se'ns presenten articles com el 108.1 de la vigent Llei 8/2010, de 23 juny, de Règim Local de la Comunitat Valenciana, que estableix que: "En el marc de la coordinació i cooperació administrativa, les entitats locals valencianes podran constituir consorcis amb altres entitats locals *d'igual o diferent nivell territorial*, així com amb altres administracions públiques per a finalitats d'interès comú i amb entitats privades sense ànim de lucre que tinguin finalitats d'interès públic concurrents". (Les cursives són nostres).

¹¹⁵ Es tracta d'un consorci constituït l'any 2006 per a la prestació la gestió conjunta del servei de televisió digital local corresponent al programa del canal múltiple relatiu a la demarcació del Pla Tècnic d'aquesta modalitat televisiva a la qual pertanyen els ajuntaments de Canyelles, Cubelles, Olivella, Sant Pere de Ribes, Sitges i Vilanova i la Geltrú,

Comunicació Local¹¹⁶ o el Consorci Localret¹¹⁷).

Pel que fa als consorcis locals, una de les qüestions tradicionalment singulars de la regulació catalana sobre consorcis, derivada de la peculiar organització territorial de Catalunya, és la prohibició a la qual es troben sotmesos els municipis de participar en consorcis en els que s'integri també "la comarca a la qual pertanyin quan l'objecte de la cooperació hagi estat declarat d'interès comarcal en el programa d'actuació de la seva comarca" (arts. 272 TRLMRLC i 315 ROAS). Tot i que aquesta prohibició es pot exceptuar en determinats casos per la Conselleria competent, considerem que, en el marc del nou Estatut d'Autonomia, es fa difícil seguir mantenint aquesta prohibició. I això perquè, d'acord amb l'article 87.2 EAC, el dret d'associació local gaudeix avui de garantia estatutària i només pot ser objecte de limitació per a protegir l'autonomia d'altres entitats locals que així la tinguin garantida, cosa que, en canvi, no succeeix amb l'autonomia comarcal, que, en el nou marc estatutari, ha vist notablement reduït el seu paper respecte al model configurat en l'Estatut de 1979 i les lleis d'organització territorial de 1987¹¹⁸.

Per últim, com ja hem apuntat, els consorcis podran comptar amb la participació d'entitats privades. Per fer-ho, aquestes hauran de complir dos requisits: primer, ser entitats sense ànim de lucre i, segon, perseguir finalitats d'interès públic concurrents amb els de les administracions consorciades.

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

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

¹¹⁶ El Consorci de Comunicació Local estava format inicialment per la Diputació de Barcelona, la Mancomunitats de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, l'Ajuntament de Barcelona, així com els ajuntaments de molts altres municipis catalans. Entre les seves funcions hi trobàvem la de la de promoure les activitats de les emissores de radio municipals, tot produint i fomentant les seves programacions, i, en general, la de promoure i col·laborar en totes les activitats conduents al desenvolupament del món de la comunicació local.

¹¹⁷ El Consorci Localret està format actualment per municipis, províncies, comarques i, fins i tot, les associacions representatives de les entitats locals catalanes, que té com a finalitat, entre d'altres, fomentar, impulsar i coordinar el desenvolupament de les Tecnologies de la Informació i la Comunicació en l'àmbit dels ens locals catalans.

¹¹⁸ Aquesta és, doncs, una de les qüestions sobre les quals necessàriament haurà de reflexionar el legislador català en una futura nova llei de governs locals. En sentit similar (encara que sense possibilitat d'excepció), l'art. 115.4 TRLMRLC disposa que: "Els municipis d'una comarca no es poden associar amb altres d'una comarca diferent si la mancomunitat té per objecte obres i serveis compresos en el programa d'actuació comarcal".

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

Sens dubte una de les qüestions més debatudes històricament en relació amb el consorci ha estat la de la seva naturalesa jurídica i, en concret, la seva caracterització o no com a “entitat local”. Més enllà del consens entorn a la seva consideració com a persona jurídico-pública (administració pública, en sentit subjectiu), la pluralitat en la composició del consorci ha fet que no sempre hagi estat clara la determinació de la seva naturalesa jurídica. Aquesta manca de consens és especialment difícil a partir de la ja assenyalada “deslocalització” del consorci, de manera que aquest pot constituir-se sense la presència de cap administració local. Amb independència de la transcendència dogmàtica del tema, la determinació de la naturalesa jurídica del consorci té importants conseqüències pràctiques, especialment pel que fa a la identificació del règim jurídic del consorci, ja que d'això dependrà en quins casos és d'aplicació l'ordenament jurídic estatal, l'autonòmic o el local. Com ha assenyalat la doctrina, si bé aquest debat ha perdut importància, atesa la creixent homogeneïtzació entre els règims jurídics de les diferents administracions públiques, conserva encara alguna rellevància i ha adquirit força amb la recent reforma normativa, ja que tan la LRSAL com la LRJSP obliguen tot consorci a adscriure's a una de les administracions públiques que hi participen¹¹⁹.

Sense entrar a fons en aquest debat, cal senyalar que l'ordenament català va optar per una solució certament innovadora, en remetre la determinació del caràcter local o no del consorci, i amb ella l'aplicació supletòria del Dret local, als propis estatuts de l'entitat (art. 312.3 ROAS). Per tant, perquè un consorci tingui caràcter local ho han de disposar així expressament els seus estatuts¹²⁰. No obstant això, aquesta opció, certament molt curiosa amb la potestat d'autoorganització de les entitats consorciades, no tanca definitivament el problema de la determinació de l'ordenament jurídic de referència en els casos de consorcis que no hagin previst en els seus estatuts el seu caràcter local.

La LRJPCat tampoc va aclarir gaire més les coses. D'una banda, no recull expressament la prescripció de l'article 312.3 ROAS, remetent únicament al que estableixi la normativa aplicable a les entitats consorciades (art. 113.2 *in fine*). Pel que inicialment semblaria que la determinació del caràcter local del consorci haurà de constar en els estatuts i, que, en aquest cas, d'acord amb les regles generals que estableix l'article 107.1 LRJPCat els consorcis locals es regiran per la normativa local, i, com a norma general, la pròpia LRJPCat només els serà d'aplicació supletòria¹²¹.

¹¹⁹ TOSCANO GIL, Francisco: “El consorcio administrativo en la encrucijada”, *Revista de estudios de la Administración local y autonómica*, núm. 3, 2015; NIETO GARRIDO, Eva: “La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local y los consorcios administrativos”, en CARRILLO DONAIRE, J.A. y NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (coord.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, Madrid, La Ley-Grupo Wolters Kluwer, 2014, p. 349-383.

¹²⁰ No es diu, però, quines són les dades en base a les quals els ens consorciats han de prendre aquesta decisió, fet que queda, per tant, en mans de la potestat d'autoorganització del consorci.

¹²¹ En el mateix sentit, CANALS AMETLLER, Dolors: “La aplicación de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, a las Administraciones Públicas de Cataluña en el marco de un sistema institucional autonómico”, a FONT LLOVET, Tomàs i GALÁN GALÁN, Alfredo (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2010*, IDP- FDGL, Barcelona, 2011, p. 291-316.

El marc normatiu sobre aquesta qüestió ha sofert, com venim dient, un important canvi a partir de l'aprovació primer de la LRSAL (Disposició final 1a) i després de la LRJSP (art. 120), que, entre les seves previsions, semblen haver volgut donar resposta, per primera vegada, a aquesta polèmica sobre la naturalesa jurídica del consorci i la determinació del seu règim jurídic aplicable.

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

La primera que hem de destacar és que, al nostre parer, la noció d'adscripció encaixa malament amb l'essència associativa del consorci: sembla respondre millor a una idea de relació vertical (amb l'administració concreta amb la qual es vincula per imperatiu legal) que no a una altra de caràcter horitzontal (pròpia de subjectes que decideixen associar sobre la base de la voluntarietat). En qualsevol cas, l'adscripció ve a reforçar no tant el caràcter instrumental del consorci, que sempre l'ha tingut, sinó més aviat el seu caràcter dependent. Per això, es podria entendre que aquest canvi normatiu no afecta tant a la seva consideració com a ens instrumental, sinó com a ens dependent d'una altra entitat pública matriu, apropant-lo a formes institucionals ja existents com l'organisme autònom¹²².

En aquest sentit, cal destacar que l'adscripció té caràcter obligatori, tal com es dedueix dels termes imperatius amb què es regula aquesta qüestió tant a LRSAL com a la LRJSP. En conseqüència, el fet de l'adscripció no es deixa a la lliure voluntat del consorci ni dels membres que l'integren.

Per altra banda, la regla general és que l'obligació d'adscripció arriba a tots els consorcis. No obstant, és cert que es preveuen algunes excepcions, ja que alguns consorcis queden exceptuats d'aquesta obligació. Estem pensant, per exemple, en els consorcis legals previstos per la Llei catalana 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona, als que ja hem fet al·lusió més amunt com un supòsit excepcional de consorcis, on hi manca l'element de la voluntarietat.

Doncs bé, segons la interpretació del mateix Ajuntament barcelonès, aquests consorcis legals queden fora de la LRSP i, per tant, de l'obligació de adscripció. És més, segons aquesta interpretació, queden exclosos en bloc de tota la nova regulació que la LRSAL ha introduït pels

¹²² Amb cita de nombrosa bibliografia sobre la controvèrsia sobre la naturalesa del consorci, pot consultar TOSCANO GIL, Francisco: "La definición del consorcio local como entidad local en la legislación autonómica", ob.cit.; i del mateix autor, després de la reforma local, TOSCANO GIL, Francisco: "El consorcio administrativo en la encrucijada", Ob. Cit., p. 4 i 5.

Així mateix, són d'interès les reflexions al respecte contingudes a ROCAMORA MANTECA, Joaquín "Los consorcios como fórmula jurídica eficiente en la gestión de servicios e inversiones públicas locales", a PORTILLO NAVARRO, María José i MERINO ESTRADA, Valentín (coords.), *Crisis económica i entidades locales*, Lex Nova, Valladolid, 2012, p. 508 i 509; i, particularment, a NIETO GARRIDO, Eva "La reforma de las entidades instrumentales por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", Ob. Cit., p. 118-120.

consorcis. Aquesta exclusió es fonamenta en un doble argument: per l'existència i salvaguarda del règim especial propi del Municipi de Barcelona, d'una banda, i per la diferent naturalesa jurídica dels consorcis legals, de l'altra¹²³. Dit d'una altra manera, malgrat el nom, els de la Carta no són veritables consorcis entesos aquests com a instruments de cooperació interadministrativa en els quals és essencial la nota de la voluntarietat.

Pel que fa a l'administració d'adscripció, de l'article 120.2 de la LRJSP l'adscripció s'ha de fer a l'Administració pública que sigui membre del consorci i respecte de la qual resulti d'aplicació els criteris legals previstos en aquest precepte. Així doncs, d'aquesta afirmació, en podríem extreure les següents conclusions:

- Tal com es preveu expressament a l'article 120 de la LRJSP, el consorci només es pot adscriure a una entitat que tingui la consideració d'Administració pública. La conseqüència és que no cap l'adscripció a un subjecte que no sigui Administració i, en particular, encara que siguin membre del consorci, no es podrà fer-ho a les entitats privades sense ànim de lucre participants¹²⁴.
- El consorci només es pot adscriure a la administració pública membre del consorci que resulti de l'aplicació dels criteris legals d'adscripció. En conseqüència, l'Administració d'adscripció ve predeterminada per la llei, mitjançant la fixació d'uns criteris objectius i generals i no pot realitzar-se mitjançant un acord dels membres del consorci.
- El consorci només es pot adscriure a una única administració pública. Per tant, no seria possible l'adscripció del consorci simultàniament a diverses administracions públiques, ni tampoc l'adscripció del consorci successivament a diverses administracions públiques, mitjançant la utilització de fórmules rotatòries. En efecte, el canvi d'Administració d'adscripció sí que és possible, però no per l'acord dels membres del consorci, sinó únicament per canvi en les circumstàncies preses en consideració per a l'aplicació dels criteris legals de adscripció.

Per últim, pel que fa als criteris d'adscripció es recullen tant a l'apartat segon de la DA 20a de la LRSAL com a l'article 120.2 de la LRJSP. En concret, el consorci s'adscriurà a l'Administració que:

¹²³ Punt 2.2.1. ("Consortis legals") de la *Instrucció per la qual s'estableix el marc i els criteris generals d'aplicació de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local, al Municipi de Barcelona*: "El règim previst en la LRSAL per als consorcis no és aplicable als consorcis legals establerts en la CMB [Carta Municipal de Barcelona], tant per la vigència del règim especial com, sobretot, per la seva diferent naturalesa jurídica" (la traducció és nostra); publicat a la *Gasetta Municipal de Barcelona*, núm. 19, de 20 juny 2014.

¹²⁴ De fet, així ho preveu expressament l'article 120.3 de la LRJSP. Igualment, com hem dit, amb anterioritat a l'aprovació de la LRSAL, la doctrina ja venia assenyalant que l'admissió de la participació d'entitats privades no pot arribar a l'extrem de condicionar el règim jurídic aplicable al consorci. Sobre la qüestió, TOSCANO GIL, Francisco: "La definición del consorcio local como entidad local en la legislación autonómica", Ob. Cit., p. 45, i KONINCKX FRASQUET, Amparo: "De nuevo sobre los consorcios", a DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. (coord.), *Reforma del régimen local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 584, així com les moltes referències bibliogràfiques contingudes en els dos treballs.

- “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 cien o, 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.”

D'entrada, cal precisar que tots aquests criteris tenen caràcter legal i imperatiu, responen a una enumeració tancada i exhaustiva, són jerarquitzats entre si i, amb les excepcions ja vistes, s'apliquen a tots els consorcis administratius.

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

Ara bé, més enllà d'aquests aspectes positius, es pot criticar la superposició o reiteració en què incorren molts d'aquests criteris (per exemple, els cinc primers criteris [lletres a) fins e), que serien reconduïbles a un: el control sobre els òrgans de govern del consorci]. En segon lloc, aquests criteris són difícilment aplicables en cas de participació igualitària dels membres del consorci, supòsit bastant habitual. Si es dona aquesta posició d'igualtat dels membres, únicament és aplicable l'últim dels criteris que, d'aquesta manera, ve a operar com una clàusula de tancament. Segons ha estat configurat legalment aquest criteri, l'adscripció es farà atenent a una dada que té a veure amb la dimensió de l'entitat participant, i no amb la seva relació amb el consorci: l'administració d'adscripció serà aquella que "tingui major nombre d'habitants o extensió territorial (...)".

En rigor, en aquest punt s'inclouen dos criteris diferents: la mida poblacional i la mida territorial de l'entitat. L'elecció entre tots dos, que perfectament poden no coincidir, s'ha de fer de la manera següent: "(...) depenent de si els fins definits en l'estatut estan orientats a la prestació de serveis, a les persones, o al desenvolupament d'actuacions sobre el territori". L'ús d'aquestes variables en la configuració legal de l'últim dels criteris pot dificultar la seva aplicació als casos concrets. I a la vegada, l'ús d'un criteri que pren com a base la mida de les entitats participants no sembla apropiat

per al cas del consorci, ja que es caracteritza per tenir una composició heterogènia, és a dir, estarà integrat per diferents tipus d'Administracions i, per tant, de diferent nivell territorial i englobant unes la població d'altres (cal pensar, per exemple, el cas del consorci integrat per la província i alguns dels seus municipis)¹²⁵.

iii) Efectes de l'adscripció: determinació del règim jurídic aplicable al consorci

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

En primer lloc, podem dir que tant la LRSAL com la LRJSP han determinat, de manera concreta i específica, les següents conseqüències jurídiques derivades de l'adscripció:

- Règim pressupostari, de comptabilitat i control: “los consorcios estarán sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control de la Administración pública a la que estén adscritos”, tot això “sin perjuicio de su sujeción a lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”. (art. 122.1 LRJSP).
- Auditoria de comptes anuals: “en todo caso, se llevará a cabo una auditoría de las cuentas anuales [del consorci] que será responsabilidad del órgano de control de la Administración a la que se haya adscrito el consorcio” (art. 122.3 LRJSP).
- Integració dels pressupostos i compte general: “los consorcios deberán formar parte de los presupuestos e incluirse en la cuenta general de la Administración pública de adscripción” (art. 122.4 LRJSP).
- Règim jurídic del personal al servei dels consorcis: “podrá ser funcionario o laboral (...) su régimen jurídico será el de la Administración pública de adscripción” (art. 121 LRJSP).
- Retribucions del personal al servei dels consorcis: “podrá ser funcionario o laboral (...) sus retribuciones en ningún caso podrán superar las establecidas para puestos de trabajo equivalentes en aquélla [l'Administració pública d'adscripció] ”(art. 121 LRJSP).

¹²⁵ Concideix en aquesta crítica, NIETO GARRIDO, Eva: “La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y los consorcios administrativos”, Ob.cit., p. 374 y 375..

c) Límits a la constitució de consorcis

Definit el consorci i la seva naturalesa, es tracta ara, com hem fet també per a les mancomunitats municipals, d'analitzar breument el seu règim jurídic. En aquest sentit, he de començar fent referència als límits a la constitució de consorcis.

A diferència del que succeeix amb les mancomunitats, la LBRL no conté previsions expressos quant al procediment de constitució, modificació i dissolució de consorcis, de manera que, tradicionalment, ha estat aquesta una matèria àmpliament interioritzada per les comunitats autònomes. En el cas de Catalunya, la regulació principal ha vingut de la mà del ROAS, bona part del contingut de la qual va ser elevada de rang i generalitzada per al conjunt de les administracions públiques de Catalunya amb l'aprovació de la LRJPCat. Tanmateix, les recents modificacions de la legislació estatal han incorporat algunes novetats importants dignes de menció i que reformulen aquest panorama normatiu: en primer lloc, la introducció d'importants condicionats establerts a la LBRL per a la constitució de nous consorcis locals, així com la previsió per primera vegada d'una legislació bàsica estatal d'una regulació de la separació, dissolució, liquidació i extinció de consorcis (arts. 125 a 127 LRJSP).

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

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

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

En segon lloc, s'estableixen seguidament els requisits addicionals exigits específicament per a la constitució de consorcis (apartat tercer). Són els següents: a) que la cooperació no pugui formalitzar-se mitjançant un conveni; b) que permeti una assignació més eficient dels recursos econòmics; c) que no posi en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda de l'entitat local; d) que no posi en risc la sostenibilitat financera del propi consorci, que no podrà demandar més recursos dels inicialment previstos.

La redacció d'aquests nous preceptes legals deixa clar que allò que s'exigeix és el compliment de tots els requisits indicats. Però també que aquesta exigència es dirigeix únicament als nous consorcis que es constitueixin (no als ja existents). És, doncs, una exigència *pro futuro*, que intenta frenar la constitució de nous consorcis. D'altra banda, la introducció d'aquests requisits és coherent –encara que pugui ser criticable– amb la finalitat perseguida per la LRSAL (la garantia dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera)¹²⁶.

i) Caràcter subsidiari dels consorcis respecte dels convenis administratius.

D'entre tots aquests requisits voldríem fer referència a un d'ells, a causa de la seva importància. Segons la nova regulació (art. 57.3 de la LBRL), la figura del consorci té un caràcter subsidiari en relació amb la figura del conveni: “la constitución de un consorcio sólo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio”.

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

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

ii) Límits derivats del redimensionament del sector públic local

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

Sense entrar a fons en analitzar aquesta disposició, que sobrepassa l'objecte d'aquest treball, podem destacar que la limitació es refereix a aquells ens locals de caràcter territorial (no solament els municipis, sinó, en general, els recollits en l'art. 3.1 de la LBRL) que tinguin aprovat un pla econòmic-financer o un pla d'ajust. Doncs bé, durant la vigència d'aquest pla “no podrán adquirir,

¹²⁶ Entre les crítiques a aquests límits, MEDINA GUERRERO, Manuel: *La reforma del régimen local*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, p. 84 i 85.

constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes” (apartat 1). Del que resulta que els municipis que tinguin aprovats aquests tipus de plans, durant el temps en què estiguin vigents, no podran constituir ni participar en la constitució de nous consorcis. Convé subratllar que, en la mesura en què la disposició parla de “nous”, no resultaria d'aplicació als ja existents.

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

d) Els estatuts dels consorcis

Els estatuts són “la norma reguladora del consorci” (art. 115 LRJPCat). Sorgits de la voluntat concurrent de totes les entitats consorciades, els estatuts tenen, doncs, naturalesa normativa i s'encarreguen de fixar el règim jurídic del consorci. Per fer-ho, però, han de respectar, en tot cas, el marc legal. Per tant, com bé aclareix la legislació local, els estatuts estableixen les “peculiaritats” o “particularitats” del règim funcional, orgànic i financer del consorci en relació amb el règim general de les entitats que el constitueixin (arts. 271 TRLMRLC i 316.1 ROAS), de manera que defineixen el “ius singulare” de cada consorci.

Des d'aquesta perspectiva conceptual i de la seva posició en el sistema de fonts, són traslladables aquí les reflexions ja fetes en relació amb els estatuts de les mancomunitats. Remetent-nos al que ja hem dit *supra*, ens limitem aquí a assenyalar les qüestions que poden tenir un major interès específic en relació amb els estatuts dels consorcis.

Ja ha quedat dit que el consorci se sotmet de manera general al dret públic, submissió de la qual els estatuts no poden apartar-se, i que el caràcter local que fins ara venia determinat estatutàriament, cas per cas, compta ara amb una important heteroregulació que imposa l'obligació d'adscriure el consorci a l'administració pública que derivi dels criteris plegament establerts en el nou article 120 LRJSP.

Més enllà d'aquesta qüestió, la regulació legal sobre els estatuts consorcials se centra fonamentalment en garantir un contingut mínim, a l'efecte que els consorcis comptin amb un règim jurídic més o menys complet. En termes generals, ja hem dit que l'ordenament català, tant local (arts. 271 TRLMRLC i 316 ROAS) com general (art. 114 LRJPCat), ha optat per fer una remissió genèrica, a l'estil de la ja prevista a la normativa estatal (110.3 TRRL), recollint la necessitat que els estatuts regulin el règim funcional, orgànic i financer d'aquesta del consorci. En particular, es recullen una llarga llista de matèries que obligatòriament han de ser objecte de tractament en els

estatuts dels consorcis. Malgrat que la LRJPCat va generalitzar, en bona mesura, les previsions ja contingudes en el ROAS, cal fer notar que hi ha algunes diferències entre ambdues regulacions.

Pel que fa al conjunt de matèries incloses, la LRJPCat afegeix als aspectes ja previstos per l'art. 316.2 ROAS dos nous àmbits que necessàriament ha de contenir els estatuts, de manera que amplia les obligacions estatutàries. Així, juntament amb els aspectes ja previstos a nivell local (la seva composició; la denominació i el domicili, l'objecte, les finalitats i el caràcter, si s'escau local, del consorci; la duració; els òrgans de govern i de gestió i la forma de designació dels representants dels membres en aquells; les normes de funcionament; els recursos econòmics i les aportacions dels membres consorciats; el pressupost, la comptabilitat i els comptes; la modificació dels estatuts i la separació dels membres; les previsions sobre la dissolució i la liquidació), a partir de l'entrada en vigor de la Llei 26/2010, els estatuts hauran d'incloure també: el règim jurídic aplicable a les relacions del consorci amb les entitats consorciades [114.d) LRJPCat] i les potestats que pot exercir el consorci [114.h) LRJPCat]. Ambdós aspectes són qüestions que, donades les especialitats del consorci i la falta de regulació legal expressa, venien plantejant problemes en la pràctica i la inclusió entre el contingut estatutari obligatori es va rebre, per tant, satisfactòriament¹²⁷.

Després de l'entrada en vigor de LRSAL i la LRJSP, cal tenir present que l'adscripció s'ha convertit també en un dels continguts mínims necessaris dels estatuts consorcials, és a dir, dels obligats legalment. Així ho estableix expressament l'article 120.1 LRJSP, en afirmar que els estatuts de cada consorci han de determinar l'administració pública a la que estarà adscrit. En aquest sentit, cal recordar que els estatuts no són lliures a l'hora de dur a terme la determinació de l'adscripció que per llei se'ls imposa. Ans al contrari, l'han de fer “d'acord amb el previst en aquest article” (apartat primer, *in fine*, de l'article 120 LRJSP). Per tant, “d'acord amb” els criteris legals i respectant les coordenades temporals de l'adscripció (fixats tots ells en l'apartat segon), fins i tot en el cas que participin en el consorci entitats privades sense ànim de lucre (apartat tercer).

Aquesta darrera referència a l'adscripció ens permet introduir un últim element sobre els estatuts, de gran importància pràctica, almenys en el període de règim transitori, que viuen avui els consorcis administratius al conjunt de l'Estat i, particularment, els consorcis locals. Ens referim a l'obligació dels consorcis existents d'adaptar els seus estatuts a les reformes legislatives recentment aprovades (fonamentalment per la LRSAL i per la LRJSP).

Pel que fa a la LRSAL, la seva disposició transitòria sisena estableix l'obligació que els consorcis existents en el moment d'entrada en vigor de la Llei s'adaptin a les seves previsions i, a la vegada, estableix un termini d'un any des d'aquest moment perquè puguin fer-ho. Addicionalment, disposa que, si la modificació afecta el règim jurídic aplicable al seu personal o al seu règim pressupostari,

¹²⁷ Per contra, la LRJPCat no preveu expressament, com sí fa el ROAS, la necessària menció a la denominació, el domicili i la durada del consorci, qüestions que, de totes maneres, sí que semblen exigibles com a inherents a la creació de tota persona jurídica i que, en qualsevol cas, sí seran exigibles als consorcis als que els hi sigui d'aplicació la normativa local.

comptable o de control, la modificació entrarà en vigor l'1 de gener de l'any següent¹²⁸.

Per altra banda, cal dir que, segons l'art. 15 LRSP, l'adaptació dels estatuts dels consorcis a les seves noves regles en matèria del dret de separació dels seus membres, i la dissolució i liquidació del mateix, s'ha de produir en el termini de sis mesos a comptar de l'entrada en vigor d'aquesta Llei (que es va produir el 18 de setembre de 2014). Aquest nou termini d'adaptació, que se suma al que ja establia la LRSAL per adaptar-se a les seves previsions (disposició transitòria 6a), està essent entès, en la pràctica, com una moratòria tàcita d'aquest primer termini, que expirava el 31 de desembre de 2014. La dificultat d'obrir un doble procés de modificació dels estatuts del consorci, un per fer les adaptacions exigides per la LRSAL i un altre per a les exigides per la LRSP, i en dos temps diferents, ha portat a prendre aquesta solució, més assenyada i operativa. Termini que, en qualsevol cas, finalitzava el 18 de març de 2015.

Finalment, la Disposició Transitòria Segona de la LRJSP preveu que els consorcis hauran d'aplicar allò previst en aquesta norma jurídica a partir de la seva entrada en vigor (és a dir, a partir del 2 d'octubre de 2016).

Un darrer dubte que volem plantejar, no resolt per la llei, és la conseqüència jurídica que calgui extreure de la manca d'adaptació dels estatuts. Què passa, doncs, si un consorci no adapta els estatuts a allò que estableix la LRSAL o la LRSP? Com diem, cap de les dues normes no preveu cap efecte jurídic derivat de l'incompliment de l'obligació d'adaptació dels estatuts dintre (o fora) del termini establert. Doncs bé, de l'aplicació dels criteris interpretatius i de les regles generals del nostre sistema de fonts, creiem que almenys es poden derivar les següents conclusions generals.

D'entrada, la reforma legal serà d'aplicació directa, ja que l'entrada en vigor de la LRSAL o de la LRSP no està condicionada a la reforma dels estatuts. És més, al nostre parer, aquesta aplicació es dona des del mateix moment en què entren en vigor les respectives lleis i no transcorregut el termini d'adaptació estatutària. En segon lloc, en cas de contradicció entre la regulació continguda a les lleis i als estatuts del consorci, caldrà aplicar la primera. Si es tracta de consorcis anteriors a la llei, això derivarà per aplicació del criteri cronològic i de jerarquia normativa. En tercer lloc, el consorci perd l'oportunitat d'establir una regulació en desenvolupament de la regulació continguda a la llei, cosa que, no obstant, podrà fer posteriorment, sens perjudici d'haver incomplert una obligació legal. Precisament, una darrera conseqüència pot ser, en el seu cas, la del naixement de responsabilitat derivada de l'incompliment d'una obligació legal, que podrà ser exigida, en el seu cas, d'acord amb la legislació corresponent.

¹²⁸ En concret, la DA 6a. LRSAL estableix que: “Los consorcios que ya estuvieran creados en el momento de la entrada en vigor de esta Ley deberán adaptar sus estatutos a lo en ella previsto en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley. Si esta adaptación diera lugar a un cambio en el régimen jurídico aplicable al personal a su servicio o en su régimen presupuestario, contable o de control, este nuevo régimen será de aplicación a partir del 1 de enero del año siguiente.”

e) Objecte i competències dels consorcis locals

Segons hem vist fins ara, els consorcis locals són entitats (locals) no territorials sorgides del dret d'associació de diferents entitats públiques (i, en el seu cas, privades) per a perseguir finalitats en comú. Donada aquesta naturalesa associativa, igual que en el cas de les mancomunitats, la delimitació de les seves competències correspon als seus respectius estatuts. Aquesta determinació, com en el cas anterior, ha d'encaixar necessàriament dins del que estableix la llei. No obstant això, novament la flexibilitat d'aquesta regulació fa que la regulació del consorci, en aquest cas, des del punt de vista competencial, alhora que el dota d'una gran funcionalitat, plantegi múltiples interrogants. És per això i per la similitud funcional que cal atribuir al consorci i la mancomunitat que, en aquest apartat, després d'assenyalar el marc legal específic de l'objecte i les finalitats del consorci, considerem convenient fer algunes reflexions que, al nostre parer, es plantegen, des del punt de vista jurídic-competencial, en l'exercici associat de les competències públiques.

Com en el cas ja analitzat de les mancomunitats de municipis, les finalitats (i concretes competències) del consorci administratiu seran determinades, donada la seva mateixa naturalesa associativa, pels estatuts. Seran les entitats consorciades les qui determinin, a través del que estableix la seva norma reguladora bàsica, quins són l'objecte i les finalitats del consorci i, en concret, en quines competències s'acaben traduint aquests. Tot i la flexibilitat que això pugui suposar, aquesta operació haurà de comptar sempre amb el necessari respecte al que estableix el legislador. Un ràpid repàs per la legislació de règim local posa en relleu que aquesta flexibilitat adquireix cotes molt elevades en el cas de la determinació dels fins i objecte del consorci local.

D'acord amb la seva configuració legal vigent, els consorcis locals es constitueixen, en termes generals, per complir “finalitats d'interès comú” de les administracions consorciades. O, en el cas que intervingui una entitat privada sense ànim de lucre, per a “fins d'interès públic concurrents amb els de les administracions públiques” (arts. 87 LBRL, 110.1 TRRL, 269.1 TRLMRLC, 312.1 ROAS). Al costat d'aquestes referències a l' “interès comú”, previstes en totes les fonts normatives reguladores del consorci, hi ha també algunes mencions específiques en seus diferents que poden aportar algun matís complementari sobre les finalitats dels consorcis locals.

D'entrada, és habitual, com ja hem vist, que el consorci sigui considerat com un dels mecanismes utilitzats per instrumentar la *funció de cooperació tècnica, econòmica o administrativa* de l'administració estatal i/o autonòmica amb les entitats locals en matèria de “serveis locals o assumptes d'interès comú” [arts. 57 LBRL, 150.1 i 191.1 TRLMRLC]. A aquestes finalitats habituals, algunes disposicions, tant estatals com autonòmiques, afegeixen altres més peculiars pel que fa als consorcis locals. En primer lloc, l'art. 70 TRRL estableix que els ens locals també podran participar en consorcis per a “assumir o, si s'escau, col·laborar en la realització d'obres o la gestió de serveis de l'Estat, inclosos els de la Seguretat Social”. Aquest breu marc normatiu aquí mereix diverses consideracions, amb l'objecte de posar en relleu algunes orientacions que, malgrat la seva

flexibilitat, sí s'imposen en relació amb l'objecte dels consorcis.

En primer lloc, amb caràcter general, els consorcis tenen, segons el que s'ha dit, una clara vocació de cooperació o col·laboració (interadministrativa), en la mesura que es creen per donar satisfacció a interessos conjunts o compartits a les entitats consorciades. En aquest sentit i malgrat que la legislació local preveu algunes altres referències que el vinculen molt més explícitament amb l'estricta funció de “*prestació o gestió de serveis locals*”, sembla que l'exclusiu lligam a la prestació de serveis públics és una cosa més pròpia de la configuració originària del consorci local que de la seva funcionalitat actual.

En conseqüència, en els darrers temps i en paral·lel al que ha passat en l'àmbit de les administracions públiques en general, no es pot parlar del consorci local com un ens merament de gestió o prestacional sinó que és també un instrument de relació interadministrativa, tot que òbviamment segueixi present la vinculació entre consorci i serveis. Tanmateix, com veurem, la incidència de la LRSAL en aquest sentit sembla modular clarament aquesta tendència, en la mesura en què es pensa en el consorci local més com una forma de gestió (compartida) de serveis públics (art. 26.2 LBRL).

Per altra banda, els *interessos* comuns que justifiquen la creació del consorci han de ser *públics*. Així serà, òbviamment, quan les entitats consorciades siguin únicament administracions públiques, ja que tal interès és inherent a la seva actuació, però també quan participin entitats privades, ja que la concurrència de l'interès públic és -al costat del seu caràcter no lucratiu- requisit necessari per la intervenció d'aquestes.

Més enllà d'aquesta qüestió, i malgrat la flexibilitat inherent a la definició del consorci amb aquesta funcionalitat cooperativa, de la regulació que acabem d'exposar poden derivar també alguns límits que, tot i genèrics, han de ser respectats per les entitats consorciades en fixar en els seus estatuts els fins i competències del consorci.

Pel que fa a les concretes funcions a desenvolupar pel consorci, aquestes es poden concretar tant en la prestació de serveis públics, com poden ser els serveis audiovisuals – per la qual cosa poden utilitzar qualsevol de les formes legals de gestió –, com en la realització d'obres o d'activitats en general, trobant, per tant, cabuda qualsevol tipus d'objecte que vingui presidit per l'interès públic i comú de totes les entitats que l'integren. Finalment, la referència en plural als “fins” o “finalitats” (en plural) podria servir com a argument –tot i que formal- per advocar per la constitució de consorcis que tinguin per objecte, com ja succeeix en la pràctica, una *pluralitat de funcions*. Tanmateix, això no ha de significar necessàriament negar el *caràcter singular* de la seva “finalitat prototípica”¹²⁹ ni, per descomptat, posar en qüestió la seva naturalesa instrumental o no territorial,

¹²⁹ L'expressió és de NIETO GARRIDO, Eva: *El consorcio administrativo*, Ob. Cit., p. 74 i ss. Respecte al caràcter singular o plural dels fins del consorci, i la seva consegüent delimitació funcional respecte de les mancomunitats de

ja que això no entra necessàriament en contradicció amb l'especialitat que és possible predicar d'aquest tipus d'administracions públiques.

D'altra banda, l'interès ha de ser comú a totes les entitats consorciades. Ara bé, centrant-nos en els consorcis locals, sembla que hi ha d'haver també almenys un *interès de caràcter local*. Interès que, segons els casos, podria no ser sempre el predominant. El més normal serà que el consorci local tingui per objecte serveis o obres pròpiament locals (arts. 57 LBRL, 30.1 TRRL, 37.1 RSCL o, entre la legislació autonòmica, l'art. 78.3 Llei 5/2010, d'11 de juny, d'autonomia local d'Andalusia), però també és possible, com hem vist, que es dediqui a prestar serveis propis de l'Estat o, per analogia, de la comunitat autònoma. Qüestió diferent és si, a més d'un interès local, ha d'existir pròpiament una competència local. I, en altres termes més generals, si les entitats consorciades han de ser titulars de les competències que atribueixin als consorcis. Això últim ve exigit expressament per alguns legisladors autonòmics. Així ho disposa, per exemple, per al conjunt de consorcis subscrits per les administracions públiques catalanes, l'art. 114.c) LRJPCat. En l'àmbit exclusivament local, cal recordar que, per exemple, l'art. 43 Llei 20/2006, de 15 de desembre municipal i de règim local de les Illes Balears, en definir els consorcis locals, que tindran naturalesa d'entitat local, exigeix que aquests es dediquin a realitzar obres, activitats o prestar serveis de “competència de les entitats locals”.

f) Organització i funcionament dels consorcis locals

Un altre dels elements essencials en els consorcis és la seva organització interna. Aspecte en la determinació del qual tradicionalment s'ha atribuït un paper essencial als propis estatuts del consorci, en línia amb el caràcter flexible i autoregulat del règim jurídic d'aquesta institució. A continuació, ens aturem en l'estudi del marc legislatiu vigent del consorci local en relació amb els seus òrgans de govern, la seva organització administrativa i també els aspectes que tenen a veure amb el seu funcionament intern. Per a fer-ho, partirem de la flexibilitat del règim jurídic consorcial en aquesta matèria, tot i que, a la vegada, haurem de fer referència a la incidència que, en aquest punt, ha tingut la LRSAL, en la mesura en què ha introduït importants limitacions en matèria organitzativa i de personal sobre els consorcis, que modulen, precisament, el tan valorat caràcter flexible del consorci.

i) Òrgans de govern dels consorcis locals

L'estructura orgànica del consorci ve determinada pels seus estatuts, com a norma bàsica de l'entitat. Així ho disposa expressament bona part de la legislació en matèria de règim local (art. 110.3 TRRL, 39 RSCL, 271 TRLMRLC, 317.1 ROAS) i d'administracions públiques [art. 119.1 LRJSP i art.

municipis, vegeu les diferents posicions d'aquesta autora i de BARRERO RODRÍGUEZ, María Concepción: “Los conceptos de Mancomunidades y Consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones”, a *Revista andaluza de Administración Pública*, núm. 45, 2002, p. 81-118.

114.b) LRJPCat]. En tot cas, els estatuts han de respectar els límits imposats per la legislació local al respecte. Límits que, també en aquesta ocasió, han estat tradicionalment escassos i es concreten essencialment en garantir la necessària representativitat de les entitats consorciades en el si del consorci (arts. 110.4 TRRL, 317.2 ROAS). Tanmateix, com veurem tot seguit, les reformes introduïdes per la LRSAL han introduït importants obstacles per al compliment d'aquesta igualtat en la representativitat.

Abans d'entrar, però, en l'anàlisi de les novetats introduïdes per la LRSAL convé precisar encara una mica més l'abast de la regulació autonòmica anterior a la reforma.

A diferència de les mancomunitats, la normativa catalana no determina quin tipus d'òrgans han d'existir en els consorcis, si col·legiats o unipersonals, si de tipus assembleari i deliberatiu o executius i actius, etc. La única referència als òrgans del consorci, en l'ordenament català ho és a l' "òrgan decisor superior", respecte del qual s'exigeix que "estigui integrat per representants de tots els membres consorciats" (arts. 317.2 ROAS).

En definitiva, sembla clar que la voluntat del legislador ha estat la de garantir que almenys en l'òrgan plenari (consell d'administració o consell general), hi hagi com a mínim un membre de cadascuna de les entitats consorciades. Garantia que, per una banda, no exclou que, com és habitual, hi pugui haver, en aquest òrgan, més d'un representant d'una mateixa entitat consorciada, ni vol dir que tots els representants hagin de tenir el mateix pes en aquest òrgan.

En efecte, més enllà de garantir l'efectiva representativitat de tots els membres, l'element polític clau serà el de la determinació del pes que ha de tenir cadascun d'ells. En aquest sentit, la normativa catalana, com la majoria de les legislacions autonòmiques, no fixa un criteri específic, sinó que, de manera expressa, remet aquesta qüestió als estatuts, perquè siguin aquests qui, en el seu cas, determinin la proporció amb què estarà representat cadascun dels membres en els òrgans decisoris (art. 317.3 ROAS) . Remissió que és legítima i òbviament comporta el màxim respecte a la potestat d'autoorganització del consorci, però que, a la pràctica, en funció del pes que s'atribueixi a la representació d'unes o altres administracions, pot acabar determinant l'adscripció del consorci i, per tant, la determinació d'un o altre règim jurídic aplicable.

Més enllà d'aquestes referències, no hi ha, doncs, altres previsions expresses en la normativa local sobre quins han de ser els òrgans dels consorcis, sinó que seran els estatuts els que, en exercici de la potestat d'autoorganització dels membres consorciats, decidiran el nombre, la naturalesa i les funcions dels òrgans als quals s'atribueixi el govern i l'administració del consorci. En aquest context d'enorme flexibilitat, ha incidit, però, la LRSAL, que ha vingut a introduir una sèrie d'importants limitacions en la configuració dels òrgans de govern dels consorcis i particularment en la determinació del seu nombre màxim de membres i en l'existència i retribucions del personal directiu.

ii) La incidència de la LRSAL en relació amb els òrgans de govern i el personal directiu dels consorcis locals

La nova disposició addicional 12a. LBRL, aplicable únicament als consorcis locals introdueix una sèrie de limitacions que incideixen sobre el nombre màxim de membres dels òrgans de govern del consorci, així com sobre el nombre de directius que pot tenir i les seves retribucions que els pot assignar.

En ambdós casos, les limitacions parteixen d'un pressupòsit inicial, l'obligació que s'estableix per al Ple de l'entitat local corresponent de classificar les seves entitats instrumentals en tres grups, atenent als següents criteris: volum o xifra de negoci, nombre de treballadors, necessitat o no de finançament públic, volum d'inversió i característiques del sector en què desenvolupa la seva activitat. Aquesta classificació en tres grups serà la que determini els límits, per una banda, al nombre màxim de membres dels òrgans de govern del consorci, i, de l'altra, al nombre de directius d'aquest, incloent la seva retribució. Les dues qüestions dependran de què el consorci estigui integrat en un grup o un altre

D'entrada, la classificació que resulti dels criteris anteriors determina el “nombre màxim de membres del consell d'administració i dels òrgans superiors de govern o administració de les entitats, si escau”. Per als consorcis que s'incloguin en el grup 1, un màxim de 15 membres; per als del grup 2, un màxim de 12, i per als del grup 3, un màxim de 9. En aquest cas, a diferència del que succeeix respecte al personal directiu, la LBRL introdueix un límit precís en la determinació del nombre, fet que genera, com comentarem ara, no pocs problemes. La dificultat principal ve donada per la resposta que es doni a la pregunta què s'ha d'entendre per “consell d'administració” o per “òrgans superiors de govern o administració” del consorci.

Una primera interpretació passaria per considerar que es refereix a l'òrgan plenari del consorci, tenint en compte que hi ha consorcis en els quals l'òrgan plenari s'anomena precisament consell d'administració. Però aquesta lectura presenta el problema, com ha assenyalat ja la doctrina aquí citada, que quan un consorci estigui participat per un nombre d'entitats superior al nombre de membres que la Llei permet que puguin formar part del consell d'administració, segons el grup en què s'enquadri, aquestes entitats, que són membres de ple dret del consorci, es quedarien sense representació en l'òrgan plenari del mateix.

Una segona possibilitat hermenèutica seria entendre que no s'està fent referència a l'òrgan plenari, sinó, si s'escau, a òrgans col·legiats executius o de gestió ordinària del consorci. Com també s'ha apuntat, tot i que aquí el problema seguiria existint, podria considerar-se menys greu l'absència de representants en l'òrgan executiu o de gestió que en l'òrgan plenari, ja que, fins i tot, podria donar-se el cas que aquest òrgan executiu no fos col·legiat (presidència). La virtut d'aquesta interpretació

seria, doncs, que permetria salvar la representació de totes les entitats associades en l'organització del consorci, encara que fos a través de l'òrgan plenari .

En tots dos casos, s'opti per una o altra interpretació, estem davant d'una solució que entra en oberta contradicció amb la regla clarament assentada per la normativa de règim local (autonòmica, però també estatal), a la qual ens hem referit abans, que disposa que els òrgans de decisió del consorci estaran integrats per representants de totes les entitats consorciades, en la proporció que es fixi en els estatuts respectius. Si s'entén derogada aquesta disposició per la nova norma estatal, els estatuts del consorci haurien de fixar ara els criteris que permetin determinar quines entitats de les que integrin el consorci, i en quina proporció, estaran representades en els diferents òrgans de govern d'aquest.

Pel que fa al nombre de directius, la Llei es limita a establir que s'ha de fixar un nombre mínim i màxim per a cada un dels tres grups, incloent la quantia màxima de la retribució total, amb determinació del percentatge màxim del complement de lloc i variable . La LBRL no estableix, però, un límit a la quantia màxima de la retribució total que pugui fixar-se per l'entitat local, sinó que es remet a allò establert anualment a la Llei de pressupostos generals de l'Estat.

Una darrera qüestió a tractar en relació amb aquest tema és la del moment a partir del qual són d'aplicació totes aquestes limitacions. L'apartat 6 de la disposició addicional 12a. LRSAL estableix específicament un termini màxim de tres mesos per a l'adaptació dels estatuts del consorci a aquestes noves previsions, termini que haurà de comptar des de la comunicació de la classificació del consorci en un dels tres grups de referència. La Llei no estableix, però, expressament quin és el termini màxim per procedir a aquesta classificació. En aquest sentit, compartim el criteri doctrinal segons el qual, pel que fa als consorcis, s'hauria d'estar al termini comú establert en la ja comentada DT 6ª LRSAL per a l'adaptació dels estatuts a tota la Llei, evitant així obrir diversos processos de modificació dels mateixos.

2.3 Les comunitats de municipis

La prestació de serveis de comunicació audiovisual pot dur-se a terme a través dels ens que hem analitzat en l'apartat anterior. També es pot produir cooperació a través de diferents fórmules que no impliquen la creació d'una forma personificada, principalment la comunitat de municipis i el conveni, encara que no podem utilitzar aquesta fórmula per gestionar directament el servei, ja que la LCAC obliga a que el servei es presti de forma directa per ens o organismes. Si que poden utilitzar aquesta fórmula per generació de continguts audiovisuals, com és el cas que veurem més endavant (EMUN Ponent). La comunitat de municipis és una figura singular de la normativa catalana de règim local, no gaire utilitzada però que té importants avantatges. En el segon cas, el conveni és la forma tradicional de relació entre diferents ens, i s'ha utilitzat en diferents ocasions per la prestació

de serveis audiovisuals. Finalment, com bona part de l'activitat municipal, hi ha la possibilitat d'utilitzar formes de relació no formalitzades. En el marc d'aquest treball, ateses les limitacions materials i temporals, estudiarem únicament la figura de la comunitat de municipis.

La comunitat de municipis, exclusiva del règim local català i lloada per diferents autors com innovadora en el moment que es va aprovar, no ha aconseguit quallar en el territori. Existeixen a Catalunya un total de 10 comunitats de municipis, un nombre molt reduït en comparació amb les mancomunitats i especialment respecte als consorcis. Cap d'aquestes comunitats presta serveis de comunicació audiovisual actualment, encara que una, fins a la seva transformació en consorci sí que ho va fer, la Comunitat de Municipis Emun-Segrià, que veurem més endavant.

En aquest cas, la pregunta és perquè una fórmula teòricament útil per a la cooperació intermunicipal no ha aconseguit implantar-se en el món local. Intentem donar resposta a aquesta pregunta examinant el règim aplicable a aquesta figura, i veiem el cas concret de la Comunitat de Municipis Emun-Segrià.

a) El règim jurídic de la comunitat de municipis

La comunitat de municipis és una figura singular del ordenament català, ideada en un principi a partir de les comunitats de municipis franceses¹³⁰. Es la única fórmula, de les tres que el TRLMRLC ofereix com opcions de cooperació per a la prestació de serveis, que no té personalitat jurídica pròpia. Veiem a continuació quin és el seu règim regulador a través de l'anàlisi dels seus elements definidors¹³¹.

i) Els subjectes de la comunitat de municipis

Els municipis són els únics subjectes possibles de la comunitat de municipis, tal i com es desprèn de l'art. 123.1 TRLMRLC: "Els municipis, per a gestionar i executar tasques i funcions comunes, poden associar-se amb altres municipis i crear una comunitat de municipis, la qual pot tenir caràcter temporal o bé indefinit." No obstant això, no han de pertànyer necessàriament a la mateixa comarca ni han de tenir continuïtat territorial.

¹³⁰ Les *communautés de communes* franceses són efectivament ens de cooperació intermunicipal per a la prestació de serveis d'interès general, però sí disposen de personalitat jurídica pròpia (*personne morale*), ja que són ens públics (*Etablissements Publics de Coopération Intercommunale*, EPCI). Sobre aquest tema, *vid.* LE SAOUT, Rémy (2000). "L'intercommunalité, un pouvoir inachevé", *Revue Française de Science Politique*, 50(3), 439-461; DOUENCE, Jean-Claude: "Intercommunalité et service public local", *Annuaire des collectivités locales*, 2003, Vol. 23 Num. 1, 2003, pp. 119-141. Algunes obres generals sobre *intercommunalité*: LE SAOUT, Rémy: *Réformer l'intercommunalité*, Rennes: PUR, 2012; BENCHENDIKH, François: *Droit de l'intercommunalité*, Paris: Gualino, 2016; KERROUCHE, Eric: *L'intercommunalité en France*, Paris: L.G.D.J., 2008

¹³¹ Seguint en bona part l'esquema proposat per A. GALÁN a FONT, Tomàs (dir.): *Les tècniques de cooperació intermunicipal i la seva reforma*, Barcelona: Diputació de Barcelona, 2002, pàg. 123 i ss.

ii) *L'objecte de la comunitat de municipis.*

L'art. 123.1 TRLMRLC estableix que l'objecte de les comunitats de municipis serà gestionar i executar tasques i funcions comunes dels municipis membres. S'havia plantejat el dubte sobre si les funcions i tasques comunes incloïa també els serveis públics, concloent que efectivament l'objecte és el propi legislador el que amplia l'objecte de les comunitats de municipis, més que en el cas de les mancomunitats¹³². L'objecte de les comunitats existents (aigua, museu, escola bressol, etc.) confirma aquesta visió.

iii) *Naturalesa de la comunitat de municipis.*

Tot i que l'art. 2 TRLMRLC les classifica com a ens locals de Catalunya –conjuntament amb la província, les entitats municipals descentralitzades i les entitats metropolitanes–, no disposa de personalitat jurídica pròpia, per tant no es crea un ens diferent als membres de la Comunitat¹³³. Tot i aquesta confusió inicial, l'art. 123.2 és clar quan afirma que “Les comunitats de municipis no tenen personalitat jurídica pròpia. No obstant això, els acords que adopten vinculen tots els municipis agrupats i tenen eficàcia davant tercers, com si fossin adoptats per tots i cadascun dels municipis que integren la comunitat. Per tant, tot i no estar personificada, les decisions que es prenen en el si de la comunitat són vinculants per als membres.

iv) *Temporalitat. Procediment de creació i dissolució de la comunitat de municipis.*

L'art. 125 descriu el procediment de creació de les comunitats de municipis:

1. Inicialment, es porta a terme l'expedient de constitució mitjançant un decret d'alcaldia de cadascun dels municipis promotors.
2. La resolució que expressa la voluntat de constituir la comunitat ha d'incloure un projecte de conveni referit als aspectes orgànics i de funcionament i designar, d'entre els membres electes de la corporació, el representant municipal que ha d'integrar el consell de la comunitat.
3. Un cop adoptada la resolució anterior per tots els municipis, l'alcalde del municipi amb més habitants el sotmet a informació pública, juntament amb els documents que integren

¹³² “El tenor literal del precepto plantea la duda de si la expresión “gestionar y ejecutar tareas y funciones comunes” comprende o no la prestación de servicios públicos. Entiendo que sí, que lo que ha querido el legislador con la utilización de esta expresión es ampliar el objeto de las comunidades, que es más amplio que el objeto de las mancomunidades de municipios, que se circunscribe a establecer, gestionar o ejecutar en común obras y servicios determinados de su competencia.” TORRES COBAS, Ferran: “Perversiones y novedades de la cooperación municipal”, *Anuario del Gobierno Local* 2003, 2004, p. 282

¹³³ En aquest sentit, comparteixen el fet de no disposar de personalitat jurídica pròpia, però sí pressupost i organització pròpies- amb la *convenzione* i l'*accordo di programa* italianes. FONT LLOVET, Tomàs; PERDIGÓ, Joan: “Las nuevas fórmulas institucionales para la equidad territorial y la cooperación municipal”, *Anuario del Gobierno Local* 2002, 2003, p. 102

- l'expedient, durant 20 dies hàbils per a l'examen i la presentació d'al·legacions i suggeriments. La resta d'alcaldes també ho han de fer públic en els respectius municipis.
4. Un cop transcorregut el termini d'informació pública i resoltes, si s'escau, les al·legacions presentades pel municipi en què s'hagin presentat, en el si de cada ajuntament i amb el quòrum de la majoria absoluta, s'ha d'adoptar un acord plenari d'aprovació de la constitució de la comunitat de municipis i del conveni que la regula.
 5. L'acord plenari d'aprovació es publica al BOP –per part del municipi amb més habitants-, al tauler d'anuncis de cada ajuntament i al DOGC –només la referència al BOP-.

El conveni de la comunitat, tal i com estableix l'art. 126, ha de contenir el següents aspectes, entre els quals les competències atribuïdes, els òrgans i els recursos que cadascun dels membres aporten¹³⁴. Segons s'estableix a l'art. 123.1, la comunitat de municipis pot tenir caràcter temporal o indefinit.

v) L'organització de la comunitat de municipis.

Els òrgans de la comunitat de municipis són el Consell i el President, i l'art. 128 estableix determinades regles de compliment obligatori:

1. Els òrgans de la comunitat de municipis han d'ésser representatius dels ajuntaments que la constitueixen.
2. Són òrgans necessaris de la comunitat de municipis el president i el consell.
3. El consell és l'òrgan màxim de govern
4. Tots els ajuntaments dels municipis membres han d'estar representats en el Consell
5. El president de la comunitat és designat pel ple del consell, d'entre els alcaldes i les alcaldesses dels municipis que la constitueixen.

Les funcions del president, llevat que el conveni de la comunitat disposi el contrari, són les que la normativa de règim local atribueix a l'alcalde, amb relació a la prestació dels serveis o les funcions convinguts, i les del consell, les que la mateixa normativa atribueix al ple de l'ajuntament (art. 129.1).

El secretari de l'ajuntament on és situat el domicili de la comunitat actua com a secretari del consell, encara que pot delegar les seves funcions en qualsevol altre secretari d'un dels municipis agrupats

¹³⁴ “a) Els municipis que comprèn. b) L'objecte, la denominació i les finalitats de la comunitat. c) El municipi on té el domicili la comunitat i es guarda el llibre d'actes. d) Els drets i els deures dels municipis agrupats. e) La relació de les competències que es confereixen a la comunitat per a exercir les funcions que li corresponen. f) Els òrgans de la comunitat, amb referència al procediment de designació i de cessament, a la composició, a les funcions, i al règim de funcionament i d'adopció d'acords. g) Els recursos financers, les aportacions i els compromisos dels municipis que integren la comunitat. h) El termini de durada i els supòsits i el procediment de dissolució i liquidació de la comunitat. i) Les condicions per a la incorporació de nous membres a la comunitat i per a la separació d'algun dels municipis que la integren.”

(art. 130.1). El secretari assisteix a les sessions amb veu però sense vot i li correspon aixecar les actes, expedir les certificacions dels acords i prestar l'assessorament jurídic (art. 130.2).

vi) Potestats i responsabilitat

Tal i com s'estableix a l'art. 127.1, en el marc del conveni regulador, la comunitat de municipis assumeix totes les competències, les potestats i les funcions que li atribueixen els municipis agrupats. Tanmateix, tots els municipis agrupats responen de forma solidària dels acords adoptats pels òrgans de la comunitat (127.2), en el mateix sentit que el que estableix l'art. 123.2.

vii) Règim econòmic i financer de la comunitat de municipis

S'estableixen – a l'art. 132- diverses regles referents al pressupost i les finances de les comunitats de municipis. La primera és que la comunitat ha de comptar amb una secció pròpia en el pressupost de cadascun dels ajuntaments integrants, la qual és gestionada per la comunitat (art. 132.1). L'autorització i la disposició de la despesa són a càrrec del consell i del president, en funció de la distribució de competències establertes pel conveni de la comunitat (art. 132.2). En tercer lloc, el consell de la comunitat ha de presentar anualment una memòria i un compte de la gestió del servei, sens perjudici del que estableix la legislació de finances locals (art. 132.3). Finalment, l'exercici de la funció interventora, de control financer i d'eficàcia del servei correspon, d'acord amb el que estableix la legislació de finances locals, a l'interventor o interventora de l'ajuntament on és situat el domicili de la comunitat (art. 132.4).

b) Les comunitats de municipis en la prestació de serveis de comunicació audiovisual a Catalunya: el cas d'Emun-Segrià

Com hem avançat anteriorment, existeixen actualment deu comunitats de municipis en funcionament, amb una activitat i unes dimensions desiguals. Tenim constància de que han existit altres quatre comunitats de municipis, ja dissoltes, entre elles la d'Emun-Segrià, dedicada precisament a la prestació comú de serveis de comunicació audiovisual, i que veurem amb més detall. Com es veu en la següent taula, des de la creació de la figura amb la Llei 21/2002, de 5 de juliol, s'han creat de forma contínua noves comunitats, a partir de 2004-2005 fins a la darrera creada l'any 2014, la Comunitat de Municipis del Segrià Sec, dedicada a la promoció turística i econòmica.

Comunitat	Creació	Prov	Municipis
Comunitat de Municipis “Costers del Montseny i Bertí”	2006	B	Figaró-Montmany, Sant Martí de Centelles i Tagamanent , Aiguafreda
Comunitat de Municipis Plana del Galet	2007	B	Cornellà de Llobregat i El Prat de Llobregat
Comunitat Municipis Cruïlles-Monells i Sant Sadurní de l'Heura, Corçà, la Pera i Madremanya	2008	G	Cruïlles, Monells i Sant Sadurní de l'Heura ; Corçà, la Pera i Madremanya
Comunitat de Municipis per a la gestió del Centre del Metge Rural	2005	G	Sant Feliu de Guíxols , Castell-Platja d'Aro i Santa Cristina d'Aro
Comunitat de Municipis de Serveis d'Aigua del Tarragonès	2012	T	Tarragona i la Canonja
Comunitat de Municipis del Voltreganès	2008	B	Sant Hipòlit de Voltregà i Les Masies de Voltregà
Comunitat de Municipis per a la Gestió de la Recepció de la Urb. de La Pleta de Bolvir-Ger	2009	G	Bolvir i Ger
Comunitat de Municipis per la Implantació d'Energies Renovables	2011	BLT	Talavera, Montoliu de Segarra, Ribera d'Ondara, Llorac, les Piles i Pontons
Comunitat de Municipis del Segrià Sec	2014	L	Almatret , Llardecans, Maials, Sarroca de Lleida i Torrebesses
Comunitat de Municipis de l'Arc Metropolità de Barcelona – ARC	2010	B	Mataró, Granollers, Sabadell, Terrassa, Martorell, Vilafranca del Penedès i Vilanova i la Geltrú

Nota: Ja s'han dissolt la Comunitat de Municipis Emun-Segrià, Comunitat de Municipis de Saldes, Vallcebre, Fígols i Cercs, Comunitat de Municipis de la Conca de la Tordera i Comunitat de Municipis "La Llera del Ter".

La flexibilitat i l'amplitud de possibles objectes de la comunitat de municipis afavoreix que la seva casuística sigui molt variada, des d'algunes dedicades a l'urbanisme (La Pleta de Bolvir-Ger, Plana del Galet), a la promoció turística (Segrià Sec), serveis diversos (Voltreganès), escola bressol (Cruïlles-Monells...) o museu (Centre del Metge Rural), entre d'altres. És una situació que també es dona en el cas de les mancomunitats¹³⁵, encara que en aquest cas pràcticament no trobem dos casos iguals.

Ja extingida, la Comunitat de Municipis Emun-Segrià se'ns presenta com l'únic cas en el que l'objecte és la prestació de serveis audiovisuals. El 28 de desembre de 2005 es va crear, amb la signatura del conveni corresponent entre els municipis lleidatans d'Alfarràs, Alguair, Rosselló i Almenar, tots a la comarca del Segrià, i va ser dissolta l'any 2009.

Respecte a l'objecte de la comunitat de municipis, en el propi preàmbul del conveni¹³⁶ s'afirma que els “municipis d'Alfarràs, Alguair, Almenar i Rosselló tenen en comú el fet de disposar d'un servei de radiodifusió d'àmbit local”, i que “Les respectives corporacions son conscients dels avantatges que els comporta el compartir recursos i unir esforços en determinats aspectes de l'organització i funcionament d'aquest servei, per la qual cosa acorden (...)” crear la comunitat de municipis. Per tant, en l'art. 2 del conveni trobem el seu objecte:

“a) Constitueix l'objecte de la Comunitat l'adquisició i gestió en comú dels mitjans personals i materials relacionats amb els serveis de radiodifusió que determini el Consell de la Comunitat.

¹³⁵ VILALTA REIXACH, M.; GRACIA RETORTILLO, R. (coords.): *La gestió mancomunada de serveis públics en l'àmbit supramunicipal a Catalunya*, Barcelona: EAPC, 2016

¹³⁶ *Conveni regulador de la Comunitat de Municipis Emun-Segrià*, de 28/12/2005, BOPL n. 2, 5/1/2006 https://dibaaps.diba.cat/scripts/ftpisa.aspx?fnew%3fcido&bopl/2006/01/20060105/BOPL_20060105_006_006.pdf

- b) La producció i promoció de productes radiofònics per a les emissores dels municipis associats.
- c) Qualsevol acció adreçada a la millora dels continguts i de la qualitat de les programacions o que comporti l'optimització dels recursos existents.”

La seu de la comunitat és rotatòria, cada tres anys, corresponent el primer torn a Rosselló, i la resta en ordre alfabètic, es a dir el següent seria Alfarràs, i posteriorment correspondria a Alguaire i Almenar. Tots quatre municipis poden participar en la gestió de la comunitat, a través dels seus òrgans. Per contra, han de complir amb les obligacions –sobretot aportacions- i els acords presos pel Consell de la comunitat. Tant drets com deures es duen a terme a través del representant del municipi, sense cap comunicació o notificació administrativa¹³⁷.

No hi ha una competència específica atribuïda a la comunitat, sinó que s'especifica que les de contractació de personal o adquisició de bens i serveis les exercirà el municipi que sigui seu de la comunitat en cada moment, sens perjudici de que s'encarregui l'execució dels actes a municipis diferents –s'entén que la resta de membres-. També correspondrà al municipi seu de torn la gestió administrativa de la comunitat, així com les funcions de secretaria. Respecte a la ràdio, s'estableix que “Els municipis membres continuaran essent titulars i responsables de la gestió de les seves emissores, en especial pel que fa a les condicions de la utilització del domini públic radioelèctric.” (art. 6 del conveni).

El Consell és l'òrgan màxim de govern, i adopta tots els acords referents a la gestió del servei. Està format per un representant de cada un dels municipis, designat pel respectiu Ajuntament i renovat cada quatre anys coincidint amb la renovació de les respectives corporacions. El president és designat pel Consell entre els alcaldes dels municipis integrants, qui pot delegar en el representant del seu municipi al Consell. Té les funcions de representació de la comunitat i les que acordi el Consell.

Sobre el règim financer i pressupostari, el conveni estableix que en el darrer trimestre de cada any, el Consell elaborarà una previsió de despeses i ingressos per a l'exercici següent que serà comunicada als municipis membres per a que en la elaboració dels seus pressupostos creïn una secció especial a disposició de la comunitat. El Consell ha d'elaborar també un calendari de tresoreria, establint les dates en les que els municipis han de lliurar fons a favor de la comunitat.

Encara que l'art. 123.1 ofereix l'opció d'una durada indefinida o temporal, el conveni opta per la primera opció, i disposa que “la seva dissolució es produirà per acord dels seus membres o per impossibilitat de complir les seves funcions.” El conveni no estableix un règim d'accés a la comunitat pels nous membres, sinó que “les condicions per a la incorporació de nous membres i per a la seva separació seran fixades pel Consell cas per cas.”

¹³⁷ Segons el darrer paràgraf de l'art. 5, “Els drets i deures s'exerciran habitualment a través del representant del municipi en la Comunitat, sense que es faci necessària cap mena de comunicació o notificació administrativa dels acords.”

c) Figura singular, espècie en extinció?

El Projecte de llei de governs locals de Catalunya¹³⁸ –ja decaigut- proposava la supressió de la figura de la comunitat de municipis. Tal i com afirmava el professor Jesús Burgueño l'any 2014 en referència al projecte de llei “També queden extingides les comunitats de municipis, però crec que no les trobarem a faltar perquè no ens havíem adonat gaire que hi fossin.”¹³⁹ Aquesta afirmació descriu clarament quina és la situació actual d'una fórmula que, en principi, aporta un marc jurídic de cooperació entre municipis flexible, sense la necessitat de crear un ens instrumental.

La pròpia *Llei 21/2002, de 5 de juliol, de setena modificació de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya*, que crea la figura de la comunitat de municipis, afirma que “amb l'objectiu reiterat de dotar de més eines els municipis, sobretot els petits i els mitjans, i per a facilitar-los la gestió i l'execució de tasques comunes, es crea la figura de les comunitats de municipis, enteses com unes agrupacions sense personalitat jurídica, els acords de les quals vinculen tots els municipis agrupats. La Llei estableix un sistema àgil i senzill tant per a la constitució com per al funcionament d'aquestes comunitats, de manera que el fet de crear-les no comporti obstacles innecessaris per a exercir en comú la funció de què es tracti. Així mateix, es mantenen totes les garanties davant tercers en establir que tots i cadascun dels municipis agrupats responen dels acords de la comunitat.” En aquest preàmbul es destaquen els avantatges que la fórmula té per a la gestió de la ràdio, sobretot en municipis petits –encara que d'altres amb més població també l'han fet servir, com Tarragona, el Prat o Cornellà-:

1. No disposar de personalitat jurídica pròpia simplifica extraordinàriament la seva creació o supressió, ja que, al cap i a la fi, es tracta únicament d'un conveni.
2. A nivell de gestió financera i administrativa el sistema és molt simple, en tant que les despeses –i el personal dedicat- estan suportades –per torns- per només un dels membres, fet que la simplifica, ja que només cal crear un apartat en el pressupost del membre que ostenta la seu en cada moment. En cas de fer aportacions extraordinàries, s'haurien de negociar en el si del Consell.
3. El funcionament és col·legiat, amb un vot equivalent, més el vot del President, que encara que no necessàriament ha de ser el del membre que ostenta la seu, seria lògic que ho fos, en tant que està suportant la càrrega financera i administrativa en aquell moment. Aquest funcionament col·legiat també es pot observar en el fet que les decisions del Consell comprometen a tots els membres

¹³⁸ *Projecte de llei de governs locals de Catalunya*, de 31 de juliol de 2013

¹³⁹ BURGUEÑO, Jesús; FORCADELL, Xavier; OLIVERES, Josep: “Conclusions i cloenda de la jornada”, *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núm. 78, desembre 2014, p. 102

El legislador tenia, en el moment de la creació de la comunitat de municipis, “la voluntat decidida, i en aquest sentit ho encomana al Govern, de fomentar la constitució de les mancomunitats i les comunitats de municipis, per a la qual cosa estableix que el Fons de cooperació local de Catalunya reservi un percentatge de la participació dels municipis en els ingressos de la Generalitat, a distribuir entre mancomunitats i comunitats de municipis. Així mateix, estableix que el Pla d’inversions locals de Catalunya ha de prioritzar els projectes presentats per les esmentades agrupacions de municipis.”. Aquest voluntat la trobem actualment en l’articulat del TRLMRLC, que contempla dues disposicions de foment de les comunitats de municipis a través de la priorització en alguns ajuts de la Generalitat. Així, l’art. 188.1 estableix que “El Pla director d’inversions locals de Catalunya s’ha d’elaborar tenint en compte: (...) e) La prioritat dels projectes presentats per les comunitats i les mancomunitats de municipis.”. A més, l’art. 197.2 disposa que “el Fons de cooperació local de Catalunya ha de fomentar la constitució de comunitats i mancomunitats de municipis. A aquest efecte ha de reservar un percentatge de la participació dels municipis en els ingressos de la Generalitat a distribuir entre les comunitats i les mancomunitats constituïdes, en els termes que es determini per reglament.” No sembla que aquesta voluntat manifestada –ni que aquestes mesures- hagin estat exitoses en la creació de noves comunitats de municipis o mancomunitats, com ha succeït en altres fórmules d’incentivació voluntària, com per exemple en el cas de les fusions municipals.

3. L'ELECCIÓ D'UNA FORMULA DE COOPERACIÓ INTERMUNICIPAL EN LA PRESTACIÓ DEL SERVEI AUDIOVISUAL LOCAL: COMPARACIÓ DE LES DIFERENTS MODALITATS

En moltes ocasions, la cooperació entre els diferents municipis per prestar serveis de comunicació audiovisual es converteix en una necessitat, especialment en un context de restricció de la despesa, que suposa que les Administracions locals han de prestar el servei amb eficiència. En altres casos, el destinatari dels continguts sobrepassa l'àmbit local, abastant dos o més municipis, que pot tenir una especial connexió o pertànyer a una unitat socioeconòmicament parlant, fet que justifica que alguns continguts tinguin un caràcter supralocal, sense que necessàriament sigui comarcal.

En aquest treball estudiem especialment dos tipus de servei, el de televisió i el de ràdio, que es presten principalment a través d'ones hertzianes. La regulació de la prestació d'aquests serveis no predetermina –en general- la utilització d'una forma de gestió concreta –més enllà de que hagi de ser per prestació directa- i a través d'un “ens o organisme”, es a dir, amb personalitat jurídica propia, fet que ens porta a la necessitat d'observar, de forma comparada, quines formes de gestió ens ofereix l'ordenament en aquest cas. Ens hem fixat en les tres fórmules, amb personalitat jurídica –consorcis, mancomunitats- o sense –comunitats de municipis-, amb l'objectiu de comparar quins avantatges i limitacions ens ofereix cadascuna d'elles quan volem prestar un servei municipal de comunicació audiovisual. Hi ha també la possibilitat de prestar el servei a través de societats interadministratives o convenis, fórmules que són plenament aplicables a la cooperació però que no hem pogut analitzar en aquest treball ateses les limitacions temporals.

Per tal, abordem alguns aspectes relacionats amb el marc regulatori, la rigidesa del marc normatiu i seva flexibilitat pel que fa a la creació, modificació i supressió. També altres aspectes rellevants, com el govern del servei audiovisual supramunicipal, l'emissió en cadena, la sindicació de continguts, etc.

3.1 Àmbit subjectiu

Un primer element a determinar és identificar quins tipus de membres poden cooperar per prestar un servei. En el nostre cas parlem de cooperació intermunicipal, de forma que necessàriament haurem de buscar fórmules en les que els municipis, i si escau altres ens, poden cooperar entre sí per prestar un servei de comunicació audiovisual. Una limitació la trobem a la LCAC, que en el seu art. 32.2 estableix que la prestació del servei públic de comunicació audiovisual d'àmbit local ha d'ésser duta a terme en forma de gestió directa per:

Municipis

Modalitats associatives d'ens locals establertes per la llei

Consortis integrats per ens locals:

- Municipis (fins i tot els que encara no estan planificats en l'àrea geogràfica on s'hagi de prestar el servei públic audiovisual).
- Ens de la mateixa àrea geogràfica que els representin
- Altres entitats públiques (en la forma i amb les condicions que els municipis membres de ple dret del consorci decideixin, amb una participació no superior al 25%, excepte a la Vall d'Aran, on pot ser superior (DA 4ª LCAC).

Per tant, d'acord amb el marc normatiu actual, la cooperació pot tenir dues possibilitats:

- Pel propi municipi
- Mitjançant una “modalitat associativa” d'ens locals, es a dir, un conjunt de subjectes, el que ens inclou les figures presents al TRLMRLC (mancomunitat, consorci i comunitat de municipis), com d'altres, especialment societats interadministratives o convenis.

Pel que fa a les diferents modalitats associatives, trobem que les mancomunitats tenen una limitació important del seu àmbit subjectiu d'aplicació, ja que només tenen la possibilitat de mancomunar-se els municipis (art. 44.1 LBRL i art. 115. TRLMRLC). En el mateix sentit, els municipis són els únics subjectes possibles de la comunitat de municipis (art. 123.1 TRLMRLC). En canvi, un consorci administratiu pot estar format per administracions públiques de diferent tipus o nivell (estatal, autonòmic o local) i per entitats privades sense ànim de lucre, per a la realització de finalitats d'interès públic concurrent entre elles. La legislació en matèria d'administracions públiques (art. 118.1 LRJSP i 113.2 LRJPCat) preveu la creació de consorcis sense la participació d'entitats locals, encara que veiem que en el cas de la prestació del servei audiovisual, els consorcis que es puguin constituir han de ser necessàriament locals, és a dir, que hi participi almenys una administració local.

Per la seva banda, com veiem, la LCAC permet expressament la gestió del servei de comunicació audiovisual a través del consorci, si bé també limita aquesta forma de gestió únicament als consorcis integrats per ens locals (art. 32.2 LCAC). És important destacar aquest element ja que, tal com preveu l'article 269.1 del TRLMRLC, els consorcis poden definir-se com a entitats públiques de caràcter associatiu que poden ser constituïts pels ens locals no només amb altres administracions públiques per a finalitats d'interès comú sinó també amb entitats privades sense ànim de lucre.

3.2 La personificació dels prestadors del servei

Una primera distinció, ja apuntada és disposar o no de personalitat jurídica. La personificació reconeix a una estructura determinada la capacitat d'obrar o actuar en dret i ser titular de drets i facultats, deures obligacions i responsabilitats¹⁴⁰. Permet per tant l'ens per si sol ser titular de drets i prestar el servei directament. Crear o no un ens per prestar un servei és una decisió fonamental, ja que condiciona el règim que s'haurà d'aplicar en endavant. La LCAC exigeix que els serveis de comunicació audiovisual es prestin a través d'una estructura *diferenciada*, en tant que disposa que "l'ens o l'organisme encarregat de la seva gestió directa ha de definir, elaborar i distribuir, sota la seva responsabilitat, un conjunt de programes, continguts i serveis audiovisuals" (art. 23.2 LCAC)¹⁴¹, que ha de tenir qualsevol de les formes que contempla la normativa sobre règim local.

El règim vigent es va pensar sobretot per la prestació –supralocal- de la televisió (TDT local), encara que en el cas de la ràdio la situació és molt diferent. En aquest cas, el CAC va flexibilitzar l'exigència de crear un "ens o organisme" gestor, acceptant la gestió directa a través d'un òrgan desconcentrat o especialitzat (TRLMRLC, ROAS) com a garantia de l'existència d'una estructura diferenciada. Es tracta d'una solució que afecta a la prestació del servei per un municipi, però en el nostre cas té una efectivitat molt limitada, en tant que quan parlem de cooperació hem d'incloure-hi almenys dos municipis. Atès que la prestació del servei de ràdio és estrictament municipal –si és a través d'ones hertzianes-, la cooperació amb altres municipis ha de ser sobre continguts, però no sobre la gestió del servei de ràdio municipal.

La personificació en alguns casos va més enllà. En el cas de les mancomunitats de municipis, tenen la consideració d'entitats locals (art. 3.2 LBRL i art. 2 TRLMRLC), encara que no tenen naturalesa territorial, com sí tenen reconeguda els municipis. Això limita, per tant, les seves potestats, que es limiten a les que es fixin en els seus estatuts.

Les comunitats de municipis són una modalitat associativa d'ens local, si bé no disposen de personalitat jurídica pròpia, ja que no es crea un ens diferent als membres de la Comunitat. No obstant això, els acords que adopten les comunitats de municipis vinculen tots els municipis agrupats i tenen eficàcia davant tercers, com si fossin adoptats per tots i cadascun dels municipis que integren la comunitat. Encara així, l'art. 33.1 LCAC exclouria la prestació dels serveis de comunicació audiovisual a través d'aquesta fórmula, limitant-se la seva utilització a serveis diferents de la prestació directa del servei de comunicació audiovisual.

¹⁴⁰ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: *Derecho Administrativo: parte general*, Madrid: Tecnos, 2016, p. 236

¹⁴¹ L'expressió "ens o organisme" apareix també a l'art. 33.1 LCAC, a l'art. 33.3 LCAC com "organisme gestor"

3.3 Flexibilitat o rigidesa del marc normatiu

Com hem vist, en la regulació de les fórmules de cooperació en la prestació dels serveis de comunicació audiovisual ens trobem en la confluència del marc regulador del Dret administratiu – especialment la LPAC-, amb el règim local –LBRL, TRLMRLC- i audiovisual –LGCA, LCAC-. Aquest marc *trifàsic* comporta una sèrie de condicionants que ofereixen un marc flexible o restringeixen o limiten la capacitat dels municipis per modular la fórmula escollida al seu context particular.

Una primera limitació afecta al mitjà utilitzat per prestar el servei, en tant que comporta obligacions diferents. Els que es prestin mitjançant ones hertzianes terrestres necessiten disposar d'una llicència prèvia atorgada mitjançant concurs per l'autoritat audiovisual competent (art. 22.3 LGCA), mentre que la prestació del servei de comunicació audiovisual a nivell general només obliga a la comunicació prèvia a l'inici de l'activitat (art. 22.2 LGCA).

A aquesta limitació pel que fa a la forma d'inici de l'activitat hem d'afegir una major densitat regulatòria pel que fa a la prestació de serveis mitjançant ones hertzianes terrestres, si tenim en consideració totes les disposicions contingudes a la LGCA i LCAC referents a la TDT local i la ràdio local.

3.4 Creació, modificació i dissolució dels instruments de cooperació

Un dels elements més determinants a l'hora d'escollir entre una de les fórmules de cooperació en la prestació dels serveis de comunicació audiovisual és la regulació de la creació, modificació i dissolució dels ens, òrgans o estructures creades per fer-la possible. Com veurem a continuació, escollir una o altra forma suposa una sèrie de requeriments de tipus procedimental que poden introduir rigideses en l'estructura creada, bé per la seva posada en funcionament, la seva modificació o la dissolució, si es decideix a eliminar-la o deixar de prestar el servei. En aquest cas, la personalitat jurídica juga un paper important, ja que s'afegeixen les obligacions legals inherents a la creació d'un nou ens.

i) Creació

Un element diferencial obvi el trobem amb el fet de disposar de personalitat jurídica pròpia. Consorcis, mancomunitats i societats interadministratives tenen, pel fet d'estar personificades, una major dificultat de creació. La creació d'una mancomunitat comporta l'elaboració d'uns estatuts, per una assemblea de regidors de tots els municipis promotors de la mancomunitat, un informe de la Diputació provincial i la seva aprovació pel ple municipal (art. 44 LBRL). En canvi, no trobem a la LBRL previsions expressives sobre el procediment de creació, modificació i dissolució de consorcis. A Catalunya, la norma principal ha estat el ROAS, i més recentment la LRJPCat. No obstant això,

en els darrers anys s'han introduït en la legislació condicionants per a la constitució de nous consorcis locals, i una regulació de la separació, dissolució, liquidació i extinció de consorcis (arts. 125 a 127 LRJSP). Per un costat, s'introdueixen condicionants per crear consorcis i celebrar convenis, a la nova redacció de l'art. 57 LBRL:

- Que suposin una millora de l'eficiència de la gestió pública.
- Que serveixin per eliminar duplicitats administratives.
- Que compleixin amb la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

De forma específica per als consorcis (art. 57.3 LBRL):

- Que la cooperació no pugui formalitzar-se mitjançant un conveni.
- Que permeti una assignació més eficient dels recursos econòmics.
- Que no posi en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda de l'entitat local.
- Que no posi en risc la sostenibilitat financera del propi consorci, que no podrà demandar més recursos dels inicialment previstos.

Com veiem, s'introdueixen tota una sèrie de condicionants de tipus econòmic, restrictiu de la creació de nous consorcis, en tant que s'intenta restringir –quan no reduir- el nombre de consorcis, i sobretot introdueix una preferència per la fórmula del conveni, front a la del consorci de forma molt explícita: “La constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio” (art. 57.3 LBRL). No obstant això, com ja hem dit, aquesta exigència es dirigeix únicament als nous consorcis que es constitueixin (no als ja existents), de forma que és una exigència *pro futuro*, que intenta frenar la constitució de nous consorcis, però no seria d'aplicació als que ja existeixen, com els de la TDT local. A aquesta restricció afegim la DA 9ª LBRL, que estableix que els ens locals que tinguin aprovat un pla econòmic-financer o un pla d'ajust no podran, durant la vigència d'aquest pla, “adquirir, constituir o participar en la constitució, directa o indirectament, de nous organismes, entitats, societats, consorcis, fundacions, unitats i demés ens” (ap. 1), el que fa que en aquests casos la limitació afecti a qualsevol tipus d'ens, es a dir, també mancomunitats o qualsevol figura amb personalitat jurídica pròpia. En aquests casos, doncs, l'única alternativa per prestar –inicialment- un servei de comunicació audiovisual seria amb una fórmula no personificada, com el conveni o la comunitat de municipis.

Aquesta limitació és important en el cas de l'audiovisual, ja que com hem vist hi ha diferents referències als consorcis, establint a l'art. 23.1 LCAC el consorci com una de les vies de prestació del servei de comunicació audiovisual. És més, l'art. 32.2 ofereix dues vies, una genèrica (“les modalitats associatives d'ens locals establertes per la llei” i els consorcis locals, el que dona una idea del relleu que el legislador va donar a la figura del consorci en la regulació de l'audiovisual. Les novetats introduïdes l'any 2013 a través de l'LRSAI posen l'espasa de damocles sobre els consorcis existents i dificulta enormement la creació de nous consorcis locals.

ii) Modificació i dissolució

Aquí trobem una situació molt diferent respecte a la fórmula associativa. En primer lloc, en el cas de les mancomunitats, la seva modificació –o dissolució– ha de seguir un procediment similar al de la creació (art. 44.4 LBRL), i per tant, hauríem de modificar els estatuts de l'ens. Tenim també, en el cas dels consorcis, dos elements distorsionadors, com és la necessitat de modificar els estatuts per introduir l'adscripció a un dels ens consorciats, i el seguit de preceptes –especialment a la LRSAL– que busquen la reducció del número de consorci i per tant s'estableix un marc que afavoreix la dissolució dels consorcis existents, i impedeix en gran mesura la creació de nous.

3.5 La delimitació del territori com a limitador dels subjectes a cooperar

Tot ens actua en un territori determinat, també els ens prestadors del servei de comunicació audiovisual. La importància del territori la trobem en diversos preceptes, com la necessitat de regular l'àmbit territorial, en el cas dels estatuts de les mancomunitats (art. 44.2 LBRL). L'objecte d'aquest treball és la cooperació intermunicipal en la prestació dels serveis de comunicació audiovisual, de forma que necessàriament estem parlant de municipis. El marc sectorial, i també el de règim local, imposa certs límits sobre quins municipis poden ser objecte d'aquesta cooperació.

a) Territori limitat: la TDT local

Troblem un cas en el que hi ha una limitació a l'hora de determinar quins són els possibles cooperants, determinant quin és el territori en el qual s'ha de prestar el servei. Efectivament, les demarcacions de la TDT local ens fixen un territori en el que s'ha de donar aquesta col·laboració. Els municipis que formen part d'una demarcació concreta poden participar del consorci que presta el servei de televisió, però no poden escollir cooperar amb un municipi d'una altra demarcació. En aquest cas, l'element delimitador és la demarcació, establerta com a espai dintre del qual s'ha de prestar el servei. Es tracta per tant d'una limitació en la forma de prestació del servei que necessàriament afecta a la llibertat del municipi per escollir un altre municipi amb el que cooperar. Aquest límit per tant només ens afecta en el cas dels consorcis de la TDT, de forma que la resta de fórmules de gestió dels serveis no estarien afectades.

b) La obligació de que els municipis siguin limítrofs

En algunes ocasions, trobem alguna limitació, com en el cas de la televisió local, on trobem que l'art. 22.3 LCAC estableix que “per a la prestació del servei de comunicació televisiva les llicències d'àmbit local poden donar cobertura a un o a diversos municipis limítrofs i, si s'escau, a un àmbit insular complet.”

c) Absència de limitacions

En el cas de les mancomunitats, hem vist que l'art. 115.3 TRLMRLC permet constituir una mancomunitat entre municipis que no siguin limítrofs, sempre i quan, òbviament, la naturalesa del servei a prestar no imposi obligatòriament la continuïtat territorial. Tampoc és necessari que els municipis pertanyin tots a una mateixa província, comarca ni tan sols comunitat autònoma (art. 44.5 LBRL)¹⁴². Una possibilitat que permet l'ordenament, en el cas de les mancomunitats, és que els municipis puguin mancomunar-se, encara que pertanyin a CCAA diferents (art. 44.5). Pel que fa a la fórmula dels consorcis i de la comunitat de municipis, el nostre ordenament tampoc limita la cooperació a fet de tractar-se de municipis limítrofs si no que, des d'un punt de vista general, aquests poden incloure municipis (o altres administracions públiques, en el cas dels consorcis) respecte dels quals no hi hagi continuïtat territorial.

3.6 L'organització del govern del servei de comunicació audiovisual

a) El Reglament d'Organització i Funcionament

L'art. 33 LCAC imposa determinats requisits sobre l'organització del servei públic de televisió d'àmbit local. Un primer requisit és el d'aprovació -pel ple, l'assemblea d'electes o l'òrgan plenari corresponent-, del reglament d'organització i funcionament del servei públic audiovisual local, que ha de garantir la representació de tots els municipis en el cas dels ens de caràcter associatiu. Aquest reglament ha d'establir les missions de servei públic “dirigides a la satisfacció de les necessitats de la comunitat local”, així com la forma organitzativa, a través de la qual s'ha de gestionar el servei de forma directa. El ple, l'assemblea d'electes o l'òrgan plenari han d'aprovar el nomenament -amb 2/3 dels vots- dels responsables, i es contempla el paper d'arbitratge del CAC en cas de conflictes o en l'elecció dels responsables sense els vots suficients. S'ha d'incloure també la participació, en un consell consultiu, dels grups socials i polítics de les entitats sense ànim de lucre més representatius dins el territori corresponent.

L'art. 44.2 LBRL i l'art. 116.2 TRLMRLC estableixen que els estatuts de la mancomunitat regulin els seus òrgans de govern, incloent-hi el número i forma de designació dels representants dels municipis associats. També l'art. 116.3 TRLMRLC imposa que els òrgans de govern de la mancomunitat siguin representatius dels ajuntaments. Els representants han de ser regidors –o alcaldes-, de forma que no poden formar part dels òrgans de govern persones que no formin part de l'ajuntament. La seva designació no ha de ser necessàriament proporcional a la composició del ple, posició que com hem vist han sostingut els tribunals. Ara bé, la pràctica habitual ha estat la de

¹⁴² Com hem vist, amb una excepció, ja que la legislació catalana prohibeix les mancomunitats entre municipis de diferents comarques si la mancomunitat té per finalitat realitzar obres o serveis inclosos en el pla d'acció comarcal (art. 115.4 TRLMRLC).

reflectir en els estatuts una mínima pluralitat o la designació per majoria absoluta del ple.

Pel que fa als consorcis, la seva estructura orgànica ve determinada pels seus estatuts, com a norma bàsica de l'entitat (arts. 110.3 TRRL, 39 RSCL, 271 TRLMRLC, 317.1 ROAS a la normativa de règim local; arts. 119.1 LRJSP i art. 114.b) LRJPCat a la d'administracions públiques), amb límits escassos, essencialment la garantia de la representativitat de les entitats consorciades en el si del consorci (arts. 110.4 TRRL, 317.2 ROAS), així com limitacions pel que fa el número de membres dels òrgans de govern dels consorcis –introduïda per la DA 12ª LBRL-

b) El contracte-programa i les missions de servei públic

El contracte programa és la garantia de l'autonomia “de la gestió directa i quotidiana del servei respecte dels òrgans de govern” (art. 33.3 LCAC), i ha de proveir els fons necessaris per a la prestació del servei, i definir els objectius específics de servei públic que han d'ésser assumits per l'ens o l'organisme gestor.

La regulació audiovisual imposa als prestadors l'establiment d'una sèrie de missions de servei públic, que es concreten en un contracte programa (art. 24.1 LCAC). Aquest contracte programa ha de constituir-se en la garantia de “la participació dels grups socials i polítics més representatius dins el territori corresponent, i també de les entitats sense ànim de lucre del mateix territori, per mitjà de la seva integració en un consell de naturalesa consultiva i assessora, i d'acord amb el que estableixi el reglament d'organització i funcionament.” (art. 33.4 LCAC)

c) Els estatuts com a norma de regulació de la organització i funcionament de l'entitat

En el cas de les mancomunitats, com ja s'ha dit, i com a conseqüència del seu caràcter associatiu, és reconeix una àmplia capacitat per determinar la seva organització i funcionament a través dels seus estatuts, de forma que aquests es configuren com un dels elements més importants del règim jurídic de les mancomunitats, en quan actuen realment com la seva norma institucional bàsica. Tot i la capacitat d'autoorganització que les mancomunitats poden exercir a través dels estatuts, l'art. 44.2 LBRL fixa un contingut mínim: l'àmbit territorial de l'entitat, el seu objecte i competències, els seus òrgans de govern i recursos, el termini de durada i tots aquells altres extrems que resultin necessaris pel seu funcionament. Com hem vist en el segon bloc d'aquest treball, dues normes catalanes també estableixen continguts necessaris en els estatuts de les mancomunitats. En primer lloc, l'art. 116.2 TRLMRLC, entre d'altres qüestions determina que els estatuts d'una mancomunitat han d'especificar l'objecte i les competències, els recursos financers, les aportacions i els compromisos, i els drets i deures dels municipis afectats o els òrgans de govern, i la forma de designació dels representants dels municipis associats. Finalment, el Decret 244/2007, de 6 de novembre, completa la regulació establerta al TRLMRLC i afegeix alguns requisits addicionals, com les normes per a la incorporació –o separació- de nous municipis a la mancomunitat o el

sistema d'elecció i destitució del president i els membres dels òrgans de govern, entre d'altres.

Pel que fa als consorcis, ja hem vist també que els estatuts són la norma reguladora del consorci (art. 115 LRJPCat), i en defineixen el seu règim jurídic. Estableixen les particularitats del règim funcional, orgànic i financer del consorci en relació amb el règim general de les entitats que el constitueixin (arts. 271 TRLMRLC i 316.1 ROAS), de manera que d'alguna forma singularitzen el règim de cadascun dels consorcis en el marc dels ens que el formen. L'art. 114 LRJPCat completa el conjunt de requisits que han de contenir els estatuts d'un consorci, i que no explicitem, remetent-nos al que ja hem explicat en el capítol anterior. Qüestió apart és que, des de l'entrada en vigor de la LRSAL i la LRJSP, l'adscripció s'ha convertit també en un dels continguts mínims necessaris dels estatuts del consorci, amb els problemes que això suposa, com hem vist.

3.7 La determinació de la forma de gestió

a) Prestació directa o indirecta

L'art. 23.1 LCAC defineix el servei públic de comunicació audiovisual com “(...) la prestació de serveis de comunicació audiovisual en règim de gestió directa per part de la Generalitat, dels ens locals de Catalunya o dels consorcis (...)”. Aquesta prestació comporta que “l'ens o l'organisme encarregat de la seva gestió directa ha de definir, elaborar i distribuir, sota la seva responsabilitat, un conjunt de programes, continguts i serveis audiovisuals orientats a la creació de les condicions necessàries per a la plena eficàcia dels drets fonamentals de llibertat d'informació i de lliure expressió, i ha de facilitar la participació dels ciutadans de Catalunya en la vida política, econòmica, cultural i social del país.” (art. 23.2 LCAC). La llei per tant és clara en aquest aspecte, en el sentit que la gestió del servei ha de ser per prestació directa. En el mateix sentit, l'art. 32.2 LCAC disposa que “La prestació del servei públic de comunicació audiovisual d'àmbit local ha d'ésser duta a terme en forma de gestió directa per part dels municipis, les modalitats associatives d'ens locals establertes per la llei i els consorcis integrats per ens locals.”

Com ja hem posat de manifest, les mancomunitats de municipis són entitats locals (art. 2 TRLMRLC), de forma que, per a l'exercici de les seves funcions, poden utilitzar qualsevol de les formes gestores dels serveis públics previstes a l'art. 85 LBRL, tant les formes de gestió directes com les indirectes. La major part de competències que exerceixen les mancomunitats es presten de forma directa, el que no exclou que hi trobem gestió indirecta en alguns casos, a través de les formes contractuals previstes al nostre ordenament jurídic. Aquesta darrera opció, ja ho hem afirmat en el capítol anterior, és qüestionable en tant que la pròpia mancomunitat és un ens instrumental, de forma que és criticable el trasllat de la responsabilitat d'aquesta gestió a un tercer.

Pel que fa als consorcis, segons l'article 314.2 del ROAS els consorcis poden utilitzar també

qualsevol de les formes de gestió previstes al nostre ordenament, tant de caràcter directe com indirecte.

b) Públic i privat en la prestació del servei públic

La darrera modificació de la LCAC, l'any 2012, va introduir una puntualització a la prestació directa del servei, permetent que en la prestació d'aquest servei es compti amb privats, però sense perjudici de la seva gestió directa per part de l'ens públic, “els casos en què sigui necessària la disponibilitat de mitjans materials o professionals diferents dels de l'ens o la societat responsable de la gestió directa del servei” (art. 23.3 LCAC).

En el cas de les mancomunitats, com ja hem dit, res no impedeix la gestió indirecta, encara que ja hem manifestat que no té sentit que un ens instrumental amb unes finalitats concretes traslladi la gestió a un tercer. Per la seva part, el consorci és una persona jurídica de dret públic, i es regeix pel dret públic fins i tot en els consorcis en que participen entitats privades. La caracterització del consorci com *entitat pública* la trobem –en la normativa de règim local- a l'art. 269.1 TRLMRLC i l'art. 312.2 ROAS, i a l'art. 113 LRJPCat. Els consorcis poden comptar amb la participació d'entitats privades, encara que han de ser entitats sense ànim de lucre i perseguir finalitats d'interès públic concurrents amb els de les administracions consorciades.

Conclusions

La prestació de serveis de comunicació audiovisual, tal i com es defineix a la LCAC, restringeix la seva forma d'organització a la gestió directa. En el cas que aquest servei estigui prestat per dos o més municipis, es a dir, en un supòsit de cooperació intermunicipal, les figures aplicables són el consorci i la mancomunitat –a més de la societat interadministrativa-. Trobem altres formes d'organització de la cooperació intermunicipal en matèria de l'audiovisual –per exemple en la producció de continguts- sense personalitat jurídica, com la comunitat de municipis o el conveni, encara que aquestes figures quedarien excloses de la gestió dels serveis de comunicació audiovisual –televisió i ràdio- al no disposar de personalitat jurídica pròpia.

Troblem un marc jurídic de gran densitat regulatòria, amb diverses normes reguladores de l'audiovisual –LGCA, LCAC-, règim local –LBRL, LRSAL, TRLMRLC-, i reguladores de l'organització i funcionament de les administracions públiques –LRJSP, LRJPAC, LRJPCat-. La normativa reguladora restringeix, en el cas de la cooperació intermunicipal, les fórmules que puguin adoptar-se en la prestació dels serveis. Aquesta restricció és especialment intensa respecte a l'instrument que la LCAC prioritza, com és el consorci, i que la normativa de règim local –especialment la LRSAL- ha restringit enormement en els darrers anys. Efectivament, el consorci ha estat el gran protagonista en la prestació del servei de comunicació audiovisual –especialment la TDT local-, i pràcticament no s'ha fet servir la fórmula de la mancomunitat, ni tampoc s'ha fet servir l'utilització d'ens associatius d'ens locals en la prestació del servei de ràdio. Sí en canvi s'han donat casos de cooperació entre municipis, no per la prestació del servei, sinó per col·laborar en matèries relacionades amb els continguts de proximitat.

Atès el context de la prestació de serveis de comunicació audiovisual, creiem que, a nivell general, és convenient flexibilitzar la forma de gestió d'un servei en el que dos o més municipis cooperen en la prestació, però també reforçar les garanties de que el servei es presta amb independència i amb continguts de proximitat. En aquest sentit, s'hauria de posar més èmfasi en la transparència del servei, en el rendiment de comptes, que en limitar les possibilitats de cooperació. En el mateix sentit pel que fa a la participació de privats, que hauria de concretar-se amb més detall a la LCAC, compensant la seva utilització amb un reforçament sobre la transparència i rendiment de comptes respecte a la seva participació.

Seria recomanable eliminar en el text de la LCAC les referències als consorcis, en tant que s'està indicant una preferència per una fórmula concreta. La fórmula del consorci s'ha manifestat però problemàtica. En primer lloc, per tractar-se d'una fórmula personificada i subjecta a rigideses importants. En segon lloc, perquè limita als municipis, que han utilitzat una fórmula que, per les darreres reformes, està sotmesa a una regulació que les aboca a la dissolució. Personificar és una opció, a l'hora de prestar un servei, però és perfectament possible gestionar un servei a través de modalitats de cooperació sense personalitat jurídica pròpia. L'expressió utilitzada per definir el

prestador de serveis de comunicació audiovisual, “ens o organismes” hauria de ser modificada per un altra com “ens o òrgans” o “qualsevol modalitat de cooperació intermunicipal”, que deixaria espai als municipis per, en l’exercici de la seva autonomia, escollir la fórmula més adient en funció del cas concret i de la forma de cooperació que estan duent a terme diversos municipis.

Bibliografia

ALBI CHOLVI, Fernando: *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, Ed. Aguilar, Madrid 1960

ARIÑO ORTIZ, Gaspar: *Concepto de servicio público y bases de su régimen jurídico*, Universidad Complutense, Madrid 1975

BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción: “Artículo 44” a REBOLLO PUIG, Manuel (Dir.): *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2006

BARRERO RODRÍGUEZ, María Concepción: “Los conceptos de Mancomunidades y Consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones”, a *Revista andaluza de Administración Pública*, núm. 45, 2002, p. 81-118

BENCHENDIKH, François: *Droit de l'intercommunalité*, Paris: Gualino, 2016

BONET BAGANT, Montse: “¿Quién teme a la radio local?”, *Quaderns del CAC*, 18, 2004

BURGUEÑO, Jesús; FORCADELL, Xavier; OLIVERES, Josep: “Conclusions i cloenda de la jornada”, *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núm. 78, desembre 2014

BUSTAMANTE RAMÍREZ, E.: “La TDT: barómetro de la política... y de la investigación”, *Sphera publica: revista de ciencias sociales y de la comunicación*, 9, 2009

CANALS AMETLLER, Dolors: “La aplicación de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, a las Administraciones Públicas de Cataluña en el marco de un sistema institucional autonómico, a

DOUENCE, Jean-Claude: “Intercommunalité et service public local”, *Annuaire des collectivités locales*, 2003, Vol. 23 Num. 1, 2003

FONT LLOVET, Tomàs i GALÁN GALÁN, Alfredo (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2010*, IDP-FDGL, Barcelona, 2011, p. 291-316

CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio: “El consorci d'aigües de Tarragona”, a AAVV: *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, vol. II, Civitas, Madrid, 1994

CASTILLO BLANCO, Federico: “Los consorcios de entidades locales: análisis y valoración de la nueva legislación de régimen local”, *Revista de Administración Pública*, núm. 124, 1991

COROMINAS, M.: “La televisió local a Catalunya”, 2009

COROMINAS, Maria; Díez, Mercè; BERGÉS, Laura: “Vint anys de ràdios municipals”, *Quaderns del CAC*, núm. 4, 1999

COSCULLUELA MONTANER, Luis: *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, Ed. Civitas – Thomson Reuters, 23na. Edició, Navarra 2012

DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, Juan Miguel; ARIÑO ORTIZ, Gaspar i MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: *El nuevo servicio público*, Ed. Marcial Pons, Madrid 1997

ESCRIBANO COLLADO, Pedro: “Los estatutos de las mancomunidades y consorcios legales:

- principios informadores y contenido legal (I)”, a *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 238, gener-abril 2002
- FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ, Luis Carlos: “La nueva reforma local en relación a los servicios públicos y el régimen de intervención en las actividades de los ciudadanos”, a QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.): *La reforma del Régimen Local*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2014
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: “La potestad local de autoorganización: contenido y límites” a MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.): *Tratado de Derecho Municipal*, tomo II, 3era. Edició, Madrid 2011
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón: “Del servicio público a la liberalización. Desde 1950 hasta hoy”, a *Revista de Administración Pública*, núm. 150, setembre-desembre 1999
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel: *Las licencias audiovisuales. Evolución. Régimen. Desafíos*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2015
- FONT LLOVET, Tomàs (Dir.): *Les tècniques de cooperació intermunicipal i la seva reforma*, Diputació de Barcelona, sèrie Elements de debat territorial, Barcelona 2012, p. 21-28
- FONT LLOVET, Tomàs (dir.): *Les tècniques de cooperació intermunicipal i la seva reforma*, Barcelona: Diputació de Barcelona, 2002
- FONT LLOVET, Tomàs; PERDIGÓ, Joan: “Las nuevas fórmulas institucionales para la equidad territorial y la cooperación municipal”, *Anuario del Gobierno Local* 2002, 2003
- GALÁN GALÁN, Alfredo: “El sistema de administraciones públicas de Cataluña”, a TORNOS MAS, Joaquín (coord.), *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña*, Iustel: Madrid, 2011, p.135-189
- GALINDO CALDES, Ramón: *Les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2014
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: “La actividad industrial y mercantil de los municipios”, a *Revista de Administración Pública*, núm. 17, maig-agost, 1955
- GARRIDO FALLA, Fernando: “El concepto de servicio público en el Derecho español”, a *Revista de Administración Pública*, núm. 135, setembre-desembre 1994, p. 7-36
- GÓMEZ DÍAZ, Ana Belén: “Las directivas comunitarias sobre "televisión sin fronteras" y su incorporación al ordenamiento jurídico español”, *RVAP*, núm. 57, 2000, pp. 231-260
- GREGORIO MARTÍNEZ, Miguel: “Las entidades locales menores tras la LRSAL” a *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5, 2014
- GUIMERÀ I ORTS, J. À.: “La televisió local a Catalunya: Un model en profunda transformació”, *Quaderns del CAC*, 26, 2006
- JANKOWSKI, N.; PREHN, O.: *Community Media in the Information Age: Perspectives and Prospects*, New Jersey: Hampton Press, 2002
- JORDANA DE POZAS, Luis: “Ensayo de una teoría de fomento en el Derecho Administrativo”, a

Revista de Estudios Políticos, núm. 48, 1949, p. 41-54

JUNQUERA TEMPRANO, J. “Régimen jurídico de la radio y de las televisiones de ámbito autonómico y local, tras la Ley 7/2010: los primeros pasos aplicativos”, a CHINCHILLA MARÍN, M. Carmen; AZPITARTE SÁNCHEZ, Miguel (coords.): *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual*, Cizur Menor: Aranzadi, 2011

KERROUCHE, Eric: *L'intercommunalité en France*, Paris: L.G.D.J., 2008

KONINCKX FRASQUET, Amparo: “De nuevo sobre los consorcios”, a DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. (coord.), *Reforma del régimen local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2014

LE SAOUT, Rémy: *Réformer l'intercommunalité*, Rennes: PUR, 2012

LE SAOUT, Rémy: “L'intercommunalité, un pouvoir inachevé”, *Revue Française de Science Politique*, 50(3), 2000, pp. 439-461

LINDE PANIAGUA, Enrique: “La obligación de los poderes públicos de crear y mantener medios públicos de comunicación audiovisual”, a VIDAL BELTRÁN, José María i BOIX PALOP, Andrés (Coord.): *La nueva regulación del audiovisual: medios, derechos y libertades*, Ed. Thomson Reuters – Aranzadi, Navarra 2013

LINDE PANIAGUA, E., VIDAL BELTRÁN, J. M.; MEDINA GONZÁLEZ, S.: *Derecho audiovisual*, Madrid: Colex, 2013, p. 385

MALARET I GARCÍA, Elisenda: “Servicios públicos, funciones públicas, garantía de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto” a *Revista de Administración Pública*, núm. 145, gener-abril 1998

MARTÍN MATEO, Ramón: *Entes locales complejos. Mancomunidades, agrupaciones, consorcios, comarcas, áreas metropolitanas*, Ed. Trivium, Madrid 1997

MARTÍN REBOLLO, Luis: “De nuevo sobre el servicio público: planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica”, a *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, gener-diciembre 1983, p. 2471-2542.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis: “Sector público local: redimensionamiento y gestión de actividades y servicios públicos” a CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio y NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar (Dir.): *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local*, Ed. La Ley – El Consultor, Madrid 2014

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis: *Los servicios públicos locales*, Ed. Bayer Hnos., Barcelona, 2007

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. Luis: *Los consorcios en el Derecho español: (análisis de su naturaleza jurídica)*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1974

MARTORI MUNTSANT, A.: “Televisión pública y era digital: las emisoras de proximidad en Cataluña como caso paradigmático en su adaptación a Internet”, *Obra digital: revista de comunicación*, 7, 2014

- MARZAL, J.; MURCIANO, M.: *El desarrollo de la televisión digital en España*, A Coruña: Netbiblo, 2007
- MEDINA GUERRERO, Manuel: *La reforma del régimen local*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014
- MIR BAGÓ, Josep: *Manual de Govern Local*, Barcelona: FMC, 2000
- MONTOYA MARTÍN, Encarnación: *Los medios propios o Servicios técnicos en la Ley de contratos del sector público. Su incidencia en la gestión de los Servicios públicos locales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid 2009, p. 140-177
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio: “Las competencias de las entidades locales”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.): *La reforma del régimen local*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2014, p. 73-105
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio: “Mancomunidades y asociaciones de municipios”, a MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.): *Tratado de Derecho Municipal*, tomo II, Ed. Iustel, 3era. Edición, Madrid 2011
- MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Servicio público y mercado. I. Los fundamentos*, Ed. Civitas, Madrid 1998
- NIETO GARRIDO, Eva: “La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local y los consorcios administrativos”, en CARRILLO DONAIRE, J.A. y NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (coord.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, Madrid, La Ley-Grupo Wolters Kluwer, 2014, p. 349-383
- NIETO GARRIDO, Eva: “La reforma de las entidades instrumentales por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, a *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 165, 2014
- NIETO GARRIDO, Eva: *El consorcio administrativo*, Ed. Cedecs, Madrid, 1997
- ORRIOLS SALLÉS, M.Àngels: “Los consorcios legales previstos en la Carta Municipal de Barcelona”, a FONT LLOVET, Tomàs i JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (coords.): *La “Carta Municipal” de Barcelona: diez estudios*, Fundació Carles Pi i Sunyer d’estudis autonòmics i locals – Marcial Pons, 2007, Madrid-Barcelona
- PAREJO ALFONSO, Luciano: “La potestad de autoorganización de la Administración Local”, a *Documentación Administrativa*, núm. 228, octubre-diciembre 1991
- PASCUAL GARCÍA, José: *Las encomiendas de gestión a la luz de la Ley de Contratos del Sector Público*, BOE, Madrid, 2010
- PRADO, E.; MORAGAS, M.: “La televisió local a Catalunya. De les experiències comunitàries a les estratègies de proximitat”, *Quaderns del CAC*, Núm. Extra., 2002
- REBOLLO PUIG, Manuel: “Artículo 4”, a REBOLLO PUIG, Manuel (Dir.): *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, tomo I, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2007
- RIBÉS ALEGRÍA, M.: “El origen de la Televisión Digital Terrestre en España: quiero televisión”,

Sphera publica: revista de ciencias sociales y de la comunicación, (9), 2009, pp. 79-93;

RIVERO YSERN, José Luis: “Los consorcios locales. Evolución histórica”, a ESCRIBANO COLLADO, Pedro (coord.), *Jornadas de estudios sobre consorcios locales: temas de administración local*, Ed. Adhara, Sevilla, 1995

ROCAMORA MANTECA, Joaquín “Los consorcios como fórmula jurídica eficiente en la gestión de servicios e inversiones públicas locales”, a PORTILLO NAVARRO, María José i MERINO ESTRADA, Valentín (coords.), *Crisis económica i entidades locales*, Lex Nova, Valladolid, 2012

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel: *Las Asociaciones de entidades locales en España*, Ministerio de las Administraciones Públicas y Ministerio de la Presidencia, Madrid 2002.

SABÉS TURMO, F.: “El fracaso de las plataformas de televisión digital terrestre en España, Gran Bretaña y Portugal: la indefición del sector en el país luso”, *Zer: Revista de estudios de comunicación = Komunikazio ikasketen aldizkaria*, (21), 2006, pp. 35-74

SALANOVA ALCALDE, Ramón: *Mancomunidades de municipios y autonomía municipal*, Diputación General de Aragón, Zona. Edició, Zaragoza 1993

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: *Derecho Administrativo: parte general*, Madrid: Tecnos, 2016

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Principios de Derecho Administrativo General*, vol. II, Ed. Iustel, Madrid 2004, p. 304-305

SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel: *Hacia un servicio público europeo. El nuevo derecho de los servicios públicos*, Ed. Comares, Granada 2003

SOSA WAGNER, Francisco: *La gestión de los servicios públicos locales*, Ed. Thomson – Civitas, 7ena. Edició, Navarra 2008

SOTO SANFIEL, M. T.; RIBES GUÀRDIA, F. X.: “Del impulso a la inercia. Evolución de la TDT en España”, *Telos*, (57), 2003

TORRES COBAS, Ferran: “Perversiones y novedades de la cooperación municipal”, *Anuario del Gobierno Local* 2003, 2004

TORNOS MAS, Joaquín: “Els consorcis legals de Barcelona en el marc dels governs locals”, a AAVV, *Els consorcis de la Carta Municipal de Barcelona*, Ajuntament de Barcelona – Generalitat de Catalunya - Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, 2011

TOSCANO GIL, Francisco: “El consorcio administrativo en la encrucijada”, *Revista de estudios de la Administración local y autonómica*, núm. 3, 2015

TOSCANO GIL, Francisco: “Las competencias municipales”, en CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio y NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar: *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local*, La Ley Actualidad – El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid 2014, p. 89-117

TOSCANO GIL, Francisco: *Los consorcios metropolitanos*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011

VELASCO CABALLERO, Francisco: “Régimen local y Estatutos de Autonomía tras la STC 31/2010

sobre el Estatuto catalán”, a COSCULLUELA MONTANER, Luis i CARBONELL PORRAS, Eloísa (Dirs.): *Reforma Estatutaria y Régimen Local*, Ed. Civitas – Thomson Reuters, Navarra 2011

VIDAL BERTRÁN, José María i BOIX PALOP, Andrés: “El marco constitucional y regulatorio de los medios de comunicación en España”, a VIDAL BERTRÁN, José María i BOIX PALOP, Andrés (Coord.): *La nueva regulación del audiovisual: medios, derechos y libertades*, Ed. Thomson Reuters – Aranzadi, Navarra 2013

VILALTA REIXACH, Marc: “Los llamados contratos de autoprovisión o in house providing”, a YZQUIERDO TOLSADA, Mariano (Dir.): *Contratos civiles, mercantiles, públicos, laborales e internacionales, con sus implicaciones tributarias*, Ed. Thompson Reuters – Aranzadi, Navarra 2014, volum XIV (Contratos públicos), p. 941-992

VILALTA REIXACH, Marc: “Nuevas formas de cooperación territorial: las organizaciones asociativas de entes locales”, a *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 300-301, enero-agosto 2006, p. 301-312.

VILALTA REIXACH, Marc i GRACIA RETORTILLO, Ricard (Dir.): *La gestió mancomunada de serveis públics en l'àmbit municipal a Catalunya*, Barcelona: EAPC, 2016

VILLAR PALASÍ, José Luis: “La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo”, a *Revista de Administración Pública*, núm. 3, setembre-deseembre 1950