
Procesos de extinción, separación y reestructuración de las personificaciones instrumentales locales en un contexto de crisis económica. Especial referencia al caso de Cataluña

José Luis Martínez-Alonso Camps

Profesor asociado de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de Barcelona, y director de los Servicios de Secretaría de la Diputación de Barcelona

1. Introducción

- 1.1. Objeto
- 1.2. El fenómeno de las personificaciones instrumentales locales (PIL) y sus dimensiones
- 1.3. Tipología de PIL
- 1.4. El subsistema local: aproximación cuantitativa
 - 1.4.1. Criterios de organización y estructuración
 - 1.4.2. Dimensiones cuantitativas de las PIL en España
 - 1.4.3. Dimensiones cuantitativas de las PIL en Cataluña
 - 1.4.4. Dimensiones cuantitativas de las PIL en el resto de comunidades autónomas
- 1.5. Aspectos cualitativos del fenómeno de las personificaciones instrumentales locales y su problemática
- 1.6. Complejidad de los procesos decisionales derivados de la extinción, separación y reestructuración de las PIL
- 1.7. El contexto de la crisis económica y sus efectos en las personificaciones instrumentales públicas

2. Procesos de extinción en los casos de descentralización funcional

- 2.1. Dimensión jurídico-administrativa
 - 2.1.1. Organismos autónomos y entidades públicas empresariales
 - 2.1.2. Sociedades mercantiles locales
- 2.2. Dimensión político-institucional
- 2.3. Otras referencias a la legislación autonómica

3. Procesos de extinción en los casos de descentralización cooperativa

- 3.1. Dimensión jurídico-administrativa
 - 3.1.1. Consorcios
 - 3.1.1.1. Previsiones específicas del ROAS: la contradicción entre el procedimiento trifásico y la ratificación de las entidades consorciadas
 - 3.1.1.2. Actuaciones preparatorias para la disolución: la propuesta de liquidación
 - 3.1.1.3. Procedimiento a seguir para la disolución del consorcio

- 3.1.2. Mancomunidades
- 3.1.3. Sociedades mercantiles locales plurales
- 3.2. Dimensión político-institucional
 - 3.2.1. Escenarios
 - 3.2.2. Aspectos relevantes de los procesos decisionales
- 3.3. Otras referencias a la legislación autonómica
- 4. Procesos de separación en los casos de descentralización cooperativa**
 - 4.1. Dimensión jurídico-administrativa
 - 4.1.1. Consorcios
 - 4.1.2. Mancomunidades
 - 4.1.3. Sociedades mercantiles locales plurales
 - 4.2. Dimensión político-institucional
 - 4.2.1. Escenarios
 - 4.2.2. Aspectos relevantes de los procesos decisionales
 - 4.3. Otras referencias a la legislación autonómica
- 5. Procesos de reestructuración de las PIL**
 - 5.1. Procesos de reestructuración que comportan extinción en los casos de descentralización funcional
 - 5.2. Procesos de reestructuración que conllevan disolución en los casos de descentralización cooperativa
 - 5.3. Otros procesos de reestructuración
- 6. Referencia a la legislación sobre modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles locales**
 - 6.1. Legislación mercantil
 - 6.2. Transformación de sociedades mercantiles locales
 - 6.3. Fusión de sociedades mercantiles locales (SML)
 - 6.3.1. Regulación y aspectos relevantes
 - 6.3.2. Tipos de fusión aplicables a las SML
 - 6.4. Escisión de SML
 - 6.5. Cesión global de activo y pasivo en las SML
 - 6.6. Disolución y liquidación de SML
- 7. Epílogo**
- 8. Bibliografía**

Resumen

El objeto de este trabajo lo constituyen los procesos de extinción y reestructuración de las personificaciones instrumentales locales (PIL), en sus modalidades de descentralización funcional (organismos autónomos, entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles locales-SML) y descentralización cooperativa (mancomunidades, consorcios y SML participadas por dos o más entidades locales), en la cual también se incluyen procesos de separación de alguno de sus miembros.

El análisis se aborda desde las perspectivas jurídico-administrativa y político-institucional, y comprende tanto la dimensión cualitativa como la cuantitativa, con referencias a las

legislaciones básica y de las diferentes comunidades autónomas y al número actualizado de sus PIL. El trabajo se enmarca en el contexto de la crisis económica, uno de cuyos efectos está siendo la adopción de medidas dirigidas a la reducción de los sectores públicos estatal y autonómicos, tendencia que se confirma para el subsistema local en Cataluña, como lo demuestra el estudio empírico desarrollado.

Palabras clave: *sector público; Administración institucional; personificaciones instrumentales; crisis económica; reestructuración administrativa; organizaciones y empresas públicas; Gobiernos y Administraciones locales.*

Abstract

The object of this research are the extinction and restructuring process of instrumental local personifications (PIL), in two modalities: functional decentralization (autonomous agencies, corporate public entities and local corporations) and cooperative decentralization (associations, consortia, and local corporations participated by two or more local authorities), which also include the separation processes of some of their members. The analysis is addressed from a legal-administrative and political-institutional perspective; including both the qualitative and quantitative dimension, with references to basic laws, to the different Autonomous Communities and its updated number of PIL. It also discusses the adoption of measures to reduce state and regional public services as one of the effects of the economic crisis and, through an empirical study shows, how this trend is confirmed in local subsystem of Catalonia.

Keywords: public sector; institutional Administration; instrumental personifications; economic crisis; administrative restructuring; organizations and public companies; governments and local administrations.

1. Introducción

1.1. Objeto

El objeto del capítulo lo constituyen las personificaciones instrumentales locales (por acrónimo, PIL), esto es, aquellas entidades públicas constituidas por un ente territorial local (municipio, provincia, isla o comarca, en su caso) o por el acuerdo fruto del consenso entre entidades con este carácter. Hablamos, pues, de las figuras de los organismos autónomos (OA), entidades públicas empresariales (EPE) y sociedades mercantiles locales (SML), en el primer caso, y de las mancomunidades, consorcios y sociedades mercantiles plurales, esto es, las participadas por diversas Administraciones locales (SMLP), en el segundo.¹ Constituyen todas ellas modali-

1. Serían susceptibles de incluir en el fenómeno de las PIL las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, con denominaciones diversas (entidades locales menores, entidades municipales descentralizadas/EMD, pedanías u otras) y previstas en la Ley 7/1985, de 2.4, reguladora de las

dades de entes derivados, de régimen público unos (OA, mancomunidades y consorcios), privado otros (la SML dependiente de una Administración local y la participada por dos o más entidades de este carácter), e incluso de régimen mixto, público-privado (el caso de la EPE).

En el capítulo se efectúa una reflexión introspectiva, esto es, sobre la realidad de las propias organizaciones públicas y las modalidades de las PIL, lo que no debería hacernos perder de vista el objetivo final de las mismas: las actividades y los servicios públicos locales y sus destinatarios y usuarios, es decir, la ciudadanía. En no pocas ocasiones, sin embargo, los problemas organizativos de las personificaciones instrumentales vienen a añadirse a los de la prestación de los servicios y actividades locales. A veces, incluso, son los factores y elementos propios de la organización (personal, procedimiento u otros) los que pasan a ocupar el primer plano de la agenda política, postergando los aspectos propios de la actividad o servicio público para cuya prestación se constituyó la personificación instrumental. Es este un riesgo que debería ser valorado por los responsables de los Gobiernos locales a la hora de encarar tanto la creación de una PIL, como las dinámicas de los procesos que desarrollan.

1.2. El fenómeno de las personificaciones instrumentales locales (PIL) y sus dimensiones

El fenómeno de las PIL puede ser analizado a partir de la diferenciación de dos dimensiones: la cuantitativa, que centra su objeto en determinar el número de personificaciones existentes y clasificarlas (por criterios de localización territorial, ámbito de actividades u otros); y la dimensión cualitativa, en la que el análisis persigue describir y caracterizar el fenómeno y, en sus perfiles más críticos –aunque también más prospectivos–, revelar los problemas y las dificultades de funcionamiento de las PIL.

A su vez, ese análisis puede abordarse desde varias perspectivas académicas, y en este sentido la opinión que mantengo es la de la complementariedad de las

bases del régimen local, en adelante, LBRL, artículos 3.2.a) y 45. Su vinculación al municipio y los servicios que se prestan en la entidad refuerzan su carácter instrumental, aunque el requisito de que su institución y extinción requieran acuerdo del Gobierno autonómico relativiza un tanto el protagonismo municipal, por lo que no las incluiré en este estudio.

También dejaré fuera del fenómeno de las PIL las áreas o entidades metropolitanas atendido el hecho de que son creadas mediante Ley autonómica (LBRL, artículo 42), así como las fundaciones, por cuanto la extrema flexibilidad de su regulación no autoriza su adscripción, con carácter general, a esa relación de instrumentalidad al servicio de los entes territoriales locales, como mínimo hasta tanto no se produzca su recepción en la legislación básica de régimen local.

aproximaciones jurídica y politológica, esta, principalmente, en sus vertientes referidas a la Ciencia de la Administración y a la Gestión Pública, y con la convicción del “valor de un proceso continuado de ajuste de las distintas aportaciones científicas”.²

En el presente trabajo analizaré aspectos tanto de la dimensión cuantitativa como de la cualitativa, y concretamente dos de los ámbitos problemáticos de las PIL: su elevado número y la complejidad que se genera por el proceso de interrelación entre organizaciones públicas que toda personificación conlleva. Ese énfasis en los problemas y las incidencias de las PIL no obedece a un afán crítico deliberado, sino que se justifica al considerar que constituye el estado previo para detectar las disfunciones, describir el fenómeno y formular propuestas de mejora.³

1.3. Tipología de PIL

En tanto que se les otorga personalidad jurídica, las PIL suponen la aplicación de la figura de la descentralización, en cuya virtud se transfieren competencias de las Administraciones matriz a esas personificaciones instrumentales que crean. A los efectos de diferenciar la tipología de PIL, retomo una clasificación que ya he utilizado y que distingue entre descentralización funcional y descentralización cooperativa.⁴ En la primera, se incluyen los casos del organismo autónomo, entidad pública empresarial y sociedad mercantil local, y la transferencia de competencias desde la matriz obedece estrictamente a criterios jurídico-administrativos y normalmente técnicos, propios del sector en el que desarrolla su actividad (así, por ejemplo la cultura o las actividades deportivas).

Con la denominación de descentralización cooperativa se quiere identificar el supuesto de descentralización que incorpora las mancomunidades, los consorcios y las sociedades mercantiles locales participadas por entes locales (SMLP). En estos casos es cierto que hay una razón jurídico-administrativa que justifica la creación de la nueva persona jurídica, razón que en muchos casos obedece a criterios tanto funcionales (el servicio que quiere prestarse) como territoriales (allí donde se localizan los usuarios). Sucede, sin embargo, que encasillar los consorcios dentro de límites estrictamente técnico-administrativos comporta desconocer parte de su

2. CAPO GIOL (1990: 65).

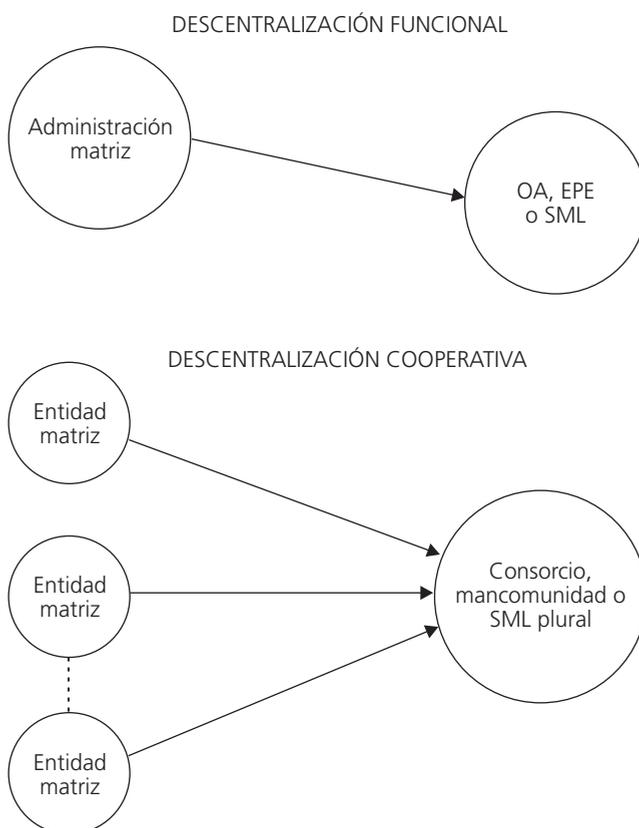
3. Sobre los antecedentes y demás aspectos de las PIL me remito a los trabajos publicados: MARTÍNEZ-ALONSO (1998, 2004, 2007 y 2009), MARTÍNEZ-ALONSO e YSA (2003 y 2003b) y MARTÍNEZ-ALONSO y PANO (2006), y respecto de los cuales este capítulo constituye una actualización.

4. En MARTÍNEZ-ALONSO e YSA (2003b: 66 y 67).

realidad. Efectivamente, hay un germen político en el hecho de que ayuntamientos, diputaciones y consejos comarcales decidan asociarse y constituirlos; y este mismo ingrediente lo encontramos tanto en su manifestación bajo las formas jurídico-privadas de las SMLP, como en las mancomunidades que crean dos o más municipios. Ya se admita directamente esta proposición, ya se acepte como resultado del consenso y de la acción cooperativa permanente de los entes territoriales locales dotados de autonomía, no hay duda de que nos encontramos ante una categoría intermedia (político-administrativa), un *tertium genus*.

Una representación de las modalidades de descentralización funcional y descentralización cooperativa es la que muestra la figura 1.

Figura 1. Personificaciones instrumentales locales (PIL)



Fuente: Elaboración propia.

1.4. El subsistema local: aproximación cuantitativa

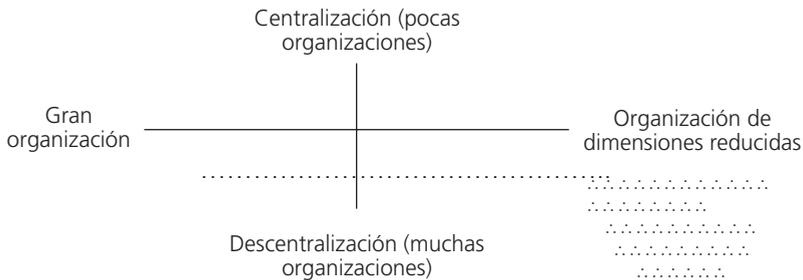
1.4.1. Criterios de organización y estructuración

Con el objeto de caracterizar el subsistema local se proponen dos criterios de organización y estructuración del conjunto de entidades que lo integran. El primer criterio atiende a su número, de suerte que hablaremos de centralización si su número es reducido, y de descentralización en caso contrario. El segundo se refiere a las dimensiones de estas entidades, y distingue un *continuum* que va de las grandes organizaciones a las organizaciones de dimensiones reducidas.

Es sobradamente conocida la realidad del minifundismo municipal español, que también se proyecta en Cataluña. Pues bien, esa característica se reproduce en el caso de las personificaciones instrumentales, ya hablemos de cifras a nivel estatal, ya lo hagamos en relación con Cataluña.

La representación de la estructuración de ese subsistema local en España y Cataluña, con muchas organizaciones y mayoritariamente pequeñas, sería la siguiente:

Figura 2. Organización y estructuración del subsistema local en España y Cataluña



Fuente: Elaboración propia.

1.4.2. Dimensiones cuantitativas de las PIL en España

De acuerdo con los datos publicados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en la Base de Datos General de Entidades Locales,⁵ el volumen de personificaciones instrumentales locales seguía la siguiente distribución cuantitativa:

5. Véase: <https://serviciostelematicos.sgcjal.minhap.gob.es/BDGEL.aspx/>; consulta efectuada el 26.2.2012.

Tabla 1. Personificaciones instrumentales locales en España (febrero 2012)

OA	EPE	SML	Mancomunidades	Consortios	Total
1.542	50	1.580	1.011	1.028	5.211

Vale la pena destacar que si a esa cifra añadimos las de municipios (8.116), diputaciones, consejos y cabildos insulares (52), comarcas (81), áreas metropolitanas (3), entes de ámbito inferior al municipio/EMD (3.724) y agrupaciones de municipios (78), ello nos da como resultado que el número de entes locales agregados es de 17.265, cifra a todas luces elevadísima.

La consulta de los trabajos citados y las series ya consolidadas en la Base de Datos General de Entes Locales acredita que la tendencia al incremento del número de PIL ha sido la imperante. Sin embargo, un factor pudiera dar lugar a un punto de inflexión en esa tendencia. Me refiero naturalmente a la crisis económica que nos afecta, de modo más manifiesto a partir de mayo de 2010, y que ha obligado a todas las Administraciones Públicas a llevar a cabo procesos drásticos de reducción del gasto. Sobre su incidencia en las PIL me detendré también en este trabajo.

1.4.3. Dimensiones cuantitativas de las PIL en Cataluña

Sobre la base de los estudios realizados podemos ofrecer los siguientes datos:⁶

Tabla 2. Personificaciones instrumentales locales en Cataluña (febrero 2012)

Modalidad	1998	2000	2007	2012	Variación total (%)
OA.	607	592	458	408	-199 (∇ 32,8%)
EPE.	-	-	11	28	+28 (Δ 100%)
SML.	192	164	247	342	+150 (Δ 78,1%)
Mancomunidades.	88	85	66	81	-7 (∇ 7,95%)
Consortios.	67	141	246	290	+223 (Δ 332,8%)
Total.	954	982	1.028	1.149	+195 (Δ 20,44%)

6. Fuente: MARTÍNEZ-ALONSO (1998: 330 y 2009: 181), MARTÍNEZ-ALONSO e YSA (2003: 127-156) y MARTÍNEZ-ALONSO y PANO (2006: 159-161); para los datos de 2012, <https://serviciostelematicos.sgcail.minhap.gob.es/BDGEL/aspix/>; consulta efectuada el 26.2.2012.

La conclusión sobre lo elevado de tales magnitudes adquiere mayor realce si se contextualizan en el conjunto del subsistema local de Cataluña: 947 municipios, 41 comarcas, 4 provincias, 59 EMD y 1 entidad metropolitana que, sumadas a las 1.149 PIL, dan un total de nada menos que ¡2.201 actores públicos locales!

1.4.4. Dimensiones cuantitativas de las PIL en el resto de comunidades autónomas

Tabla 3. Personificaciones instrumentales locales en el resto de comunidades autónomas (febrero 2012)⁷

CA	OA	EPE	SML	Mancomunidades	Consortios	TOTAL
ANDALUCÍA	316	3	427	86	257	1.089
ARAGÓN.....	64	1	85	53	27	230
ASTURIAS.....	25	0	17	17	15	74
ILLES BALEARS	46	3	29	6	109	193
CANARIAS	64	4	108	18	23	217
CANTABRIA.....	8	0	10	19	6	43
CASTILLA Y LEÓN	48	1	49	236	55	389
CASTILLA-LA MANCHA ...	63	0	42	132	32	269
EXTREMADURA	65	0	26	70	28	189
GALICIA	45	0	19	41	27	132
MADRID	45	1	77	47	39	209
MURCIA	21	0	33	8	21	83
NAVARRA.....	78	0	10	67	9	164
PAÍS VASCO.....	124	5	178	37	29	373
RIOJA	0	0	2	31	2	35
C. VALENCIANA	109	4	112	62	59	346
Ceuta	8	0	11	0	0	19
Melilla.....	5	0	3	0	0	8
TOTAL	1.134	22	1.238	930	738	4.062

7. Véase <https://serviciostematicos.sgcal.minhap.gob.es/BDGEL.aspx/>; consulta efectuada el 26.2.2012.

1.5. Aspectos cualitativos del fenómeno de las personificaciones instrumentales locales y su problemática

El inventario de temas problemáticos en relación con las PIL es ciertamente amplio:

- a) La imposibilidad de los Gobiernos locales del recurso a la ley *ad hoc*, al cual acuden los Gobiernos central y autonómicos para regular las especialidades o habilitar las excepciones que permiten configuraciones específicas de sus personificaciones instrumentales. Este recurso se instrumenta a través de proyectos de leyes específicas o mediante previsiones incorporadas a las de acompañamiento de los presupuestos, que tras su aprobación como tales por los Gobiernos son remitidos a las Cortes Generales o al Parlamento autonómico correspondiente, donde son finalmente aprobados, ya como leyes, por las mayorías que respectivamente les respaldan.
- b) La subordinación de las PIL a la configuración legal básica (LBRL) y a la legislación autonómica, cuyo desarrollo reglamentario acaba limitando seriamente la potestad de autoorganización de las entidades territoriales locales.
- c) El hecho de que la creación de las PIL supone una decisión organizativa costosa toda vez que compromete recursos para el futuro, y los detrae de las Administraciones matriz, lo que comporta en numerosos casos duplicidad de estructuras y la renuncia a aprovechar las ventajas de las organizaciones ya constituidas (división del trabajo, especialización y profesionalización, economías de escala y optimización de recursos, entre las más significativas).
- d) Las dificultades de estas personificaciones para hacer frente a los requerimientos derivados de la complejidad de la contratación de bienes y servicios, la gestión de sus recursos humanos y de la logística, consecuencia todo ello de la limitada capacidad de las PIL inherente a su atomización.
- e) El hecho de que pese a que son creadas como una opción de simplificación, al tratarse de entidades públicas, su funcionamiento está sometido a reglas formales y adolece de la rigidez y complejidad normativa en términos análogos a los de las Administraciones matriz.

Siendo todos ellos interesantes, especial complejidad reviste la temática relativa a los procesos decisionales que se producen en las PIL. Habiendo ya tratado los referidos a su constitución y funcionamiento,⁸ en este capítulo abordaré con más

8. Así, en MARTÍNEZ-ALONSO (2009).

detalle los procesos de extinción, separación y reestructuración de esas personificaciones. El universo de estudio se centra en las PIL de Cataluña, y ello sin perjuicio de ofrecer referencias y elementos de contraste de otras comunidades autónomas y de la contextualización del fenómeno en la España actual.

En cualquier caso sí que debe anticiparse que, en el plano normativo, la regulación es significativamente completa y precisa en relación con los procesos de creación de las personificaciones instrumentales. En cambio, en los de extinción, separación y reestructuración, que como es lógico imaginar resultarán más complejos y problemáticos, esa regulación es normalmente escasa, lo cual añade dificultades al desarrollo de tales procesos.

1.6. Complejidad de los procesos decisionales derivados de la extinción, separación y reestructuración de las PIL

La dimensión jurídico-administrativa de los procedimientos de constitución y funcionamiento de las PIL reviste su interés y ha sido analizada con profusión por especialistas. La tendencia incrementalista seguida hasta la fecha justifica ese tratamiento, e inversamente explica la menor atención dedicada a los procesos de separación y extinción. En cualquier caso, tras las manifestaciones formales de los trámites a seguir y los acuerdos a adoptar, sin embargo, discurre un proceso de decisión que obliga a los responsables que participan a tomar medidas y a optar entre alternativas diversas. Medidas y opciones que, como el proceso en sí mismo, tienen una dimensión material tan rica en matices como difícil de analizar y describir. El análisis combinado de esas dos dimensiones, la formal o jurídico-administrativa y la material o político-institucional, tiene la virtualidad de ofrecer una caracterización más completa del fenómeno de las PIL y de su toma de decisiones, y de ahí que en este trabajo se examinen ambas.

Desde la perspectiva de la Ciencia Política y de la Administración, como se ha dicho acertadamente, “el proceso decisional se asemeja a un iceberg que solo muestra una pequeña porción de su volumen”.⁹ Con el afán de progresar en el análisis, el punto de partida lo constituye la hipótesis según la cual, en una organización pública, todo proceso decisional tiene una complejidad que le es inherente, y que aumenta en función del número de:

- trámites o fases que ha de seguir (dimensión objetiva);
- miembros o partes que participan en el proceso de decisión (dimensión subjetiva).

9. RAMIÓ MATAS (1999: 166).

Sobre esta base, el primer aspecto a resaltar viene dado por la apreciación de que más que de un proceso de decisión, deberemos hablar de “procesos decisoriales”, toda vez que encontraremos al menos tres en su modalidad simple de la descentralización funcional (los respectivos de la Administración matriz y del OA, EPE o SML, y el común a ambas), y cinco o más en la compleja de la descentralización cooperativa (los de la mancomunidad, consorcio o SML plural y las respectivas entidades matrices asociadas, y los que vinculan a estas con la PIL). Una característica añadida es que tales procesos no se desarrollan de una manera aislada, sino que se encuentran mutuamente condicionados, por lo que incluso puede hablarse de un “macroproceso decisoriale”, integrado por los respectivos procesos aludidos.

En este trabajo serán objeto de análisis los procesos decisoriales siguientes:

a) Procesos de extinción de las PIL.

Presididos por la intervención de las Administraciones matriz, una si nos encontramos en la modalidad de descentralización funcional, o dos o más en la descentralización cooperativa, en su transcurso también intervendrá naturalmente la PIL que ha de ser objeto de extinción y hasta el momento en que finalice.

b) Procesos de separación en las PIL.

Obviamente, los de separación son solo posibles en las modalidades de descentralización cooperativa, por lo que los procesos decisoriales que se desarrollen contarán con el concurso de dos o más Administraciones matriz y la propia PIL.

c) Procesos de reestructuración en las PIL.

Caracterizados por la concurrencia simultánea de procesos de extinción y creación, los de reestructuración serán susceptibles de producirse tanto en la descentralización funcional (refundición de OA, por ejemplo), como en la cooperativa (así, transformación de un consorcio en una sociedad mercantil local participada por varias Administraciones o entidades públicas), por lo que intervendrán tanto las Administraciones matriz como la propia PIL.

1.7. El contexto de la crisis económica y sus efectos en las personificaciones instrumentales públicas

La crisis económica de dimensiones mundiales pero que afecta de manera especialmente intensa a España multiplica sus efectos en todos los ámbitos. En particular,

las Administraciones Públicas han visto cómo disminuían sus ingresos en porcentajes de más de dos dígitos, en relación directa con el descenso de la actividad económica, señaladamente en el sector inmobiliario, pero cuyas consecuencias se proyectan en el resto de sectores productivos. Paralelamente, el capítulo de gastos sociales, paliativos del desempleo que va aparejado a la crisis económica, ha aumentado significativamente en los presupuestos públicos.

En este escenario, tanto la Administración General del Estado (AGE), como las comunidades autónomas han adoptado medidas tendentes a reducir sus respectivos sectores públicos y el número de sus personificaciones instrumentales.¹⁰

Particularmente apreciables los efectos de la crisis en las Haciendas locales, dependientes en porcentajes elevados de los tributos vinculados a la construcción, los Gobiernos locales se han visto obligados a adoptar medidas de urgencia a fin de contener el creciente déficit. Entre las acordadas se cuentan las relativas al “adelgazamiento” de sus sectores públicos respectivos, mediante la extinción y reordenación de sus PIL dependientes.¹¹ De manera distinta se manifiestan los

10. Sobre la AGE debe destacarse el “Acuerdo por el que se aprueba el Plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundación estatal”, adoptado por el Consejo de Ministros de 16.3.2010 (www.lamoncloa.gob.es), que incluye la supresión, desinversión o agilización de la liquidación de 80 sociedades mercantiles (el 32%) y la reorganización del sector (reducción de entes y su racionalización).

Generalizados los procesos sobre reestructuración de los sectores públicos autonómicos, destacados:

- El de Cataluña, iniciado ya con los acuerdos del Consell Executiu de 1 y 29.6.2010 (www.gencat.cat/acordsdegovern), y continuado luego en los de 2.8.2011 (*idem*), y que han tenido su plasmación, entre otras, en la Ley 11/2011, de 29.12, de reestructuración del sector público para agilizar la actividad administrativa.
- El de Andalucía, Comunidad Autónoma cuyo Gobierno aprobó sucesivamente los decretos-leyes 5/2010, de 27.7 (por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público), y 6/2010, de 23.11 (de medidas complementarias del Decreto-ley 5/2010), y cuyo Parlamento aprobó después la Ley 1/2011, de 17.2, de reordenación del sector público de Andalucía.

Sobre estos dos procesos autonómicos volveré después para comentar algunos aspectos.

En relación con el Sector Público Instrumental y la crisis económica véase el exhaustivo trabajo de MONTROYA MARTÍN (2012).

11. Los medios informativos recogen noticias sobre esas medidas. Así, por poner algunos ejemplos, los casos de los ayuntamientos de Valencia (reducción de 12 sociedades y fundaciones dependientes con vistas al presupuesto de 2012, noticia aparecida en www.valenciaplaza.com, 8.7.2011); Sevilla (reducción en un 27% del gasto en directivos de empresas públicas, en *El Correo de Andalucía*, diario digital, www.elcorreoweb.es/sevilla, 17.8.2011); y Reus (fusión de las empresas del *holding* INNOVA, *El País*, edición Cataluña, 28.12.2011). Y las medidas no afectan solo a las personificaciones, también a sus responsables: así, la propuesta de regulación de las empresas del sector público estatal, reduciendo el número de sus consejeros y las retribuciones de sus directivos (acuerdo de Consejo de Ministros de 17.2.2012; www.lamoncloa.gob.es).

efectos de la crisis respecto de las PIL cooperativas; concretamente, mediante la drástica reducción de las transferencias de las Administraciones matriz a sus consorcios, mancomunidades o SMLP participadas, lo que compromete gravemente la viabilidad económica de estas. El análisis más detallado muestra que esos procesos se desarrollan con mayor celeridad en los casos de descentralización funcional, mientras que en los de descentralización cooperativa, precisamente por su carácter multiparticipativo, se alargan en el tiempo.¹²

2. Procesos de extinción en los casos de descentralización funcional

2.1. Dimensión jurídico-administrativa

2.1.1. Organismos autónomos y entidades públicas empresariales

Con carácter general y en aplicación del principio general de *contrarius actus*, la extinción de las PIL objeto de descentralización funcional (OA, EPE y SML) ha de observar las mismas formalidades exigidas para su constitución. Sobre los OA y EPE la legislación básica es extremadamente parca, pues se limita a consignar que “su creación, modificación, refundición y supresión corresponderá al Pleno de la entidad local, quien aprobará sus estatutos” (LBRL, 85bis.1.a), sin añadir mención a los trámites para hacerlo. La vinculación de la creación de esos organismos con sus estatutos y la naturaleza reglamentaria de estos, avalan la tesis de que el procedimiento a seguir es el propio de ordenanzas y reglamentos (LBRL, 49), procedimiento trifásico que acoge la legislación autonómica catalana.¹³

12. Esa es la conclusión que muestra el estudio efectuado en Cataluña en relación con las PIL. Tomando como fecha de inicio la del 1.6.2010 (recuérdese el Real Decreto-ley 8/2010, de 20.5, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público) y como final la del 29.12.2011, se han apreciado en curso 29 procesos de extinción de PIL dependientes (26 OA, 2 EPE y 1 SML), por tan solo 6 disoluciones de consorcios y 1 mancomunidad.

Las fuentes consultadas para este estudio han sido:

–El *Cercador d’Informació de Diaris Oficials* (CIDO), de la Diputación de Barcelona (www.diba.cat/cido), que proporciona información sobre la publicación de los anuncios en los diarios oficiales sobre organismos locales de toda Cataluña.

–El *Registre d’Ens Locals de Catalunya*, adscrito al Departament de Governació i Relacions Institucionals de la Generalitat de Catalunya (www.municat.gencat.cat), a cuya responsable, Sra. Susana Marín Dios, jefa del Servicio de Régimen Local, agradezco la información facilitada.

A lo largo del trabajo se citarán casos ilustrativos de los procesos de extinción y reestructuración de PIL extraídos de este estudio.

13. Sobre la naturaleza normativa de los estatutos de las PIL jurídico-públicas me remito a mi trabajo (2004: 121) y a la bibliografía citada, a la que hay que añadir MONTROYA MARTÍN (2010: 367-368) y TOSCANO GIL (2011: 139).

Así, en relación con el OA, su extinción exige el cumplimiento de los trámites siguientes (Reglamento de obras, actividades y servicios, en adelante ROAS, aprobado por el Decreto 179/1995, de 13.6, artículo 201):

- 1.º Aprobación inicial por el pleno de la entidad local de la extinción del organismo.¹⁴
- 2.º Información pública por un plazo de treinta días (previo anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia, BOP), para examen y presentación de alegaciones y sugerencias.
- 3.º Aprobación definitiva, con resolución de las alegaciones y las sugerencias formuladas, en el plazo de tres meses a contar desde el acuerdo de aprobación inicial, en el supuesto de que se hubiesen presentado, pues en caso contrario, y de haberse previsto, se entendería elevada a definitiva la aprobación inicial.
- 4.º Completados los trámites anteriores, el anuncio de la extinción del OA ha de ser publicado en el BOP e insertar una referencia de esta publicación en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña (DOGC).¹⁵
- 5.º Publicada la extinción del OA, deberá inscribirse esta en la sección complementaria del Registro de entes locales de Cataluña dependiente del Departamento de Gobernación (y de Relaciones Institucionales, hoy) (Decreto 139/2007, de 26.6, 45-56).

En relación con los efectos de la extinción del OA, el ROAS fija las determinaciones siguientes (artículo 206):

- “1. La extinción del organismo autónomo comportará que sus bienes, derechos y obligaciones se incorporen al patrimonio de la entidad local, la cual le sucederá universalmente.
- “2. Los bienes que forman parte del activo, dada su naturaleza, se incorporarán al dominio público o a los bienes patrimoniales de la entidad local.

14. Entiendo que el referido acuerdo requiere tan solo de mayoría simple, toda vez que la mayoría absoluta del artículo 47.2.K) LBRL debe circunscribirse a los supuestos de monopolio; en el mismo sentido, MONTROYA MARTÍN (2010: 368).

15. Tales previsiones se hallan recogidas en relación con la aprobación de los estatutos, que se tramita conjuntamente con la constitución del OA; de ahí que, en aplicación del principio de *contrarius actus*, se consigne dicho trámite también en la extinción.

“3. Los bienes procedentes de donación o fundación recibirán el destino previsto por los donantes o fundadores.”

Sobre tales determinaciones se echa en falta la exigencia respecto a si la extinción del OA comportará o no la asunción, total o parcial, de la actividad por la Administración matriz, o si se cesa en su ejercicio. Sentado esto, y sin perjuicio de las consideraciones que luego efectuaré, es obvio que la previsión general de sucesión y subrogación de la Administración matriz en los derechos y obligaciones del OA reduce las incertidumbres sobre el proceso de su extinción. En el capítulo de personal, en particular, si no se produce esa subrogación y, tratándose del de carácter laboral, se opta por la extinción de los contratos, es de prever que se produzca el conflicto.

Las consideraciones formuladas en relación con la extinción de los OA son extensibles a las EPE, atendida su naturaleza común de organismos públicos, afirmada por la LBRL (artículo 85bis.1, en relación con la Ley 6/1997, de 14.4, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, en adelante, LOFAGE).¹⁶

2.1.2. Sociedades mercantiles locales

Para la constitución de una sociedad mercantil local (SML), todo ente local tiene que seguir un procedimiento en cuyo decurso se intercalan trámites que constituyen sendas manifestaciones del régimen jurídico mixto, público y privado, de este tipo de PIL. En aplicación del principio de *contrarius actus*, por tanto, la extinción de la SML:

a) En primer lugar, también tendrá que ser objeto de los trámites vistos antes en relación con el OA (aprobación inicial, información pública y aprobación definitiva), por expresa remisión del ROAS/1995 (212.5 en relación con el 201), previsión que se complementa con la específica relativa a la “disolución de la sociedad” (artículo 226):

- “1. La sociedad se disuelve por las causas que establezca la legislación societaria mercantil aplicable y por la supresión del servicio por la entidad local titular.
- “2. Cuando las pérdidas excedieren de la mitad del capital social se convocará la junta general, en el plazo de dos meses desde que el consejo de admi-

16. Posibles en el ámbito local las EPE a partir de 2004 (ex modificación de la LBRL por la Ley 57/2003), no son reguladas por el ROAS atendido que este fue aprobado en 1995 y no ha sido objeto de actualización.

nistración tenga conocimiento de esta situación, para que adopte las medidas procedentes.

“3. En caso de disolución de la sociedad la entidad local tendrá que resolver sobre la continuidad y, en su caso, la forma de gestión del servicio.”

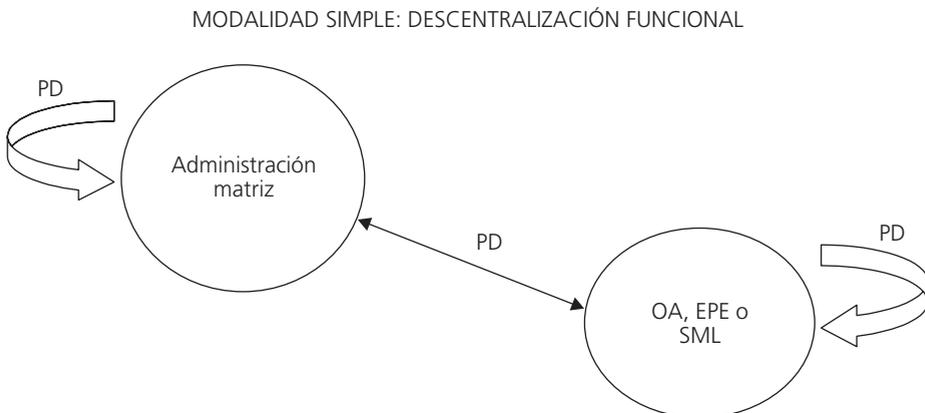
b) Deberán adoptarse los actos exigidos por la legislación mercantil sobre sociedades (disolución, liquidación, formalización de la escritura pública e inscripción en el Registro Mercantil, entre los más relevantes), con las especialidades propias según cuál haya sido la forma de sociedad adoptada: anónima (SA) o de responsabilidad limitada (SRL).¹⁷

c) Finalmente, la extinción de la SML deberá inscribirse en el Registro de entes locales (D 139/2007, 45-46).

2.2. Dimensión político-institucional

Qué duda cabe que la extinción de la PIL se presenta como una suerte de solución final cuando las otras alternativas no se han considerado viables. En este sentido y de ordinario, ese proceso tendrá unas facetas problemáticas. Desde la perspectiva del conflicto, por tanto, la extinción del OA, la EPE o la SML constituye una medida organizativa de la máxima trascendencia, cuyo proceso decisional se proyecta tanto respecto de la Administración matriz como de la propia PIL (véase figura 3).

Figura 3. Procesos decisionales (PD) en la extinción de las PIL



Fuente: Elaboración propia.

17. El apartado 6 se dedica específicamente a dar un apunte sobre la legislación mercantil.

Sobre los factores y los constreñimientos que inciden en este proceso pueden destacarse los siguientes:

1. Los factores que caracterizan la situación conflictiva y las medidas que se pretendan adoptar tienen que obedecer a motivos poderosos o haberse manifestado con mucha intensidad, hasta el punto de que hayan hecho surgir el consenso necesario para adoptar la contradecisión de extinguir la PIL.

2. Los mecanismos de compactación de este acuerdo tendrán que ser muy fuertes por cuanto, para triunfar, habrá de superar el efecto de la oposición a la decisión extintiva, la cual puede tener una procedencia diversa (desde la misma PIL, sectores del equipo de gobierno, los miembros de la oposición, representantes del sector donde actúa, etc.).¹⁸ No es descartable, por lo tanto, que, iniciado el proceso, este quede paralizado; los efectos de estos conatos respecto del conflicto tanto pueden intensificarlo (por ejemplo, si en la sesión del pleno en que se propone aprobar la extinción, no se alcanza la mayoría necesaria) como apaciguarlo (una especie de “reconciliación” entre los actores enfrentados).

3. En cualquier caso, el proceso decisional de la extinción del OA, la EPE o la SML se encuentra sometido a condicionamientos formales, entre los cuales destacan los siguientes:

3.a. El procedimiento que tiene que seguirse, ya señalado (aprobación inicial, información pública, aprobación definitiva, publicaciones, etc.), que incluye unos trámites que se alargan en el tiempo y que necesitan el mantenimiento del consenso para llegar hasta el final.

3.b. En el caso de la SML, el efecto de la legislación mercantil hace ineludible que la extinción tenga que requerir el acuerdo previo de su órgano máximo de gobierno, la junta general (se trate del propio pleno de la entidad local, o de la modalidad que prevé una composición de miembros inferior con voto ponderado en función de los grupos políticos que integran la corporación, ex ROAS, 220). En el caso del OA, este acuerdo no es imprescindible por cuanto el ROAS no lo exige, lo que cabe extender a las EPE.¹⁹

18. Sobre la oposición a la decisión extintiva por parte de la propia personificación hay que precisar que, en términos estrictamente formales, la articulación jurídica de este tipo de “rebelión”, en forma de recurso de reposición contra el acto de la Administración matriz, plantearía dudas sobre la legitimación procesal de la PIL, expresamente negada para el recurso contencioso administrativo (Ley 29/1998, de 13.7, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, en adelante LJCA, 20.c).

19. Estrictamente, el ROAS prevé que el OA se extingue “por acuerdo del pleno de la corporación, cuando se considere conveniente gestionar el servicio por otra modalidad diferente, entre las

4. El proceso decisional también se ve condicionado por la exigencia de que tendrán que adoptarse determinaciones sobre el destino de los medios hasta entonces adscritos a la PIL. La fijación de las determinaciones sobre los bienes y los derechos y las obligaciones, en general, tendrá un grado de complejidad menor, como ya se ha señalado, por cuanto “se incorporan al patrimonio del ente local, el cual lo sucede universalmente” (ROAS, 209.1, referido al OA).

En cambio, como es de suponer, las alternativas posibles y la adopción de las medidas sobre el destino del personal que prestaba servicios tenderán a hacer más agudo el conflicto a medida que los compromisos o las garantías que se aseguren desde la Administración matriz sean menores.²⁰

5. Una variante de la extinción de las PIL dependientes la encontramos en los procesos de reestructuración, caracterizados por el hecho de que no se produce la subrogación o sucesión por la Administración matriz, sino por otra PIL, y que serán objeto de estudio más adelante (epígrafe 5).

Como conclusión general puede señalarse que, por comparación con los procesos de constitución, los de extinción de OA, EPE y SML son susceptibles de presentar perfiles más problemáticos. Aunque, al fin y al cabo, la decisión corresponda a un solo ente (la Administración matriz), factores como la “rectificación” de una decisión previa que ello supone (con una incidencia menor si la corporación que la extingue es diferente de la que instituyó la PIL), la práctica política de aprobar los asuntos sobre los cuales hay consenso, o que no plantean dificultades, mientras que “caen de la agenda política” los problemáticos, o, finalmente, la “tendencia a la permanencia de las organizaciones públicas”,²¹ constituyen sendos escollos para acabar de extinguir la personificación instrumental.

Ello no obstante, la aguda y persistente crisis económica que nos aqueja está provocando, entre otros efectos, procesos de extinción de PIL dependientes de una Administración matriz, más apreciables en los casos de OA y EPE. Tendencia

previstas legalmente” (208.a). Sentado lo anterior, no es de extrañar que los estatutos del OA o la EPE prescriban la necesidad de un acuerdo previo del órgano colegiado máximo de estas PIL, en cuyo caso habrá de ser adoptado, lo que podrá añadir mayores tensiones.

20. Las garantías para el personal de la PIL pueden ir desde el nivel máximo (en relación con la continuidad de la relación de servicio y respeto de las condiciones retributivas o de otra índole) hasta los niveles mínimos establecidos por la legislación. Decimos niveles porque están fijados dependiendo de diversas variables (tipo de relación: funcional o laboral; carácter: indefinido o temporal; condiciones retributivas y laborales del personal, entre otras).

21. RAMIÓ MATAS (1999: 256-258).

tanto más a resaltar cuanto que anteriormente la predominante era la del crecimiento sostenido de tales PIL.²²

2.3. Otras referencias a la legislación autonómica

A continuación se detallan las referencias al resto de legislación autonómica relativas a los procesos de extinción de OA, EPE y SML, en relación con los cuales deben adelantarse dos características:

- con carácter general, que las previsiones normativas son escasas y en muchos casos inexistentes;
- que las consignadas sobre la extinción, o bien se remiten expresamente a las de creación de las PIL dependientes o, en su defecto, procede la aplicación del principio de *contrarius actus*.²³

a) Andalucía

Ley 5/2010, de 11.6, de autonomía local de Andalucía (en adelante LALAnd): artículo 37.1, sobre que corresponderá al pleno la supresión de las agencias locales (término genérico que incluye las administrativas y empresariales, réplica de OA y EPE, respectivamente, así como la tercera modalidad de las agencias especiales).

b) Aragón

Reglamento de bienes, actividades, servicios y obras de las entidades locales de Aragón (en adelante, RBASOAr):

- artículo 246, sobre extinción de OA y sucesión universal por la entidad de la que depende, en relación con el 241, relativo al procedimiento trifásico de creación que incluye la información pública por plazo mínimo de treinta días;

22. El estudio al que ya me he referido acredita un total de 29 procesos de extinción (26 de OA, 2 de EPE y 1 SML). De todos ellos, los casos más relevantes son:

–Ayuntamiento de Lleida, que ha comportado la extinción de 5 de los 7 OA que tenía constituidos en 2010 (Institutos Municipales de Acción Cultural, Educación, Acción Deportiva, Comercio, Mercados y Consumo, Informática), y cuya actividad ha sido asumida por la propia entidad local (véanse BOP Lleida núm. 14, de 27.1.2011, y núm. 153, de 27.10.2011).

–Ayuntamiento de Granollers, que ha hecho lo propio con los 4 OA del ámbito educativo (patronatos IES Escuela Municipal del Trabajo, Municipal de la Escuela de educación infantil y primaria Salvador Llobet, Escuela Municipal de Música Josep M. Ruera y Guarderías Municipales), y cuya gestión la asume el Servicio de Educación municipal (véase BOPB de 17.1.2011 y de 30.11.2011).

23. Sobre la aplicación de dicho principio en relación con la supresión de servicios y actividades locales y las EPE véase MONTROYA MARTÍN (2010: 369-371).

–artículo 249, sobre procedimiento de creación de SML que se remite al 241 relativo a OA, y 262 relativo a la disolución de la sociedad, en términos análogos a los del 226 del ROAS, antes reproducido.

c) Navarra

Ley Foral 6/1990, de 2.7, de la Administración local de Navarra (en adelante, LFAL-Nav): artículo 196, sobre atribución al pleno de la entidad local de la creación, modificación, refundición y supresión de los OA, sin más precisiones al respecto de las EPE (artículo 196 bis), ni las SML (artículo 197).

3. Procesos de extinción en los casos de descentralización cooperativa

3.1. Dimensión jurídico-administrativa

3.1.1. Consorcios

3.1.1.1. Previsiones específicas del ROAS: la contradicción entre el procedimiento trifásico y la ratificación de las entidades consorciadas

El ROAS contiene unas previsiones específicas sobre la extinción –que denomina disolución– de los consorcios (artículo 324):

“Disolución y liquidación.

“1. El consorcio podrá disolverse, entre otras causas que figuren en sus estatutos, por alguna de las siguientes:

- “a. Por cumplimiento de su finalidad.
- “b. Por mutuo acuerdo de las entidades consorciadas.
- “c. Por imposibilidad de continuar su funcionamiento.
- “d. Por la separación de alguno de sus miembros si con ello deviene inoperante el consorcio.
- “e. Por el incumplimiento de su objeto.
- “f. Por transformación del consorcio en otra entidad.

“2. El acuerdo de disolución lo adoptará el órgano superior de gobierno del consorcio, por la mayoría que establezcan los estatutos, y habrá de ser ratificado por

los órganos competentes de sus miembros. Dicho acuerdo determinará la forma en que haya de procederse para la liquidación de los bienes del consorcio y la reversión de las obras e instalaciones existentes a las Administraciones consorciadas.”

Ello no obstante, al regular el proceso de constitución, el propio ROAS prescribe (313):

“(…) 2. El acuerdo de las entidades locales para crear, adherirse, modificar, separarse o disolver los consorcios, así como para aprobar y modificar sus estatutos se adoptará con el voto favorable de la mayoría absoluta de miembros de la corporación.

“3. El acuerdo mencionado, junto con los estatutos, se someterá a información pública por el plazo de treinta días, en la forma que establece el artículo 160 de este Reglamento (…)”.

La remisión al artículo 160 ROAS se refiere al “procedimiento para el establecimiento de los servicios”, y su regulación es la siguiente:

“1. El expediente instruido con los documentos a que se refiere el artículo anterior se someterá a información pública por el plazo de treinta días, mediante anuncios que se insertarán en el Boletín Oficial de la provincia, DOGC y en el tablón de anuncios de la Corporación. Simultáneamente se dará audiencia a los interesados y a las entidades que, si procede, hayan ejercido la iniciativa.

“2. El Pleno de la Corporación, previa la resolución de las sugerencias, en su caso formuladas, acordará el establecimiento del servicio, aprobará el proyecto de establecimiento y el reglamento que regule su prestación, y preverá los efectos económicos que se deriven de su implantación, en especial, en el presupuesto.”

Se plantea, pues, la duda:

- ¿las administraciones matriz que participan en el consorcio han de limitarse a ratificar el acuerdo de disolución adoptado previamente por la asamblea u órgano máximo del consorcio, esto es, a adoptar un único acuerdo a posteriori (tenor literal del artículo 324.2 del ROAS)?,
- o, por el contrario, ¿deben todas y cada una de ellas seguir el procedimiento trifásico (aprobación inicial, información pública y aprobación definitiva, o tácita si no hubiera reclamaciones, demandado por el 313 del ROAS, en relación con el 160)?

La solución de la contradicción pasa necesariamente por la observancia de los trámites esenciales, esto es, que se siga el procedimiento trifásico y que en la información pública se anuncien los datos esenciales sobre la disolución. Los problemas pueden surgir si las Administraciones matriz acometen tales trámites de manera individualizada. Además de los “riesgos” que ello conlleva (informaciones públicas no acompasadas en el tiempo e hipotéticas reclamaciones diferentes presentadas en el decurso de una o más de tales actuaciones), la duración del macroprocedimiento se alargará en exceso. Como a nadie se le ocultará, la trascendencia es máxima, toda vez que de la disolución del consorcio es muy probable que se deriven derechos para terceros, cuya garantía y satisfacción pueden verse afectadas –y en tal sentido avalar eventuales reclamaciones– si se cometen defectos procedimentales. De ahí la conveniencia de una actuación coordinada de la PIL y las Administraciones matriz, a cuya propuesta luego me referiré.

3.1.1.2. Actuaciones preparatorias para la disolución: la propuesta de liquidación

Tal como se ha precisado, el acuerdo de disolución “determinará la forma en que haya de procederse para la liquidación de los bienes del consorcio y la reversión de las obras e instalaciones existentes a las Administraciones consorciadas” (ROAS, 324.2, *in fine*). En este sentido, la cuestión clave es fijar los términos de la liquidación de manera que sea aceptada por todas las entidades consorciadas, para lo cual lo lógico es que se constituya una comisión liquidadora, integrada por personal técnico y miembros representativos del consorcio, que elaborará la correspondiente propuesta.

En síntesis, los aspectos básicos que debe contener dicha propuesta de liquidación son los siguientes:

- a) Fijar el balance de situación, con determinación del activo (inmovilizado y activo circulante) y del pasivo (patrimonio, acreedores y resultado del ejercicio).²⁴
- b) Aprobar los criterios de reparto y las cuotas extraordinarias que corresponderá abonar a cada entidad asociada si los recursos del consorcio no son

24. La complejidad en la fijación del balance y determinación del activo y pasivo se ve incrementada por el hecho de que, en la medida en que el proceso de disolución se alargue en el tiempo, tales operaciones deben ser actualizadas; de ahí la necesidad de establecer una fecha de extinción del consorcio, proyectada en el futuro de una manera realista.

suficientes para afrontar la liquidación. Lo ideal sería que los estatutos establecieran tales criterios de reparto, por lo que, en su defecto, es de prever que su fijación no resulte pacífica.²⁵

- c) Adoptar las medidas correspondientes sobre el personal que presta sus servicios en el consorcio.
- d) Determinar el destino de bienes y derechos del consorcio, con eventual adjudicación a las entidades asociadas o su reversión a las titulares, si hubieran mantenido su calificación originaria.
- e) Aprobar los criterios de distribución entre las entidades asociadas de los activos líquidos sobrantes, en el caso de que los hubiese.

25. No es habitual que los estatutos de los consorcios resuelvan tan espinosa cuestión. En caso de tal omisión, pues, los criterios de reparto más habituales serían los siguientes:

- a) por partes iguales;
- b) en consonancia con las cantidades transferidas para el funcionamiento del consorcio;
- c) o, finalmente, en proporción al número de miembros que representan a cada una de las entidades asociadas en el órgano superior de gobierno del consorcio.

Sobre la cuestión cabe apelar a una previsión normativa, concretamente a la LRJPAC, cuyo artículo 140 dispone lo siguiente:

“1. Cuando de la gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones Públicas se derive responsabilidad en los términos previstos en la presente Ley, las Administraciones intervinientes responderán de forma solidaria. El instrumento jurídico regulador de la actuación conjunta podrá determinar la distribución de la responsabilidad entre las diferentes Administraciones Públicas.

“2. En otros supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención. La responsabilidad será solidaria cuando no sea posible dicha determinación.”

De ahí, pues, la conveniencia de consignar las reglas de reparto en los estatutos (“el instrumento regulador de la actuación conjunta”, al que alude el precepto transcrito).

Como referencia de contraste puede citarse la contenida en los estatutos del Consorcio de las Reales Atarazanas y Museo Marítimo de Barcelona, constituido por la Diputación de Barcelona, el Ayuntamiento de Barcelona y la Autoridad Portuaria de Barcelona, cuyo artículo 37, sobre responsabilidad patrimonial, establece que “para el caso de que la satisfacción patrimonial tuviera que ser asumida por las entidades consorciadas, la redistribución interna de sus efectos económicos se hará a partes o cuotas proporcionales a la representación de las entidades consorciadas en el seno del Consejo General” (estatutos publicados en el BOPB núm. 98, de 23.4.2004, p. 125), opción esta, pues, que seguiría el criterio señalado en la letra c).

Otro ejemplo sería el que se adscribe al criterio de la letra b), al prescribir que en la disolución “la liquidación se ha de hacer equitativamente respecto de las aportaciones de los entes consorciados” (Consortio para el Empleo y la Promoción Económica del Vallès, constituido por 23 ayuntamientos, el Consejo Comarcal del Vallès Occidental, la Diputación de Barcelona, 2 organizaciones empresariales, UGT y CCOO; artículo 35.3 de sus estatutos, BOPB núm. 277, del 26.7.2006).

- f) Establecer el resto de previsiones necesarias a fin de dar cumplimiento a las obligaciones del consorcio y ejecutar los acuerdos sobre su disolución.²⁶

3.1.1.3. Procedimiento a seguir para la disolución del consorcio

Tal como se ha adelantado, es muy conveniente que el consorcio y las Administraciones matriz actúen de manera coordinada a fin de evitar que el procedimiento, ya prolijo y complejo de por sí, se prolongue en exceso. A tal efecto, y con el objetivo de conciliar la observancia de las garantías procedimentales y la optimización de las actuaciones, se propone la secuencia de trámites siguiente:

- 1) Acuerdo del órgano colegiado superior del consorcio que aprueba inicialmente la disolución y fija los términos de liquidación.
- 2) Notificación formal del acuerdo a todos los miembros.
- 3) Acuerdo de aprobación inicial de la disolución con todas las previsiones (información pública y encargo para la tramitación única tal como luego se precisará, y previsión sobre aprobación definitiva si no se formulan alegaciones), adoptado por todas las entidades locales consorciadas. Si forman parte otras Administraciones o entidades sin ánimo de lucro (ESAL) lo tendrán que acordar en la forma que prevean sus normas y comunicar al consorcio.
- 4) Información pública por un plazo de 30 días en el BOPB, el DOGC y el tablón de anuncios (artículo 313.3 ROAS, en relación con el 160). Respecto de la información pública, debe quedar abierta la posibilidad de que las alegaciones se presenten en cualquier registro de los entes locales miembros. Sobre la publicación en los diarios oficiales, es aconsejable adoptar el sistema de anuncio colectivo y encargar a una de las Administraciones que lo asuma, por lo que si así lo acuerdan las entidades consorciadas al adoptar la aprobación inicial, este anuncio sustituirá al que tendrían que publicar todas ellas de forma separada. El ente receptor del encargo será aquel al que se tendrán que enviar los certificados de los

26. Es de desear que esas actuaciones no se alarguen en el tiempo. Puede suceder, sin embargo, que eso no sea así: por ejemplo, si hay que realizar algún activo (así, la subasta de un bien inmueble que o bien era ya patrimonial, o ha quedado desafectado como consecuencia de la disolución). En tal caso, puede preverse el encargo de tal realización a una de las entidades asociadas, con la obligación de liquidar luego su remate al resto de las consorciadas, en la proporción que se acuerde.

acuerdos adoptados, para que se puedan detallar en el anuncio de información pública.²⁷

- 5) Emisión de certificados del resultado de la información pública, y remisión al consorcio.
- 6) Transcurrida la información pública sin alegaciones ni reclamaciones, los acuerdos de aprobación inicial se entenderán elevados a definitivos.
- 7) Si se han formulado alegaciones, el consorcio, y todos los entes asociados, tendrán que resolverlas, y adoptar acuerdos de aprobación definitiva.
- 8) Notificación a los miembros de la aprobación definitiva de la disolución.
- 9) Publicación de la aprobación definitiva en el BOPB y referencia en el DOGC.
- 10) Ejecución de la liquidación aprobada, seguida de las actuaciones que comporte.
- 11) Comunicación a la Dirección General de la Administración Local de la disolución, a los efectos de cancelar la inscripción del consorcio en el Registro de Entidades locales.

3.1.2. Mancomunidades

El TRLCat/2003 dispone que (artículo 121):

“Para la disolución de la mancomunidad hay que seguir el procedimiento siguiente:

- “a. El acuerdo de la asamblea a que hace referencia el apartado 2 del artículo 118 de esta Ley (integrada por todos los miembros corporativos de los municipios mancomunados), adoptado por mayoría simple de los asistentes.
- “b. El informe preceptivo de los consejos comarcales afectados y del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales.
- “c. La ratificación del acuerdo por el pleno de los municipios mancomunados, adoptado por mayoría absoluta.”

27. Un ejemplo de esa actuación coordinada lo tenemos en la disolución y liquidación del Consorcio de Turismo Paisajes del Ter de Osona, cuyo trámite de información pública se unificó, aspecto especialmente relevante al estar constituido por un total de 23 entidades: 16 locales (15 ayuntamientos y la Diputación de Barcelona) y 7 entidades sin ánimo de lucro (véase BOPB de 10.5.2011); sobre la aprobación definitiva, consúltese BOPB de 20.3.2012.

Pese al literal del precepto transcrito, el principio de *contrarius actus* hace difícil prescindir del procedimiento trifásico previsto para la constitución de las mancomunidades, en particular del trámite de información pública, cuya práctica parece obligada por razones de seguridad jurídica y para salvaguardar los derechos de los posibles afectados por la disolución de la mancomunidad.²⁸

3.1.3. Sociedades mercantiles locales plurales

La figura de las sociedades mercantiles locales plurales (SMLP) se encuentra posibilitada ya en la legislación básica, a partir de la escueta mención como forma de gestión directa de “la sociedad mercantil, cuyo capital social sea de titularidad pública” (LBRL, 85.2.A.d).²⁹

Pues bien, el ROAS no contempla ninguna previsión específica sobre la disolución de las SMLP, al regular el ejercicio en común de actividades económicas (artículos 150-152), aunque sí al preverlas como forma de gestión directa: concretamente, dispone que “en el caso de que se constituya una sociedad con capital íntegramente público aportado por diversas corporaciones locales, cada una de ellas deberá cumplir los trámites procedentes para su constitución y disolución, en su caso, previstos en este Reglamento. En el supuesto de disolución, se resolverá, además, sobre la continuidad y la forma de la prestación del servicio” (artículo 227.1). En cualquier caso, el principio de *contrarius actus* requiere:

- Haber de seguir los mismos trámites que los fijados para la constitución de tales sociedades, con los procedimientos trifásicos (por cada socio), bien que de manera coordinada [un único anuncio de información pública, ex ROAS, 151.e)].
- Sobre el quórum requerido para los acuerdos de los entes locales hay que entender que es el de la mayoría absoluta, atendido que el artículo 47.2.g) LBRL incluye la “creación, modificación o disolución de mancomunidades u otras organizaciones asociativas, así como también la adhesión a las mismas y la aprobación y modificación de sus estatutos”; e indudablemente la SMLP es una organización asociativa.

28. La constitución de las mancomunidades se halla regulada en el TRLCat (115-122).

29. Recuérdese que ese redactado fue introducido por la Ley 30/2007, de 30.10, de contratos del sector público (Disposición final 1.ª), sustituyendo el anterior de la LBRL, cuyo tenor (“sociedad mercantil cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local o a un ente público de la misma”) no incluía las SML plurales.

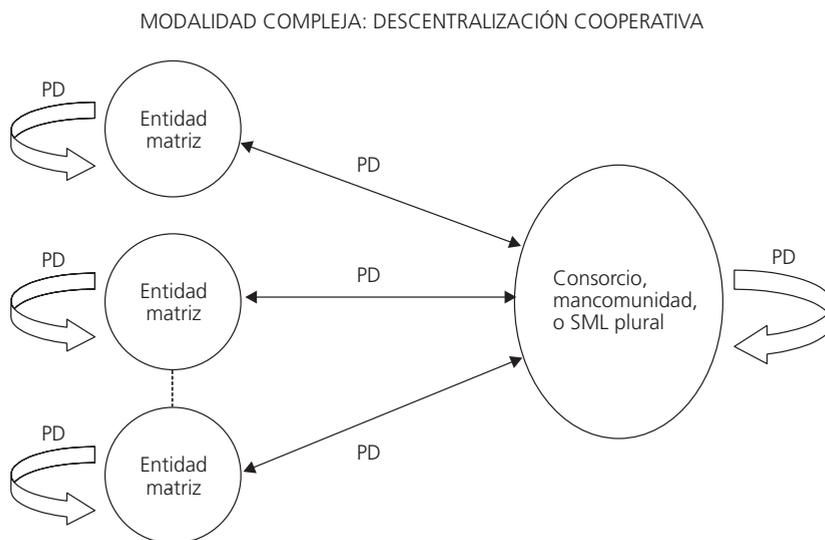
–Naturalmente, además de los trámites de derecho público, habrá que cumplir con las determinaciones y formalidades de la legislación mercantil (disolución, liquidación, escritura, registro, etc.).³⁰

3.2. Dimensión político-institucional

3.2.1. Escenarios

Para hacerse una idea completa de la problemática de la disolución de un consorcio hay que partir de la hipótesis enunciada: a la complejidad inherente a todo proceso decisional de una organización pública vienen a sumarse los factores objetivos (trámites o fases que hay que seguir) y los subjetivos (miembros o actores que participan en el proceso). Analizada ya la dimensión jurídico-administrativa, y constatada la prolijidad del procedimiento, procede ahora ahondar en la dimensión político-institucional de ese macroproceso decisional, especialmente condicionado por la interacción de las entidades asociadas y la propia PIL (véase figura 4).³¹

Figura 4. Procesos decisionales (PD) en la extinción de las PIL



Fuente: Elaboración propia.

30. Tal como se ha anticipado, en el apartado 6 se consigna la referencia a la legislación mercantil, que se complementa con algunas experiencias de contraste.

31. No es habitual que consorcios y mancomunidades estén constituidas por tan solo dos entidades (supuesto de máxima simplicidad), siendo lo habitual que su número sea mayor, de lo que se deriva la conclusión sobre el nivel aumentado de complejidad de sus procesos de disolución.

3.2.2. Aspectos relevantes de los procesos decisionales

Las reflexiones hechas anteriormente en relación con la extinción de las PIL dependientes, dan indicios de cuáles serán los escenarios posibles en los supuestos de extinción de consorcios, mancomunidades y SML plurales, y de sus relaciones con las Administraciones matriz. En este sentido pueden seleccionarse los factores más relevantes que incidirán en el proceso sobre la base de las siguientes consideraciones:

1.^a Las pautas de relación están definidas por las relaciones bilaterales entre la PIL y cada una de las Administraciones matriz, sin descartar las relaciones que puedan mantener estas entre sí, grupos de pautas, por lo tanto, susceptibles de cambios individuales, de parte o de todas ellas.

2.^a Las situaciones de conflicto son susceptibles de adoptar modalidades diferentes, entre otras:

2.^aa. Por el número de partes que intervienen (la PIL y una, dos o más de las entidades asociadas) o por las alianzas que se den (de la PIL con una Administración matriz, enfrentadas con otra de las asociadas, por ejemplo).

2.^ab. Por su naturaleza política interpartidaria, y la eventualidad de que también pueden producirse alianzas extraorganizativas (así, en el seno de los plenos de las Administraciones matriz, los representantes de un partido político determinado siguen una estrategia común).

2.^ac. En fin, por las dificultades que encontrarán las Administraciones matriz para articular mecanismos jurídicos para resolver los conflictos que se originen en relación con los actos de los órganos de la PIL.

3.^a El conflicto de la disolución de consorcios, mancomunidades y SML plurales constituirá un supuesto de máxima complejidad, mucho más acentuada que la que vimos en la extinción de OA, EPE y SML, como consecuencia de ese factor de interrelación entre organizaciones públicas, ya señalado. En un intento de desagregar y explicar los factores que incidirán, pueden señalarse los siguientes:

3.^aa. El macroproceso decisional ya no se resuelve únicamente por las vías y con los mecanismos presentes en el seno de cada organización pública, como sucedía con las PIL dependientes.³² En cambio, en las PIL cooperativas, los diferen-

32. De una u otra manera, en toda organización hay vías y mecanismos, formales o no, para la resolución de las tensiones internas, que, en definitiva, sirven para acabar ajustando el proceso

tes actores de cada organización se encontrarán, así, ante un escenario nuevo, en el cual las maneras acostumbradas para comportarse o no sirven o se ven privadas de parte de su eficacia por condicionamientos extraorganizativos. En concreto, las posibilidades de incidir en la PIL por parte de los responsables de cada entidad matriz ya no serán directas, sino susceptibles de ser mediatizadas o enervadas por presiones ejercidas por los responsables de otras entidades asociadas o por las dificultades que, en el seno de los órganos colegiados de la misma PIL, encuentren sus representantes para adoptar un acuerdo o una medida concretos.

3.^ab. Los aspectos nuevos que resultarán del macroproceso decisional se vinculan directamente con las posibilidades combinatorias del número de entidades que se asocian, realidad plural esta que se ve influida por cuál sea el peso específico de cada una de ellas.³³

3.^ac. Si ya era difícil crear y mantener el consenso imprescindible para acabar de extinguir la PIL dependiente, en mayor medida lo será en los casos de consorcios, mancomunidades y SML plurales, atendidas tanto la multiplicidad de actores y entidades interactuando, como porque las decisiones a adoptar serán muchas: no solo sobre el hecho mismo de la disolución, sino en relación con sus efectos, que tendrán que abarcar todos los aspectos (personal, asunción de deudas, reparto de bienes y derechos, etc.).

4.^a Llegados a este punto, no deben descartarse posicionamientos en favor del mantenimiento de la PIL cooperativa, por lo que el proceso de disolución podría verse “bloqueado” por la discrepancia de una sola de las Administraciones asociadas, que dispone así de un poder de veto. Incluso puede tratarse no tanto de una oposición decidida de una de las partes a la extinción, cuanto de la creen-

decisional. Obviamente, sus características vendrán dadas (en términos de duración, virulencia de las tensiones u otros) por los grados de cohesión y equilibrio internos y por el reparto de cuotas de poder existente, pero, en cualquier caso, acabarán resolviéndose en el seno de la organización.

33. Formalmente, las relaciones entre las Administraciones asociadas se establecen en un plano de igualdad, horizontalidad esta que es afirmada tajantemente, en Cataluña, por el ROAS (314.1), al prescribir que “a los consorcios que tengan por objeto la cooperación entre diferentes Administraciones Públicas, les son aplicables, en todo caso, las normas reguladoras de las relaciones interadministrativas”. Sin perjuicio de reconocer la virtualidad de estas prescripciones normativas, contenidas en las leyes (LBRL, 55 y LRJPAC, 4) y que garantizan en esencia que en ningún caso pueda hablarse de relaciones de subordinación, ello no tiene que llevar a negar o desconocer el efecto material del diferente peso específico de unas Administraciones respecto de otras (así, como ejemplos, la preeminencia del municipio cabecera o de capitalidad en una mancomunidad, o la presencia de un consejo comarcal o una diputación en un consorcio constituido con municipios medios y pequeños en un área territorial determinada).

cia –legítima, por otra parte– de que el consorcio, la mancomunidad o la SMLP continúan resultando funcionales, y de ahí que se planteen dudas sobre la exigencia de un comportamiento a favor de la disolución.³⁴

5.^a Un capítulo aparte merece la consideración de la propia PIL cooperativa y de sus actuaciones en el proceso de su disolución, de cuyos aspectos pueden seleccionarse los que entiendo más trascendentes:

5.^aa. De entrada, en el seno de la PIL cabe diferenciar dos grupos de actores:

–el del personal y directivos;

–y el de los miembros de los órganos unipersonales de gobierno (presidencia, vicepresidencias, consejeros delegados u otros, según la modalidad de personificación) y de los colegiados (presidencia, vicepresidencia y vocalías).

5.^ab. Naturalmente, los intereses del primer grupo se ven gravemente comprometidos con la disolución, bien que deberán dar ejecución a los acuerdos que adopten los órganos de gobierno. Sobre estos, parecería que, en principio, su posición debería ser homogénea, acorde con la de las Administraciones matriz partidarias de la extinción, ya que son los representantes de estas en la PIL. Con todo, a poco se profundice en la cuestión, se advierten eventuales tensiones que pudieran producirse.

5.^ac. Así, de las variantes de tensiones posibles destaca una que cabe identificar como el “conflicto de intereses derivado de la dualidad de representación” que tienen todos los miembros que integran los órganos de consorcios, mancomunidades y SML participadas. Me refiero a la posición muy difícil en la que se encuentran los miembros de la PIL, especialmente en los órganos colegiados, sobre

34. Recuérdese a este respecto que procedimentalmente se requiere que el acuerdo se adopte por la mayoría absoluta del pleno de cada entidad local asociada (LBRL, 47.2.g); pues bien, ¿qué sucede si no se adopta el acuerdo?, ¿o si no se alcanza ese quórum cualificado de más de la mitad del total de miembros que voten a favor? ¿Es que acaso puede calificarse la aprobación de la disolución como un “acto debido”?; no parece que pueda serlo. Se plantea así una paradoja sobre la “voluntariedad” de la pertenencia al consorcio: mientras que en el proceso de creación sí que surte efectos exclusivos para el posible candidato (que si no quiere no se incorpora), en el de disolución las consecuencias de la opción de un miembro comprometen y afectan al resto. Y no parece que puedan arbitrarse mecanismos que resuelvan jurídicamente la cuestión, por lo que no habrá otra vía que la del consenso, y convencer a la parte discrepante de que consume la disolución.

la extinción de la misma y ante el hipotético conflicto con la Administración matriz que los designó para formar parte de aquellos. En esta “tesitura” podemos distinguir dos perspectivas o dimensiones:

- el dilema de los miembros sobre a qué interés han de atender y cuál tiene que prevalecer en el momento de manifestar su decisión o su voto: el de la PIL o el de la Administración que lo nombró;
- la resolución del conflicto vista desde la perspectiva de la Administración matriz, con toda la problemática derivada del uso de medios legítimos y legales para que sus intereses no se vean perjudicados.

Dejo así planteada la problemática sobre esa “doble lealtad” a la que se deben los miembros de estas PIL plurales, no sin dejar señalado que se trata de una cuestión de muy difícil resolución, y en la cual se entremezclan aspectos de tanto “calado” como la autonomía de la voluntad o la libre determinación de sus actos, y la inadecuación del mandato imperativo en un régimen democrático.³⁵

5.ªd. Una variante en relación con la problemática que se acaba de mencionar viene dada por la reproducción de este dilema en la persona del representante de la entidad privada sin ánimo de lucro (ESAL) asociada al consorcio, posibilidad de incorporación esta contemplada en la legislación (LBRL, 87.1). En este caso, la cuestión se traslada a un ámbito diferente del público, y a un sector cuya complejidad deriva de su heterogeneidad tanto en lo que concierne a la diversidad de finalidades como de pautas de funcionamiento y comportamiento.³⁶

35. Sobre las características del mandato representativo en democracia y la inadecuación del mandato imperativo son muy útiles los comentarios de DE CABO (1996: 261-265). Por otro lado, el criterio fijado por el Tribunal Constitucional sobre la imposibilidad de desposeer a los concejales que cambiaban de partido (STC 5/1983 y 10/1983) no creo que sea de aplicación, entre otras razones por la esencial de que los concejales habían sido elegidos directamente por los ciudadanos en unas elecciones municipales, mientras que los miembros de la PIL son designados por las entidades que la constituyen.

Ahondando en la cuestión, y en concreto sobre el vínculo entre la Administración matriz y sus representantes en la PIL, debe precisarse que el mismo será más directo si se trata de miembros electos de las diputaciones o ayuntamientos consorciados, pues al fin y al cabo estos diputados provinciales o concejales deberán participar en la adopción de los acuerdos tanto en sus corporaciones como en la personificación. En cambio, el vínculo será menos estrecho si se trata de personal técnico o incluso externo a la Administración matriz cuya designación como representante haya obedecido a criterios de profesionalidad.

La mención al término “doble lealtad” la tomo del comentario efectuado por el profesor Carles Ramió al final de la ponencia que impartí en el Curso que él coordinó y que dio lugar a uno de mis trabajos citados (2009b).

36. En el llamado “tercer sector” o sector no lucrativo se mueven una pluralidad de entidades: desde las muy estructuradas (Cruz Roja o sindicatos) hasta otras que, con un número variable de

6.^a Para acabar con el análisis de los procesos de disolución de las PIL cooperativas debe apuntarse que su extinción puede adoptar dos modalidades:

- la total, cuyo resultado último sería la liquidación de su activo y pasivo, en los términos ya apuntados;
- aquella otra en la que, procediéndose a la disolución de la personificación como tal, bien íntegramente, bien en una parte significativa de su entidad (actividades y servicios que presta, y medios personales, técnicos y económicos), es objeto de transferencia a otra entidad con diversas variantes, procesos de reestructuración estos que serán analizados más adelante (epígrafe 5).

3.3. Otras referencias a la legislación autonómica

Se citan a continuación las referencias al resto de legislación autonómica relativas a los procesos de extinción de consorcios, mancomunidades y SMLP, sobre los cuales cabe anticipar dos características:

- con carácter general, que las previsiones normativas, a diferencia de lo visto con la descentralización funcional, son más precisas, especialmente en el caso de las mancomunidades;
- que las determinaciones consignadas sobre la extinción, o bien se remiten de manera expresa a las de constitución de las PIL cooperativas o, en su defecto, rige la aplicación del principio de *contrarius actus*.

a) Andalucía.

LALAnd/2010, cuyo artículo 77.1 se refiere a la disolución de mancomunidades, disponiendo únicamente que “la disolución de mancomunidades se ajustará al régimen establecido en sus propios estatutos, que deberán respetar, en todo caso, lo establecido en la presente Ley”, de lo que deduzco que obliga a observar las mismas formalidades que para la creación (procedimiento trifásico, información pública por plazo mínimo de un mes y aprobación por mayoría absoluta por los

asociados y poca estructura, persiguen todo tipo de finalidades (humanitarias, ecológicas, vinculadas directamente con el servicio que presta la PIL, etc.). El posicionamiento que puedan adoptar estos representantes de las ESAL en relación con la disolución del consorcio constituye una incógnita más en el macroproceso decisonal.

plenarios municipales, entre los trámites más significativos, ex artículo 68 a 73). Esas mismas previsiones del artículo 77.1 serán de aplicación a los consorcios por la remisión que efectúa el artículo 82.

b) Aragón.

Ley 7/1999, de 9.4, de Administración local de Aragón (en adelante, LALAr): regula el procedimiento sobre constitución de las mancomunidades, con trámites análogos a los del apartado anterior (artículo 80), sin que se contenga, sin embargo, mención alguna después al de su disolución, por lo que cabe entender que resultarán aquellos de aplicación.

RBASOAr/2002: artículo 322, que exige que en los estatutos figuren “previsiones sobre la disolución y liquidación” de los consorcios, que debe complementarse con el artículo 323, relativo al procedimiento trifásico de constitución (con información pública por plazo no inferior a quince días), que deberá aplicarse al de disolución.

c) Ley 1/1998, de 4.6, de régimen local de Castilla y León (en adelante, LRL-CyL): artículo 40 sobre supresión de mancomunidades, que remite el 38 sobre modificación de estatutos, cuyo procedimiento trifásico incluye información pública por plazo de un mes.

d) Ley 3/1991, de 14.3, de entidades locales de Castilla-La Mancha (en adelante, LELC-LM): artículo 45 sobre modificación de estatutos y disolución de mancomunidades, que prevé también procedimiento trifásico con información pública por plazo de un mes.

e) Ley 17/2010, de 22.12, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura (en adelante, LMELMExt): artículo 67, sobre “causas de disolución de la mancomunidad”; 68, relativo al “procedimiento de disolución” (que no incluye información pública y sí un trámite de consulta a la Junta de Extremadura y a las diputaciones afectadas, así como la ratificación por mayoría absoluta de los plenos de los ayuntamientos matriz), y 69, referido a la “publicidad del acuerdo de disolución” (en el Diario Oficial de Extremadura y en las páginas web de la mancomunidad y de los municipios).

f) Ley 5/1997, de 22.7, de Administración local de Galicia (en adelante, LALGal):

–artículo 143, que regula la disolución de las mancomunidades, y que incluye el procedimiento trifásico (con trámite de información pública de un mes) y la aprobación plenaria municipal por mayoría absoluta;

– artículo 144, que prevé que “en caso de disolución de una mancomunidad, la misma mantendrá su personalidad jurídica en tanto no sea adoptado por el Pleno el acuerdo de liquidación y distribución de su patrimonio, el cual se publicará en el *Diario Oficial de Galicia*, junto con el de disolución”;

– artículo 151, que para la disolución de los consorcios se remite a las previsiones básicas y a las de los citados artículos 143 y 144 relativos a las mancomunidades.

g) Ley 6/1988, de 25.8, de régimen local de la Región de Murcia (LRLMu): artículo 66.1, que establece que la supresión de la mancomunidad se realizará por el mismo procedimiento establecido para su creación, el cual sigue el de carácter trifásico (con información pública por plazo de un mes) y aprobación por mayoría absoluta de los plenarios municipales (artículo 65).

h) Ley 1/2003, de 3.3, de Administración local de La Rioja (en adelante, LAL-Ri), que pese a contener una de las regulaciones más extensas sobre las mancomunidades (artículos 51 a 63), no recoge determinación alguna sobre su disolución, lo que, según el principio de *contrarius actus*, debe llevar a aplicar las previsiones sobre su creación, que incluyen los requisitos sobre procedimiento trifásico y quórum de mayoría absoluta análogos a los señalados.

i) Ley 20/2006, de 15.12, municipal y de régimen local de las Illes Balears (en adelante, LMRLIB), cuyo artículo 40, sobre “disolución de la mancomunidad”, se limita a establecer lo siguiente: “La disolución de la mancomunidad se ajustará a lo dispuesto en sus estatutos. El acuerdo de disolución, una vez adoptado estatutariamente, se publicará en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears* para su conocimiento, y se dará traslado al consejo correspondiente, al Gobierno de las Illes Balears y al Registro de Entidades Locales”. Previsión esta que plantea la duda de cuál será el trámite a seguir si los estatutos no regulan la disolución, en cuyo caso procede aplicar los previstos para la creación de la mancomunidad (artículos 33 a 36), que incluyen el procedimiento trifásico y el quórum detallados en los apartados anteriores.

Para el caso de la disolución de los consorcios sí se contiene una determinación expresa relativa al quórum de la mayoría absoluta y al procedimiento trifásico de aprobación (artículo 47.2).

j) Ley 2/2003, de 11.3, de Administración local de la Comunidad de Madrid (en adelante, LALMad), cuyo artículo 74 prescribe que “la Mancomunidad de

Municipios se disolverá cuando concurren las causas previstas en los Estatutos y de conformidad con el procedimiento que los mismos establezcan, que deberá ser similar al de su constitución”, el cual incluye el mismo procedimiento trifásico y quórum que los antes vistos para las mancomunidades (artículos 64 a 68).

k) Ley 8/2010, de 23.6, de régimen local de la Comunidad Valenciana (en adelante, LRLVal), cuyo artículo 95.1 prescribe que la “disolución de una mancomunidad se ajusta al mismo procedimiento que el de su constitución”, el cual coincide con el que se viene indicando (artículo 93), y que se reitera para los consorcios (artículo 109), por lo que cabe entender que también deberá aplicarse a su disolución.

l) LFALNav/1990, cuyo artículo 50 remite para la disolución de las mancomunidades a las reglas sobre su constitución, la cual se desarrolla en términos análogos a los que se vienen señalando.

4. Procesos de separación en los casos de descentralización cooperativa

4.1. Dimensión jurídico-administrativa

4.1.1. Consorcios

El ROAS establece unas previsiones específicas sobre la separación de miembros del consorcio (323):

“Cualquier entidad consorciada podrá separarse del consorcio siempre que cumpla las siguientes condiciones:

“a. Formular el preaviso en el plazo señalado por los estatutos.

“b. Estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones y compromisos anteriores y garantizar el de los que queden pendientes.”

Asimismo, prescribe como aspecto al que deben referirse los estatutos el relativo a “la separación de los miembros” (ROAS, 316.2.i).

De inmediato se plantea la cuestión de la naturaleza jurídica de la separación; concretamente, si estamos ante un acto unilateral o si tiene, como sucede con la creación y extinción de las personificaciones cooperativas, el carácter de macro-proceso. Para resolver la duda considero que hay que acudir a dos criterios. En

primer término, a las determinaciones normativas que, como se ha visto, se limitan a establecer dos condiciones a la entidad que pretende separarse: el preaviso y la liquidación de sus compromisos. El segundo criterio se vincula con la propia naturaleza de asociación voluntaria del consorcio, que lógicamente se extiende a la pertenencia al mismo, lo que lleva a concluir que la entidad que decide separarse está ejercitando su derecho. De la conjunción de ambos criterios se desprende que la separación tiene el carácter de acto unilateral. Naturalmente, la entidad que quiera separarse habrá de observar las exigencias procedimentales; así, deberá someterse al procedimiento trifásico (aprobación inicial, información pública y aprobación definitiva, o tácita si no hubiera reclamaciones) y requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de su plenario (ROAS, 313.2 y 3, en relación con el 160).³⁷ Pero entiendo que esos son unos trámites que se siguen unilateralmente por la entidad que resuelve dejar de pertenecer al consorcio.

Por lo que se refiere a las otras partes, en primer lugar y aunque el ROAS guarde silencio, parece obligado requerir también el acuerdo previo del órgano colegiado máximo del consorcio en relación con la separación de una o más de las entidades asociadas, acuerdo al que cabe entender que alcanzará el mismo requisito del quórum de la mayoría absoluta señalado.³⁸ Por lo que se refiere al resto de miembros, hay que tener en cuenta que la separación de una o más entidades del consorcio constituye obviamente una modificación del mismo y de sus estatutos, por lo que, en buena lógica y por razones de economía procedimental, manifestada la separación, el propio consorcio y las entidades que continúan en él deberían tramitar la modificación de esa personificación cooperativa. Sobre las actuaciones a desarrollar en este caso, se trataría de una traslación de los trámites ya conocidos (aprobación por las entidades que permanecen en el consorcio, procedimiento trifásico y demás requisitos establecidos en el ROAS, 313.2 y .3, y 322).

4.1.2. Mancomunidades

No se contiene en la legislación catalana una regulación específica sobre la separación de miembros en las mancomunidades, bien que sí se recoge la determina-

37. Debe hacerse notar que no recoge esa exigencia de la mayoría absoluta para la separación el artículo 47.2.g LBRL, que la circunscribe a la “creación, modificación y disolución de organizaciones asociativas”.

38. También puede suceder que los estatutos requieran un quórum más cualificado; así, de las 2/3 partes del número legal de miembros del órgano colegiado (tal es el caso del Consorcio de Formación e Iniciativas Cercs-Berguedà, constituido por el Ayuntamiento de Cercs, la Diputación de Barcelona y la Generalitat de Cataluña, artículo 16.2.b de sus estatutos, publicados en el BOPB núm. 179, de 27.7.2001).

ción de que sus estatutos han de prever “las normas generales para la separación de alguno o algunos municipios que formen parte” (Decreto 244/2007, 48.2.a).

De nuevo el principio de *contrarius actus* llevaría a tener que seguir la misma tramitación que para la constitución, si bien con la característica de la unilateralidad señalada para los consorcios, y sin perjuicio de que se requiera la aprobación de la separación por la mancomunidad, que igualmente deberá tramitar junto con los municipios que continúen en la misma la modificación de sus estatutos (TRL-Cat/2003, 120.3).

4.1.3. Sociedades mercantiles locales plurales

El ROAS no consigna tampoco previsión alguna sobre la separación de una de las entidades locales socia de la SMLP. Ello no obstante, sí regula las consecuencias del abandono de alguna de las partes en el proceso inicial de constitución en los siguientes términos: “la no aprobación del proyecto por alguna o algunas de las entidades interesadas, transcurridos tres meses desde la finalización del plazo de información pública, las excluirá automáticamente del proyecto de la iniciativa y las restantes tendrán que adoptar nuevos acuerdos de aprobación con las modificaciones que requiera la nueva composición de las entidades participantes” (ROAS, 151, g).

Esta previsión y el principio de *contrarius actus* conducirán igualmente a cumplir con requerimientos análogos a los vistos en relación con el consorcio, por la entidad que decide dejar de ser socia, lo que comportará que el resto deba adoptar los acuerdos necesarios para adaptar la nueva realidad de la sociedad, y todo ello con la complicación añadida de su difícil adecuación a la legislación mercantil y con observancia de sus formalidades.³⁹

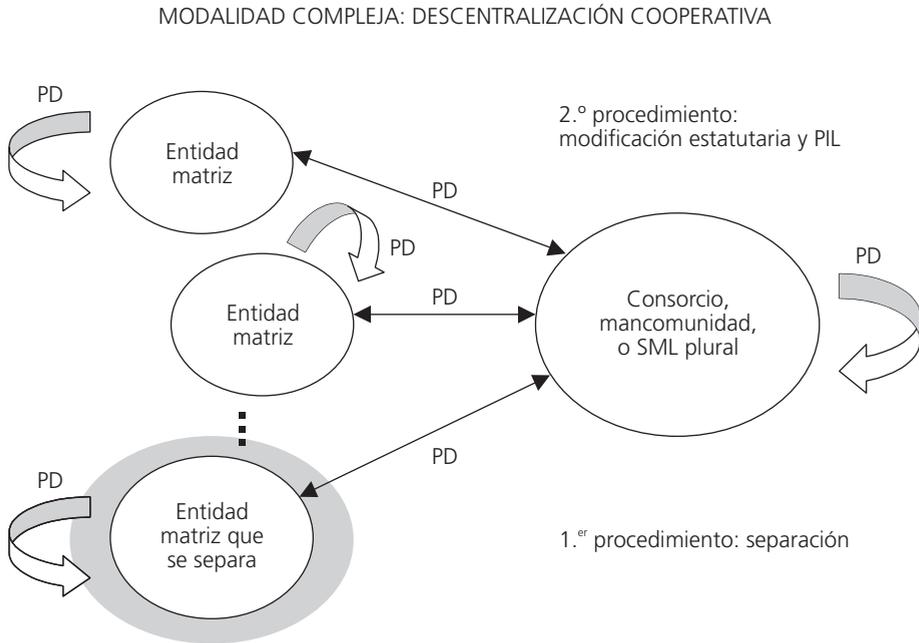
4.2. Dimensión político-institucional

4.2.1. Escenarios

Los escenarios que se reproducen en los procesos decisionales derivados de la separación de una o más de las entidades asociadas en consorcios, mancomunidades o SMLP tienen la peculiaridad de dar lugar a una bifurcación de procedimientos: de un lado, el que ha de seguir la entidad que se separa; de otro, el de modificación de la propia PIL y de sus estatutos al que se ven abocados el resto (véase figura 5).

39. Véase en este sentido el apartado 6.

Figura 5. Procesos decisionales (PD) de separación en las PIL



Fuente: Elaboración propia.

4.2.2. Aspectos relevantes de los procesos decisionales

A diferencia del macroproceso de disolución en las personificaciones cooperativas, que se caracteriza por tener un objetivo definido y para cuya consecución requiere el concurso en el mismo sentido de todas las entidades asociadas, en el de separación los objetivos se disocian. Con todo, es obvio que hasta tanto no se complete, las partes deben desarrollar comportamientos acordes con sus respectivos objetivos; en realidad, los procesos de separación, por un lado, y de modificación estatutaria y de la PIL, por otro, discurrirán concatenados. Sobre la base de esta diferenciación, los elementos nuevos y los aspectos relevantes del desarrollo de estos procesos son los siguientes:

1.º Indudablemente, serán de la mayor trascendencia las previsiones que contengan los estatutos de la PIL. Siendo realistas, sin embargo, hay que admitir que la capacidad de anticipación de los estatutos es limitada, y que tampoco pueden esperarse unas determinaciones que resuelvan de antemano todas las cuestiones que se plantearán.

Por tanto, la primera incógnita que se suscita es lo que sucede si no hay previsiones estatutarias sobre el preaviso o las normas de la separación. Sobre la primera cuestión, atendido que la iniciativa parte de la propia entidad que se separa, es indudable que deberá fijar un plazo prudencial para la efectividad de tal decisión, aunque no será extraño que sea cuestionado el término establecido.⁴⁰

Por lo que se refiere a la falta estatutaria de normas o criterios de la separación, no cabe otra opción que la de suplir esa laguna mediante el acuerdo entre las partes, cuya primera manifestación deberá adoptarse en el seno del órgano colegiado máximo del consorcio, mancomunidad o SMLP, y surge la duda de si ha de ser luego ratificado por las Administraciones matriz, incluida obviamente la que pretende separarse. Lo que de inmediato plantea la cuestión del grado de vinculación jurídica de los acuerdos de la PIL cooperativa respecto de sus entidades asociadas, y cuya resolución de nuevo retrotrae a la necesidad de su previsión estatutaria o normativa.⁴¹

2.º La respuesta a estas preguntas y a las demás que surjan pasa necesariamente por la conciliación –desde luego nada fácil– entre las exigencias derivadas de la propia naturaleza de la PIL cooperativa y los mecanismos jurídicos habilitados por la legislación para la resolución de conflictos. Así, al tratarse de entidades asociadas con carácter voluntario, el de separarse es un derecho innegable de todas las que forman parte. Pero, ¿qué sucede si, no obstante haber sido manifestada la voluntad de separación, la PIL o alguna de las Administraciones matriz la rechazan o no la aprueban? Sobre tales cuestiones se imponen tres consideraciones:

40. Naturalmente, no hay reglas a priori sobre qué puede considerarse un plazo prudencial de preaviso. En los estatutos que lo fijan es bastante habitual cifrarlo en 6 meses (así, por ejemplo, estatutos del Consorcio del Patrimonio de Sitges, constituido por el Ayuntamiento de esta localidad y la Diputación de Barcelona, artículo 51.1, BOPB núm. 212, de 3.9.2004), aunque caben otras opciones; así:

– “una antelación mínima de 3 meses a la finalización de la anualidad presupuestaria iniciada” (el ya citado Consorcio de Formación y de Iniciativas Cercs-Berguedà, artículo 18.1, *in fine*, de sus estatutos, BOPB núm. 179, del 27.7.2001).

– “un preaviso con un mínimo de un año de antelación” (Consortio para el Empleo y la Promoción Económica del Vallès, ya citado, artículo 34.1, de sus estatutos, BOPB núm. 277, de 26.7.2006).

41. Sobre esa vinculación hay un referente normativo en la legislación aragonesa: “Los acuerdos del consorcio obligarán a las entidades asociadas. Sin embargo, precisarán de ratificación por estas aquellos acuerdos que impliquen mayores aportaciones o responsabilidades económicas de las establecidas en los estatutos fundacionales y en sus presupuestos anuales, en aplicación de aquellos” (RBASO, artículo 326.1).

- En primer término, que la aceptación de la separación por el resto de entidades asociadas se configura como un acto jurídicamente obligado si concurren las circunstancias previstas en la legislación (preaviso y liquidación de las obligaciones y compromisos).
- En segundo, que consecuentemente cada una de las partes debe respetar el ejercicio legítimo por las otras de sus competencias y ponderar, en el ejercicio de las propias, la totalidad de los intereses públicos respectivos, y todo ello sobre la base de la aplicación del principio de lealtad institucional que debe presidir las relaciones interadministrativas, de las cuales los consorcios y el resto de PIL cooperativas constituyen una de sus más señaladas manifestaciones (ex LBRL, 55 y 57.1, y LRJPAC, 4.1). Quiere decirse con ello que las previsiones normativas impelen al consenso, que desde luego será la manera de solventar la cuestión.
- En tercero, que, de no alcanzarse el acuerdo, siempre cabe apelar a los mecanismos jurídicos de resolución de conflictos; así, la parte que desee separarse podrá interponer los recursos correspondientes contra los actos expresos de negación o la inactividad en la aceptación de la separación;⁴² y la propia PIL, reclamar de la entidad que ha decidido separarse la liquidación de sus compromisos, tema que ahora se verá.

3.º Sentados estos criterios generales, no sería extraño que, sin negar el derecho a la separación del miembro que exprese su voluntad en el sentido de ejercerlo, los procesos de separación y modificación “se empantanen” por problemas operativos o la falta de acuerdo sobre cuestiones concretas.⁴³

4.º Una cuestión que a priori se prevé controvertida es la relativa a la liquidación. Como se recordará, al analizar los requisitos que debe observar la entidad que pretende separarse se han consignado los de “estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones y compromisos anteriores y garantizar el de los que

42. En tal caso, el de reposición de carácter administrativo (LRJPAC, 116 y 117) y el contencioso-administrativo (LJCA, 25).

43. Así, por ejemplo, sobre si la entidad que quiere separarse, y que ha adoptado y comunicado los acuerdos requeridos, puede instar la convocatoria del órgano colegiado máximo de la PIL ante la demora por parte de la presidencia de esta, o si hay que atenerse estrictamente a la regla que exige la solicitud por la cuarta parte de los miembros (ex LBRL, 42.2.a), con el problema añadido para el caso de que sus representantes no alcancen dicho quórum. Disyuntiva esta que entiendo que debe resolverse en base al criterio del acto jurídicamente obligado, antes señalado, y en aras a garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la separación.

queden pendientes” (ROAS, 323.b). Pues bien, mientras que el sentido de la primera parte del precepto no ofrece dudas, sí las plantea el último inciso; en particular, sobre cuál debe ser el alcance para la entidad que se separa de esa garantía en el cumplimiento de los compromisos que queden pendientes.⁴⁴

5.º Una variante en estos procesos vendrá dada en el caso de que quien quiera separarse sea una de las Administraciones cooperadoras (diputación provincial, o consejo comarcal en el caso de Cataluña), que, por razones estructurales o de configuración de su política de asistencia local, decida dejar de formar parte de la PIL, pero sin dejar de prestar su cooperación técnica y económica (por ejemplo, a través de un convenio), actuación proactiva esta que debería facilitar el proceso de separación. Y lo mismo podría decirse en los casos en que la Administración de la Comunidad Autónoma resuelva abandonar la PIL cooperativa de la que forma parte.⁴⁵

6.º Iniciado el proceso de separación por una de las entidades asociadas, puede acontecer que al mismo se sumen otras, o que tales iniciativas lleven al resto a plantearse la continuidad misma de la PIL cooperativa, y que, si el proceso de separación no se solventa antes, se dibuje el escenario de su extinción, ya sea en su modalidad de disolución total, lo que nos llevaría al macroproceso analizado en el epígrafe anterior (3), ya se trate de la que desemboca en los de reestructu-

44. ¿Cuál puede ser el horizonte de futuro en la asunción de tal garantía? ¿Incluye la parte alícuota de los préstamos pendientes de devolver? Para la resolución de tales cuestiones sin duda que resultarán de mucha utilidad las aportaciones de las intervenciones de fondos de la PIL y de las Administraciones matriz.

Sobre esta cuestión un referente normativo relevante lo constituye el de la LALAnd/2010, cuyo artículo 76, sobre “separación de municipios mancomunados”, aplicable también a los consorcios (ex artículo 82), prescribe lo siguiente:

“1. Ningún municipio podrá separarse de la mancomunidad si, habiendo transcurrido el período mínimo de permanencia, mantiene deudas con la misma. A tal efecto, con la solicitud de separación deberá proceder a la liquidación de las deudas que se mantengan, al abono de la parte del pasivo de la mancomunidad que, en ese momento, le sea proporcionalmente imputable, y al pago de los gastos que se deriven de la separación. (...)”

“3. En los supuestos de separación en los que resulten deudas, obligaciones y gastos sin satisfacer de un municipio a favor de la mancomunidad, previo acuerdo adoptado por el órgano de representación municipal, la mancomunidad podrá solicitar a la Administración de la Junta de Andalucía la retención de las cantidades que correspondiese entregar a favor de aquel, por una cuantía igual al importe adeudado, así como su ingreso compensatorio en la hacienda de la mancomunidad. (...)”.

45. Como referencia de contraste puede mencionarse la separación de la Administración de la Generalitat de Cataluña del ya citado Consorcio de Formación y de Iniciativas Cercs-Berguedà (BOPB de 20.1.2012).

ración que analizaremos en el siguiente (5).⁴⁶ Lo relevante en cualquier caso es que, en ambas modalidades extremas, el proceso de separación pueda quedar interrumpido, y verse reconducido a otra modalidad distinta, atendidos los condicionamientos múltiples que traban a las PIL cooperativas.⁴⁷

7.º A nadie se le escaparán a estas alturas de la reflexión los perfiles problemáticos que presentan el proceso de separación y sus diversas alternativas de procesos concatenados, desde la normal de modificación estatutaria para con el resto de entidades que permanecen en la PIL cooperativa, hasta los otros supuestos límite de disolución total o reestructuración. En todo caso, la regla de oro a aplicar es que las entidades públicas deben solucionar las dificultades que surjan desde el consenso, y sobre la base de la lealtad institucional que se deben, sin que pueda admitirse que una de ellas quede “cautiva” de una asociación a la que ha decidido dejar de pertenecer.

8.º Hasta aquí el análisis de la separación configurada como una actuación instada por una de las entidades integradas en la PIL y que decide dejar de estarlo. Cabría también plantearse si es posible el supuesto inverso: que sea el resto de las asociadas las que resuelven prescindir de una, naturalmente por razones justificadas. Como es evidente, se trata de un supuesto límite, que siempre será deseable que se reconduzca (bien por decisión de la cuestionada, mediante su separación *motu proprio*, bien por desaparición de las razones que motivaron el conflicto). De no ser así, y dejando apuntada la complejidad de tal situación, formulo dos consideraciones:

8.ºa. En cualquier caso, las razones de la expulsión han de ser muy poderosas y evidenciar un comportamiento de la entidad objeto de la misma abiertamente censurable (así, el incumplimiento reiterado de sus obligaciones de todo tipo), mantenerse en el tiempo, precisamente todo aquel durante el cual habrán de seguirse los largos trámites vistos sobre la separación (aprobación por las demás

46. De oportuna previsión cabe calificar la determinación consignada en los Estatutos del Consorcio de Promoción Turística Costa del Maresme, integrado por la Diputación de Barcelona, 24 ayuntamientos de esta provincia, el Consejo Comarcal del Maresme, dos gremios de hostelería y una asociación de *campings*, cuyo artículo 34.2 dispone (BOPB núm. 240, de 7.10.2003): “Recibido el preaviso de separación de algún miembro se reunirá la Junta General para impulsar, si procede, las modificaciones estatutarias y presupuestarias oportunas o, eventualmente, la disolución del Consorcio”.

47. El problema aquí es dilucidar hasta qué punto queda limitado el ejercicio de su derecho para la entidad que había decidido separarse, y si el cambio de escenario en pos de la extinción obliga también a aquella a sumarse al mismo.

entidades asociadas, procedimiento trifásico, etc.), y con observancia de las garantías debidas para con la entidad afectada (requerimientos y trámite de audiencia).

8.ºb. El proceso tendrá mayores probabilidades de resolverse en la medida en que la posibilidad de expulsión esté prevista en los estatutos de la PIL o en la legislación autonómica, toda vez que en la básica no lo está.⁴⁸

4.3. Otras referencias a la legislación autonómica

Antes de consignar las referencias al resto de la legislación autonómica sobre los procesos de separación de consorcios, mancomunidades y SMLP, hay que señalar dos características:

48. Como referencias de contraste se ofrecen dos:

a) La que tiene un origen consensado y voluntario, mediante la inclusión en los estatutos de la siguiente prescripción (Consortio de Promoción Turística Costa del Maresme, integrado por la Diputación de Barcelona, 24 ayuntamientos de esta provincia, el Consejo Comarcal del Maresme, dos gremios de hostelería y una asociación de *campings*, artículo 34, apartados 3, 4 y 5 de sus estatutos, publicados en el BOPB núm. 240, de 7.10.2003):

“La Junta General podrá acordar, por mayoría de dos tercios de sus miembros, la expulsión de algún miembro del Consortio siempre que concurra justa causa.

“Se entenderá justa causa para acordar la expulsión de algún miembro del Consortio, su actuación contraria a las finalidades de la entidad, a sus estatutos o a los acuerdos de los órganos que hayan sido adoptados válidamente.

“El acuerdo de expulsión será ejecutivo cuando haya sido notificado al interesado, sin perjuicio de los recursos que pueda interponer. A pesar de la expulsión, la entidad separada del Consortio continuará obligada a satisfacer sus obligaciones pendientes.”

b) El referente normativo lo encontraremos en la LALAnd/2010, cuyo artículo 76, sobre “separación de municipios mancomunados”, aplicable a los consorcios (artículo 82), establece lo siguiente:

“(…) 2. El órgano de representación municipal de la mancomunidad, cuando considere que algún municipio haya incumplido gravemente las obligaciones establecidas en las leyes o en los propios estatutos, y previa audiencia del mismo, podrá decidir su separación de la mancomunidad y la liquidación de las deudas pendientes, mediante acuerdo adoptado por el citado órgano por mayoría de dos tercios de sus componentes.

“3. En los supuestos de separación en los que resulten deudas, obligaciones y gastos sin satisfacer de un municipio a favor de la mancomunidad, previo acuerdo adoptado por el órgano de representación municipal, la mancomunidad podrá solicitar a la Administración de la Junta de Andalucía la retención de las cantidades que correspondiese entregar a favor de aquel, por una cuantía igual al importe adeudado, así como su ingreso compensatorio en la hacienda de la mancomunidad.

“4. Adoptado el acuerdo de separación de un municipio, la mancomunidad lo remitirá, junto con la modificación producida en los estatutos, al *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* para su publicación, y se comunicará a la consejería competente sobre régimen local.”

–Con carácter general, que las prescripciones normativas, como sucede con la extinción de las PIL cooperativas y a diferencia de las de la descentralización funcional, son más completas, en particular en el caso de la separación en las mancomunidades.

–Sentado lo anterior, que la diferente regulación se puede dividir en dos grupos: la que contiene unas determinaciones específicas sobre la separación, mayoritaria, y la que, en aplicación del principio de *contrarius actus*, se remite a la regulación del proceso de creación de las personificaciones cooperativas. Como a nadie se le escapará, las consecuencias son del todo divergentes: mientras que en el primer caso, podrá calificarse la separación como un acto unilateral, en el segundo, se reconducirá al macroproceso decisorio, con las complicaciones añadidas que ello comportará.

a) Andalucía.

LALAnd/2010: ya he señalado el referente normativo que supone el artículo 76, sobre mancomunidades, que contempla la separación voluntaria como acto unilateral y la forzosa (epígrafe 4.2.2, citas a los puntos 4.º y 8.ºb, respectivamente), aplicables a los consorcios (artículo 82 LALAnd).

b) Aragón.

LALAr/1999: entiendo que acoge la tesis de acto unilateral al disponer, en relación con “la modificación de los estatutos”, que “cuando la modificación consista en la mera adhesión o separación de uno o varios municipios, o en la ampliación de sus fines, bastará con los acuerdos favorables de los municipios afectados y del órgano plenario de la mancomunidad” (artículo 82.2); procedimiento simplificado este, que contrasta con el previsto en el sentido de que “la modificación de los estatutos se sujetará a un procedimiento y requisitos similares a los exigidos para su aprobación” (artículo 82.1), y que al reservarse para los supuestos complejos sí aplica el principio de *contrarius actus*, y el de constitución y aprobación de estatutos, que prevé el procedimiento trifásico y los quórum de mayoría absoluta ya reseñados anteriormente (artículo 80).

c) LRLCyL/1998, cuyo artículo 39 considero que también configura la separación como acto unilateral, bien que sujeta a determinadas condiciones.⁴⁹

49. Concretamente, dice así:

“1. Constituida una Mancomunidad podrán adherirse o separarse de la misma los municipios que lo deseen con sujeción al procedimiento que los Estatutos determinen, siempre que, en el primer

d) LELC-LM/1991, cuyo artículo 45 opino que, aunque de una manera un tanto indeterminada, sigue el criterio de atribuir a la separación el carácter de acto unilateral, al diferenciarla del procedimiento de modificación de los estatutos y la disolución de la mancomunidad.

e) LMELMExt/2010: contiene la regulación más completa y precisa de la separación en las mancomunidades, adscribiéndose a la tesis del acto unilateral en la voluntaria (artículo 56), disciplinando la obligatoria (artículo 57) y fijando los efectos de la separación (artículo 58), por lo que constituye un referente normativo relevante.⁵⁰

caso, lo apruebe el órgano de gobierno de la Mancomunidad por mayoría absoluta del número legal de sus miembros. En ambos casos será necesario el trámite de información pública e informe de la Diputación o Diputaciones Provinciales interesadas y de la Consejería competente en materia de Administración Local en los términos y plazos establecidos en los artículos anteriores.

"2. No procederá la separación de un municipio, si desde su adhesión no ha transcurrido el período de tiempo que los Estatutos puedan establecer, nunca superior a cuatro años y no mantenga deudas con la Mancomunidad.

"3. La adhesión o separación de municipios de una Mancomunidad supondrá la automática modificación de los Estatutos sin necesidad de sujetarse a lo establecido en el artículo anterior."

50. "Artículo 56. Separación voluntaria

"1. Los municipios y entidades locales menores podrán separarse en cualquier momento de la mancomunidad, previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

"a) Acuerdo del Pleno municipal o Junta Vecinal ratificado por el Pleno del municipio matriz, siempre adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de cada órgano.

"b) Hallarse al corriente en el pago de sus aportaciones a la mancomunidad.

"c) Que haya transcurrido, en su caso, el periodo mínimo de pertenencia estatutariamente establecido.

"d) Abono de todos los gastos que se originen con motivo de la separación, así como la parte del pasivo contraído por la mancomunidad a su cargo.

"e) Que se notifique el acuerdo de separación a la mancomunidad con al menos seis meses de antelación.

"2. Cumplidos los requisitos anteriores, la mancomunidad aceptará la separación del municipio o entidad local menor interesado mediante acuerdo de su Asamblea, al que se dará publicidad a través del Diario Oficial de Extremadura y será objeto de inscripción en el Registro de Entidades Locales estatal y autonómico.

"Artículo 57. Separación obligatoria

"1. La mancomunidad podrá acordar la separación obligatoria de los municipios y entidades locales menores que hayan incumplido grave y reiteradamente las obligaciones establecidas en la normativa vigente o en los estatutos para con ella.

"2. El procedimiento de separación se iniciará de oficio por la mancomunidad mediante acuerdo por mayoría absoluta de su Asamblea.

"3. Acordada la iniciación del procedimiento de separación, se concederá al municipio o entidad local menor el plazo de audiencia por un mes.

"4. Vistas las alegaciones presentadas por el municipio o entidad local menor, la Asamblea de la mancomunidad podrá acordar la separación obligatoria mediante acuerdo favorable de la mayoría absoluta de sus miembros legales.

f) LALGAL/1997, cuyo artículo 143 entiendo que, aunque también de forma algo indeterminada, acoge el criterio del acto unilateral de la separación en la mancomunidad, al distinguirla de la modificación de estatutos o disolución de la misma.

g) LRLMu/1988, que configura el de separación como un macroproceso decisional en el que participan todos los miembros y la propia mancomunidad, al disponer que “la incorporación de nuevos asociados a la Mancomunidad o la separación de alguno de los integrantes requerirán acuerdo del Ayuntamiento interesado, informe de la Consejería competente en materia de régimen local y del órgano de Gobierno de la Mancomunidad, información pública por plazo de un mes y aprobación por todos los ayuntamientos con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de cada Corporación” (artículo 66.2).

h) LALRi/2033, cuyo artículo 56 reproduce la regulación aragonesa (LALAr, artículo 82, explicada en la letra b de este apartado), por lo que entiendo que configura la separación como acto unilateral.

i) LMRLIB/2006, cuyo artículo 39 prescribe que “para la separación de uno o más municipios, los ayuntamientos respectivos deben adoptar un acuerdo con el quórum indicado en el artículo anterior, previa información pública por el mismo plazo, y con comunicación a la mancomunidad y a la Comunidad Autónoma para la publicación del edicto correspondiente en el ‘Butlletí Oficial de les Illes Balears’, sin perjuicio del resto de trámites que puedan establecer los estatutos de la mancomunidad”, por lo que, a reserva de lo que dispongan estos, interpreto que tiene carácter unilateral. Sobre los consorcios, también la separación tiene ese carácter, toda vez que el artículo 47.2 reproduce el artículo 313.2 y 3 ROAS (véase apartado 4.1.1).

j) LALMad/2003, cuyo artículo 73.3 se limita a prescribir que “los Estatutos regularán la separación unilateral de un Municipio que, en todo caso, comportará

“5. La mancomunidad dará publicidad al acuerdo de separación obligatoria del municipio o entidad local menor mediante su publicación en el Diario Oficial de Extremadura y procederá a su inscripción en el Registro de Entidades Locales estatal y autonómico.

“Artículo 58. Efectos de la separación

“1. La separación de uno o varios municipios o entidades locales menores no obligará a practicar la liquidación de la mancomunidad, pudiendo quedar dicho trámite en suspenso hasta el día de su disolución, fecha en la que aquellos municipios y entidades locales menores separados entrarán a participar en la parte proporcional que les corresponda en la liquidación de su patrimonio.

“2. No obstante lo anterior, a la vista de las circunstancias concurrentes apreciadas por la mancomunidad y debidamente justificadas, se podrá anticipar total o parcialmente el pago de su participación a los municipios y entidades locales menores separados, adjudicándose aquellos elementos o instalaciones establecidos para el servicio exclusivo de los mismos.”

la obligación de notificarlo con un año de antelación y la de cumplir con todos los compromisos pendientes.”

k) LRLVal/2010, cuyo artículo 96 contiene una regulación muy completa sobre la separación voluntaria, definiéndola como unilateral aunque remitiéndose a los estatutos y la forzosa, por lo que supone otro referente relevante.⁵¹

l) LFALNav/1990, cuyo artículo 52 dispone que “con sujeción a las previsiones estatutarias, podrá separarse de la Mancomunidad cualquiera de las entidades locales que la integren” (apartado 2), si bien añade que “si los estatutos no contuviesen previsiones relativas a la separación de los (miembros) que la integrasen, tales actuaciones requerirán el cumplimiento de las reglas establecidas para la modificación de estatutos” (apartado 3), lo que indefectiblemente conduce al macroproceso (artículo 50).

5. Procesos de reestructuración de las PIL

5.1. Procesos de reestructuración que comportan extinción en los casos de descentralización funcional

Tal como ya se vio, una variante de la extinción de las PIL dependientes la encontramos en los procesos de reestructuración, diferenciados por el hecho de que no

51. “Artículo 96. Adhesión y separación de municipios.

“1. La adhesión y separación voluntaria de uno o varios municipios deberá solicitarse mediante acuerdo plenario de la corporación afectada, adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros que la integren.

“2. El procedimiento para la adhesión y separación de municipios se ajustará al procedimiento que en los propios estatutos se establezca, precisando, en todo caso, del acuerdo del órgano plenario de la mancomunidad, adoptado por mayoría absoluta.

“3. Con independencia de lo que, en su caso, puedan establecer los estatutos, serán causas de separación forzosa de municipios:

“a. El persistente incumplimiento del pago de sus aportaciones.

“b. El incumplimiento de aquellas otras actuaciones necesarias para el correcto desenvolvimiento de la mancomunidad a las que venga obligado por los estatutos.

“4. La decisión de separación forzosa requiere la tramitación del correspondiente procedimiento que se establezca en los propios estatutos, que deberá ir precedido de requerimiento previo y de otorgamiento de un plazo para el cumplimiento de las obligaciones. Si estas no se hicieren efectivas en dicho plazo, se adoptará acuerdo de separación forzosa y se concluirán los trámites señalados en los estatutos para la separación definitiva.

“5. Los estatutos regularán la separación unilateral de un municipio, que, en todo caso comportará la obligación de notificarlo con un año de antelación y la de cumplir con todos los compromisos pendientes.”

se produce la subrogación o sucesión por la Administración matriz, sino por otra PIL, y en los cuales podemos distinguir dos tipos:

- a) Procesos de reestructuración homogénea, singularizados por la concurrencia simultánea de procesos de extinción y creación, sin que haya modificación en la modalidad de PIL, y ya sea para aumentar su número (por ejemplo, la constitución de los Patronatos de Cultura y Deportes tras la extinción del OA que unificaba tales ámbitos), o reducirlo (así, la fusión de dos SML).⁵²
- b) Procesos de reestructuración heterogénea, caracterizados igualmente por la tramitación conjunta de procesos de extinción y creación, pero con variación en la modalidad de PIL, bien comporte su incremento (por ejemplo, la constitución de dos SML a partir de la extinción de una EPE que gestionaba los servicios de radio y TV locales), bien su disminución (así, extinción de 2 OA y creación de una EPE), o incluso el simple cambio de modalidad (de SML a EPE, en su caso).⁵³

A priori parece que estos procesos de reestructuración tendrán un nivel alto de complejidad. Ciertamente, haber de tramitar de manera conjunta los procedimientos de creación y de extinción de las diversas modalidades de PIL dependientes lo acreditan, tanto desde el punto de vista jurídico-administrativo (aprobación por los plenarios, procedimiento trifásico, publicaciones oficiales, etc.), como desde el

52. En el estudio efectuado no se ha encontrado ningún supuesto de aumento. Por lo que se refiere a los de reducción es significativo apuntar que en los casos de OA y EPE no se ha optado por la fusión, sino por su asunción directa por la matriz. Así, a los ejemplos ya apuntados de la extinción de OA por los ayuntamientos de Lleida (5) y Granollers (3), cabe añadir los de Arbúcies (4 OA, BOP Girona núm. 172, de 8.9.2011) y Esparraguera (3, BOP Barcelona de 17.1.2011). Se confirma así la tendencia de que en dichas modalidades la decisión de suprimir la PIL no admite términos medios.

En cambio, sí se ha encontrado un supuesto de fusión de SML: Ayuntamiento de Cerdanyola del Vallès, en el que *Cerdanyola Opcions, S.A.* y *Cerdanyola Promocions Municipals, S.L.U.* se han fusionado a partir de la absorción de la primera por la segunda (BOP Barcelona de 3.10.2011).

53. Tampoco se ha hallado ningún supuesto de incremento de estas PIL en el estudio desarrollado, y sí de disminución: Ayuntamiento de l'Ametlla de Mar, cambio en la forma de gestión que comporta la extinción de 3 OA (ámbitos de cultura, turismo y medios de comunicación) y la constitución de la sociedad mercantil municipal *La Cala Serveis, S.L.* (BOP Tarragona, núm. 282, de 9.12.2011). También se han manifestado ejemplos de cambios de modalidad: Ayuntamiento de Riudoms, transformación del OA *Patronat de l'Escola Municipal de Música* en la EPE *Riudoms Serveis* (BOP Tarragona núm. 213, de 15.9.2010); y Ayuntamiento de Tarragona, cambio en la forma de gestión que comporta la extinción del *Patronat Municipal de Turisme* y la creación de la *Empresa Municipal de Turisme de Tarragona, S.A.* (BOP Tarragona núm. 56, de 9.3.2011).

político-institucional (así, por ejemplo, a la posible controversia sobre la extinción podría añadirse la relativa a la modalidad de PIL en la que pasará a ejercerse la actividad o el servicio, u otros aspectos del proceso).⁵⁴

5.2. Procesos de reestructuración que conllevan disolución en los casos de descentralización cooperativa

Por su propia naturaleza, los procesos de reestructuración en los casos de descentralización cooperativa tendrán un carácter heterogéneo al concurrir siempre un cambio de modalidad de la PIL. De los posibles, el relativo a las mancomunidades vendrá condicionado por la necesaria condición de municipios de sus miembros, aunque se presenta como plausible su transformación en consorcio o SML plural, a partir de la incorporación de un consejo comarcal o una diputación provincial. Por su parte, la conversión de un consorcio o una mancomunidad en SML plural supone cambiar del régimen jurídico público al privado, aunque es bastante más habitual que la opción por acudir a la figura societaria se adopte sin extinguir el consorcio o la mancomunidad, de los cuales la SML será su medio propio y servicio técnico (ex

54. Como se recordará (nota 10 al final del epígrafe 1.7), entre los procesos de reestructuración de los sectores públicos autonómicos ocupa un puesto destacado el desarrollado por la Junta de Andalucía (decretos-leyes 5/2010 y 6/2010 y Ley 1/2011, citados), y caracterizado por la extinción, fusión y creación de entidades instrumentales, con potenciación de las agencias. Muy sucintamente, y ciñéndome al ámbito de las determinaciones sobre el personal de las mismas, cabe destacar lo siguiente:

- a) De resultas de ese proceso de reordenación del sector público, se han dictado una serie de decretos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía que disponen la integración del personal de unas entidades (que son extinguidas) en agencias (que o bien ya existían o se crean).
- b) Esos procesos han sido contestados y, en concreto, diversos pronunciamientos judiciales han sido contrarios a los decretos que disponían la integración del personal laboral en tales agencias, al considerar que se infringen los principios de publicidad, mérito y capacidad; así:

–STSJ Andalucía, Sevilla, de 2.11.2011 (RJCA/2011/828), que sobre el Decreto 103/2011, de 19.4, que aprueba los Estatutos de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales, declara nula su Disposición adicional 2.ª, relativa al régimen de integración en la misma del personal laboral del Instituto Andaluz de las Artes y las Letras.

–Autos de suspensión de los protocolos de integración de personal laboral emitidos por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla núm. 10, de 16.6.2011 (de la mercantil Gestión Medioambiental, S.A. en la nueva Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía), y núm. 14, de 22.11.2011 (integración personal de las Fundaciones Andaluzas de Servicios Sociales y para la Atención a las Drogodependencias e Incorporación Social en la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía).

Sobre los referidos procesos véanse los trabajos de FERRADANS CARAMÉS (2011), MONTOYA MARTÍN (2012) y ORTIZ MALLOL (2011).

4.1.n y 24.6 del texto refundido de la Ley de contratos del sector público, en adelante, TRLCSP, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14.11).⁵⁵

Un último supuesto de reordenación es aquel en que, en paralelo a la disolución formal de la PIL cooperativa, bien íntegramente, bien en una parte significativa de su entidad (actividades y servicios que presta, y medios personales, técnicos y económicos), es objeto de transferencia a una de las Administraciones matriz, normalmente la de mayor entidad (el consejo comarcal, la diputación provincial o el ayuntamiento capital de la comarca o de la provincia). Favorece ese proceso el hecho de que el destinatario último de la misma sea una de las Administraciones cooperadoras, que al asumir la gestión directa de la actividad o servicio puede seguir ejerciendo sus funciones de asistencia a los municipios en razón de su condición de diputación provincial, o consejo comarcal si lo referimos a Cataluña.⁵⁶

Como todos los macroprocesos que se refieren a las PIL cooperativas, los de reestructuración participarán de las características vistas en relación con la extinción, cuya complejidad se verá incrementada al haber de seguir el procedimiento paralelo referido a la entidad que resulte destinataria, ya sea otra PIL cooperativa o una de las Administraciones matriz. Siendo esta afirmación incuestionable, desde la perspectiva político-institucional quizás tal resultado pueda resultar menos drástico que la pura extinción y liquidación de consorcio, mancomunidad o SML plural, por lo que sus dificultades pueden verse compensadas, en cierta manera, por el hecho de presentarse como una alternativa o solución menos radical.

5.3. Otros procesos de reestructuración

En los dos epígrafes anteriores se han analizado algunos aspectos de procesos de reestructuración que siempre llevaban aparejada la extinción de una PIL. Naturalmente, caben otros procesos de reestructuración que, sin comportarla, afecten a los diferentes ámbitos de las personificaciones; así, mediante la adopción de medidas como, por ejemplo, la reducción de parte de las actividades que desarrolla-

55. Como referencia de contraste puede citarse la de la "Empresa de Serveis Socials ACAVA, S.L.", constituïda con tal carácter por el Consorcio Sociosanitario de Igualada (BOP Barcelona de 16.6.2011).

56. Como antecedente de referencia puede citarse el ejemplo de la disolución del *Consorci de Recursos per a la Integració de la Diversitat (CRID)*, compuesto por 10 ayuntamientos, la Entidad Metropolitana del Transporte, 5 entidades privadas sin ánimo de lucro y la Diputación de Barcelona, entidad esta última que fue la que sucedió universalmente a dicho Consorcio (BOP Barcelona núm. 74, de 28.3.2006).

ba la PIL, o de los servicios que prestaba o, por señalar alguna de las más traumáticas, de decisiones que conllevan la extinción de contratos laborales de su personal.⁵⁷

57. Sobre esta problemática, y en el marco de reestructuración del sector público autonómico en Cataluña comentado al inicio, es oportuno referirse a una serie de pronunciamientos judiciales dictados en relación con la extinción de contratos laborales de empleados públicos, por causas objetivas de carácter económico y productivo (ex 52.c en relación con el 51.1 del texto refundido del Estatuto de los Trabajadores, en adelante TRET, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24.3); extinciones de contratos aprobadas por entidades públicas dependientes de la Generalitat de Cataluña, de las que se han hecho eco los medios informativos (por ejemplo, *La Vanguardia*, el 22.12.2011). Así, de la sentencia del magistrado juez de lo Social (SMJS) núm. 12, de 13.12.2011 (autos 470/2011), se destacan los extremos siguientes:

- a) Objeto: extinción de contratos laborales de 23 efectivos de personal (un 5%) del INCASOL (Instituto Catalán del Suelo).
- b) Decisión judicial: declaración de nulidad de los despidos con condena de readmisión; subsidiariamente (para el caso de que prospere el recurso sobre la nulidad), declaración de improcedencia de los despidos con condena de readmisión; y, también, subsidiariamente (para el caso de que prosperase el recurso sobre nulidad o improcedencia), declaración de improcedencia de los despidos con condena de readmisión o indemnización de 45 días de salario por año de trabajo.

c) Argumentos relevantes:

- Necesidad de seleccionar a los trabajadores a despedir en base a los principios de igualdad, mérito y capacidad, evaluación del desempeño y aplicación de los criterios de transparencia, objetividad e imparcialidad (ex artículos 13.4 y 22 del VI Convenio colectivo único del personal laboral de la Generalitat, y 20.5 y 55 de la Ley 7/2007, de 20.5, del Estatuto Básico del Empleado Público, en adelante, EBEP). Como quiera que la elección fue el resultado del criterio de la "prescindibilidad", la decisión se tacha de arbitraria (Fundamento de Derecho/FD 4.º).
- La finalidad del INCASOL no es concurrir en el mercado, ni obtener beneficios y rentabilidad económica, sino social (satisfacer intereses generales en relación con la vivienda, dotaciones y equipamientos).
- Dificultad de admitir la causa económica para fundamentar el despido objetivo de entes dependientes de las Administraciones Públicas, y ello debido a la ausencia de finalidad lucrativa y de obtención de beneficios inherentes a estas Administraciones, y cita sentencias del TSJ de Cataluña (de 13.7.1999, AS 1999 2880, FD 3.º), y de Andalucía, Granada (de 16.7.2008, AS 2217 2008, FD 8.º), sobre sendos consorcios, así como también dos SSMJS de Barcelona (del núm. 11, despidos en el Servicio Meteorológico de Cataluña, y del núm. 9, otros tantos en el Instituto Cartográfico de Cataluña) (FD 6.º).

Sentado todo lo anterior hay que consignar las modificaciones introducidas por el Real Decreto Ley 3/2012, de 10.2, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, en un doble sentido:

a) Prever la aplicación del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el sector público (Disposición adicional 2.ª), mediante la adición de una Disposición adicional 20.ª al TRET, con el siguiente contenido:

"El despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción del personal laboral al servicio de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público de acuerdo con el artículo 3.1 del texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, se efectuará conforme a lo dispuesto en los artículos 51 y 52.c) del Estatuto de los Trabajadores y sus normas de desarrollo y en el marco de los

6. Referencia a la legislación sobre modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles locales

6.1. Legislación mercantil

Vistas en apartados anteriores las determinaciones de derecho público sobre los procesos de extinción, separación y reestructuración referidos a las SML, y tal como se anticipó, se ofrecen a continuación unos apuntes sobre la legislación mercantil de referencia, y sobre la cual pueden destacarse las siguientes notas:⁵⁸

1. De acuerdo con la Constitución española, el Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación mercantil (artículo 149.1.6, primer inciso), exigida en orden a garantizar la unidad de mercado (STC núm. 88/1986, de 1.7, FJ 5, 6 y 7).
2. En relación con el objeto del estudio, la legislación mercantil más relevante viene constituida por:
 - a) El texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital (en adelante, TRLSC) aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2.7, en relación con el cual deben destacarse, aparte naturalmente de las previsiones relativas a las SA y SRL, las relativas a su disolución y liquidación (artículos 360 a 400).

mecanismos preventivos y correctivos regulados en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas.

“A efectos de las causas de estos despidos en las Administraciones Públicas a que se refiere el artículo 3.1 del texto refundido de la Ley de contratos del sector público, se entenderá que concurren causas económicas cuando se produzca en las mismas una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente para la financiación de los servicios públicos correspondientes. En todo caso, se entenderá que la insuficiencia presupuestaria es persistente si se produce durante tres trimestres consecutivos. Se entenderá que concurren causas técnicas, cuando se produzcan cambios, entre otros en el ámbito de los medios o instrumentos de la prestación del servicio público de que se trate y causas organizativas, cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público.”

b) Establecer la reducción de la indemnización de 45 días, que pasa a 33, en el caso de despido improcedente (artículo 18.7 del Real Decreto Ley 3/2012, que modifica el 56.1 del TRET), si bien se mantiene la inicial para los contratos formalizados antes de la entrada en vigor del Real Decreto Ley 3/2012, pero solo por el tiempo de prestación de servicios anteriores a dicha entrada en vigor (Disposición transitoria 5.ª del Real Decreto Ley 3/2012).

58. MENÉNDEZ y ROJO (2011: especialmente, 33-38; 123-152; 401-419 y 563-63) y SÁNCHEZ CALERO y SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE (2011: especialmente, 83-96; 383-603; 641-701 y 753-827).

- b) La Ley 3/2009, de 3.4, sobre modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles (en adelante, LME) y, en particular, su regulación sobre transformación, fusión y escisión de sociedades (artículos 1 a 53 y 68 a 80), y cesión global de activo y pasivo (81 a 91).
- c) El Reglamento del Registro Mercantil (en adelante, RRM) aprobado por el Real Decreto 1784/1996, de 19.7, y, en concreto, las determinaciones sobre transformación, fusión, escisión, disolución y liquidación de sociedades (artículos 216 a 248).

3. Desde el punto de vista sustantivo, la LME incorpora a la legislación española las directivas 2005/56/CE, de 26.10, y 2007/63/CE, de 13.11 (ambas del Parlamento y del Consejo), y unifica el “régimen jurídico de las denominadas ‘modificaciones estructurales’, entendidas como aquellas alteraciones de la sociedad que van más allá de las simples modificaciones estatutarias para afectar a la estructura patrimonial o personal de la sociedad, y que, por tanto, incluyen la transformación, la fusión, la escisión y la cesión global de activo y pasivo” (Preámbulo, tercer párrafo). Sobre estas figuras, así como a la disolución y liquidación de sociedades mercantiles, se dedicarán unos sucintos comentarios con la única pretensión de servir de guía en su aplicación a las sociedades mercantiles locales.⁵⁹

6.2. Transformación de sociedades mercantiles locales

La primera de las figuras reguladas por la LME es la transformación de sociedades, a la que dedica su título I (artículos 3 a 21). “En virtud de la transformación una sociedad adopta un tipo social distinto, conservando su personalidad jurídica” (artículo 3), lo que aplicado a las SML reduce las posibilidades a dos: el cambio de SA a SRL o a la inversa (ex LBRL, 85 ter.2; véase figura 6).

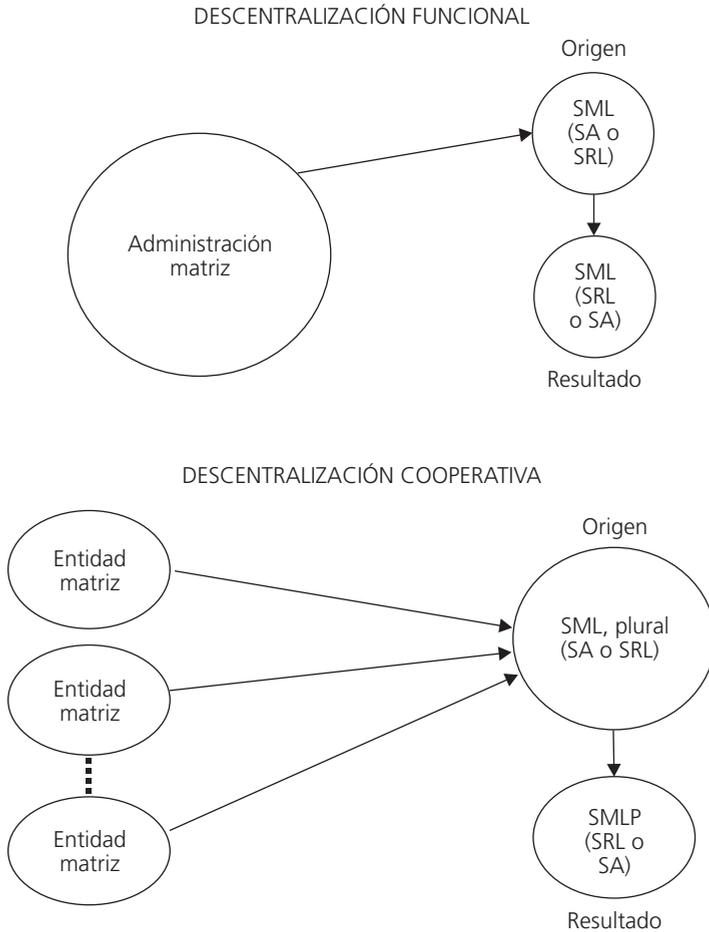
Sobre la transformación de SML cabe añadir las siguientes precisiones:⁶⁰

- 1. En el caso de la SML dependiente no ha de plantear excesivos problemas, atendido que se trata de un socio único, que requerirá naturalmente el

59. Sobre las modificaciones estructurales en general véanse RODRÍGUEZ ARTIGAS *et. al.* (2009), el monográfico sobre la LME de *Noticias de la Unión Europea* (2010, núm. 309) y *MEMENTO* (2011: 1117-1213).

60. Para mayor detalle véanse IGLESIAS y GARCÍA DE ENTERRÍA (2011: 564-568), BOQUERA MATARREDONA (2010: 11-23), LEÓN SANZ *et. al.* (2009: 89-248) y *MEMENTO* (2011: 1118-1133).

Figura 6. Transformación de sociedades mercantiles locales (SML)



Fuente: Elaboración propia.

acuerdo de la Junta General (LME, 8), y al que deberá seguir el cumplimiento del resto de las prescripciones establecidas en los preceptos antes señalados, y de las que destacan un régimen específico de publicidad (LME, 14), la formalización de la escritura pública (LME, 18.2) y su inscripción en el Registro Mercantil, cuyos efectos son constitutivos (LME, 19).

2. *Mutatis mutandis*, esas determinaciones resultarán de aplicación al supuesto en que varias entidades públicas sean socias (SMLP), si bien en este caso debe consignarse la concreta previsión sobre el “derecho de separación de los socios” (LME, 15), que asiste a cualquiera de dichas entidades.

3. En relación con los empleados, se recoge expresamente que “en el supuesto de que las modificaciones estructurales reguladas en esta Ley comporten un cambio en la titularidad de la empresa, de un centro de trabajo o de una unidad productiva autónoma, serán de aplicación las previsiones recogidas en el artículo 44 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo” (DA 1.ª2), referido a la sucesión de empresa y a la subrogación de trabajadores.
4. Por último, concluir que, al mantenerse la continuidad de la personalidad jurídica, se producirá la subrogación de la sociedad resultante en los derechos y obligaciones de la que ha sido objeto de transformación.

6.3. Fusión de sociedades mercantiles locales (SML)

6.3.1. Regulación y aspectos relevantes

Regulada la fusión en el título II LME (artículos 22 a 67), constituye un procedimiento societario de concentración de empresas en cuya virtud “dos o más sociedades mercantiles inscritas se integran en una única sociedad mediante la transmisión en bloque de sus patrimonios y la atribución a los socios de las sociedades que se extinguen de acciones, participaciones o cuotas de la sociedad resultante, que puede ser de nueva creación o una de las sociedades que se fusionan” (artículo 22). Muy sucintamente pueden señalarse los siguientes comentarios:⁶¹

- a) En todos los procesos de fusión concurren tres circunstancias: extinción de alguna sociedad; transmisión en bloque de los patrimonios de las sociedades extinguidas e incorporación –en nuestro caso– del socio (SML) o socios (SMLP) a la sociedad nueva o absorbente.
- b) De los supuestos regulados en la LME, considero de aplicación a las SML los relativos a la fusión por creación y por absorción, así como las denominadas fusiones especiales (impropia, inversa, gemelar y transmisión del patrimonio al socio único), cuya caracterización se especificará en los apartados siguientes.

61. Para mayor ampliación véanse IGLESIAS y GARCÍA DE ENTERRÍA (2012: 568-580), MARTÍ MOYA (2010: 55-66), SEQUEIRA MARTÍN y JUSTE MENCIA (2009: 375-420 y 767-803, respectivamente) y MEMENTO (2011: 1133-1185).

- c) Toda modalidad de fusión comprende tres fases sucesivas:
- c.1) Fase preparatoria, en la que se deberán elaborar el proyecto y los balances de la fusión, así como los informes sobre dicho proyecto (LME, artículos 30 a 38).
 - c.2) Fase aprobatoria de la fusión, en la que el socio (SML) o socios (SMLP) han de adoptar los acuerdos de fusión en sus respectivas juntas generales (LME, 39 a 42).
 - c.3) Fase de formalización, en la que debe darse cumplimiento a los diferentes requisitos establecidos sobre publicación, elevación a escritura pública e inscripción de la fusión en el Registro Mercantil, lo que confiere plena eficacia jurídica a la misma (LME, 43 a 46).

6.3.2. Tipos de fusión aplicables a las SML

a) Fusión por creación

La integración de sociedades, propia de toda fusión, tiene en esta modalidad la finalidad de creación de una nueva sociedad, de manera que “la fusión en una nueva sociedad implicará la extinción de cada una de las sociedades que se fusionan y la transmisión en bloque de los respectivos patrimonios sociales a la nueva entidad, que adquirirá por sucesión universal los derechos y obligaciones de aquellas” (LME, 23.1; véase figura 7).

b) Fusión por absorción

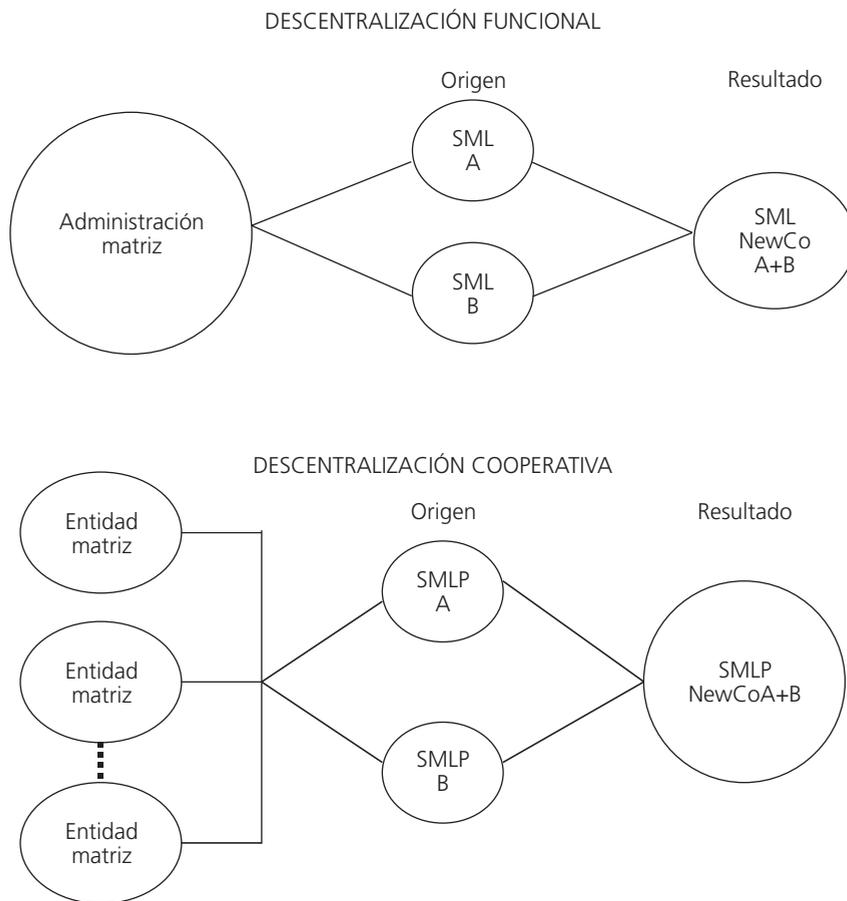
El supuesto general de fusión por absorción comporta la integración de una o más sociedades en otra ya existente, de suerte que “esta adquirirá por sucesión universal los patrimonios de las sociedades absorbidas, que se extinguirán, aumentando, en su caso, el capital social de la sociedad absorbente en la cuantía que proceda” (LME, 23.2; véase figura 8).⁶²

c) Fusiones impropia e inversa

Estas dos primeras modalidades de fusiones especiales, caracterizadas por tener un proceso de ejecución simplificado, tienen lugar (véase figura 9):

62. Es el caso ya citado del Ayuntamiento de Cerdanyola del Vallès, en el que *Cerdanyola Opcions, S.A.* y *Cerdanyola Promocions Municipals, S.L.U.* se han fusionado a partir de la absorción de la primera por la segunda (BOP Barcelona de 3.10.2011).

Figura 7. Fusión de SML por creación

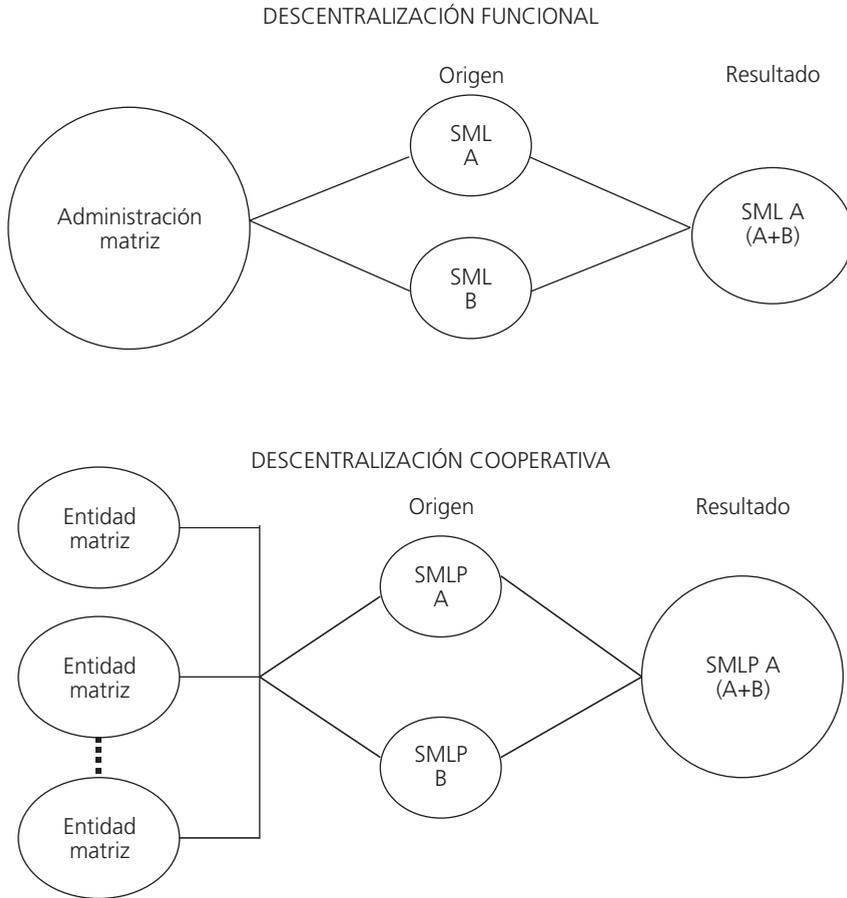


Fuente: Adaptación para SML de gráfico de Memento (2011: 1136).

– “cuando la sociedad absorbente fuera titular de forma directa o indirecta de todas las acciones o participaciones sociales en que se divida el capital de la sociedad o sociedades absorbidas” (fusión impropia, LME, 49.1);⁶³

63. Como referencia de contraste puede citarse el acuerdo del Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Catalunya por el que se autoriza la modificación estructural societaria de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales, mediante integración por absorción de *CCRTV Interactiva, S.A.* y *Activa Multimèdia Digital, S.L.*, como sociedades absorbidas, por *Televisió de Catalunya, S.A.*, como sociedad absorbente, con extinción de las dos primeras, traspaso de todo su patrimonio a la sociedad absorbente y subrogación de esta en todos los derechos y obligaciones de las sociedades absorbidas (Acuerdo Gobierno/91/201, de 24.5, DOGC núm. 5889, de 30.5.2011).

Figura 8. Fusión de SML por absorción



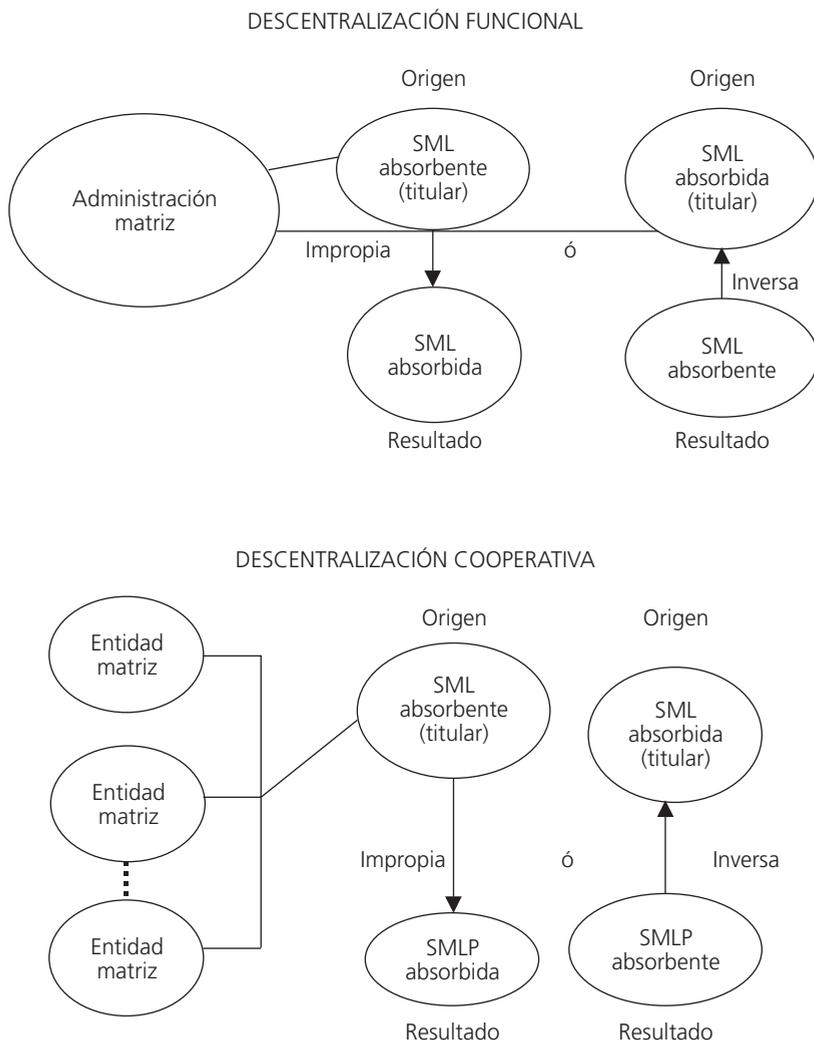
Fuente: Adaptación para SML de gráfico de Memento (2011: 1136).

– “cuando la sociedad absorbida fuera titular de forma directa o indirecta de todas las acciones o participaciones de la sociedad absorbente” (fusión inversa, LME, 52.1, *in fine*).

d) Fusión gemelar

La fusión gemelar, tercera de las modalidades especiales y también con proceso de ejecución abreviado, se caracteriza por implicar una fusión “de sociedades íntegramente participadas de forma directa o indirecta por el mismo socio” (LME, 52.1, primer inciso; véase figura 10).

Figura 9. Fusiones de SML impropia e inversa

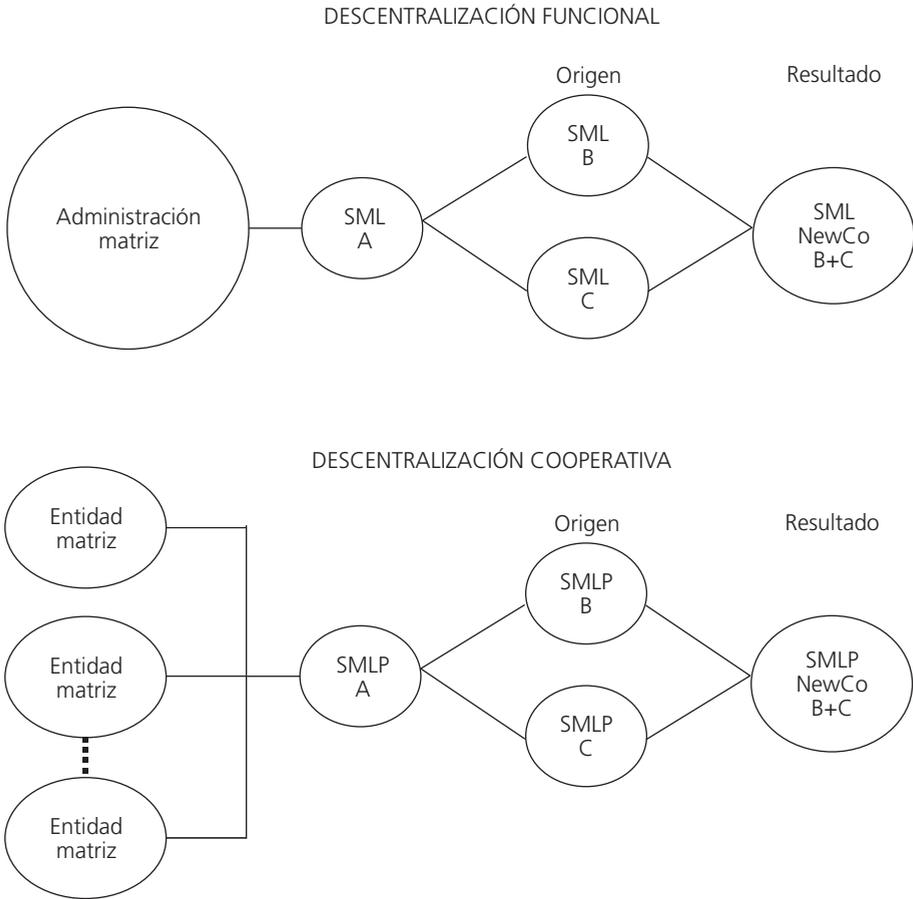


Fuente: Adaptación para SML de gráfico de *Memento* (2011: 1137).

e) Transmisión del patrimonio al socio único

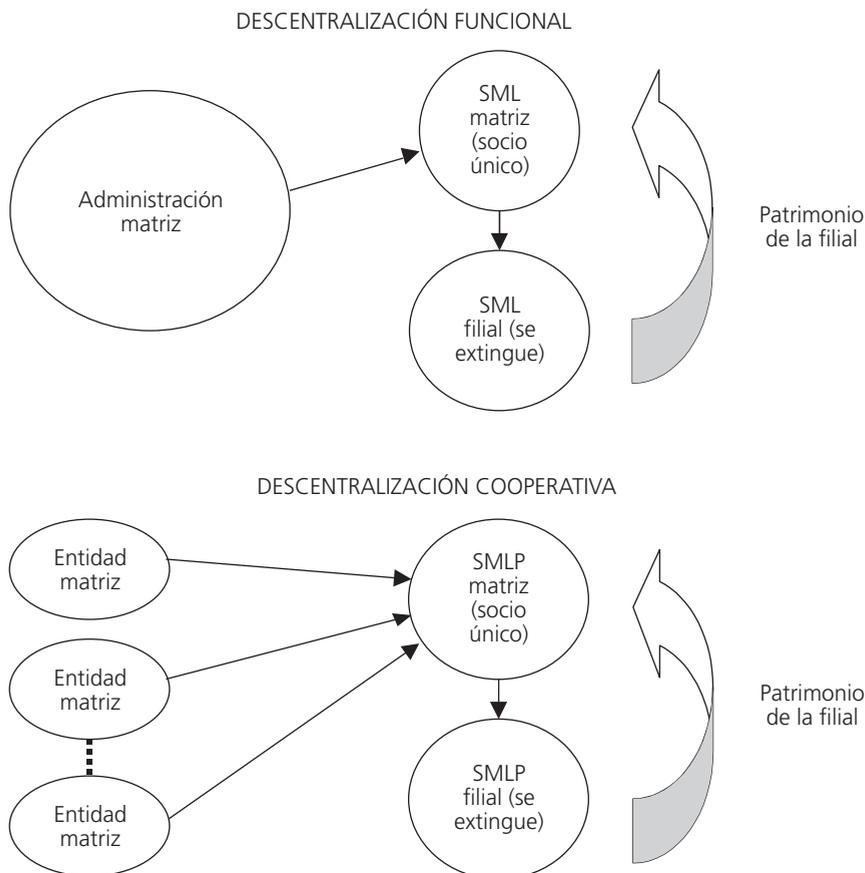
Calificada como operación asimilada a la fusión, la transmisión del patrimonio al socio único es definida en los siguientes términos: “también constituye una fusión la operación mediante la cual una sociedad se extingue transmitiendo en bloque su patrimonio a la sociedad que posee la totalidad de las acciones, participaciones o cuotas correspondientes a aquella” (LME, 53; véase figura 11).

Figura 10. Fusión gemelar



Fuente: Adaptación para SML de gráfico de Memento (2011: 1138).

Figura 11. Transmisión del patrimonio al socio único



Fuente: Adaptación para SML de gráfico de Memento (2011: 1185).

6.4. Escisión de SML

La escisión es objeto de regulación en el título III LME (artículos 68 a 80) y se caracteriza por constituir "una operación inversa a la fusión: mientras que esta implica una combinación o integración de sociedades y, por tanto, de sus respectivas actividades económicas, la escisión se singulariza como figura jurídica por cumplir una función de reparto o disgregación patrimonial en procesos de reestructuración empresarial de muy diverso significado".⁶⁴

64. IGLESIAS y GARCÍA DE ENTERRÍA (2011: 582).

Muy someramente cabe apuntar las siguientes notas:⁶⁵

a) La escisión siempre “consiste en la transmisión en bloque por una sociedad de todo o parte de su patrimonio a cambio de una contraprestación, que debe consistir necesariamente en acciones o participaciones en el capital de la o las sociedades beneficiarias (radicando aquí la principal diferencia entre la escisión y la cesión global de activo y pasivo, pues en esta última la transmisión del patrimonio se realiza a cambio de una contraprestación distinta de acciones o participaciones de la o las sociedades cesionarias, por ejemplo, en dinero)”.⁶⁶

b) El procedimiento de escisión coincide en sus principales fases con el de fusión, antes visto (proyecto, informes, balance y aprobación por la Junta General), y al que se remite el artículo 73.1 LME, con las salvedades contenidas en el capítulo II de la misma (artículos 73 a 80), y “entendiendo que las referencias a la sociedad resultante de la fusión equivalen a referencias a las sociedades beneficiarias de la escisión” (LME, 73.1, *in fine*).

c) La LME prevé tres modalidades de escisión:

c.1) Escisión total: “extinción de una sociedad, con división de todo su patrimonio en dos o más partes, cada una de las cuales se transmite en bloque por sucesión universal a una sociedad de nueva creación o es absorbida por una sociedad ya existente, recibiendo los socios un número de acciones, participaciones o cuotas de las sociedades beneficiarias proporcional a su respectiva participación en la sociedad que se escinde” (LME, 69; véase figura 12).

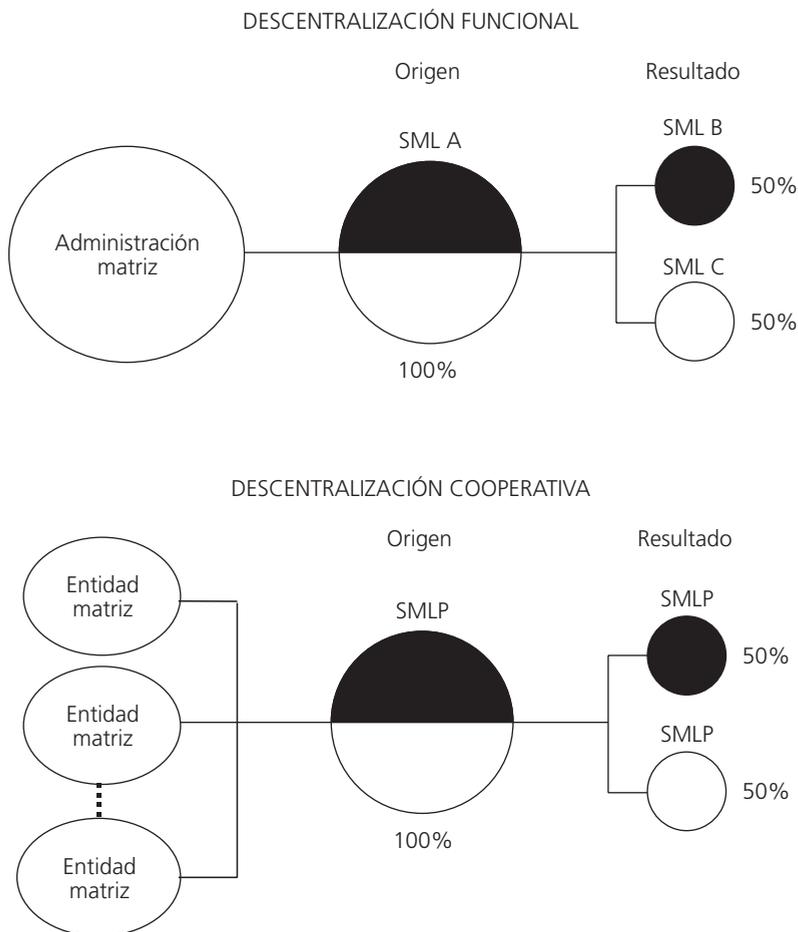
c.2) Escisión parcial: “traspaso en bloque por sucesión universal de una o varias partes del patrimonio de una sociedad, cada una de las cuales forme una unidad económica, a una o varias sociedades de nueva creación o ya existentes, recibiendo los socios de la sociedad que se escinde un número de acciones, participaciones o cuotas sociales de las sociedades beneficiarias de la escisión proporcional a su respectiva participación en la sociedad que se escinde y reduciendo esta el capital social en la cuantía necesaria” (LME, 70; véase figura 13).

d) Segregación: “traspaso en bloque por sucesión universal de una o varias partes del patrimonio de una sociedad, cada una de las cuales forme una unidad

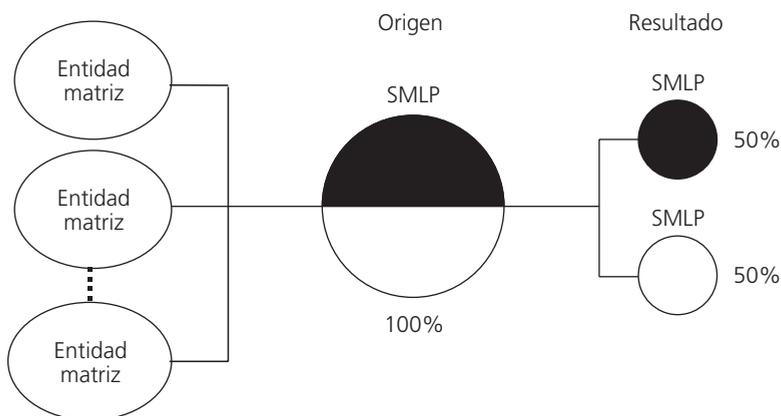
65. Para más desarrollo véanse IGLESIAS y GARCÍA DE ENTERRÍA (2011: 582-589), FERRANDO VILLALBA (2010: 25-40), RODRÍGUEZ ARTIGAS *et. al.* (2009: 173-526) y *MEMENTO* (2011: 1193-1207).

66. IGLESIAS y GARCÍA ENTERRÍA (2011: 582).

Figura 12. Escisión total de SML



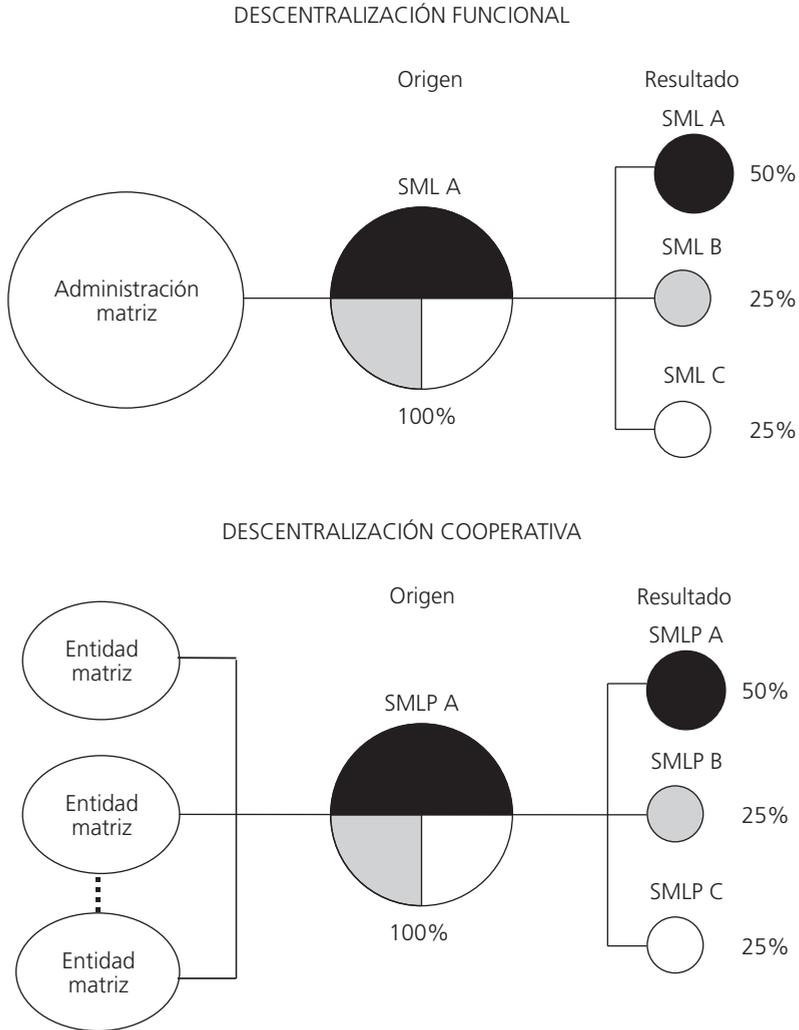
DESCENTRALIZACIÓN COOPERATIVA



Fuente: Adaptación para SML de gráfico de *Memento* (2011: 1196).

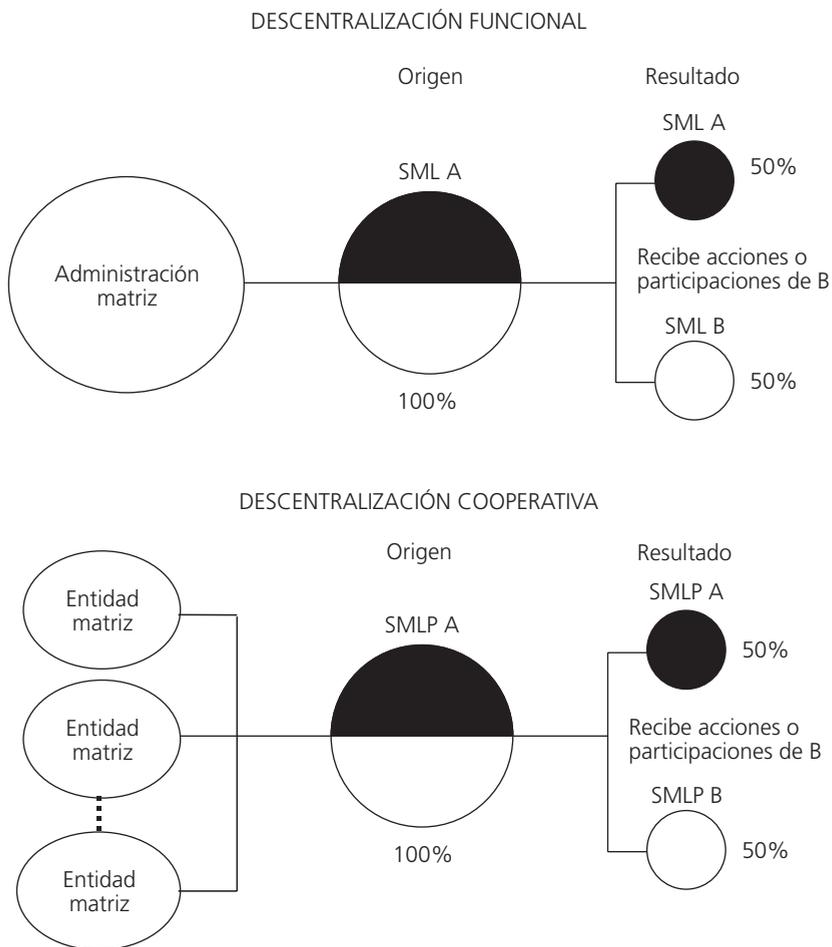
económica, a una o varias sociedades, recibiendo a cambio la sociedad segregada acciones, participaciones o cuotas de las sociedades beneficiarias” (LME, 71; véase figura 14).

Figura 13. Escisión parcial de SML



Fuente: Adaptación para SML de gráfico de Memento (2011: 1197).

Figura 14. Segregación de SML



Fuente: Adaptación para SML de gráfico de *Memento* (2011: 1198).

6.5. Cesión global de activo y pasivo en las SML

La LME dedica su título IV a la cesión global de activo y pasivo (artículos 81 a 91), definida como aquel proceso por el que una sociedad inscrita transmite “en bloque todo su patrimonio por sucesión universal, a uno o a varios socios o terceros, a cambio de una contraprestación que no podrá consistir en acciones, participaciones o cuotas de socio del cesionario” (artículo 81.1). Sintéticamente pueden indicarse las siguientes particularidades:⁶⁷

- a) En el supuesto de que la contraprestación fuera recibida total o directamente por el socio (SML) o socios (SMLP), la sociedad cedente quedará extinguida (LME, 81.2).
- b) La contraprestación por la cesión global ha de concretarse en dinero o en cualquier elemento susceptible de valoración económica, pero no en acciones (SA) o participaciones (SRL), siendo esta la característica que la diferencia de la escisión.
- c) La transmisión en bloque y por sucesión universal puede hacerse en favor de un único cesionario o de dos o más, caso este en el que cada parte del patrimonio que se ceda habrá de constituir una unidad económica (cesión global plural, LME, 82).
- d) El procedimiento de cesión se corresponde básicamente con el de fusión ya visto anteriormente (proyecto, informe de los administradores, acuerdo de la junta general y publicación, escritura e inscripción en el Registro mercantil, LME, 85 a 89).

6.6. Disolución y liquidación de SML

Descritos los supuestos de modificaciones estructurales aplicados a las SML, la visión panorámica debe cerrarse con una referencia sucinta al proceso de extinción jurídica de las mismas, sobre la base de las siguientes consideraciones:⁶⁸

67. Para mayor profundización véanse IGLESIAS y GARCÍA DE ENTERRÍA (2011: 589-591), MARIMÓN DURÁ (2010: 41-54), ALONSO UREBA y CONDE TEJÓN (2009: 629-726, respectivamente) y *MEMENTO* (2011: 1207-1213).

68. Para mayor detalle véanse IGLESIAS y GARCÍA DE ENTERRÍA (2011: 595-614) y *MEMENTO* (2011: 1221-1256).

- a) Es objeto de regulación por los ya mencionados texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital (TRLSC), concretamente por su título X (artículos 360 a 400), y Reglamento del Registro Mercantil (RRM, artículos 238 a 248).
- b) El proceso comprende tres fases: la disolución (la sociedad abandona la explotación), la liquidación (realización de las operaciones necesarias para saldar y liquidar todas sus relaciones jurídicas) y la extinción misma (tras la distribución al socio –SML– o socios –SMLP– del remanente patrimonial que pudiera quedar).
- c) El supuesto normal de disolución de una sociedad es el que se dispone “por mero acuerdo de la junta general adoptado con los requisitos establecidos para la modificación de los estatutos” (TRLSC, 368), al que vienen a añadirse otros previstos legalmente, y cuya aplicación a las SML entiendo que será menos habitual (TRLSC, ex 360, 363 y 368).
- d) En la realización de operaciones propias de la liquidación desempeñan un papel capital los liquidadores (TRLSC, artículos 374 a 380), operaciones que pueden sintetizarse así (TRLSC, artículos 383 a 390):⁶⁹
 - Conservación del patrimonio y llevanza de la contabilidad.
 - Conclusión de operaciones pendientes y realización de las nuevas que sean necesarias para la liquidación.
 - Cobro de los créditos y pago de las deudas sociales.
 - Enajenación de los bienes sociales.
 - Comparecer en juicio y concertar transacciones y arbitrajes.
- e) Concluidas las operaciones de liquidación, los liquidadores someterán a la aprobación de la junta general un balance final, un informe completo sobre dichas operaciones y un proyecto de división entre los socios del activo resultante (TRLSC, 390.1).
- f) Adoptado el acuerdo aprobatorio, seguirá luego la división del patrimonio y la fijación de la cuota de liquidación que se satisfará a los socios (SMLP)

69. IGLESIAS y GARCÍA DE ENTERRÍA (2011: 608-611).

o al socio único (SML), con arreglo a las normas que se hubiesen establecido en los estatutos o, en su defecto, a las fijadas por la junta general y de conformidad con las previsiones legales (TRLSC, 391-394).

- g) Los liquidadores otorgarán la escritura pública de extinción de la sociedad, que deberá inscribirse en el Registro Mercantil, donde se depositarán sus libros y documentos, y quedarán cancelados todos los asientos relativos a la sociedad extinguida (TRLSC, 395-397).

7. Epílogo

Varias son las conclusiones que se desprenden de las páginas anteriores. La primera es la del número extremadamente alto de personificaciones instrumentales locales, tanto en España, como en Cataluña (respectivamente, 5.211 y 1.149, en febrero de 2012), cifras excesivas que también son características de las personificaciones de los sectores públicos estatal (451, en diciembre de 2011) y autonómicos (2.292, en total, en julio de 2011).⁷⁰

Frente a esa realidad, la crisis económica que nos aqueja ha provocado que como medida de choque se haya generalizado el “adelgazamiento” de los sectores públicos respectivos, mediante la extinción y reordenación de sus personificaciones instrumentales dependientes (OA, EPE, sociedades mercantiles públicas y demás modalidades expresivas de la descentralización funcional). Proclamada esa medida de manera manifiesta por las autoridades estatales y autonómicas, el estudio desarrollado para Cataluña sobre las PIL, también confirma esa tendencia en su subsistema local. La coincidencia en las políticas de reducción, así como las cifras de ahorro que se pronostican derivadas de su ejecución, constituyen la prueba rotunda de que estos subsectores públicos instrumentales se habían hipertrofiado.

70. Para los datos de las PIL véanse los epígrafes 1.4.2 a 1.4.4. Sobre los otros dos sectores públicos consúltense el Inventario de Entes del Sector Público Estatal (INVESPE, <http://www.igae.pap.meh.es/sitios/igae/es-ES/CInInvespe/Paginas/invespe.aspx>) y el Inventario de Entes Dependientes de las Comunidades Autónomas (<http://serviciostelematicos.meh.es/PubInvCCAA/SECCIONES/frm-SelComunidad.aspx>); las cifras referidas las hizo públicas el Gabinete de Prensa del Ministerio de Economía y Hacienda el 1.12.2011 (<http://www.meh.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2011/CONVOCATORIAS/01-12-11%20Comunicado%20Actualizacion%20Inventario%20Entes%202011.pdf>), si bien para las comunidades autónomas se han descontado las de las respectivas Administraciones de estas y las universidades, al considerar que no son susceptibles de integrarse en el concepto de personificaciones instrumentales.

En el subsector de las denominadas PIL cooperativas (consorcios, mancomunidades y SML plurales), los efectos de la crisis se manifiestan con unos perfiles particulares: concretamente, mediante la drástica reducción de las transferencias de las Administraciones matriz a sus personificaciones vinculadas, lo que compromete gravemente la viabilidad económica de estas, y por lo que se refiere al desarrollo de sus procesos de extinción y reestructuración, con una celeridad menor de la que se aprecia en los casos de descentralización funcional, lo que se debe, sin duda, al carácter multiparticipativo que caracteriza las manifestaciones de la descentralización cooperativa.

Otra de las conclusiones que resultan del trabajo y la descripción efectuada es que, desde el punto de vista material, los procesos de extinción, separación y reestructuración de las PIL son complejos, con un grado que crece a medida que lo hace el número de entidades públicas que intervienen. Las opciones y las medidas a adoptar son muchas, y los procesos de negociación (intra e interorganizativos) necesitan, para que se resuelvan satisfactoriamente, de un nivel alto de consenso, y en ocasiones del acuerdo unánime de los diferentes actores implicados, y todo ello en un período de tiempo que por definición debe ser corto. Como a nadie se le escapa, esto no es nada fácil; máxime en un escenario de recursos económicos acusadamente menguante.

Los horizontes que se dibujan, pues, se presentan complejos y problemáticos. En el ámbito estricto del subsistema local, la superación de esas dificultades pasa inexorablemente por la reestructuración del subsector de la descentralización funcional, y la reducción drástica de OA, EPE y SML, optimizando los recursos propios de la gestión directa no personificada, y aprovechando las economías de escala y especialización que le son propias, y contribuyendo así al decrecimiento de ese subsistema local de por sí ya muy fragmentado como consecuencia del minifundismo municipal. Por lo que se refiere a la descentralización cooperativa, las severas restricciones presupuestarias a que se ven sometidas las Administraciones matriz imponen, en primer término, una selección de los instrumentos de colaboración interadministrativa, reservando solo las modalidades personificadas para aquellos supuestos en que resulten realmente funcionales.⁷¹ Pero es imprescindible que esa colaboración no disminuya; antes al contrario, debe intensificarse para paliar las carencias de ese subsistema local tan atomizado y los efectos mismos de

71. En este sentido, cabe señalar como "criterios de funcionalidad" de estas PIL los siguientes: objeto definido claramente y de alto contenido técnico, dimensiones significativas en cuanto a medios económicos y personales, alto grado de autofinanciación y constituir un referente como institución.

la crisis. Aunque para ello debe reconducirse la cooperación interlocal hacia fórmulas más flexibles y menos costosas que las personificadas, lo que de inmediato nos conduce al convenio y a sus figuras conexas. En esta tarea los diferentes responsables locales habrán de apurar todas las posibilidades a su alcance e intensificar el consenso como medio para poner remedio a la situación actual. Pero ese camino no lo pueden hacer solos. Es preciso que en el plano normativo se perfeccionen tanto la configuración como las virtualidades de los instrumentos de colaboración, de un lado, y que se afirme, sin ningún género de dudas, la legitimidad misma de la cooperación interlocal, de otro.

Dicen los optimistas y los esperanzados que las crisis constituyen siempre una oportunidad para enmendar errores del pasado y construir un futuro mejor. Que así sea.

9. Bibliografía

- ALONSO UREBA, A. y CONDE TEJÓN, A., "Cesión global de activo y pasivo: elementos de caracterización, clases y régimen" y "Procedimiento aplicable a la cesión global de activo y pasivo y efectos", respectivamente, en RODRÍGUEZ ARTIGAS, F. (coord.), *Modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles*, tomo II, Aranzadi, 2009.
- BOQUERA MATARREDONA, J., "La transformación de las sociedades mercantiles", en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 309, octubre de 2010, p. 11-23.
- CABO DE LA VEGA, A. DE, "Voces 'mandato imperativo' y 'mandato representativo'", en LUCAS, P. (compilador), *Prontuario de Derecho Constitucional*, Comares, Granada, 1996.
- CAPO GIOL, J., *Ciencia Política y Derecho. Otro encuentro*, PPU, Barcelona, 1990.
- CASTILLO BLANCO, F., "Los consorcios de entidades locales: análisis y valoración a la luz de la nueva legislación de régimen local", en *Revista de Administración Pública*, núm.124, 1991, p. 397-416.
- CATALÁ MARTÍ, J. V. y COSTA CASTELLÁ, E., "La gestión de los servicios públicos locales", en DOMINGO ZABALLOS, M. J. (dir.), *Práctica de la Administración Local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
- EMBID IRUJO, J. M., "Aproximación al significado de la Ley 3/2009, de 3 de abril, de modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles", en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 309, octubre de 2010, p. 3-9.
- ETXEZARRETA, J. C., *Los organismos públicos locales*, Bayer, Barcelona, 2007.
- FERRADANS CARAMÉS, C., "La reordenación del sector público: efectos de la integración del personal en las agencias", Comunicación presentada en el X Congreso Europeo de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Sevilla, 21 a 23.9.2011.

- FERRANDO VILLALBA, L., "La escisión de sociedades en la LMESM de 2009: las pretendidas novedades de una reforma incompleta", en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 309, octubre de 2010, p. 25-40.
- Ferreira Fernández, A. J., "Los consorcios del sector público autonómico: naturaleza y características", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 310, mayo-agosto 2009, Madrid.
- Font, T. (coord.), *Dret local: Ordenances, activitats i serveis públics*, Marcial Pons/Ed. Universitat de Barcelona/S. Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 1997.
- Iglesias, J. L. y García de Enterría, J., "Las modificaciones estructurales de las sociedades", en Menéndez, A. y Rojo, A. (dirs.), *Lecciones de Derecho Mercantil*, vol. I, Aranzadi, 2011.
- León Sanz, F. J., Sacristán Represa, M. y Espín Gutiérrez, C., "Los antecedentes y los aspectos generales de la transformación", "Transformación de sociedad anónima en otros tipos sociales" y "Transformación de sociedad limitada en otros tipos sociales", respectivamente, en Rodríguez Artigas, F. (coord.), *Modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles*, tomo I, Aranzadi, 2009.
- Lluset Borrell, F. y Lluset Canelles, A., *Obres, activitats i serveis dels ens locals*, Bayer, Barcelona, 1995.
- Marimón Durá, R., "La cesión global de activo y pasivo", en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 309, octubre de 2010, p. 41-54.
- Martí Moja, V., "La fusión de sociedades mercantiles en la nueva Ley de modificaciones estructurales", en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 309, octubre de 2010, p. 55-69.
- Martínez-Alonso Camps, J. L., "L'organització territorial i els governs locals a Catalunya", en Caminal, M. y Matas, J. (eds.), *El sistema polític de Catalunya*, Tecnos/Ed. Universitat de Barcelona/S. Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 1998.
- Martínez-Alonso Camps, J. L., "Las personificaciones instrumentales y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno local", en Font Llovet, T., *Anuario del Gobierno Local 2003*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona-Madrid, 2004.
- Martínez-Alonso Camps, J. L., "La Administración Institucional en la legislación autonómica y municipal", en Jiménez de Cisneros Cid, F. J., *Administración Institucional*, Cuadernos de Derecho Judicial, VIII, Consejo General del Poder Judicial, 2004b.
- Martínez-Alonso Camps, J. L., "Medidas de mejora en el funcionamiento de las personificaciones instrumentales para la gestión de los servicios públicos locales", en *Revista de Estudios Locales*, núm. extraordinario-julio 2007, p. 133-156.
- Martínez-Alonso Camps, J. L., *Los servicios públicos locales: concepto, configuración y análisis aplicado*, Bayer Hnos, S.A., Barcelona, 2007.
- Martínez-Alonso Camps, J. L., "Els serveis públics locals (I): introducció i prestació directa", en Gifreu Font, J. y Fuentes Gasó, J. R. (dir.), *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L., "Las personificaciones instrumentales locales: dimensiones cuantitativas y procesos de decisión", en RAMIÓ, C. (coord.), *La colaboración público-privada y la creación de valor público*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2009b.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L. e YSA FIGUERAS, T., *Les personificacions instrumentals locals a Catalunya: organismes autònoms, consorcis, mancomunitats i societats públiques*, Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC), Barcelona, 2003, 2.^a edición.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L. e YSA FIGUERAS, T., *Las personificaciones instrumentales locales en Cataluña: organismos autónomos, consorcios, mancomunidades y sociedades públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC), Madrid, 2003b.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L. y PANO PUEY, E., "Personificacions instrumentals locals", en MAGRE FERRAN, J. (ed.), *Informe de l'Observatori de Govern Local*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 2006.
- MEMENTO PRÁCTICO SOCIEDADES MERCANTILES* 2012, Ed. Francis Lefebvre, S.A., Madrid, 2011.
- MONTOYA MARTÍN, E., *Las entidades públicas empresariales en el ámbito local*, Iustel, Madrid, 2006.
- MONTOYA MARTÍN, E., "Entidad pública empresarial local como forma directa de gestión de los servicios públicos locales", en CARBONERO GALLARDO, J. M. (coord.), *Teoría y práctica para la gestión de los servicios públicos locales*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2010.
- MONTOYA MARTÍN, E., "Reflexiones sobre el sector público instrumental en un contexto de crisis económica: la inaplazable hora de la racionalización", Ponencia presentada en el VII Congreso de la AEPDA (Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo), Tarragona, 10-11.2.2012.
- NIETO, E., *El Consorcio Administrativo*, Cedecs, Barcelona, 1997.
- ORTIZ MALLOL, J., "Una reforma del sector público de la Administración andaluza: la vuelta al Derecho Administrativo y la reducción del gasto público como principios inspiradores", en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 79, 2011, p. 257-288.
- PARRA MUÑOZ, J. F., "Consortios y fórmulas atípicas de gestión de los servicios locales: convenios y asociaciones públicas", en CARBONERO GALLARDO, J. M. (dir. y coord.), *Teoría y práctica para la gestión de los servicios locales*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2010.
- PERROW, CH., *Sociología de las organizaciones*, McGraw-Hill, México, 1999.
- RAMIÓ MATAS, C., *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Tecnos-Universitat Pompeu Fabra, Madrid, 1999.
- RIOS SANAGUSTÍN, J. A., "Los consorcios locales", en ALMONACID LAMELAS, V. (coord.), *Entidades públicas y privadas vinculadas a la Administración local*, Bosch, Barcelona, 2008.
- SANJUÁN ALBACETE, J., "Los organismos autónomos", en ALMONACID LAMELAS, V. (coord.), *Entidades públicas y privadas vinculadas a la Administración local*, Bosch, Barcelona, 2008.

SEQUEIRA MARTÍN, A. y JUSTE MENCÍA, J., "El concepto de fusión y sus elementos componentes" y "Fusiones especiales", respectivamente, en RODRÍGUEZ ARTIGAS, F. (coord.), *Modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles*, tomo I, Aranzadi, 2009.

SOSA WAGNER, F., *La gestión de los servicios públicos locales*, Thomson Civitas, Madrid, 2008.

TOSCANO GIL, F., *Los consorcios metropolitanos*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011.