

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONSORCIOS ADMINISTRATIVOS COMO MODELO DE COOPERACIÓN EN SERVICIOS SOCIALES

Dra. Eva Nieto Garrido

1. Definición tradicional

- Corporación instrumental de derecho público que se distingue de otros instrumentos de cooperación administrativa por 3 elementos:
 - Composición heterogénea
 - Finalidad singular
 - Existencia de una organización dotada de personalidad jurídica

2. Tipos de consorcios administrativos

- En Cataluña es posible distinguir dos tipos de Consorcios en función de su creación:
 - Consorcios legales creados por Ley
 - Consorcios voluntarios creados por acuerdo de las entidades consorciadas.

3. Regulación I

- GENERAL: arts. 37 a 40 RSCL, 87 LBRL, 110 TRRL y 6.5º Ley 30/92
- CATALUÑA: art. 87 y 160 L.O. 6/2006 Estatuto Autonomía, y art. 55 Ley 13/1989 de Organización, Procedimiento y Régimen Jurídico de la Admón Generalidad de Cataluña.

4. Regulación II

- Consorcios legales regulados en los arts. 61, 85 (vivienda), 104 y 105 (sanitario), 108 a 110 (servicios sociales), 124 (educación) CMB y respectivos estatutos.
- Consorcios voluntarios regulados básicamente en el art. 55 de la Ley 13/1989 de Procedimiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña; TR Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (arts. 150, 191 y 269 a 272); Reglamento Obras, Actividades y Servicios de EELL (arts. 312 a 324); Decreto 139/2007 Reglamento Registro EELL (arts. 45, 48 y 51); y Reglamento Demarcación Territorial y Población EELL (art. 111 y 116).

5. Naturaleza jurídica

- General: entidad local hasta 1985, actualmente análisis caso por caso. STS de 30 abril de 1999, Ar. 4692
- Cataluña: Los consorcios legales no tienen naturaleza de entidad local,

de hecho no se inscriben en el Registro de Entidades Locales. Algunos consorcios voluntarios tienen naturaleza de entidad local y otros autonómica (ATM, Consorcio Sanitario de Barna, Vivienda del Área Metropolitana de Barna, C del Barrio de la Mina).

6. Consorcios Legales

- Creados por la Ley 22/1998 de la Carta Municipal de Barcelona (art. 61.7).
 - Consorcio de Vivienda. El art. 85 CMB establece el reparto de poder entre la Generalidad y el Ayuntamiento y las funciones del Consorcio.
 - Consorcio de Servicios Sociales (arts. 108 a 110). La Ley le atribuye potestad sancionadora y establece el reparto de poder entre el Ayuntamiento y la Generalidad. El Ayuntamiento blinda sus competencias en el art. 108.3.

7. Consorcios Legales

- Consorcio de Educación (arts. 123 y 124 CMB). La Ley establece sus funciones y el reparto de poder en los órganos de gobierno entre la Generalidad (3/5 de representantes o votos) y el Ayuntamiento de Barcelona (2/5).

8. Consorcios legales

- Definidos como “entes asociativos creados por ley” art. 61 Ley 22/1998, CMB.
- Legislador autonómico utiliza dos términos: consorcio (ente de derecho público) y asociación (entidad de derecho privado) que se caracterizan por el dato de la voluntariedad pero, en este caso, son creados por Ley autonómica.

9. Límites legales a los Estatutos

- Estatutos determinan su régimen orgánico y funcional pero teniendo en cuenta (art. 61 CMB):
 - La gestión del servicio que realizaba el Ayuntamiento puede integrarse en el Consorcio o éste puede crear un ente personalizado.
 - Si el Ayuntamiento no tiene mayoría en los órganos de gobierno del Consorcio la tendrá en los órganos de gobierno de las entidades creadas. De hecho la mayoría la tiene la Generalidad (3/5) frente a los 2/5 del Ayuntamiento.

10. Límites legales a los Estatutos

- Las *leyes de creación de los Consorcios* deben establecer las reglas relativas a su financiación, sin perjuicio de pacto en contrario de las

Administraciones consorciadas. Aportaciones como mínimo iguales a las presupuestadas para esta finalidad en el ejercicio anterior previo a la existencia del Consorcio.

11. Estatutos Consorcios Legales

- Denominación, naturaleza y administraciones participantes. Ámbito territorial y potestades. Fines, régimen orgánico, de funcionamiento (contratación, personal, recursos, gestión del patrimonio) y financiero. Duración, proced. Alteración, disolución y liquidación, así como de modificación de Estatutos.

12. Naturaleza Jurídica

- Naturaleza jurídica de entidad autonómica. De hecho la Generalidad tiene atribuido por Ley el control de los órganos de gobierno del Consorcio (3/5 de representantes o de votos).Ej: en lo no previsto en los Estatutos para el funcionamiento Consejo de dirección se remiten al funcionamiento órganos colegiados de la Generalidad.

13. Adquisición de personalidad jurídica.

- Los Estatutos aprobados por Decreto de la Presidencia de la Generalidad atribuyen personalidad jurídica a los Consorcios legales. El Decreto dispone su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Generalidad, momento en el cual la nueva entidad adquiere personalidad jurídica.

14. Consorcios legales: Órganos de Gobierno

- Los órganos de gobierno difieren de aquellos de los Consorcios voluntarios.
- Predominio de los órganos unipersonales: gerente, presidente, vicepresidente.
- Su naturaleza de corporación instrumental de derecho público está patente en el Consejo de dirección integrado por representantes de la Generalidad y del Ayuntamiento que se reúne como mínimo cada 3 meses en sesiones ordinarias.
- El Consejo de dirección tiene atribuida una cláusula residual de competencias.

15. Consorcios legales: potestades

- Destaca la atribución por la CMB y los Estatutos de amplias potestades públicas. Ej: potestad sancionadora, potestad reglamentaria que suelen ser exclusivas de Administraciones territoriales pero no de entidades instrumentales como el Consorcio administrativo.

16. Consorcios legales: potestades

- Se debe a su creación por Ley (potestad sancionadora) y a sus amplias funciones (planificación, programación y gestión de la vivienda pública; desarrollar en el municipio de Barcelona los servicios, establecimientos y programas, actividades de prevención, atención y promoción social que le encomienda la Carta Municipal al Consorcio de Servicios Sociales).

17. Consorcios legales: Régimen de personal

- Funcionarios y personal laboral adscritos por las Administraciones consorciadas (art. 61.6 CMB). No está prevista la contratación por el Consorcio de su propio personal pero tampoco parece estar prohibido aunque se plantearía el problema de qué ocurre cuando el Consorcio se disuelve.

18. Consorcios legales: Régimen de personal

- Los Estatutos deben fijar los criterios generales en materia de personal del Consorcio y aprobar sus plantillas de personal.
- Principios constitucionales de mérito, capacidad, igualdad y, en consecuencia, publicidad en el acceso a un puesto de trabajo en la Administración pública.

19. Consorcios legales: Patrimonio

- Las Administraciones consorciadas les adscriben bienes pero conservando éstas las potestades de conservación y recuperación de los bienes públicos.
- El Consorcio puede adquirir bienes, enajenarlos, etc., con acuerdo del Consejo de dirección. En este caso las potestades de conservación y recuperación las ejercerá el Consorcio a través del Consejo de dirección salvo que haya atribución específica a otro órgano.

20. Consorcios legales

- Las Administraciones consorciadas pueden suspender el ejercicio de sus competencias por medio del Consorcio cuando una de ellas incumpla las obligaciones impuestas en la Ley de creación o en los Estatutos (art. 61.3 CMB).
- Disolución del Consorcio por Ley autonómica, también la modificación de Estatutos.

21. Consorcios voluntarios

- Definición: aquellos consorcios que no tienen su origen en la Ley sino en un acuerdo entre las Administraciones consorciadas.

- Naturaleza jurídica: Pueden ser autonómicos o locales, depende de las Administraciones públicas que lo integren y, lo más importante, de cuál de ellas controle los órganos de gobierno del Consorcio.

22. Consorcios voluntarios

- Son consorcios constituidos de acuerdo con lo previsto en los arts.269 y ss TR Ley Municipal y de Régimen Local Cataluña y con el art. 55 Ley 13/1989, de Organización, Procedimiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Generalidad.

23. Finalidad consorcial

- Finalidades concurrentes de interés público, cooperación interadministrativa como la prestación de servicios sociales. Contrasta esta falta de determinación de la finalidad con otra regulación autonómica.
- En Andalucía prestación de servicios de carácter supramunicipal: “aquellos que siendo competencia de los municipios, se desarrollen por imperativo legal en un ámbito superior al municipal o encuentren su organización más idónea en dicho ámbito y, en especial, los de recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos, ciclo hidráulico, mataderos, extinción de incendios y transporte de viajeros” (art.15 Ley 11/1987).

24. Consorcios voluntarios

- Procedimiento de constitución por acuerdo de las entidades consorciadas (art. 55 de la LOPRJ Generalidad y 269.2 TR Ley Régimen Local Cataluña).
- En el caso de entidades locales el acuerdo lo adopta el Pleno por mayoría absoluta (art. 114.3.d) TR Ley Régimen Local Cat).

25. Procedimiento constitución consorcios voluntarios locales.

- El art. 313 del Reglamento de obras, actividades y servicios de las entidades locales establece el proced de constitución.
- Destaca el trámite de información pública del proyecto de estatutos con el acuerdo de creación y el envío de los estatutos y el acuerdo a la Dirección General Admón Local para la inscripción en el Registro de Entes locales (art. 116 Reglam. Demarcación Territorial y Población EELL).

26. Publicación del acuerdo y de los estatutos.

- Publicación de los Estatutos y del acuerdo de constitución en el Diario Oficial correspondiente dependiendo de si el Consorcio es autonómico o

local. La publicidad como requisito imprescindible del reconocimiento de personalidad jurídica, que posibilita la actuación normal en el tráfico jurídico.

- Adquisición de personalidad jurídica por el sistema de libre constitución: el ordenamiento jurídico no impone más requisitos que aquellos que establece para la propia existencia de la entidad.

27. Órganos

- Fórmula mixta en la que, a diferencia de los Consorcios legales, no predominan los órganos unipersonales. Destaca la existencia de una asamblea o junta general en la que están representados los entes consorciados.
- En los Consorcios autonómicos la Generalidad se reserva el 50% del nº de representantes. Ej. Consorcio Vivienda Área Metropolitana de Barna (el otro 50% Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barna).

28. Criterios de representación

- El criterio principal para determinar la representación de las entidades consorciadas suele ser el económico, aunque en ocasiones se utiliza también el poblacional (cuando en el consorcio participan municipios) o un criterio mixto, que combine ambos.

29. Reglas de funcionamiento

- Entidad de derecho público. Se aplicarán las normas que rigen para los entes públicos, concretamente la Ley 13/1989, de Organización, procedimiento y régimen jurídico de la Admón de la Generalidad.
- Si el Consorcio tiene naturaleza local se aplicará el TR Ley de Régimen Local Cataluña y el Reglamento de obras, actividades y servicios, etc.

30. Reglas de funcionamiento

- Aplicación leyes administrativas básicas del Estado porque se trata de un ente de Derecho público: Ley 30/92, LJCA y Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público (art.3.1.e). Llama la atención el art. 270.3 TR Ley Rég Local Cat cuando alude que se aplicarán estas normas en los consorcios donde la participación pública sea mayoritaria.
- Recursos administrativos Ley 30/1992

31. Reglas de funcionamiento

- Orden jurisdiccional y órgano competente: contencioso-administrativo (art. 1.2 d) LJCA) y los juzgados de lo contencioso-administrativo (art. 8.1 LJCA), en apelación las Salas de los TSJ (Art. 10.2 LJCA)

- Reclamaciones previas a la vía civil y laboral (arts. 88 Ley 13/1989 y 120 a 126 Ley 30/1992). Resuelve el órgano que designen los Estatutos. Ej. Consorcio de Vivienda del Área Metropolitana de Barna los actos del director son recurribles en alzada ante la Comisión Permanente.

32. Responsabilidad por daños

- Conforme al sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (art. 2.2 Ley 30/1992 y art. 87 Ley 13/1989 Cat)
- Disolución del Consorcio ¿a quién reclaman los afectados por daños?
- Consorcio constituido exclusivamente por Administraciones públicas: art. 140.1 Ley 30/1992 responsabilidad solidaria

33. Responsabilidad por daños

- Consorcio constituido con la participación de entidades privadas sin ánimo de lucro: arts. 142.6 y 144 Ley 30/92, art. 2 e) LJCA y art.9.4 LOPJ. Unidad de orden jurisdiccional a favor del contencioso-administrativo.

34. Régimen de personal

- Funcionarios y personal laboral adscritos por las Administraciones consorciadas que continúan en situación de servicio activo en su Administración de origen. También se prevé que el Consorcio contrate personal laboral (Consorcio de Vivienda del Área Metropolitana de Barcelona, art. 20).

35. Modificación y disolución del Consorcio

- Con las mismas formalidades que su aprobación.
- Tanto la Carta Municipal de Barna como la legislación de régimen local establecen ciertas reglas comunes para la separación de algún miembro como para la disolución de la entidad.
- Para la separación de algún miembro se exige que esté al corriente de sus obligaciones y que avise respetando el plazo fijado en los Estatutos.

36. Modificación y disolución del Consorcio

- El acuerdo de disolución adoptado por el máximo órgano de gobierno del Consorcio debe establecer el destino de los bienes y la reversión de las obras e instalaciones.