

La nebulosa llamada consorcio

Francisco Julián Chico Martínez
Auditor de la Sindicatura de Comptes de Catalunya

"Lo que acostumbramos a llamar instituciones necesarias, muchas veces son instituciones a las que nos hemos acostumbrado".

(A. TOCQUEVILLE)

1. Introducción

En este artículo se intenta exponer los rasgos esenciales de la figura, un tanto borrosa, del consorcio, realizando una pequeña exposición de su regulación en las diferentes autonomías y detallando algunos aspectos de su control.

2. Definición

Según el Diccionario de la Real Academia Española, el consorcio es, entre una de sus muchas acepciones, "Participación y comunicación de una misma suerte con una o varias personas".

En un sentido civilista se puede asociar la idea de consorcio con las asociaciones de interés general que, junto con las corporaciones, se detalla en el artículo 35 del Código Civil.

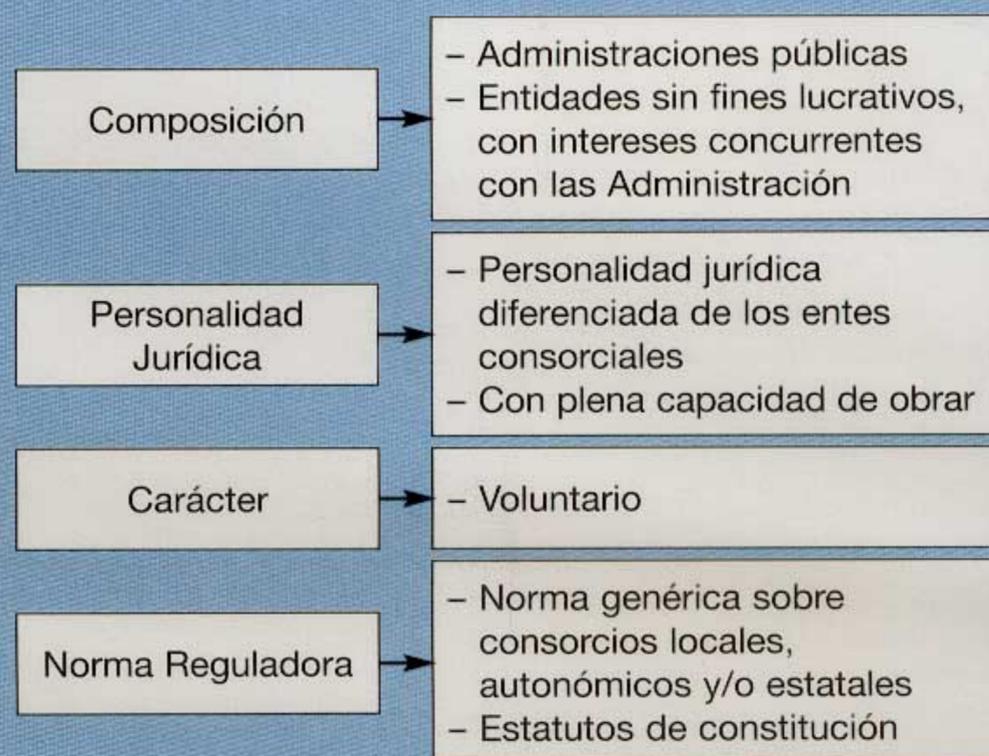
En el campo administrativo, que es la que aquí nos interesa, la definición de consorcio tiene su nacimiento en el campo local, si bien hoy en día no está delimitado únicamente en éste ámbito.

Existirá un consorcio cuando diversas administraciones deciden voluntariamente formar una organización, con personalidad jurídica diferenciada de éstas, para la consecución de un interés general y en la que sus órganos de dirección están integrados por representación de cada una de las administraciones integrantes.

En esta organización inter-administrativa pueden formar parte también entidades sin finalidad lucrativa que tengan intereses concurrentes con el objetivo del consorcio.

Las particularidades normativas, respecto a su régimen organizativo y funcionamiento interno, que no son contempladas en

GRÁFICO 1
CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS CONSORCIOS



la normativa básica, son complementadas en los estatutos de creación, que se consolidan así como fundamento específico de su régimen normativo.

De todo ello, y tomando como base el artículo 55 de la Ley catalana que regula la organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administració de la Generalitat⁽¹⁾, cabe definir el consorcio como *una organización principalmente interadministrativa, no exclusivamente local, de naturaleza voluntaria, con personalidad jurídica propia, en la sus órganos de dirección están integrados por las administraciones consorciadas y cuyos estatutos, -ante el vacío normativo al respecto- se configuran como la norma básica de su régimen jurídico.*

3. Los consorcios en la normativa local de algunas Comunidades Autónomas

Tanto en el ámbito estatal, como en el de la mayoría de las comunidades autónomas los rasgos definidores del consorcio se hayan en los artículos relativos a la colaboración administrativa o en el de la realización de servicios de las administraciones locales⁽²⁾.

A continuación se detallan algunas de las comunidades autónomas en las que la clasificación o la conceptualización del consorcio difiere de la normativa estatal.

(1) Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la administración de la Generalitat de Catalunya.

(2) Véase normativa de referencia, al final del artículo.

- **CASTILLA-LEÓN.-** La Ley de régimen local de la comunidad castellano-leonesa contempla la inscripción de los consorcios dentro del registro de los entes locales y los encuadra dentro del título VI de la Ley ("Mancomunidades y otras entidades). De todo ello se puede interpretar que los consorcios, en esta Comunidad Autónoma, se consideran como una tipología de *entidad local*.
- **GALICIA.-** La Ley local de la Comunidad Gallega es la única que explícitamente de-

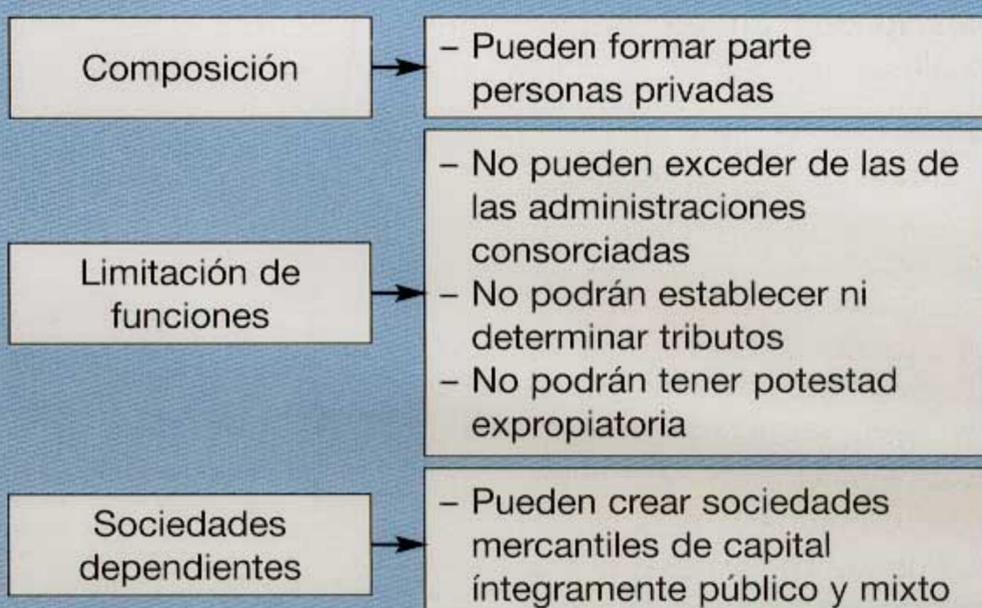
fine el consorcio como una entidad local de carácter institucional, "colmándose así el vacío legal existente en la materia" (véase Gráfico 2).

- **ANDALUCIA.-** La norma local andaluza, tan solo regula los entes locales territoriales, por tanto no tiene en consideración a los consorcios. En su exposición de motivos expone la posible regulación posterior del resto del "elenco posible" de Entes locales.
- **CANARIAS.-** La comunidad canaria delimita en su norma

GRÁFICO 2
CLASIFICACIÓN LOCAL DE LA COMUNIDAD GALLEGA



GRÁFICO 3
CARACTERÍSTICAS DEL CONSORCIO CANARIO



local el concepto de consorcio de una manera más diferenciadora que el resto de comunidades autónomas, tanto en su composición como en sus funciones, como también en la posibilidad de crear sociedades mercantiles vinculadas (véase el Gráfico 3).

- **NAVARRA.**- El capítulo dedicado a los consorcios de su Ley foral relativa al régimen local estipula que los consorcios tendrán la consideración de **entidades públicas**.

4. Consorcios en las leyes de los OCEXS

Si bien se puede interpretar la inclusión de los consorcios dentro de lo que algunas Leyes de creación de los OCEXS determinan como "cualquier otra entidad que administre o utilice caudales o efectos públicos", las únicas normas reguladoras de éstos que incluyen explícitamente la fiscalización de los consorcios son:

- La Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha que los incluye dentro del sector público fiscalizable, si bien la norma solamente hace referencia a los consorcios participados por entidades locales.
- La Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, que si bien no incluye los consorcios dentro de su sector público, sí establece que el ámbito de actuación de la Cámara será, entre otros, "las aportaciones a Consorcios, Fundaciones Públicas o a cualquier entidad procedentes de los sujetos integrantes del sector público madrileño".

5. La Sindicatura de Comptes de Catalunya y los consorcios

Al no incluirse explícitamente los consorcios dentro del ámbito subjetivo de actuación de la Sindicatura de Comptes de Catalunya, cabe interpretar dos posturas, respecto al control de aquéllos, ambas soportadas mediante sendos dictámenes jurídicos:

- a) Ya que los consorcios son entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas⁽³⁾ a la administración, creadas para satisfacer necesidades de interés general y financiadas mayoritariamente por administraciones públicas, se incluyen dentro del sector público fiscalizable por la Sindicatura.
- b) Al no enumerarse explícitamente la figura del consorcio dentro del ámbito de actuación de la Sindicatura, esta figura sólo puede ser fiscalizada de una manera indirecta, es decir, mediante el control de las ayudas y subvenciones recibidas por las administraciones públicas.

En la línea de la primera postura se manifiesta, en sus informes, el Tribunal de Cuentas⁽⁴⁾ que, al igual que la Sindicatura de Comptes de Cata-

(3) La vinculación, según el Estatuto de la Empresa pública catalana, puede ser de hecho (participación mayoritaria) o de derecho (poder de nombramiento de los órganos gestores).

(4) Informe de fiscalización especial de las cuentas y de la contratación del Consorcio para la construcción y dotación de un Centro de Atención a Minusválidos Psíquicos en la Rioja. Ejercicios 1995, 1996 y 1997. M-15914/2000.

lunya, no tiene explícitamente la figura de los consorcios dentro de su ámbito de actuación, aunque sí los incluye por extensión como sujetos objeto de su fiscalización⁽⁵⁾.

La Sindicatura de Comptes de Catalunya ha venido realizando la fiscalización de los consorcios bien sea por mandato del Parlamento o bien de oficio.

En el último año se ha llevado a cabo una tarea destinada a obtener una información que permita un mejor control de los consorcios.

El proceso que se ha iniciado para hacerlo posible ha sido el siguiente:

1. Recopilación de los datos básicos de todos los consorcios dentro del ámbito de la comunidad autónoma. Tomando como base los siguientes registros:
 - a) Base de datos del SIAL⁽⁶⁾, que recoge los consorcios con participación local.
 - b) Base de datos de la Dirección General de Patrimonio de la Generalitat. - Que recoge los consorcios participados por las diversas consejerías autonómicas.
 - c) Base de datos del libro "Consorcios en los que participan entidades locales" del Ministerio de Economía y Hacienda. (Dirección General de

(5) Artículo 4.1 de la Ley 2/1982, de 12 de mayo del Tribunal de Cuentas.

(6) Sistema de Información de Administración local.

Coordinación con las haciendas territoriales)⁽⁷⁾.

- d) Información proporcionada en los Diarios Oficiales.
- 2. Formación de una base de datos única de todos los consorcios con participación pública de cualquier nivel.
- 3. Circularización a todos los consorcios (cerca de 200) requiriéndoles sus estados financieros básicos y, si tenían, informe de auditoría independiente.
- 4. Completar la base datos, añadiéndole las principales magnitudes de sus estados financieros, así como algunas de sus salvedades en sus informes de auditoría.
- 5. Selección de una muestra de consorcios para realizar una auditoría, teniendo en cuenta, entre otros, su volumen de activo, las salvedades en el informe de auditoría, etc.

6. Aspectos conflictivos sobre el control de los consorcios

Entre los aspectos conflictivos que dificultan el control por parte de las OCEXS destacan la contratación, el personal y el régimen contable.

6.1. Contratación

Con el nuevo Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas⁽⁸⁾

(7) "Consortios en los que participan entidades locales". Ministerio de Economía y Hacienda. (Dirección General de Coordinación con las haciendas territoriales).

(8) Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

no cabe duda sobre el sometimiento pleno de los consorcios a esta Ley.

Los consorcios locales están mencionados expresamente en la Disposición Adicional novena párrafo 5.

Para el resto de consorcios sería de aplicación el artículo 1.3, en tanto que:

- a) hayan sido creados para satisfacer necesidades de interés general y
- b) estén financiados mayoritariamente por administraciones públicas.

6.2. Personal

En toda la normativa administrativa básica referida a los consorcios únicamente se hace mención al régimen de personal remitiendo a la regulación posterior en los estatutos.

Lo cierto es que el tema de personal en los consorcios es un tema turbio que dificulta en gran medida el control de este tipo de gastos.

En la comunidad autónoma catalana es la Ley de Presupuestos anual la única norma donde se establecen unos límites respecto al incremento interanual de este tipo de gastos.

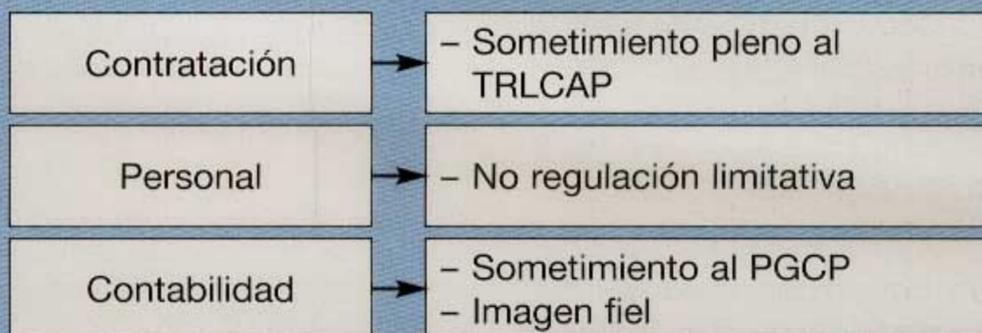
En este sentido caben las siguientes posturas:

- a) Que las retribuciones del personal de los consorcios se establezcan sobre la base de unas equivalencias con el resto del personal de la Administración.
- b) Que sean el propio consorcio el que dicte las retribuciones de su personal, sin ninguna equivalencia respecto al personal funcionario de las administraciones.

Respecto a este tema, puede darse el caso, dado el vacío normativo al respecto, que se interprete que la referencia que se hace en la normativa básica, tanto en el ámbito local como autonómico, al establecimiento de que en los estatutos se determinen las particularidades del régimen orgánico del consorcio, se interprete como una "carta blanca" para que los órganos colegiados de los consorcios establezcan, sin ninguna limitación las retribuciones de su personal.

Entiendo que esta delicada situación, dejando a un lado el agravio comparativo respecto al resto del personal de las administraciones, puede ser un perjuicio para el erario público; el poder legislativo tendría que regular este vacío normativo.

GRÁFICO 4 • ASPECTOS CONFLICTIVOS DEL CONTROL DE CONSORCIOS





6.3. Contabilidad

Aunque el Plan General de Contabilidad Pública de la Generalitat de Cataluña establece que éste será el “plan marco” para los consorcios participados mayoritariamente por la Generalitat, lo cierto es que son pocos los consorcios que realizan su contabilidad basándose en éste. La mayoría de los consorcios se basan o en el plan de contabilidad del sector privado, o bien en la instrucción de contabilidad local.

En cualquier caso, lo que ha de primar es la imagen fiel de la entidad, y se puede presentar una imagen fiel basándose en cualquiera de los tres planes de contabilidad.

7. Reflexiones finales

Dejando de lado disquisiciones doctrinales, no se puede dudar de la naturaleza administrativa del consorcio, esta naturaleza administrativa, dirigida a la consecución de un interés general, conlleva al sometimiento al derecho administrativo y no al derecho privado. El verlo de otra manera sería un planteamiento muy discutible.

Un consorcio no se puede crear para “huir del derecho administrativo”. Las razones de

eficacia aducidas para soportar la creación de empresas mercantiles para participar, en condiciones de igualdad, con el resto del sector privado, no son, a mi entender, asimilables a la creación de un consorcio.

Esta figura jurídica se puede crear por la existencia de un interés general común a diversas administraciones de diversos niveles. Para no “someter” alguna de las administraciones consorciadas a la dirección de la otra, se crea un organismo nuevo, con personalidad jurídica independiente, en el que sus órganos de gestión y dirección son formados por representaciones de las administraciones consorciadas.

Que el consorcio permita o posibilite la colaboración y la cooperación interadministrativa, hace posible la viabilidad de proyectos difícilmente realizables sin la existencia de esta figura administrativa.

Como ejemplo de lo anterior se puede citar el consorcio Autoridad Metropolitana del Transporte. Este consorcio canaliza los intereses de la Comunidad Autónoma, de diversos ayuntamientos dentro del área metropolitana de Barcelona, de la Administración del

Estado y de los operadores del transporte público y algunos de privados, para realizar un proyecto tan ambicioso como la consecución de una tarifa integrada única para todos los medios de transporte público del área metropolitana.

Por otro lado, hay que tener en cuenta la propuesta del doctor Albi⁽⁹⁾, quién propone que para llevar a cabo una gestión pública eficiente se requiere, entre otros requisitos, los siguientes aspectos:

- a) Una flexibilidad organizativa
- b) Unos márgenes de discrecionalidad para los gestores, que posibilite una gestión por objetivos y que permita cierta iniciativa por parte de aquéllos.

Sin duda, hay que permitir un margen de confianza a los gestores públicos y dejar un poco aparcada la imagen de la “Administración desconfiada” de la época anterior, pero como me decía un compañero, hace ya algunos años, “Confía... pero, eso sí, verifica”.

(9) EMILIO ALBI. *Público y privado, Un acuerdo necesario*. Páginas 69 y siguientes.

BIBLIOGRAFÍA

ALBERTÍ ROVIRA, ENOCH. *Codi Bàsic de dret públic de Catalunya.* Institut d'Estudis Autònoms. Barcelona 1994. ISBN: 84-393-3062-6.

ALBI, EMILIO. *Público y privado. Un acuerdo necesario.* Editorial Ariel S.A. Barcelona 2000. ISBN: 84-344-1195-4.

Legislación de Régimen Local. Editorial Civitas. Quinta edición. Madrid 2000. ISBN: 84-470-1469-X.

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES. *Consortios en los que participan entidades locales.* Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid. ISBN: 84-476-0311-3.

NIETO GARRIDO, EVA. *El Consorcio Administrativo.* CEDECS Editorial S.L. Barcelona 1997. ISBN: 84-89171-78-5.

SANTAMARIA PASTOR, JUAN ALFONSO. *Fundamentos de derecho administrativo.* Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid 1988. ISBN: 84-85942-67-1.

LEGISLACIÓN DE REFERENCIA

- Artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de régimen jurídico del as administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.
- Artículo 86 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local; el artículo 110 del RD Legislativo 781/1986, de 18 de abril por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.
- Artículos 37 y siguientes del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el reglamento de servicios de las corporaciones locales.
- Ley catalana 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen Local de Cataluña.
- Ley 5/1997, de 22 de julio de Administración Local. de la Comunidad Gallega
- Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de la Comunidad de Castilla-León.
- Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.
- Ley 3/1983, de 1 de junio, de organización territorial de la Comunidad autónoma Andaluza.
- Ley 3/1991, de 14 de marzo de entidades locales de la comunidad Castellano-Manchega.
- Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración local de la Comunidad Foral de Navarra
- Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Ley 2/1982, de 12 de mayo del Tribunal de Cuentas.
- Ley 6/1984, de 5 de marzo, de 1984, de la Sindicatura de Cuentas de la Generalitat de Cataluña.
- Ley Foral de 20 de diciembre de 1984, de la Cámara de Comptos de Navarra.
- Ley 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Cuentas de Valencia.
- Ley 6/1985, de 24 de junio, del Consejo de Cuentas de Galicia.
- Ley 1/1987, de 18 de febrero, de Sindicatura de Cuentas de la Comunidad autónoma de las Islas Baleares.
- Ley orgánica 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias.
- Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía.
- Ley 5/1993, de 27 de diciembre de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-la Mancha.
- Ley 1/1998, de 5 de febrero, del Tribunal Vasco de Cuentas.
- Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid ■