

# La regulación de los consorcios, con especial consideración de los consorcios locales

ANTONIO PANIZO GARCÍA

*Abogado del Estado.*

*Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*

1. **Introducción**
2. **Conformación histórica de los consorcios antes de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local**
  - 2.1. Nacimiento y evolución
  - 2.2. Los consorcios como entidades locales
3. **Las innovaciones de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, y la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa**
  - 3.1. Las modificaciones introducidas en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local
    - 3.1.1. Régimen general
    - 3.1.2. Regímenes especiales
  - 3.2. Los artículos 12 a 15 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa
4. **La regulación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Efectos de la regulación vigente sobre los consorcios en el ámbito local**
5. **Conclusión**

## Resumen

El artículo analiza pormenorizadamente la evolución histórica del régimen jurídico de los consorcios, tanto con anterioridad a la entrada

*Artículo recibido el 25/01/2017; aceptado el 21/04/2017.*

en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, como después de esta, examinando tanto las innovaciones incorporadas por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, como el régimen actualmente vigente en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. El artículo se detiene en el régimen de los consorcios de la Administración local, analizando en particular la inconstitucionalidad sobrevenida a consecuencia del efecto de aquellas nuevas leyes estatales, normas básicas, sobre las leyes de las comunidades autónomas que configuraban los consorcios como entidades locales. Culmina el autor con un análisis crítico del régimen actual, tanto de sus aciertos, en particular la fijación de un régimen unitario, como de sus insuficiencias y dificultades, en particular en lo que al modo de adscripción a un sector público se refiere.

Palabras clave: *consorcios; entidades locales; normativa básica; inconstitucionalidad sobrevenida; régimen del sector público; reforma de las entidades locales.*

## **The regulation of local consortiums**

### **Abstract**

*This article analyzes in detail the historical evolution of the legal framework of consortiums, before and after the entrance into force of Law 27/2013, of 27 December, on rationalization and sustainability of local administration. The article examines the innovations of Law 15/2014, of 16 September, on the rationalization of the Public Sector and other administrative reforms such as the legal framework of Law 40/2015, of 1 October, on the Public Sector. The article explores the legal framework of local consortiums and, particularly, it analyzes the supervening unconstitutionality of Autonomous Communities legislation on local consortiums because of the entrance into force of the new basic State laws. Finally, the article critically analyzes the current legal framework and highlights the pros –such as the unitary legal framework– and cons, in particular, the adscription system of public services.*

*Keywords:* consortiums; local entities; basic State laws; supervening unconstitutionality; public sector; reform of local entities.

## 1

### Introducción

La figura del consorcio, originariamente local, se ha extendido al conjunto de las Administraciones Públicas territoriales.

Durante muchos años los consorcios vivieron en la práctica anomia, con una escasísima regulación, predominantemente local.

La figura de los consorcios, una persona jurídica cuyas características quedaban al amparo de las partes que convenían su creación, escapaba permanentemente a todo tipo de controles administrativos y, especialmente, económico–financieros.

Los problemas ligados a esa falta de control se agravaron con la aparición, tras la Constitución española de 27 de diciembre de 1978 (en adelante CE), de una organización territorial descentralizada del Estado, con expreso reconocimiento de la autonomía local, en tanto que el consorcio como instrumento de cooperación interterritorial, caracterizado por la pluralidad y diversidad de formas y regímenes, sufre una importante expansión.

Así, aparecen consorcios en que ninguna de las Administraciones territoriales participantes en forma directa o indirecta tiene el dominio o la participación mayoritaria, lo que impide su integración en un sector público determinado y, por consiguiente, el efectivo control económico–financiero y administrativo, convirtiéndose con ello en uno de los mecanismos preferidos para la denominada “huida del derecho administrativo”.

Esta situación de anomia ligada a la falta de control efectivo, ha cambiado sustancialmente con las normas que, en el marco histórico de la “gran recesión” iniciada en 2008, han reformado las Administraciones Públicas.

Así, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL), inicia un camino hacia la regulación de la figura de los consorcios, no solo en el ámbito local, sino común a todas las Administraciones territoriales, camino que se afianza con la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa (en adelante L 15/2014), que vuelve a regular con carácter general determinados aspectos de los consorcios, y desemboca en la vigente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que aspira a dar una regulación completa de la institución.

No obstante el camino andado en la regulación del régimen de los consorcios, la regulación vigente no está, sin embargo, huérfana de dificultades, en particular en lo que a la integración en los sectores públicos territoriales de tales instituciones se refiere, aspecto del que nos ocuparemos en la parte final de nuestro ensayo.

## 2

### Conformación histórica de los consorcios antes de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local

#### 2.1

#### Nacimiento y evolución

Como señaló José Antonio PÉREZ TORRENTE<sup>1</sup>, no era posible reconducir a unidad, ni en la teoría ni en la práctica, la enorme variedad de organizaciones o instituciones que adoptaron la denominación de consorcio. Figuraban entre ellas meras asociaciones sin personalidad jurídica, así como personas jurídicas, tanto de derecho privado como de derecho público. Los había creados por leyes singulares, y otros previstos con carácter sectorial.

Esto no obstante, dejando a un lado aquellos entes con denominación de consorcios regulados por la legislación sectorial, singularmente los consorcios de zona franca, nos centraremos en el régimen jurídico inmediato precedente a las reformas de la LRSAL, que se encontraba tanto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LrBRL), como en la escasa referencia contenida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), caracterizando por tanto a los consorcios que nos ocupan, con PÉREZ TORRENTE, como aquellas personas jurídicas públicas, de naturaleza asociativa y carácter no territorial, constituidas voluntariamente por diversas Administraciones Públicas o por estas con ciertas entidades privadas, caracterización recogida por la jurisprudencia tanto mayor como menor<sup>2</sup>.

1. José Antonio PÉREZ TORRENTE, “Los consorcios”, *Autonomías. Revista catalana de derecho público*, n.º 21, 1996.

2. Así, a título de ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, secc. 1.ª, número 111/2001, de 25 de enero de 2001, señala que “el consorcio tiene una naturaleza asociativa con personalidad jurídica propia, independiente respecto a las entidades que la integran, que no desaparecen

Además, como señalaba la jurisprudencia, los consorcios, teniendo en cuenta la gran variedad de posibles fines y partícipes en los mismos y su consiguiente mayor o menor complejidad, no tenían una organización rígida e indisponible, sino que la legislación la había flexibilizado, encomendando a sus estatutos la adopción de la que se considerara más idónea a las necesidades de su buen funcionamiento<sup>3</sup>.

Como es bien sabido, la institución del consorcio surgió en nuestro ordenamiento en el ámbito de la legislación local, inicialmente en los reglamentos de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952 (en adelante ROF), y de servicios de las corporaciones locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 (en adelante RSCL), y de ahí se pasó al Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, por el que se articula parcialmente la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local (RD 3046/1977), que los configura además de como entes asociativos voluntarios como entidades locales –singularidad que analizaremos con detalle más adelante–, y posteriormente y, en fin, ya en el régimen constitucional, a los artículos 87 de la LrBRL y 110 del texto refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (en adelante TRRL).

Los artículos 87 de la LrBRL y 110 del TRRL configuraron el consorcio, en cuanto a su composición subjetiva, como integrado tanto por Administraciones Públicas como, en su caso –por primera vez en nuestra legislación–, por entidades privadas sin ánimo de lucro, siempre que sus fines fuesen concurrentes con los de las Administraciones Públicas, y en cuanto a su objeto permitían la mayor amplitud de fines siempre que fuesen de interés común, pudiendo por tanto acoger cualquier actividad en el ámbito de las Administraciones o los entes consorciados.

Por lo que se refiere a su creación, tanto la LrBRL como el TRRL no se pronuncian en cuanto al instrumento, si bien, por su propia naturaleza, exigía un acuerdo de voluntades de los consorciados, siendo necesario aprobar unos estatutos que funcionasen como norma de organización y funcionamiento, y siendo exigible acuerdo de la mayoría absoluta del pleno de la entidad local para la participación en la constitución del consorcio (artículos 22.2.b, 47.2.g y 87 de la LrBRL).

---

ni pierden en el momento su poder dispositivo para constituir el consorcio, entrar en uno ya creado o separarse del mismo. El consorcio constituye un ente instrumental de carácter institucional o una entidad pública corporativa”.

3. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso–Administrativo, sección 7, ROJ 6500/1997, de 3 de noviembre de 1997.

El artículo 6.5 de la LRJPAC recogió por primera vez la figura del consorcio en un ámbito distinto del local, si bien ciñéndolo a la gestión de los convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, ligando por ello su creación a la existencia de un previo convenio de colaboración.

Así las cosas, la legislación anterior a la LRSAL determinaba la existencia de dos marcos reguladores distintos, el de los consorcios a los que hacía referencia el artículo 6.5 de la LRJPAC y el de los consorcios regulados en la LrBRL<sup>4</sup>.

## 2.2

### Los consorcios como entidades locales

El distinto marco normativo, local de un lado, general de otro, era particularmente complejo antes de la LRSAL por la configuración de determinados consorcios como entidades locales.

Esta configuración dio lugar a posiciones encontradas reflejadas en la legislación autonómica, la jurisprudencia y la doctrina sobre la condición de entidad local o no de los consorcios.

La cuestión se planteaba por cuanto el artículo 107.2 del RD 3046/1977 atribuía a los consorcios constituidos por entidades locales la condición de entidad local.

Esta normativa preconstitucional, por tanto anterior al reconocimiento de la autonomía local de los municipios y provincias, choca con la regulación que se promulga tras la CE por el legislador básico estatal.

En efecto, la LrBRL, que derogaba el RD 3046/1977, en su primitiva redacción, no incluyó entre las entidades locales enumeradas en su artículo 3 a los consorcios, y establecía en su artículo 87.1 que las entidades locales pueden constituir consorcios no solo con otras Administraciones Públicas para fines de interés común, sino también con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones Públicas.

Del mismo modo el artículo 110 del TRRL, que permitía, al igual que la LrBRL, la constitución de consorcios no solo con Administraciones Públicas,

---

4. Este distinto marco regulador que daba distinto carácter a uno y otro tipo de consorcios se pone por lo demás en evidencia en la legislación estatal; así, en la redacción original del artículo 2.1.h) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, anterior a su modificación por la disposición final 8.1 de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015.

sino también con entidades privadas sin ánimo de lucro, no atribuye a aquellos la condición de entidades locales.

No obstante, la jurisprudencia del Tribunal Supremo entendió, en una doctrina si no contradictoria al menos imprecisa, que el listado de entidades locales del artículo 3.2 LrBRL tenía carácter abierto, de modo que los consorcios podían ser entidades locales en determinadas circunstancias, siempre que estuvieran participados por entidades locales sin presencia de entidades de derecho privado (SSTS de 30 de abril de 1999, 28 de noviembre de 2007 y 15 de septiembre de 2011)<sup>5</sup>.

5. Así, la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 7, ROJ 2955/1999, de 30 de abril de 1999, señala: “[...] la circunstancia de que los consorcios no vengan incluidos como entidades locales en el artículo 3 de la Ley 7/1985 no impide la caracterización como ente local del Consorcio para el Servicio de Extinción de Incendios, Salvamentos y Protección Civil del Principado de Asturias, ya que la enumeración que verifica el apartado segundo de este precepto no tiene carácter exclusivo. Es cierto que el artículo 107.2 del Texto Articulado Parcial de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto del Régimen Local, aprobado por Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, atribuía a los consorcios la condición de entidades locales, y que esta norma no se reitera en el artículo 110.2 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril), pero ello se debe a que, dada la amplitud de fines que pueden asumir los consorcios, así como tomando en cuenta que pueden constituirse con entidades privadas sin ánimo de lucro, posibilidad que no admitía el artículo 107 del Decreto 3046/1977, el Texto Refundido de 1986 no ha querido caracterizar a todos los consorcios que puedan constituirse al amparo de su artículo 110 como entidades locales, pero sin negarles tampoco tal consideración, permitiendo que en cada caso, según las circunstancias concurrentes, pueda determinarse si el consorcio constituido es o no una entidad local [...]”, criterio que se ratifica sin especial matización por la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 3, ROJ 8715/2007, de 28 de noviembre de 2007.

Tal doctrina se matiza en la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 2, ROJ 6332/2011, de 15 de septiembre de 2011, declarando que “[...] el Texto Refundido de la Ley de Régimen Local de 1955 guardaba silencio respecto de esta figura, [...]. Más tarde, el artículo 107.1 del Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, por el que se aprobó el Texto Articulado Parcial de la Ley de Régimen Local, dispuso, que ‘Las entidades locales podrán constituir consorcios con entidades públicas de diferente orden o naturaleza para fines de interés de las respectivas poblaciones’, añadiendo en su apartado 2 una característica que resulta importantísima y es la de que ‘Los consorcios gozarán de personalidad jurídica propia y la consideración de entidades locales’, si bien no puede olvidarse que las dos disposiciones hasta ahora citadas solo preveían la fórmula consorcial entre entidades públicas. La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, dio un paso hacia delante en cuanto a la constitución y composición de los consorcios, al establecer el artículo 87.1 que ‘Las entidades locales pueden constituir consorcios con otras Administraciones Públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones Públicas’. Sin embargo, a esa posibilidad de participación de entidades privadas en los consorcios, efectuada por primera vez en la LrBRL, con posibilidad de atribución de la gestión de servicios públicos, no sigue la atribución del carácter de entidades locales, pues no se incluyen en la enumeración de entidades locales contenida en el artículo 3. Y tampoco se les atribuye dicho carácter en el artículo 110 del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, en el que también se prevé la posibilidad de que las entidades locales constituyan consorcios con otras Ad-

Junto al reconocimiento por la jurisprudencia de la condición de entidades locales a los consorcios, bien cuando así lo estableciese la ley, bien cuando estuviesen constituidos exclusivamente por entidades locales, algunas normas autonómicas<sup>6</sup> reconocieron a los consorcios, con diverso alcance regulatorio, como entidades locales.

Estas diferentes regulaciones determinaban la diferente naturaleza de los consorcios en función del territorio de la comunidad autónoma en el que el consorcio residía y actuaba, así como distintas configuraciones en las leyes autonómicas, al establecer las condiciones que permitían atribuir a los consorcios la condición de entidades locales, lo que dio lugar a una amplia disparidad de regímenes.

Pues bien, este régimen se ha alterado tras la promulgación tanto de la LRSAL como posteriormente de la L 15/2014, y en definitiva la ahora vigente LRJSP, que han variado sustancialmente la regulación de los consorcios, acabando con cualquier atisbo de configuración de los consorcios como entidades locales, configurándolos siempre y en cualquier caso como entidades instrumentales de base asociativa y no institucional.

---

ministraciones Públicas o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público. Por tanto, tras la Ley de Bases de Régimen Local que, insistimos, excluye a los consorcios de la calificación de entidades locales, sin que se incluyan entre las que deben inscribirse en el Registro de las mismas, da lugar a que deban calificarse como meros entes instrumentales que se regirán por la legislación local o de la comunidad autónoma, según establezcan sus estatutos. Es claro, por tanto, que cuando el legislador admite que los consorcios no quedan constituidos por entidades públicas, dando paso a entidades privadas, aun cuando sea sin ánimo de lucro, también excluye aquellos de la consideración de entidades locales. Y lo que ahora decimos no es contradictorio con lo que se expuso en la Sentencia de esta Sala de 30 de abril de 1999 (recurso de apelación 7268/1992), la cual afirmó, ciertamente, que la enumeración de entidades locales del artículo 3 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, no es exhaustiva, pero reconoció el carácter de tal al Consorcio para el Servicio de Extinción de Incendios, Salvamentos y Protección Civil del Principado de Asturias, solo en función de estar constituido por la casi totalidad de los concejos de Asturias y por la Comunidad Autónoma del Principado, en cuanto esta, en su calidad de uniprovincial, ejercía las competencias propias de las diputaciones y siempre marcando la diferencia respecto de aquellos consorcios en los que existe participación privada, a los que en ningún momento se les atribuyó el carácter de entidades locales. Más recientemente, la Sección Tercera de esta Sala dictó Sentencia, de fecha 28 de noviembre de 2007, [...] estimó el recurso de casación, [...] sobre la base de los siguientes argumentos: ‘De lo dicho hasta ahora se deduce claramente que esta Sala no ha reconocido a los consorcios el carácter de entidades locales con carácter general, sino solo cuando así se dispone por ley o cuando están constituidos exclusivamente por entidades locales’ [...].”

6. Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia; Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears; Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía; Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de bienes, actividades, servicios y obras de las entidades locales de Aragón.

## 3

**Las innovaciones de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, y la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa**

## 3.1

**Las modificaciones introducidas en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local**

Las disposiciones adicionales decimotercera y decimocuarta, la transitoria sexta y la final segunda de la LRSAL, inciden en la regulación de los consorcios con diverso alcance.

Igualmente incidió en dicho régimen de forma sustancial la regulación contenida en los artículos 12 a 15 de la L 15/2014.

Comenzaremos por examinar la regulación general de los consorcios contenida en la LRSAL y en los artículos 12 a 15 de la L 15/2014, para examinar la regulación actualmente vigente tras la entrada en vigor de la LRJSP.

## 3.1.1

**Régimen general**

No hay que olvidar sin embargo el momento en que la LRSAL se elabora y se promulga. La LRSAL es una respuesta entre otras muchas a la mayor crisis financiera de la historia desde la de 1929, que se inicia con la quiebra de Lehman Brothers el 15 de septiembre 2008, y que da lugar en la Unión Europea a una crisis de deuda pública en 2010.

En efecto, entre las medidas que nuestro país, con otros de la Unión Europea, se ve obligado a adoptar, está la de reformar sus Administraciones Públicas, tarea que se inicia precisamente con la Administración local, por ser esta la que en peor situación financiera se encuentra en aquel momento.

La LRSAL tiene por tanto una motivación más inmediatamente económica, ligada a la financiación pública, que organizativa, sin perjuicio de adoptar importantes medidas en dicho ámbito.

Entre ellas se encuentra la reforma del conjunto de la Administración institucional del sector público local, y así también la de los consorcios.

Así, en el ámbito local la LRSAL restringe la creación de consorcios, como en general de entidades y sociedades públicas, que habían proliferado

innecesariamente en los últimos años, con la posibilidad de eliminarlos en caso de no ser sostenibles financieramente, y de acabar definitivamente con la configuración jurisprudencial y legal de ciertos consorcios como entidades locales.

Pero no se conforma con ello, también mediante la reforma de la LRJPAC la LRSAL, como veremos, modifica con carácter general, y no solo local, la regulación de los consorcios, al disciplinar su funcionamiento cuando ninguna de las Administraciones consorciadas tiene una clara posición mayoritaria en ellos.

El artículo 3 de la LrBRL, tras la LRSAL, establece con carácter taxativo y no meramente enunciativo las personificaciones de entidades locales, excluyendo cualquier referencia genérica o indirecta a los consorcios.

La LRSAL modifica el artículo 57 de la LrBRL precisando que, si bien la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las comunidades autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, puede tener lugar mediante los consorcios o los convenios, tanto la suscripción de convenios como la constitución de consorcios deben mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Además, en el caso de los consorcios, su constitución solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse exclusivamente a través de un convenio, y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquella permita una asignación más eficiente de los recursos económicos.

En todo caso, habrá de verificarse que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda de la entidad local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos.

Así, la regla general es que la instrumentación de la cooperación entre Administraciones no se lleve a cabo mediante consorcios, sino mediante convenios, y que solo se acuda a los primeros cuando sean la solución más eficiente, por lo que la necesidad de constituir el consorcio ha de ser motivada en los términos de la Ley al romper la regla general.

Sobre el precepto se ha pronunciado expresamente el Tribunal Constitucional en sus sentencias números 41/2016, de 3 de marzo, y 180/2016, de 20 de octubre, declarando en ambas que si bien el consorcio, como técnica organizativa e instrumento de cooperación, forma parte de la potestad de autoorganización local y de las competencias sobre régimen local que tienen atribuidas las comunidades autónomas, el art. 149.1.18 CE puede dar cobertura a una legislación básica estatal que incida sobre los entes locales

con autonomía constitucionalmente garantizada, que proyecte los principios de eficacia, eficiencia y estabilidad presupuestaria sobre el régimen local, o que articule una ordenación básica de las relaciones interadministrativas de cooperación.

Así, señala que el artículo 57 LrBRL remite el régimen de las fórmulas de cooperación a “los términos previstos en las leyes” (apartado 1), sin incluir una regulación completa del consorcio que pudiera desbordar la competencia estatal para fijar las bases del régimen local, introduciendo solo algunos límites a la constitución y funcionamiento del consorcio, que están destinados a introducir los criterios de racionalidad económica que exige la realización de mandatos constitucionales (artículos 31.2, 103.1, 135, 137 y 140 CE)<sup>7</sup>.

Además, hemos de recordar la prohibición expresa de constituir o participar en la constitución de consorcios a las entidades locales o sus organismos autónomos, cuando estén sujetos a un plan económico-financiero o a un plan de ajuste durante su vigencia, así como los mecanismos de disolución previstos para aquellos que se encuentren en situación de desequilibrio, que se recogen en la disposición adicional novena de la LRSAL.

El segundo de los aspectos, el de la regulación general de la figura de los consorcios, locales o no, se establece en la disposición final segunda de la LRSAL.

---

7. La STC 41/2016, de 3 de marzo (FJ 8), señala expresamente que “ningún problema de constitucionalidad puede suscitar la previsión genérica de que el consorcio, sin poner ‘en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la entidad local’, debe permitir ‘una asignación más eficiente de los recursos económicos’ y ‘mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera’.”

Por su parte la STC 180/2016, de 20 de octubre (FJ 7), es más completa y precisa, al señalar que “el consorcio, como instrumento que permite la colaboración voluntaria del ente local con otras Administraciones Públicas en relación con los servicios locales y los asuntos de interés común (art. 57.1 LrBRL), se conecta directamente con la potestad de aquellos de elegir una u otra forma organizativa a través de la que ejercitar las competencias que tiene atribuidas para la realización de los intereses locales. En este sentido el art. 57.3 LrBRL, al configurar la fórmula consorcial como subsidiaria de la vía convencional y, en todo caso, condicionada al cumplimiento de criterios de eficiencia y sostenibilidad financiera, limita la indicada capacidad de decisión y, de este modo, incide en el ámbito protegido por la autonomía local, pero no lo hace de un modo inconstitucional por los siguientes motivos: a) En primer lugar, porque los entes locales conservan amplios espacios de opción organizativa. b) En segundo lugar porque la legislación estatal, con esa previsión restrictiva, se orienta a la realización de los principios generales de buena gestión financiera (art. 32.1 CE) y sostenibilidad financiera (art. 135 CE). c) Por último, como afirma la STC 111/2016 respecto de otros límites impuestos al margen de decisión de los entes locales [FJ 12 a)], la relativa ausencia de determinación ‘no puede entrañar un problema en el contexto de una regulación afirmada como básica y, por tanto, incompleta o necesitada del complemento autonómico; a la que se añade la legislación sectorial del Estado y las comunidades autónomas, que es la encargada de definir concretamente las competencias locales’ [SSTC 214/1989, FJ 3, letras a) y b) y c) y 41/2016, FJ 9]”.

Dicha disposición final segunda de la LRSAL modifica la LRJPAC, introduciendo una nueva disposición adicional, la vigésima, para regular el régimen jurídico de los consorcios.

La disposición adicional vigésima de la LRJPAC se caracterizaba, a diferencia de la regulación contenida en el artículo 6.5 de la misma LRJPAC, porque no es una regulación concebida para el ámbito de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas, sino común para todos los consorcios, incluidos los locales, que hasta entonces habían tenido una regulación netamente diferenciada, incluyéndose además en una ley, la LRSAL, de carácter esencialmente local.

En efecto, la nueva disposición configura los consorcios como entes asociativos que no están diferenciados *a priori* según que en ellos participen o no entidades locales, en contraste con la regulación anterior.

Como se ha dicho, uno de los problemas suscitados en los tiempos inmediatamente anteriores a la crisis económica, y, como tanto otros problemas, agudizado por ella, devenía de la proliferación de consorcios con participación de varias Administraciones, tanto estatal como autonómicas o locales, en que ninguna de aquellas tenía una clara posición dominante, ya fuera en su financiación, ya en su control efectivo, por lo que el consorcio no se incardinaba en un sector público concreto.

Con ellos se eludía el control financiero, y aun no imputando déficit dichos consorcios para cada una de las Administraciones partícipes, sí para el Reino de España en su conjunto, así como se sustraían a la legislación de las Administraciones concertadas, sustancialmente en materia de personal y de control financiero.

Estos problemas se manifestaron ya en la redacción original de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante LGP), y dieron lugar a una solución parcial y claramente insatisfactoria en su disposición adicional novena<sup>8</sup>.

---

8. La disposición adicional novena de la LGP en su redacción original, hasta la disposición final 10.11 de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008, disponía:

*El Estado promoverá la celebración de convenios con las comunidades autónomas o las entidades locales, con el objeto de coordinar el régimen presupuestario, financiero, contable y de control de las sociedades mercantiles en las que participen, de forma minoritaria, las entidades que integran el sector público estatal, la Administración de las comunidades autónomas o las entidades locales, o los entes a ellas vinculados o dependientes, cuando la participación de los mismos considerada conjuntamente fuera mayoritaria o conllevara su control político.*

*Lo anterior será de aplicación a los consorcios que, no cumpliendo los requisitos establecidos en el párrafo h) del apartado 1 del artículo 2 de esta Ley respecto de ninguna de las Administraciones que en dichos entes participen, sean financiados mayoritariamente con*

Para evitar dicho problema, los apartados 1, 2 y 3 de la disposición adicional vigésima de la LRJPAC establecían la obligación de englobar en un sector público concreto al consorcio, fijando para ello criterios materiales.

Así, el apartado 1 impone la obligación de que los estatutos de cada consorcio determinen la Administración Pública a la que estará adscrito, así como su régimen orgánico, funcional y financiero de acuerdo con lo previsto en los siguientes apartados, que devienen en un caso de la integración en un sector público específico y en otros de la aplicación de un régimen común, cualquiera que sea el sector público.

Los criterios que determinan el encuadramiento en un sector público específico son los consignados en el apartado 2 de la disposición adicional vigésima de la LRJPAC.

Ahora bien, no basta con el hecho objetivo de cumplir el criterio de prioridad correspondiente para pertenecer a uno u otro sector público, sino que además el apartado 1 impone el requisito formal de que la Administración de adscripción se refleje en los estatutos del consorcio, que deberán ser modificados por la mayoría absoluta del pleno de la entidad local (artículos 22.2.b y 47.2.g de la LrBRL).

El apartado 2 de la disposición adicional vigésima de la LRJPAC fijó para ello una serie de criterios que se denominan por la norma de “prioridad”, lo que supone que el cumplimiento de uno de ellos por una de las Administraciones consorciadas, unido a su no cumplimiento por las demás, implica la adscripción a aquella del consorcio, y hace innecesario acudir al siguiente criterio.

De otro lado se establecen tanto el momento de apreciación del criterio de adscripción, el primer día del ejercicio presupuestario, como la duración mínima de tal adscripción, el ejercicio presupuestario, de modo que la apreciación y por tanto el cambio de adscripción puede verificarse anualmente.

Los requisitos son que la Administración de adscripción: i) disponga de la mayoría de votos en los órganos de gobierno; ii) tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros de los órganos ejecutivos; iii) tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del personal directivo; iv) disponga de un mayor control sobre la actividad del consorcio debido a una normativa especial; v) tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno; vi) financie

---

*recursos procedentes del Estado, las comunidades autónomas o corporaciones locales, las Administraciones anteriores hayan aportado mayoritariamente a las mismas dinero, bienes o industria, o se hayan comprometido, en el momento de su constitución, a financiar mayoritariamente dicho ente y siempre que sus actos estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión conjunto de dichas Administraciones.*

en más de un cincuenta por ciento o, en su defecto, en mayor medida la actividad desarrollada por el consorcio, teniendo en cuenta tanto la aportación del fondo patrimonial como la financiación concedida cada año; vii) ostente el mayor porcentaje de participación en el fondo patrimonial; viii) tenga mayor número de habitantes o extensión territorial dependiendo de si los fines definidos en el estatuto están orientados a la prestación de servicios, a las personas, o al desarrollo de actuaciones sobre el territorio.

En fin, la norma prima los criterios de adscripción fundados en el control de funcionamiento del ente (criterios enunciados en las letras a, b, c, d y e) frente a los de financiación (criterios f y g), culminando con un criterio residual, el de que la Administración tenga el mayor número de habitantes, si los fines definidos en el estatuto están orientados a la prestación de servicios a las personas, o su extensión territorial, si los fines definidos en el estatuto están orientados al desarrollo de actuaciones sobre el territorio.

Es de señalar que salvo, precisamente, el criterio residual, la norma no contempla como criterio de adscripción esencial el ámbito territorial del servicio prestado por el consorcio.

Por último, el apartado 3 de la disposición refuerza el carácter público de los consorcios, determinado por los fines de interés general a los que sirven, al señalar que si participan en el consorcio entidades privadas sin ánimo de lucro, el consorcio estará adscrito a la Administración Pública que resulte de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 2, y por tanto prescindiendo del poder de control o la financiación del ente privado.

Los apartados 4 y 5 de la disposición adicional vigésima de la LRJPAC determinan las consecuencias jurídicas de la adscripción prevista en los apartados precedentes, tanto en el ámbito económico-financiero como en el de personal.

Así, los consorcios estarán sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control de la Administración Pública a la que estén adscritos, sin perjuicio de su sujeción a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante LOEPSF). En todo caso, se llevará a cabo una auditoría de las cuentas anuales que será responsabilidad del órgano de control de la Administración a la que se haya adscrito el consorcio. Los consorcios deberán formar parte de los presupuestos e incluirse en la cuenta general de la Administración Pública de adscripción.

Por su parte, el personal al servicio de los consorcios podrá ser funcionario o laboral procedente exclusivamente de una reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones participantes, su régimen jurídico será el de la Administración Pública de adscripción, y sus retribuciones en ningún

caso podrán superar las establecidas para puestos de trabajo equivalentes en aquella.

No obstante, la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la LOEPSF (en adelante LO 6/2015), matizó y flexibilizó la regla anterior, modificando el apartado 5 de la disposición adicional vigésima de la LRJPAC, en su disposición final cuarta, estableciendo que, excepcionalmente, cuando no resulte posible contar con personal procedente de las Administraciones participantes en el consorcio en atención a la singularidad de las funciones a desempeñar, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, u órgano competente de la Administración a la que se adscriba el consorcio, podrá autorizar la contratación directa de personal por parte del consorcio para el ejercicio de dichas funciones.

En fin, tales previsiones han de ponerse en conexión con el mandato del apartado 1 de la misma disposición de la LRJPAC, en cuanto dicho régimen jurídico ha de tener su reflejo en los estatutos de cada consorcio, que al tiempo que determinan la Administración Pública a la que estará adscrito, establecen su régimen orgánico, funcional y financiero de acuerdo con lo previsto en los apartados 4 y 5.

En suma, ello supone que, si es necesario modificar la adscripción del consorcio transcurrido el ejercicio presupuestario, esa modificación con el régimen jurídico correspondiente ha de reflejarse en una modificación de los estatutos adoptada conforme a las reglas en ellos establecidas, que, en todo caso, conllevan un acuerdo entre los partícipes. Acuerdo que no puede ser contrario a lo prevenido por la ley y que es por ello mera actuación debida para su cumplimiento.

La complejidad del nuevo régimen y la necesidad de adaptar los consorcios al mismo motivaron la disposición transitoria sexta de la LRSAL, que prevenía, respecto de los consorcios que ya estuvieran creados en el momento de la entrada en vigor de la LRSAL, que la adaptación de sus estatutos a lo en ella previsto se llevase a cabo en el plazo de un año desde aquella entrada en vigor.

La adaptación de los estatutos exige igualmente acuerdo de la mayoría absoluta del pleno de la entidad local (artículos 22.2.b y 47.2.g de la LrBRL).

Si esta adaptación diera lugar a un cambio en el régimen jurídico aplicable al personal a su servicio o en su régimen presupuestario, contable o de control, este nuevo régimen sería de aplicación a partir del 1 de enero del año siguiente, manteniendo por tanto el principio de no alteración del régimen del consorcio durante el ejercicio presupuestario, sino con él ya cerrado.

Conviene destacar que la norma no preveía consecuencia alguna en caso de incumplimiento, por lo que los consorcios no adaptados no perdieron por ello su personalidad, ni quedaron privados de funcionalidad.

### 3.1.2 Regímenes especiales

Las disposiciones adicionales decimotercera y decimocuarta de la LRSAL, introducen excepciones respecto del régimen general previsto en la disposición adicional vigésima de la LRJPAC introducida por la misma Ley.

Así, la disposición adicional decimotercera de la LRSAL, referida a los consorcios constituidos para la prestación de servicios mínimos, establece que el personal al servicio de los consorcios constituidos antes de la entrada en vigor de la Ley, que presten los servicios mínimos a los que se refiere el artículo 26 de la LrBRL, podrá integrarse por quienes no sean personal funcionario o laboral procedente de una reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones participantes en el consorcio.

Se trata de una norma que excepciona la aplicación del apartado 5 de la disposición adicional vigésima de la LRJPAC, por cuanto el personal de los consorcios a los que se refiere la disposición adicional decimotercera de la LRSAL puede estar constituido, además de por personal funcionario o laboral procedente de una reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones participantes, por personal de nuevo ingreso.

No obstante, la excepción, que tenía un carácter importante en la primitiva redacción de la disposición adicional vigésima de la LRJPAC, devino de menor importancia cuando la LO 6/2015 modificó la referida disposición adicional estableciendo que, excepcionalmente, cuando no resultase posible contar con personal procedente de las Administraciones participantes en el consorcio en atención a la singularidad de las funciones a desempeñar, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, u órgano competente de la Administración a la que se adscribiera el consorcio, podría autorizar la contratación directa de personal por parte del consorcio para el ejercicio de dichas funciones.

Así, por tanto, en el ámbito local juegan como excepción a la regla de la reasignación de efectivos la excepción general de la posibilidad de autorización de contratación directa de personal con carácter excepcional, por la Administración de adscripción, por no ser posible contar con personal procedente de las Administraciones participantes, y la particular de la LRSAL referida a los consorcios constituidos para la prestación de servicios mínimos,

que no exige que no sea posible contar con personal procedente de reasignación de efectivos.

En cuanto a la disposición adicional decimocuarta de la LRSAL, que recoge el régimen jurídico especial de determinados consorcios, establece la inaplicación de la disposición adicional vigésima de la LRJPAC a los consorcios, constituidos antes de la entrada en vigor de esta Ley, que i) no tengan la consideración de Administración Pública a efectos del SEC 96, ii) estén participados por entidades locales y entidades privadas, iii) no estén incurso en pérdidas durante dos ejercicios consecutivos y no reciban ni hayan recibido subvenciones de las Administraciones Públicas, en los cinco ejercicios anteriores al de entrada en vigor de la LRSAL, con independencia de las aportaciones a las que estén obligados los entes consorciados.

Estos consorcios, en tanto se mantengan todas las condiciones mencionadas, se regirán por lo previsto en sus respectivos estatutos.

Como se ve, en este caso la excepción de la aplicación de la disposición adicional vigésima de la LRJPAC es absoluta.

Por tanto, los consorcios incluidos en su ámbito de aplicación no se ven afectados por las previsiones de la nueva norma, de modo que conservan su adscripción a la Administración que la tuviere antes de la entrada en vigor de la LRSAL, si estuviese determinada en sus estatutos, o su adscripción indefinida, no les son aplicables las normas económico-financieras y de personal que previene la disposición adicional vigésima, y se regirán solo por lo previsto en sus respectivos estatutos en tanto se mantengan las condiciones establecidas en la disposición.

Precisamente su carácter excepcional exige que en el consorcio en cuestión se den todas y cada una de las causas que determinan la excepción, y además la excepción en la aplicación del régimen general solo se mantendrá mientras se mantengan todas y cada una de aquellas condiciones que motivan la excepción.

### 3.2

#### **Los artículos 12 a 15 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa**

Los artículos 12 a 15 de la Ley 15/2014 tienen por objeto regular el derecho de separación de un consorcio y su liquidación.

Dicha regulación deviene, como tantas veces ocurre con las reformas normativas, con los problemas prácticos derivados de que, al carecer los consorcios como persona jurídica de regulación clara y precisa, resultaba muy

difícil o imposible, cuando los convenios de creación y los estatutos de los consorcios no lo preveían, la separación de alguno de sus miembros, su extinción y consiguiente disolución, sin el mutuo acuerdo de los consorciados.

Así las cosas, las normas introducidas por la LRSAL que llevaban consigo ya el cambio de adscripción del consorcio, ya en ocasiones su extinción por falta de sostenibilidad financiera, no se podían cumplir por la voluntad obstruccionista de cualquiera de las Administraciones consorciadas, aun cuando fuera minoritaria.

Así, el artículo 12 previó en su apartado 1 que los miembros de un consorcio, al que le resulte de aplicación lo previsto en la LRJPAC o en la LrBRL, podrán separarse del mismo en cualquier momento siempre que no se haya señalado término para la duración del consorcio.

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

Cuando un municipio deje de prestar un servicio, de acuerdo con la LRSAL, y ese servicio sea uno de los prestados por el consorcio al que pertenece, el municipio podrá separarse del mismo.

Conforme al apartado 2, el derecho de separación habrá de ejercitarse mediante escrito notificado al máximo órgano de gobierno del consorcio. En el escrito deberá hacerse constar el incumplimiento que motiva la separación, la formulación de requerimiento previo de su cumplimiento y el transcurso del plazo otorgado para cumplir tras el requerimiento.

El artículo 13, se ocupaba de los efectos del ejercicio del derecho de separación de un consorcio.

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

Señala en su apartado 2 que, cuando el ejercicio del derecho de separación no conlleve la disolución del consorcio, se aplicarán las siguientes reglas:

a) Se calculará la cuota de separación que corresponda a quien ejercite su derecho de separación, de acuerdo con la participación que le hubiera correspondido en el saldo resultante del patrimonio neto, de haber tenido lugar

la liquidación, teniendo en cuenta que el criterio de reparto será el dispuesto en los estatutos.

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

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

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

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

El artículo 14 se ocupaba de la liquidación del consorcio, señalando que la disolución del consorcio produce su liquidación y extinción, siendo en todo caso causa de disolución que los fines estatutarios del consorcio hayan sido cumplidos; y que el máximo órgano de gobierno del consorcio, al adoptar el acuerdo de disolución, nombrará un liquidador, siéndolo a falta de acuerdo el administrador del consorcio.

Los apartados 3, 4 y 5 se ocupaban del cálculo de la cuota de liquidación, su pago, o la posibilidad de cesión global a otras entidades.

Así, la cuota de liquidación se calculará en primer lugar por la que corresponda a cada miembro del consorcio de conformidad con lo previsto en los estatutos, o, si no estuviera previsto en los estatutos, de acuerdo con la participación que le corresponda en el saldo resultante del patrimonio neto tras la liquidación, teniendo en cuenta que el criterio de reparto será el dispuesto en los Estatutos.

A falta de previsión estatutaria, se tendrán en cuenta tanto el porcentaje de las aportaciones que haya efectuado cada miembro del consorcio al fondo patrimonial del mismo, como la financiación concedida cada año. Si alguno de los miembros del consorcio no hubiere realizado aportaciones por no estar

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

El consorcio determinará la forma y condiciones en que tendrá lugar el pago de la cuota de liquidación en el supuesto en que esta resulte positiva.

En fin, las entidades consorciadas podrán acordar, con la mayoría que se establezca en los estatutos, o a falta de previsión estatutaria por unanimidad, la cesión global de activos y pasivos a otra entidad jurídicamente adecuada con la finalidad de mantener la continuidad de la actividad y alcanzar los objetivos del consorcio que se liquida.

Por último, el artículo 15 determinaba el plazo de adaptación de estatutos y derecho supletorio, previendo que los estatutos de los consorcios recogerán lo previsto en la Ley en lo atinente al derecho de separación y disolución y liquidación del consorcio, pudiendo desarrollarlo siempre que no contravenga lo previsto en la Ley.

Los consorcios que ya estuvieran creados en el momento de la entrada en vigor de esta Ley deberán adaptar sus estatutos a lo en ella previsto en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor.

En lo no previsto en los estatutos ni en esta Ley, se estará a lo previsto en el Código Civil sobre la sociedad civil, salvo el régimen de liquidación, que se someterá a lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital (en adelante TRLSC).

En fin, la reforma legal, al tener por objeto facilitar la modificación asociativa de los consorcios, su disolución y liquidación, potenció la voluntad del legislador, ya ínsita en las reformas introducidas por la LRSAL, de configurar los consorcios exclusivamente como entes asociativos de creación, modificación y extinción voluntaria, eliminando cualquier configuración de los mismos como corporaciones de derecho público cuasi administrativas, y menos aún como entidades locales.

#### 4

### **La regulación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Efectos de la regulación vigente sobre los consorcios en el ámbito local**

El Capítulo IV del Título segundo de la LRJSP, que tiene carácter básico salvo el artículo 123.2, lleva a cabo por primera vez en nuestro ordenamiento una regulación uniforme de los consorcios como personas jurídicas.

Para ello, a la par que recoge las modificaciones ya introducidas por la LRSAL y la L 15/2014, incluye *ex novo* otros preceptos.

El artículo 118 da por primera vez en nuestro ordenamiento un concepto legal de consorcio.

Así, son consorcios las entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias.

Ha de señalarse que, con arreglo a lo señalado por el artículo 2.2 de la LRJSP, integran el sector público institucional los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas, las entidades de derecho privado igualmente vinculadas o dependientes de aquellas Administraciones y las Universidades públicas.

El concepto legal excluye por tanto cualquier configuración de los consorcios como entidades locales.

El precepto, igualmente fija el tipo de actividades públicas a las que los consorcios podrán dedicarse, señalando que habrán de ser de fomento, prescacionales o de gestión común de servicios públicos, y cuantas otras estén previstas en las leyes, definición que resulta lo suficientemente amplia para incorporar cualquier actividad que esté en el ámbito competencial de las Administraciones territoriales y de los entes institucionales concurrentes.

Se introduce una referencia particular a la utilización de los consorcios en la gestión de los servicios públicos, en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza, de acuerdo con las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España en la materia.

En fin, la norma obliga a que en la denominación de los consorcios deberá figurar necesariamente la indicación “consorcio” o su abreviatura “C”.

El artículo 119 prescribe su régimen jurídico.

Así, los consorcios se regirán por lo establecido en la LRJSP, en la normativa autonómica de desarrollo y sus estatutos. Se remite en el régimen del derecho de separación, disolución, liquidación y extinción, a lo dispuesto en la LRJSP, en la normativa autonómica aplicable, y en sus estatutos, y solo subsidiariamente a lo previsto en el Código Civil sobre la sociedad civil, salvo el régimen de liquidación, que se someterá a lo dispuesto para la liquidación y extinción de organismos públicos estatales en el propio artículo 97 de la LRJSP, y en su defecto, el TRLSC.

Los artículos 120 a 122 de la LRJSP recogen lo establecido en la vigente disposición adicional vigésima de la LRJPAC, sin introducir modificaciones.

Así, la adscripción a una Administración sigue necesitando la concurrencia de dos requisitos, su fijación en los estatutos de consorcio, y el cumplimiento de uno de los criterios materiales que con carácter sucesivo y prioritario establece la norma, concurrencia de criterios que ha de examinarse en el primer día del ejercicio presupuestario.

En cuanto al régimen presupuestario, de contabilidad, control económico-financiero y patrimonial, la LRJSP establece la sujeción del consorcio al régimen de la Administración Pública a la que esté adscrito, en términos idénticos a los de la disposición adicional vigésima de la LRJPAC.

En fin, en cuanto al régimen de personal, este, que podrá ser funcionario o laboral, habrá de proceder exclusivamente de la reasignación de efectivos de las Administraciones participantes, si bien excepcionalmente, cuando no resulte posible contar con personal procedente de las Administraciones participantes en el consorcio en atención a la singularidad de las funciones a desempeñar, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, u órgano competente de la Administración a la que se adscriba el consorcio, podrá autorizar la contratación directa de personal. Por lo demás el régimen de personal será el de la Administración de adscripción.

Los artículos 123 y 124 se ocupan de la creación de los consorcios y de sus estatutos.

En cuanto a la creación se establece ya de forma definitiva, superando la discordancia más teórica que práctica entre los consorcios locales y los generales, que se crean mediante convenio suscrito por las Administraciones, organismos públicos o entidades participantes.

En los consorcios en los que participe la Administración General del Estado o sus organismos públicos y entidades vinculados o dependientes, se exige que su creación se autorice por ley, que el convenio sea autorizado previamente por el Consejo de Ministros –estableciendo que el convenio se suscriba por el titular del departamento ministerial participante, y en el ámbito de los organismos autónomos, el titular del máximo órgano de dirección del organismo, previo informe del Ministerio del que dependa o al que esté vinculado, en ambos casos sin posibilidad de delegación–, y por último que del convenio formen parte los estatutos, un plan de actuación, de conformidad con lo previsto en el artículo 92 de la LRJSP, y una proyección presupuestaria trienal, además del informe preceptivo favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. En fin, el convenio suscrito junto con los estatutos, así como sus modificaciones, serán objeto de publicación en el “Boletín Oficial del Estado”.

En cuanto al contenido de los estatutos, estos determinarán la Administración Pública a la que esté adscrito el consorcio, así como su régimen

orgánico, funcional y financiero, de acuerdo con lo previsto en la propia LRJSP; e incluirán preceptivamente los siguientes aspectos: sede, objeto, fines y funciones, identificación de participantes en el consorcio, así como las aportaciones de sus miembros, inclusión de cláusulas que limiten las actividades del consorcio si las entidades consorciadas incumplieran los compromisos de financiación o de cualquier otro tipo, así como fórmulas tendentes al aseguramiento de las cantidades comprometidas por las entidades consorciadas con carácter previo a la realización de las actividades presupuestadas, los órganos de gobierno y administración, así como su composición y funcionamiento, con indicación expresa del régimen de adopción de acuerdos, pudiendo incluirse cláusulas que contemplen la suspensión temporal del derecho de voto o de la participación en la formación de los acuerdos, cuando las Administraciones o entidades consorciadas incumplan manifiestamente sus obligaciones para con el consorcio, especialmente en lo que se refiere a los compromisos de financiación de las actividades del mismo, y las causas de disolución.

En fin, los artículos 125 a 127 reproducen los artículos 12 a 15 de la L 15/2014.

A los consorcios se dedica también la disposición adicional décima, que excusa a las Administraciones u organismos miembros de un consorcio de su obligación de efectuar la aportación al fondo patrimonial o la financiación a la que se hayan comprometido para el ejercicio corriente, si alguno de los demás miembros del consorcio no hubiera realizado la totalidad de sus aportaciones dinerarias correspondientes a ejercicios anteriores a las que estén obligados; y la disposición final octava, que modifica los artículos 2 y 3 de la LGP, incluyendo los consorcios adscritos a la Administración General del Estado en el sector público estatal, perteneciendo ya al sector público administrativo ya al sector público fundacional, dependiendo del cumplimiento de dos características alternativas, si su actividad principal consiste o no en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, o que efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional, en todo caso sin ánimo de lucro, y si se financian o no mayoritariamente con ingresos comerciales.

En el ámbito local el principal efecto es la definitiva desaparición de los consorcios como entidad local.

En efecto la promulgación de la LRSAL, que modifica ampliamente la LrBRL, tiene entre otras finalidades dar un régimen homogéneo a los consorcios.

Así, el artículo 3 de la LrBRL, tras la LRSAL, establece con carácter taxativo y no meramente enunciativo las personificaciones de entidades locales, impidiendo cualquier interpretación que pretenda atribuir a los consorcios la condición de entidad local.

Tras la LRSAL, los consorcios quedan configurados como entidades asociativas de carácter voluntario para la cooperación interadministrativa, adscritas a una Administración Pública.

Así, como un instrumento de cooperación interadministrativa de base asociativa los configura el vigente artículo 57 de la LrBRL<sup>9</sup>, y abundó en ello la disposición adicional vigésima de la LRJPAC cuando estableció la obligación de adscribir a una determinada Administración cada consorcio, en función de criterios de prioridad sucesivos, primando los criterios de adscripción fundados en el control de funcionamiento del ente frente a los de financiación, con un criterio residual, el de que la Administración tenga el mayor número de habitantes, si los fines definidos en el estatuto están orientados a la prestación de servicios a las personas, o su extensión territorial, si los fines definidos en el estatuto están orientados al desarrollo de actuaciones sobre el territorio; adscripción que además no es permanente sino revisable en cada ejercicio presupuestario, y lo hacen hoy los artículos 118.1 y 120 de la LRJSP, tanto al definir los consorcios como al recoger las normas de adscripción a la Administración en similares términos que la disposición adicional vigésima de la LRJPAC.

En fin, profundizando en el carácter asociativo e instrumental de los consorcios, por tanto ajeno a su posible configuración como entes locales, la LRJSP, recogiendo las reformas de la L 15/2014, permite modificar en cualquier momento la composición de los consorcios, en particular al regular el derecho de separación cuando un municipio deje de prestar un servicio, de acuerdo con la LRSAL, así como la disolución y liquidación de los mismos.

En consecuencia, ya a partir de la entrada en vigor de la LRSAL, los consorcios no tenían en ningún caso la condición de entidades locales.

Ha de señalarse que tanto la LrBRL, modificada por la LRSAL, como la LRJPAC y los artículos 12 a 15 de la L 15/2014, hasta su respectiva derogación, y la hoy vigente LRJSP, tenían y tienen el carácter de normas básicas dictadas al amparo del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución.

Así las cosas, las leyes y demás normas autonómicas que confieren a los consorcios la condición de entidades locales han sido expulsadas del ordenamiento jurídico en virtud de inconstitucionalidad sobrevenida.

En efecto, la doctrina constitucional, en los supuestos en que el Estado modifica normas básicas que entran en contradicción con las normas autonómicas de desarrollo dictadas al amparo de la norma básica anterior reformada,

9. Precisamente como “entidades instrumentales”, o “instrumento que permite la colaboración voluntaria”, o “instrumentos de cooperación” entre Administraciones, los caracteriza la STC 41/2016, de 3 de marzo, a propósito del artículo 57 de la LrBRL antes comentada.

entiende que se produce un desplazamiento de la competencia autonómica por el ejercicio de la competencia estatal, de modo que la contradicción entre la norma estatal y la autonómica se resuelve, de acuerdo al régimen constitucional de distribución de competencias, a favor de la norma estatal.

Así, la jurisprudencia constitucional, en relación con la posibilidad de que, ante la inexistencia de legislación básica, la comunidad autónoma ejerciese su competencia legislativa, siempre que se respetasen las bases o normas básicas entendidas como nociones materiales que se dedujesen racionalmente de la legislación vigente (SSTC de 28 de julio de 1981 y de 8 de febrero de 1982), señaló en la STC 64/1982, de 4 noviembre, que ello había de entenderse “sin perjuicio de que el Estado pueda dictar en el futuro tales normas [básicas], que, naturalmente, serán entonces aplicables a las comunidades autónomas” (FJ 5).

En la jurisprudencia posterior se señala, como parámetro de control de constitucionalidad para enjuiciar los posibles excesos de inconstitucionalidad de las normas autonómicas, la legislación básica del Estado vigente en el momento de adoptarse la decisión sobre la regularidad constitucional (SSTC 87/1985, 137/1986, 27/1987 y 154/1988, 28/1997 y 170/1989), con lo que se afirma el carácter de inconstitucionalidad sobrevenida de la norma autonómica que infringe una nueva norma básica estatal.

En fin, en la STC 1/2003, de 16 de enero, se señalan el carácter y los efectos de la inconstitucionalidad<sup>10</sup>.

#### 10. Fundamento jurídico 9:

*[...] [D]ebe recordarse que es doctrina de este Tribunal que la normativa estatal a tener en cuenta como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las normas autonómicas en procesos constitucionales en los que se controla la eventual existencia de excesos competenciales ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión por parte de este Tribunal sobre la regularidad constitucional de los preceptos recurridos (SSTC 28/1997, de 13 de febrero, F. 2; 170/1989, de 19 de octubre, F. 3, y todas las reseñadas en esta última resolución). Resulta por ello evidente que ha de servir de marco de enjuiciamiento en este proceso el ius superveniens representado por la legislación básica del Estado vigente en este momento, y que para este asunto viene constituida, como ya hemos visto con anterioridad, por el art. 29.3.c de la Ley 30/1984, en la redacción dada al mismo por el art. 104 de la Ley 13/1996, y que resulta incompatible con los arts. 13, 17 y 19 de la Ley extremeña 5/1995, en la nueva redacción que estos preceptos dan a los arts. 35.f, 39.2.B.b, párrafo segundo, y 40.5, último inciso, de la Ley de la función pública de Extremadura de 1990, respectivamente.*

*Aunque, tal y como ya se ha reseñado en los antecedentes de esta Sentencia, la eficacia de los preceptos impugnados está suspendida por el ATC 348/1995, de 19 de diciembre, resulta obligado precisar, por último, los efectos de la declaración de inconstitucionalidad. Y es que, dado que la disconformidad constitucional de los preceptos indicados tuvo lugar no originariamente, en el momento de promulgación de la Ley autonómica 5/1995, sino con posterioridad, en el de entrada en vigor de la Ley estatal 13/1996, los efectos de la inconstitucionalidad y nulidad (art. 39.1 LOTC) deben desplegarse exclusivamente a partir de la fecha de entrada en vigor de la Ley estatal, según dijimos en nuestra STC 27/1987, de 27 de febrero, F. 9 in fine.*

En el mismo sentido se pronuncia la STC 31/2010, de 28 de junio<sup>11</sup>. Finalmente, esta doctrina ha sido ratificada por la STC 66/2011, de 16 de mayo.

Por tanto, aplicando la doctrina constitucional al supuesto que nos ocupa, deben estimarse abrogadas las leyes autonómicas que atribuyen a los consorcios el carácter de entidad local, y, lógicamente, corregida la jurisprudencia basada en la legislación anterior derogada que permitía atribuirles tal carácter en determinadas situaciones.

De igual modo es ineficaz, ante la determinación de la LrBRL y la LRJSP, la atribución hecha por un registro administrativo de una comunidad autónoma de la condición de entidad local a un consorcio.

Junto a aquella, entre los efectos, está la subsistencia de las reformas introducidas por la LRSAL tras la entrada en vigor de la LRJSP.

Como vimos, la LRSAL modifica preceptos de la LrBRL, como los artículos 3 y 57, y establece normas singulares en las disposiciones adicionales novena, decimotercera y decimocuarta, y en la transitoria sexta, referidas a los consorcios locales.

Si bien la disposición derogatoria única, apartado f), de la LRJSP deroga expresamente los artículos 12, 13, 14 y 15 y la disposición adicional sexta de la L 15/2014, no hace lo mismo con las disposiciones adicionales novena, decimotercera y decimocuarta, y la transitoria sexta, de la LRSAL, ni con los artículos 3 y 57 de la LrBRL, modificados por aquella.

Pues bien, la LRJSP establece en su artículo 119, dedicado al régimen jurídico de los consorcios, en su apartado 3, lo siguiente: “Las normas establecidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, y en la Ley 27/2013, de 21 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local sobre los consorcios locales tendrán carácter supletorio respecto a lo dispuesto en esta Ley”. A nuestro juicio, la norma recoge el criterio de especialidad para resolver el posible conflicto entre la norma general en materia de consorcios, contenida en la LRJSP, y las normas especiales referidas a los consorcios locales, incluidas en la LrBRL y la LRSAL, prevaleciendo estas sobre aquella en virtud del aforismo latino *lex specialis derogat generali*.

11. Su fundamento jurídico 64 declara que, “[...] por su parte, la atribución estatutaria de competencias a la Generalitat compartidas con el Estado según el criterio bases/desarrollo (art. 11 EAC) no impedirá que las bases estatales configuren con plena libertad las distintas materias y submaterias de un mismo sector material, de suerte que cuando así sea la exclusividad respecto de tales materias y submaterias eventualmente proclamada por el Estatuto lo será impropriadamente, sin cercenar ni menoscabar la proyección de la competencia exclusiva estatal sobre la base de dichas materias o submaterias [...]”.

No obstante, lo hace con una redacción desafortunada, que confunde la relación entre la norma especial y la general, pues es esta y no aquella la que se encuentra en una relación de supletoriedad.

Esta es la interpretación conforme a la finalidad de la LRJSP, pues otras llevarían al absurdo de entender derogados los preceptos de la LrBRL y la LRSAL relativos a los consorcios locales, con lo que, además de dejar manifiestamente sin contenido alguno el artículo 119.3 de la LRJSP, se contraveniría expresamente la voluntad del legislador, manifestada en la disposición derogatoria de la LRJSP, de no derogar las disposiciones adicionales novena, decimotercera y decimocuarta, y la transitoria sexta de la LRSAL, ni los artículos 3 y 57 de la LrBRL.

Ha de entenderse, pues, plenamente vigente lo establecido tanto en la LrBRL como en la LRSAL aplicable a los consorcios locales.

## 5 Conclusión

El nuevo régimen jurídico de los consorcios introducido por la LRSAL y la L 15/2014, y cristalizado en la LRJSP, tiene como principal virtud la de establecer por primera vez en nuestro Ordenamiento una regulación general de la figura de los consorcios, eliminando la dicotomía de regímenes jurídicos existentes entre los consorcios locales y los demás, y consiguiendo con ello someter, especialmente en materia económico-financiera, a tales entidades a una disciplina común que acaba con su permanente uso como modo de eludir la regulación general del sector público, con el consiguiente peligro para la consecución de los principios constitucionales de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La regulación actual, que tiene esa gran virtud, tiene también, sin embargo, insuficiencias y, a nuestro juicio, algún desacierto, que deberían corregirse.

En cuanto a las insuficiencias, si bien el legislador ha avanzado sustancialmente en la regulación de los consorcios, ha olvidado, a diferencia de la que hace con otras figuras jurídicas del sector público, algunos elementos de su regulación.

Así, no ha regulado el régimen orgánico y de funcionamiento de los consorcios, ni ha delimitado con claridad el sometimiento al régimen jurídico público o jurídico privado de su actividad, en particular si su actividad se desenvuelve en el ámbito del mercado, bien en la producción de bienes y servicios destinados al consumo o efectuando operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional.

Además de esas omisiones, merece un juicio crítico el régimen por el que opta el legislador para atribuir a uno u otro sector público los consorcios.

Ello no tanto por los criterios materiales empleados para definir la adscripción, –que pueden discutirse *de lege ferenda*, pero que son una opción jurídicamente posible–, cuanto por limitar el plazo mínimo de vigencia de la adscripción a un año.

En efecto, el legislador remite a cada ejercicio económico la apreciación de la adscripción a una u otra Administración, de acuerdo con los criterios materiales expuestos, pero al tiempo exige que formalmente se refleje en una modificación de los estatutos, modificación a la que la LRJSP añade el requisito formal previo, tratándose de consorcios estatales, de su autorización por Consejo de Ministros.

Así, la aplicación de la LRJSP exige que en cada ejercicio presupuestario se compruebe la adscripción del consorcio a una u otra Administración, en función de los criterios prioritarios que la norma establece, y se modifiquen en consecuencia los estatutos si hubiese cambio de adscripción, variando el entero régimen presupuestario, financiero y de personal.

Tal exigencia es de difícil articulación, pues modificar los estatutos y el régimen de un ente es una tarea compleja, que puede causar efectos indeseados y de difícil solución –particularmente en materia de personal–, máxime cuando exige un acuerdo de los consorciados, que no es fácil de conseguir en tan solo un año y con una vigencia limitada precisamente a otro año.

Además, la LRJSP no establece consecuencia jurídica alguna en caso de incumplimiento de la obligación de modificar los estatutos para articular el cambio de adscripción.

En fin, parece un plazo demasiado breve un ejercicio presupuestario para la vigencia del entero régimen de un ente, pues ello compromete el cumplimiento de su objeto y finalidad, dificultando la adopción de decisiones y la realización de inversiones.

A nuestro juicio, por tanto, el loable logro de conseguir la adscripción de los consorcios a una Administración ha de ir acompañado de un periodo temporal más amplio de vigencia, que no comprometa los fines del consorcio ni su normal funcionamiento, antes de proceder, en su caso, a un cambio de adscripción, al tiempo que sería oportuno establecer consecuencias jurídicas exigibles en caso de incumplimiento por los partícipes de la obligación de cambiar la adscripción si es pertinente, así como prever reglas de carácter transitorio para evitar efectos no deseados del cambio de adscripción, singularmente en materia de personal.