

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.016

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONSORCIOS
DE ÁMBITO LOCAL**

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los arts. 2.1), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los arts. 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en sesión de 23 de diciembre de 2013, el **Informe de Fiscalización de los consorcios de ámbito local** y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, para su tramitación parlamentaria y su remisión al Pleno de la Corporación Local, según lo prevenido en el art. 28.3 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	9
1.1. <i>INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN</i>	9
1.2. <i>ÁMBITO DE ACTUACIÓN</i>	9
1.3. <i>MODIFICACIONES NORMATIVAS RELEVANTES PARA EL RÉGIMEN DE LOS CONSORCIOS EN EL CURSO DE LA FISCALIZACIÓN</i>	10
1.4. <i>TRÁMITE DE ALEGACIONES</i>	11
2. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	11
2.1. <i>CONSIDERACIONES PREVIAS</i>	11
2.1.1. La descentralización de la prestación de servicios y actividades públicas.....	11
2.1.2. La coordinación, la colaboración y la cooperación en la prestación de servicios y actividades públicas.....	13
2.2. <i>REGULACIÓN DE LA FIGURA DEL CONSORCIO</i>	14
2.2.1. Regulación estatal.....	14
2.2.2. Normativa autonómica sobre consorcios	16
2.2.3. Aproximación a criterios jurisprudenciales	18
2.2.4. Estatutos de consorcios	19
2.3. <i>CARACTERÍSTICAS DEL CONSORCIO LOCAL Y ANÁLISIS COMPARATIVO CON FIGURAS ANÁLOGAS</i>	23
2.4. <i>REGISTROS E INSTRUMENTOS DE INFORMACIÓN SOBRE ENTIDADES LOCALES</i>	29
2.4.1. Registro de Entidades Locales mantenido por la Administración del Estado.....	30
2.4.2. Base de Datos General de Entidades Locales	30
2.4.3. Inventario de entes del sector público local	34
2.4.4. Registros de entidades locales en las Comunidades Autónomas	35
2.5. <i>SERVICIOS Y ACTIVIDADES PRESTADOS POR LOS CONSORCIOS</i>	35
2.6. <i>ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LOS CONSORCIOS</i>	42
2.6.1. Régimen financiero	42
2.6.2. Rendición de cuentas.....	42
2.6.3. Situación financiera deducida de las cuentas	45
3. CONCLUSIONES	55
4. RECOMENDACIONES	61
ANEXOS	

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BDGEL	Base de Datos General de Entidades Locales
CNAE	Clasificación Nacional de Actividades Económicas
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
INVEPLO	Inventario de Entes de Sector Público Local
LAULA	Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local
LFTCu	Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LOTCu	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
MINHAP	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
OCEX	Órgano de Control Externo
Orden HAP/2105/2012	Orden HAP/2015/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LRSAL	Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
RD 3046/1977	Real Decreto de 6 de octubre, por el que se articula parcialmente la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, en lo relativo a los funcionarios públicos locales y otros extremos
RDL 8/2013	Real Decreto Ley 8/2013, de 28 de junio de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros
RDLEP-EL	Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria en su aplicación a las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre
RTGG	Remanente de tesorería para gastos generales

TRLHL	Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo
TRRL	Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril
UTEDLT	Unidades territoriales de empleo y desarrollo local y tecnológico

1. INTRODUCCIÓN

1.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que le asigna la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo (LOTCu), ha realizado la fiscalización de los Consortios de Ámbito Local. Se ha efectuado a iniciativa del propio Tribunal de Cuentas, de conformidad con el art. 45 de la LOTCu. Se incluyó en el Programa de Fiscalizaciones del año 2012, aprobándose las Directrices Técnicas por el Pleno de la Institución el 20 de diciembre de 2012, e incorporándose posteriormente la fiscalización al Programa de 2013.

En las referidas Directrices Técnicas se establecieron los siguientes objetivos:

- a) Analizar los sistemas de mantenimiento y actualización de los registros, inventarios y censos y valorar si incluyen adecuadamente los consorcios existentes.
- b) Analizar las diferentes actividades prestadas por estas Entidades, considerando la finalidad, ámbito de actuación y entidad económica en aras a valorar su oportunidad como forma de gestión de los servicios y actividades locales en relación con otras posibles formas de gestión, bien de manera directa por las entidades locales, bien mediante diferentes modalidades de gestión asociativa o supramunicipal.
- c) Analizar las causas de la falta de rendición de cuentas.
- d) Evaluar los sistemas de seguimiento de la gestión y de control de la actividad económico-financiera.

Las Directrices Técnicas, asimismo, indicaban que habían de abordarse cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

1.2. ÁMBITO DE ACTUACIÓN

La fiscalización se ha extendido a las entidades que figuraban bajo la clasificación de consorcio en los diferentes registros, bases, censos o inventarios existentes en las diversas Administraciones.

Esta fiscalización se refiere al estado de situación de los consorcios a 20 de septiembre de 2013. Los datos económicos que se han utilizado corresponden a cuentas cerradas, liquidadas y rendidas. La información referida a los ejercicios 2012 y 2013 se ha obtenido de los datos de los registros de consorcios gestionados desde el Estado y, en su caso, las comunidades autónomas.

1.3. MODIFICACIONES NORMATIVAS RELEVANTES PARA EL RÉGIMEN DE LOS CONSORCIOS EN EL CURSO DE LA FISCALIZACIÓN

Durante los trabajos de esta fiscalización han tenido lugar diversas modificaciones en el marco normativo que afectan al régimen de los consorcios:

- a) Se aprobó el RDL 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros, quinto Real Decreto-Ley de estas características en los últimos años, pero primero en el que se incluyó a los consorcios como entidades susceptibles de acogerse a ayudas financieras para sanear sus haciendas.
- b) Se aprobó el RD 696/2013, de 20 de septiembre, que modifica el RD 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que, entre otras cuestiones, reorganiza las competencias sobre el mantenimiento y explotación de los inventarios y bases informativas de entidades públicas, incluidas las autonómicas y locales. Este RD tiene incidencia, especialmente, en relación con algunas de las conclusiones obtenidas en cumplimiento del objetivo a) fijado para esta fiscalización (analizar los sistemas de mantenimiento y actualización de los registros, inventarios y censos y valorar si incluyen adecuadamente los consorcios existentes).
- c) El Congreso de los Diputados aprobó, el 19 de diciembre de 2013, la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), que modifica diversas normas del ámbito local, en particular, la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL), adaptándola a dos principios, ya recogidos en esencia, en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF): (I) clarificar el modelo competencial de las Administraciones de forma que se delimiten con precisión las competencias que corresponden al ámbito estatal, autonómico y local, con el fin de evitar la duplicidad o confusión de competencias entre ellos, y (II) racionalizar la estructura organizativa y de funcionamiento de la Administración local (las entidades locales y, por ende, sus entes dependientes y personificaciones instrumentales y, entre ellos, los consorcios) conforme a criterios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, para garantizar una gestión y un control financiero y presupuestario más riguroso, adecuados a los principios establecidos en la LOEPSF.¹

Aun cuando las modificaciones normativas, ya aprobadas, no afectan a los datos económico-financieros de las cuentas cerradas, liquidadas y rendidas utilizadas para esta fiscalización y en nada alteran el estado de situación de los consorcios locales a 20 de septiembre de 2013 que este Informe ofrece, no cabe desconocerlas, considerándose oportuno hacer una referencia a tales modificaciones y a su alcance, en la medida en que los resultados de la fiscalización, que desde luego tienen su lectura al momento al que se refieren, cobran una perspectiva más global a la fecha actual, a la vista de las reformas y del profundo proceso de revisión y reorganización del sector

¹ A la fecha de aprobación de este Informe por el Pleno del Tribunal de Cuentas, esta Ley aún no había sido publicada en el Boletín Oficial del Estado.

público local en marcha durante el desarrollo de la fiscalización. Aun cuando esta circunstancia, como se señala, no afecta a los resultados de la fiscalización propiamente dichos, sí ha hecho aconsejable que sea tenida en cuenta en el capítulo de recomendaciones con el fin de evitar que algunas de las propuestas de mejora de la gestión que pudieran efectuarse a la vista estrictamente de los resultados, pudieran devenir inoportunas atendiendo a las modificaciones producidas con posterioridad.

1.4. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento del art. 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril de Funcionamiento del Tribunal de (LFTCu), se remitió el Anteproyecto de Informe a los Presidentes de los Consortios expresamente mencionados en el mismo para que pudieran alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimasen convenientes. Dentro del plazo concedido, se recibieron alegaciones de 22 consorcios, las cuales se incorporan a este Informe.

Con carácter general, es preciso señalar que en el Proyecto de Informe se han realizado las matizaciones o modificaciones que se han considerado oportunas en virtud de las alegaciones, siempre que se han apreciado suficientemente sustentadas, si bien no se realizan valoraciones sobre aquellas alegaciones que explican, aclaran o justifican determinadas situaciones que no contradicen el contenido del Anteproyecto o presentan afirmaciones sin aportar suficiente documentación justificativa. Fuera del periodo concedido, presentaron alegaciones otros tres consorcios, las cuales han sido igualmente consideradas.

2. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

2.1. CONSIDERACIONES PREVIAS

2.1.1. La descentralización de la prestación de servicios y actividades públicas

Son plurales y diversos los servicios y actividades desarrollados por las Administraciones Públicas. Algunos de estos servicios y actividades son de competencia exclusiva estatal, autonómica o municipal; en tanto que otros servicios y actividades pueden ejercerse de forma concurrente por varias Administraciones, y sin perjuicio de la función de tutela o vigilancia que pudiera corresponder a la de rango inmediato superior.

Los servicios municipales, tal y como se recogen en la LBRL, pueden ser de carácter obligatorio o no obligatorio, económicos o no económicos, generales o destinados a sectores específicos de la ciudadanía, de carácter permanente o temporal.

Además, los municipios pueden promover otras actividades *-toda clase de actividades*, dice el art. 25 LBRL- que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, siendo iniciativas específicas y coyunturales, aun cuando pueden tener una duración indeterminada. Deben estar, en todo caso, motivadas por razones de interés público y su prestación o finalización, de conformidad con la legislación vigente, no tiene otras limitaciones que las derivadas de una buena administración de los recursos de los entes locales.

Asimismo, algunas entidades territoriales gestionan delegaciones o encomiendas que reciben de otras Administraciones, prestando servicios o actividades públicas cuya competencia corresponde a otra entidad. De este modo, las Diputaciones Provinciales, los Cabildos y Consejos Insulares y las Comunidades Autónomas uniprovinciales gestionan la recaudación de buena parte de los recursos públicos de un número relevante de los Ayuntamientos de sus respectivos ámbitos territoriales, y no es inusual que los Ayuntamientos, por su parte, presten, directa o complementariamente, determinadas actividades relacionadas o encomendadas al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas en materia de educación, asistencia social, sanidad, cultura, turismo o protección del medioambiente, entre otras. Todo ello, sin menoscabo del ejercicio de las funciones públicas necesarias de toda entidad local en materia de asesoramiento, contabilidad y tesorería, así como del control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria.

Tan diverso y heterogéneo catálogo de servicios y actividades puede prestarse bajo muy diversas modalidades, correspondiendo a cada uno de los Ayuntamientos, en función de su potestad autoorganizativa, decidir la forma de gestión, dentro de las posibilidades permitidas legalmente.

La gestión de un concreto servicio o actividad puede realizarse de forma centralizada, a través de los órganos básicos propios de la entidad local (Presidente, Pleno y, en su caso, Junta o Comisión de Gobierno); si bien, se ha generalizado utilizar el régimen de *desconcentración funcional* -como primer escalón de diversificación local- delegando las competencias propias del Presidente de la entidad en alguno de sus miembros (delimitando el ámbito de las Concejalías o Áreas de gobierno), y, en los municipios de mayor extensión o población, el régimen de *desconcentración territorial* -segundo escalón-, limitando la atribución de competencias delegadas a la actuación en un determinado territorio inferior al término municipal (Juntas municipales).

Desde mediados del siglo XX hasta nuestros días, la configuración del sector público local ha experimentado una profunda transformación, con un constante proceso de multiplicación y diversificación de las entidades locales e instrumentales. En este contexto, se ha tendido cada vez más a que la gestión también se preste valiéndose de la *organización institucional* -tercer escalón de la descentralización-; entendida ésta como el conjunto de organizaciones independientes de las que se sirven las Administraciones Públicas para la realización de concretas actividades o la prestación de determinados servicios a los ciudadanos. En este proceso se ha apelado —en ocasiones de forma indiscriminada- a los principios de especialidad por razón de la materia y de agilización y flexibilización de la actividad pública. Forman parte de esta organización institucional los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales y las sociedades mercantiles de íntegra titularidad de la entidad local, si bien su creación -y en consecuencia su mantenimiento- debería limitarse a los casos en los “*que así lo aconsejen la necesidad de una mayor eficacia en la gestión, la complejidad de la misma, la agilización de los procedimientos, la expectativa de aumentar o mejorar la financiación o la conveniencia de obtener un mayor grado de participación ciudadana en la actividad de prestación de los servicios*” que, en todo caso, “*se inspirará en el principio de economía organizativa, de manera que su número sea el menos posible en atención a la correcta prestación de los mismos*” (arts. 132 y 133 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las entidades Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre).

En todos estos casos, la creación de estas organizaciones responde a la necesidad de dar solución a problemas concretos. Sin embargo, cuando el problema trasciende del ámbito individual de una

entidad, se hace precisa la necesaria coordinación, cooperación y colaboración entre diferentes Administraciones pertenecientes o no al mismo nivel de gobierno.

2.1.2. La coordinación, la colaboración y la cooperación en la prestación de servicios y actividades públicas

Cuando por diferentes motivos, principalmente por falta de medios materiales y financieros, las entidades no pueden por sí mismas los servicios y actividades, éstos se pueden llevar a cabo de forma asociada con otras entidades que compartan los mismos intereses, incluso pertenecientes a otros sectores públicos, y hasta con particulares que no persigan ánimo de lucro. Su actividad podría calificarse como *gestión mediante organización institucional asociativa o cooperativa*² -cuarto escalón de la descentralización-, y pretende aunar, con mayor eficiencia, en una misma organización la gestión de los respectivos intereses comunes de las diversas entidades concurrentes.

El marco de distribución de competencias en tres niveles territoriales de gobierno establecido en la Constitución Española de 1978, basado en los principios de autonomía y descentralización (con garantía de la autonomía a los municipios y provincias para la gestión de sus respectivos intereses), frente al sistema anterior basado en los principios de jerarquía y tutela, ha ocasionado la concurrencia de intereses comunes para las diversas Administraciones. De la lectura de los arts. 25 y 26 de la LBRL puede advertirse la existencia limitada de ámbitos competenciales locales realmente exclusivos, existiendo en la mayor parte de los supuestos una superposición con las competencias estatales o con las que atribuyen a las Comunidades Autónomas los respectivos Estatutos de Autonomía³, por lo que el ámbito de competencias municipales, de hecho, es compartido, exigiendo por razones de mayor eficacia y por mandato constitucional expreso, la gestión de intereses concurrentes una colaboración entre las Administraciones implicadas, lo que hace precisos otros instrumentos de relación interadministrativa, razón por la que se acude a la figura del consorcio interadministrativo.

² Los servicios públicos mínimos garantizados, en caso de difícil prestación, se ofrecerán con la *asistencia* de la Diputaciones Provinciales y, en su caso, en *cooperación* con la comunidad autónoma; recurso que, en general, se utiliza para dar la suficiente cobertura de servicios a los municipios de menor población y, consecuentemente, con menores recursos disponibles. La cooperación, colaboración y coordinación son técnicas relacionales que no alteran el sistema general de distribución de competencias, respetando y cohesionando las que tienen reconocidas las diferentes entidades territoriales en las que se vertebra el Estado.

³ El art. 25 de la LBRL establece que el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal y, en su apartado segundo, enumera el elenco de materias sobre las que los municipios deberán ejercer competencias. La regulación autonómica de los sectores de actividad relacionados en dicho artículo, en la práctica totalidad de los supuestos, configura un mapa competencial compartido en el que la comunidad autónoma tiene siempre entrada, aunque sólo sea a título de planificación u ordenación de la actividad de que se trate. El Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local (Ministerio de Administraciones Públicas – Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, 2005) ya se manifestaba en el sentido de que la legislación básica de régimen local “no ofrece una lista determinada y formal de competencias locales, efectuando una remisión a las leyes sectoriales estatales y autonómicas [...] que no ha tenido un resultado satisfactorio”. La LRSAL clarifica las competencias municipales para evitar duplicidades con las de otras Administraciones.

La sucesiva desconcentración y descentralización de las formas de gestión de los servicios locales, en un primer estadio, y el impulso y la implantación de sistemas de gestión cooperativa o asociativa de intereses comunes, en un segundo proceso, ha dado lugar a que se constituyan de manera creciente desde 1985 organizaciones públicas con personalidad jurídica independiente, no siempre suficientemente definidas y justificadas, sin que las áreas competenciales del sector local hayan experimentado aumentos desde la promulgación en 1985 de la LBRL. El tipo de organizaciones encargadas de su gestión ha ido creciendo desde las entidades territoriales definidas en el art. 3.1 de la LBRL (ayuntamientos y diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares) hasta una compleja red ampliada con las organizaciones definidas en el art. 3.2 de la citada Ley (comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades y otras entidades que agrupen varios municipios), y con los consorcios señalados en su art. 57; red que se completa con los organismos autónomos, sociedades mercantiles y fundaciones dependientes de aquellas organizaciones. En total, la red institucional integrada en el sector público está constituida por más de 22.000 entidades, de las cuales, sólo en el sector local, se superan las 18.000 organizaciones con personalidad jurídica propia.

2.2. REGULACIÓN DE LA FIGURA DEL CONSORCIO

2.2.1. Regulación estatal

La primera regulación general del consorcio se recoge en el art. 37 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, donde se establecía que *“las Corporaciones Locales podrán constituir consorcios con entidades públicas de diferente orden con el fin de instalar o gestionar servicios de interés local”*. Este artículo fue posteriormente refrendado en la base 39.4 del Estatuto de Régimen Local (Ley 41/1975, de 19 de noviembre) y en el art. 107 del RD 3046/1977, de 6 de octubre, por el que se articula parcialmente la Ley 41/1975, en lo relativo a los funcionarios públicos locales y otros extremos, otorgando al consorcio naturaleza jurídica de entidad local.

Los art. 42 a 44 de la LBRL establecían que serían las comunidades autónomas las que debían legislar sobre el ámbito territorial, la composición y funcionamiento de los órganos de gobierno, los recursos y régimen económico de las otras entidades locales (comarcas, áreas metropolitanas y otras entidades que agrupen varios municipios), y sobre el procedimiento de aprobación de los Estatutos de las mancomunidades. En esta enumeración de entidades locales no se hace alusión expresa a la figura del consorcio. Únicamente había dos referencias específicas al consorcio en la LBRL. La primera en el art. 57, conceptuándolo como instrumento voluntario de cooperación económica, técnica y administrativa entre los tres niveles de la Administración. La segunda mención se encuentra en el art. 87, determinándolo como una forma asociativa especial para gestionar actividades y servicios 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*⁴.

⁴ El fundamento del derecho de asociación se encuentra en el art 10.1 de la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985 que establece que *“las entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias,*

El Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (aprobado por RD Legislativo 781/1996, de 18 de abril - TRRL) tampoco ayuda a clarificar la figura del consorcio, dedicando únicamente el art. 110 a su regulación. Se reproduce en el apartado 1 de dicho artículo el mismo texto del art. 87 de LBRL, y en los siguientes apartados se aclara (I) que gozan de personalidad jurídica independiente, (II) que serán sus propios estatutos los que determinarán los fines y las particularidades de su régimen orgánico, funcional y financiero, (III) que sus órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las entidades consorciadas en la proporción que se fije en los estatutos, y (IV) que para la gestión de los servicios de su competencia podrán utilizarse cualquiera de las formas previstas en la legislación de régimen local⁵.

La figura del consorcio estuvo regulada exclusivamente en normas de ámbito local hasta que en 1992 se promulgó la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), posteriormente modificada mediante la Ley 4/1999, de 12 de enero, y que, en el ámbito de los convenios de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, posibilitó la constitución de consorcios estatales y autonómicos (o sociedades mercantiles, indistintamente) cuando la gestión del convenio hiciese necesario crear una organización común (art. 6.5), regulándose de forma análoga a la prevista en el art. 110 del TRRL. La presencia de una entidad local en un consorcio intersectorial determina que éste se rija por la legislación básica en materia de régimen local aun cuando el objeto del mismo no sea estrictamente local, en virtud del art. 9 de la LRJPAC que prevé que las relaciones entre la Administración General del Estado o la Administración de la comunidad autónoma con las entidades que integran la Administración Local se regirán por la legislación básica en materia de Régimen Local.

En lo que a su naturaleza jurídica afecta, la LOEPSF tampoco hace referencia explícita a la figura del consorcio ni aclara adecuadamente la referencia implícita en el art. 2.2 que señala que *“el resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas, tendrán asimismo consideración de sector público y quedarán sujetos a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas”*.

En el Derecho comunitario europeo existen figuras de colaboración con las que el consorcio guarda evidentes semejanzas, y que cuentan con una regulación detallada, como las Agrupaciones Europeas de Interés Económico y, especialmente, las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial⁶.

de cooperar y, en el ámbito de la ley, asociarse con otras entidades locales para la realización de tareas de interés común”.

⁵ Adviértase que el consorcio no tiene legalmente adjudicadas competencias propias. Para poder actuar como entidad independiente es necesario que las Administraciones que se asocien le concedan las potestades necesarias relacionadas con el objeto o finalidad del consorcio.

⁶ Reglamentos nº 2137/85, de 25 de julio de 1985, relativo a la constitución de una agrupación europea de interés económico y nº 1082/2006, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial.

2.2.2. Normativa autonómica sobre consorcios

Ni la existencia de consorcios locales con anterioridad a la constitución de las comunidades autónomas ni el progresivo incremento posterior de éstos ha dado lugar, con carácter general, a una regulación autonómica suficiente de dicha figura; bien, porque no todas las comunidades autónomas la hayan regulado, bien, por la poca concreción que se hace de ella en las normas existentes.

La diferente regulación autonómica se sintetiza en el cuadro siguiente, atendiendo a las normas administrativas y financieras y de régimen local:

CCAA	CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN								
	CONSORCIOS AUTONÓMICOS						CONSORCIOS LOCALES		
	Ley Organización			Ley Hacienda / Finanzas.			Ley Régimen Local		
	Ley	Voto	Financ.	Ley	Voto	Financ.	Ley	Observaciones	
Andalucía	Ley 9/2007	(X)	(X)	D. Leg 1/2010	X	(a)	Ley 5/2010	>50% particip e interés local	
Aragón	D. Leg 2/2001	----	----	D. Leg 1/2000	(X)	(X)	Ley 7/1999	Sin determinar, interterritorial	
Canarias	Ley 14/1990	----	----	Ley 11/2006	X	X	----	----	
Cantabria	Ley 6/2002	----	----	Ley 14/2006	(X)	(X)	Ley 8/1999	(c) Casos especiales	
Castilla y León	Ley 3/2001	----	----	Ley 2/2006	X	X	1/1998	Sin determinar	
Castilla-La Mancha	Ley 11/2003	----	----	D. Leg 1/2002	(X)	(X)	----	----	
Cataluña	Ley 26/2010	----	----	D. Leg 3/2002	----	----	D. Leg. 2/2003	Sólo entidades competentes	
Extremadura	Ley 1/2002	----	----	Ley 5/2007	X	X	17/2010	(c) Sólo mancomunidades	
Navarra	Ley 15/2004	(X)	(X)	Ley 13/2007	----	----	Ley 6/1990	Sin determinar, interterritorial	
Galicia	Ley 16/2010	X	X	D. Leg 1/1999	(X)	(X) (b)	5/1997	Sin determinar, mismo nivel	
Islas Baleares	Ley 3/2003	(X)	(X)	D. Leg 1/2005	----	----		Sin determinar, mismo nivel	
La Rioja	Ley 3/2003	X	----	----	----	----	Ley 1/2003	Sin determinar, interterritorial	
Madrid	Ley 1/1983	----	----	Ley 9/1990	----	----	Ley 2/2003	Sin determinar. Compromiso	
País Vasco	Ley 7/1991	----	----	D. Leg 1/1997	X	X	----	----	
Ppdo. Asturias	Ley 2/1995	----	----	D. Leg 2/1998	----	X	----	----	
R. Murcia	Ley 7/2004	----	----	D. Leg 1/1999	----	----	----	----	
				Ley 5/2010	(X)	(X)			
Valenciana	Ley 5/1983	----	----	D. Leg 26/6/91	----	----	Ley 8/2010	Sin determinar, mismo nivel	
> voto	<i>Posición de dominio en los órganos de gobierno o potestad de nombrar mayoría de miembros</i>								
> financ.	<i>Participar mayoritariamente en la financiación del consorcio</i>								
(x)	<i>Debe cumplirse uno de los dos criterios</i>								
x	<i>Deben cumplirse simultáneamente los dos criterios</i>								
(a)	<i>La posición de mayoría en la financiación de un consorcio exige previo acuerdo de Consejo de Gobierno</i>								
(b)	<i>Sólo serían consorcios autonómicos los clasificados conforme contabilidad nacional en sector de AAPP</i>								
(c)	<i>Leyes reguladoras de comarcas y mancomunidades, no de régimen general local</i>								

Como puede apreciarse no existe un criterio único que determine cuándo un consorcio puede ser considerado autonómico o local, utilizándose preferentemente dos: (I) el criterio de dominio en los órganos de gobierno, en función de la Administración que ostenta mayoría de voto; y (II) el de control financiero, en función de la Administración que participa mayoritariamente en el fondo social del consorcio, o financia mayoritariamente las actividades del consorcio. Según las normas autonómicas aplican uno u otro de estos criterios, se pueden agrupar de la siguiente manera:

- a) *Comunidad Autónoma de Andalucía.* Atendiendo a su régimen administrativo, los consorcios serán autonómicos cuando un ente perteneciente a la Comunidad ostente una posición mayoritaria de control orgánico o, alternativamente, de control financiero (superior al 50% de la participación o en el sostenimiento económico del consorcio). No obstante, de conformidad con su legislación financiera, los consorcios serán autonómicos siempre que la Comunidad

Autónoma ostente una posición mayoritaria de control orgánico, o, alternativamente, si tuviese una posición mayoritaria en la participación o financiación del consorcio, previo acuerdo del Consejo de Gobierno. Conforme con la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), los consorcios son locales cuando en éstos la participación en los órganos de gobierno de los entes locales sea mayoritaria. En consecuencia, no se determina si un consorcio es local o autonómico cuando existe paridad entre los dos niveles territoriales.

- b) *Comunidad Autónoma de Galicia*. Las normas de organización y de hacienda autonómicas también regulan la figura del consorcio de forma diferente. El Texto Refundido de la Ley de Régimen Financiero y Presupuestario de Galicia (aprobado por Decreto Legislativo 1/1999, de 7 de octubre) considera autonómicos aquéllos consorcios que tengan mayoría según cualquiera de los dos criterios (de voto o de financiación) y siempre que a efectos de contabilidad nacional se consideren Administraciones Públicas; por lo que quedarían fuera aquellos que se integren en el sector de sociedades no financieras. No obstante, la norma de organización de la Comunidad considera consorcios autonómicos a todos los que cumplan simultáneamente los dos requisitos de mayoría, con independencia de si sus actividades son o no de mercado. La Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia otorga la condición de entidad local no territorial a los consorcios locales, permitiendo que éstos se constituyan por entidades locales entre sí, con otras Administraciones públicas o con entidades privadas. Sin embargo, no determina criterio alguno para delimitar cuándo un consorcio es o no local.
- c) *Comunidades Autónomas de Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Principado de Asturias y Región de Murcia*. Las leyes de organización de estas Comunidades no señalan nada específicamente en relación con la clasificación de los consorcios, pero sus leyes de Hacienda consideran que los consorcios son autonómicos cuando la Comunidad ostenta una mayoría en el control orgánico o en la financiación del mismo. En Castilla-La Mancha y en el Principado de Asturias sólo se contempla el criterio financiero. En Aragón y la Región de Murcia se exige que los consorcios se constituyan entre entidades de diferente nivel territorial⁷. En Cantabria, que no dispone de una norma genérica sobre Administración Local, la Ley 8/1999, de 28 de abril, de Comarcas, prevé que éstas asuman competencias de consorcios si coinciden los ámbitos subjetivo y objetivo y, asimismo, que por acuerdo del Gobierno de la Comunidad se puedan crear consorcios que cubran necesidades comarcales en casos especiales.
- d) *Comunidades Autónomas de Canarias, Castilla y León, Extremadura y País Vasco*. Las normas reguladoras de la Administración autonómica y local (en las Comunidades en las que se ha legislado sobre el régimen local) no especifican cómo clasificar los consorcios, pero las normas financieras determinan que para considerar a un consorcio integrado en el sector público autonómico deben cumplirse simultáneamente los criterios de dominio en los órganos de representación y de financiación. En Extremadura, la ley reguladora de las mancomunidades expresamente permite a estas entidades pertenecer a consorcios.

⁷ Existen consorcios locales no autonómicos integrados por entidades de diferente nivel territorial, por asociación de diputaciones con ayuntamientos.

- e) *Comunidad Foral de Navarra*. Sólo se regula el consorcio autonómico en su norma de organización, clasificándose como tal cuando se verifica la mayoría en alguna de las dos condiciones. No están determinados en la Ley de régimen local los requisitos del consorcio local, aunque éste siempre debe ser interterritorial.
- f) *Comunidades de las Islas Baleares y La Rioja*. Las leyes de finanzas de estas Comunidades no clasifican a los consorcios, aunque las normas de organización consideran necesario que, al menos, se ostente mayoría según un criterio. En las Islas Baleares explícitamente se permite la consorciación de entidades locales entre sí, al contrario que en La Rioja donde siempre ha de llevarse a cabo entre entidades de diferente nivel territorial.
- g) *Comunidades Autónomas de Cataluña, Madrid y Valenciana*. Las normas de estas Comunidades no hacen referencia a las condiciones exigibles para clasificar un consorcio como autonómico⁸. Se permite a las entidades locales constituir o formar parte de consorcios, pero no se regulan las condiciones para ser considerado como local. En Madrid, se exige que los Estatutos señalen el compromiso de cada entidad al sostenimiento del consorcio.

A la vista de lo expuesto, con carácter general, cabe señalar que la definición y clasificación del consorcio carece de precisión suficiente a los efectos de determinar su adscripción a un ámbito territorial concreto, que permita conocer con exactitud las normas aplicables relativas a su gestión y control⁹.

2.2.3. Aproximación a criterios jurisprudenciales

La cuestión de la naturaleza jurídica de los consorcios locales está en permanente debate. Según resulta del apartado anterior, no entraña especial dificultad clasificar como locales a los consorcios integrados exclusivamente por entes locales, para el desarrollo de competencias o servicios locales. La naturaleza local del consorcio no se pierde en aquéllos creados con el único fin de gestionar servicios de competencia exclusiva local, aunque en el mismo se integre un ente perteneciente a una Administración estatal o autonómica, de forma que si en un consorcio constituido para la gestión de intereses puramente locales el control efectivo correspondiese a una Administración distinta de la local, se estaría procediendo a un verdadero vaciamiento de competencias municipales contrario al principio constitucional de autonomía local, como ha señalado en diversas ocasiones el Tribunal Supremo (Sentencia de 3 de abril de 1998). Así, este

⁸ A partir del cierre contable de 2011, en virtud del art. 71.3 del Texto Refundido de la Ley de Finanzas Públicas de Cataluña en la redacción dada en el art. 55.4 de la Ley 7/2011, de 27 de julio, de Medidas Fiscales y Financieras, *las entidades incluidas en el sector de administraciones públicas de la Generalidad según normas SEC-95, sea cual sea su forma jurídica, deben someterse a auditorías externas anuales*. De conformidad con esta norma, las cuentas de algunos consorcios catalanes participados en parte por entidades locales están sujetos a auditoría externa.

⁹ En este mismo sentido se manifestó el Informe sobre Reordenación del Sector Público (resumen ejecutivo, situación a 1 de enero de 2013) de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local (MINHAP), considerando conveniente establecer un marco normativo común regulador de la figura del consorcio, ante la escasa regulación y la heterogeneidad existente en cada ámbito autonómico, sin perjuicio de las especialidades que cada comunidad autónoma pudiera prever que, asimismo, concretase el régimen presupuestario, contable y de control aplicable. También el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (Informe CORA, junio 2013) considera insuficiente la regulación vigente de la figura del consorcio.

mismo Tribunal, en su sentencia de 30 de abril de 1999, concluyó en el sentido referido que el Consorcio para el Servicio de Extinción de Incendios, Salvamentos y Protección Civil del Principado de Asturias era local a pesar de estar constituido, además de por la casi totalidad de los concejos asturianos, por la Comunidad Autónoma del Principado, ya que entendió que la participación de ésta no tuvo lugar como consecuencia de competencias propiamente autonómicas, sino en virtud de lo prevenido en el art. 20 del Estatuto de Autonomía para Asturias, según el cual el Principado asumió desde su constitución todas las competencias que correspondían a la Diputación de Oviedo¹⁰.

La vigente regulación de la LBRL no especifica cuándo un consorcio es entidad local. Sin embargo, el Tribunal Supremo en la sentencia señalada de 30 de abril de 1999 y en la de 28 de noviembre de 2007 -ésta referente al Consorcio de Transportes de Vizcaya-, ratificó que los consorcios eran entidades locales aunque *“no se hallen incluidos en la enumeración del art. 3 de la LBRL, y ello porque la enumeración de este precepto es “numerus apertus” y además porque, si bien la ley no ha querido caracterizar a todos los consorcios como entidades locales, tampoco les ha negado tal naturaleza jurídica autorizando que, en cada caso y según las circunstancias, pueda determinarse si el consorcio es o no es una entidad local”*.

Asimismo, para delimitar cuándo un consorcio tiene condición de entidad local, resultan de interés la sentencia de la Audiencia Nacional de 2 de abril de 2001, que declaró la inembargabilidad de los bienes del Consorcio de Abastecimiento de Agua Plan Écija al tener la condición de entidad local y la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 2011, que consideró inaplicables las exenciones subjetivas por el Impuesto sobre Sociedades, al negar la condición de entidad local a la Institución Ferial de Madrid (IFEMA) por estar participada por una entidad privada.

2.2.4. Estatutos de consorcios

Los estatutos propios de cada uno de los consorcios constituyen la norma básica por la que se regulan, a tenor de lo establecido en los arts. 87 de la LBRL y 110 del TRRL, la remisión a éstos en la legislación autonómica y la propia naturaleza del acuerdo o pacto entre las entidades que se asocian para la consecución de un fin común. Así, el funcionamiento y organización de los consorcios se sujeta, fundamentalmente, a la voluntad de sus integrantes. Es cada consorcio el que fija su propio régimen jurídico orgánico, funcional y financiero, de personal, contratación, gestión presupuestaria y control económico. Siendo de alguna manera los propios estatutos la “norma propia de cada consorcio”; sólo a través de ellos se definen y diferencian unos de otros, pudiendo existir tantos tipos de consorcios cuantas clases establezcan sus estatutos, lo que, unido a la escasa regulación estatal y la dispersa regulación autonómica dificulta disponer de un concepto exacto del consorcio local en términos generales. En los consorcios interadministrativos, la concurrencia de distintas normativas aplicables a cada una de las entidades asociadas hace especialmente relevantes los estatutos, para definir el marco jurídico del consorcio.

¹⁰ Esta calificación resultó relevante, al aclarar el régimen jurídico y de control financiero aplicable, anulando los artículos de los estatutos del Consorcio que impedían que las funciones de secretaría fuesen desempeñadas por funcionario de Administración Local con habilitación estatal.

Los aspectos que afectan esencialmente a las relaciones del consorcio con las demás Administraciones y con los administrados vienen determinados por el Derecho Administrativo general, y hay que entender que las posibilidades reguladoras de los estatutos se limitan a las que, en cada caso, les permita la legislación y a ciertas precisiones o adaptaciones a su peculiar naturaleza y a su organización interna. En definitiva, los estatutos tienen sus límites en lo que establezca la regulación legal, pudiendo sostenerse, con fundamento en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que el límite a los estatutos, en lo que al consorcio local afecta, lo constituyen las normas imperativas de la legislación de régimen local. En este sentido, es relevante la señalada sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1999, al considerar *que la supletoriedad de la legislación de régimen local respecto a los estatutos del Consorcio, consignada en los propios estatutos, no opera cuando estos han infringido una norma imperativa que resulta aplicable contenida en dicha legislación* -en este caso concreto la sentencia se refería a las funciones de secretaría asignadas al gerente por los estatutos-, al entender el Tribunal Supremo que éstos no pueden contradecir las disposiciones normativas que determinan la reserva de estas tareas a funcionarios de Administración Local con habilitación estatal.

Mayor incertidumbre presenta la interpretación del régimen jurídico supletorio en las cuestiones no reguladas expresamente en los estatutos, considerándose por la doctrina procedente acudir a la regulación autonómica sobre mancomunidades de municipios, dada la analogía entre esta figura y el consorcio.

En esta fiscalización se han analizado los estatutos de 63 consorcios incluidos en la Base de Datos General de Entidades Locales (BDGEL)¹¹ y los de otros 3 no incluidos en ella, todos ellos relacionados en el anexo 1 de este Proyecto de Informe, a fin de comprobar si reunían los contenidos mínimos que permitiesen conocer su régimen de funcionamiento, y si éste era coherente con la normativa de aplicación. Para proceder a dicho análisis ha sido preciso acudir a las distintas fuentes en que dicha información se halla dispersa. Los resultados de este análisis se resumen del siguiente modo¹²:

- a) Los estatutos de todos los consorcios analizados contemplan en su objeto social uno o más servicios o actividades suficientemente determinados. No obstante, algunos estatutos son excesivamente imprecisos al establecer el objeto social. Así, los del Consorcio Proyecto Almirante señalan que su objeto consiste en la *“ejecución de las actuaciones previstas por el Proyecto Almirante y las que de éstas puedan derivarse”*, siendo necesario acudir a otras fuentes para conocer que la finalidad consiste en la ejecución de obras de conservación y rehabilitación de edificios del patrimonio histórico-cultural. Asimismo, en los estatutos del Consorcio de Guadalteba bajo la fórmula genérica de *“aunar los esfuerzos de las corporaciones locales consorciadas para la creación y el sostenimiento de los servicios que les interesen a todas ellas”*, se relacionan objetos sociales de muy diversa índole tales como el abastecimiento domiciliario de agua potable, el tratamiento de residuos o la creación de un

¹¹ Como instrumento público más completo para el conocimiento del número de consorcios con participación de entidades locales. Sobre esta base de datos, véase epígrafe 2.4.2 de este Informe.

¹² El detalle-resumen de los estatutos se recoge en el anexo 1. Las alegaciones de algunos consorcios confirman algunas de las carencias que se señalan en este apartado respecto del contenido de los estatutos, si bien por la vía de acuerdos o decisiones de sus órganos de dirección han podido concretarse.

parque de maquinaria para el mantenimiento de caminos rurales, pero, finalmente se añade como un último objeto social “*cuantas actividades y servicios concretos, aprobados por la Junta general y ratificados por las Corporaciones interesadas, convengan*”, por lo que conforme con esta disposición, el consorcio podría prestar cualquier servicio no recogido en los estatutos. Esta falta de concreción del objeto, alcanza incluso a la denominación del Consorcio Construcción “y/o” Gestión de Instalaciones Deportivas de la Provincia de Cuenca.

- b) Veintidós consorcios se constituyeron para prestar servicios propiamente locales enumerados en el art. 26.1 de la LBRL. Veinte consorcios se crearon para realizar actividades complementarias propias de otras Administraciones de las enumeradas en el art. 28 de la LBRL. En otros 24 consorcios la participación de las entidades locales responde a una colaboración con entidades de superior nivel territorial en materias no expresamente enumeradas en la LBRL, lo que podría determinar su carácter autonómico o estatal y no local¹³.
- c) Once consorcios tenían por finalidad celebrar un evento (una conmemoración histórica o un acontecimiento deportivo, etc.) y, por lo tanto, en razón a sus fines, tenían una duración limitada. No obstante, de éstos, sólo 3 preveían una fecha fija de disolución. Se ha advertido que en, al menos, 4 casos, superado el evento y un tiempo suficiente para haberse disuelto y liquidado, continúan en la Base de Datos como activos¹⁴.
- d) Sólo 5 estatutos preveían una aportación inicial a modo de fondo o capital social, en tanto que en otros 61 consorcios no se previó su constitución con aportaciones de este tipo.
- e) En 39 casos los estatutos guardan silencio sobre la participación de las entidades asociadas en el sostenimiento financiero del consorcio, aun cuando la LBRL y las normativas autonómicas hacen referencia a que los estatutos deben regular los recursos con los que el consorcio ha de contar para cubrir el coste de sus actividades. Sólo en 27 estatutos hay disposiciones al respecto.
- f) Junto al órgano superior de gestión (junta general, pleno), todos los estatutos prevén órganos de administración, colegiados, individuales o ambos. No obstante, no en todos los casos han quedado explícitamente reguladas las funciones de unos y otros, así los estatutos de algunos consorcios no indican expresamente qué órgano dispone los gastos y ordena los pagos (Consortio para la Conmemoración del IV Centenario de la Publicación del Ingenioso Hidalgo Don Quijote de la Mancha¹⁵ y Consorcio Guadalquivir Río de Historia).

¹³ Algunos consorcios han manifestado en sus alegaciones, no ser locales como consecuencia de participar en ellos órganos de la comunidad autónoma. Sin embargo sus estatutos no relacionan a todas las entidades asociadas, por lo que de su lectura no se puede conocer ni el número ni los porcentajes de participación de las entidades asociadas (Consorti Centre de Terminologia –TERCAT-; Consorci Centro Investigación Ecológica y Aplicaciones Forestales –CREAF-; Consorci de Gestió Residus Municipals al Baix Camp; Consorci d’Acció Social de La Garrotxa).

¹⁴ En el trámite de alegaciones, el Presidente de la Diputación confirma que la Asamblea General del Consorcio Solidaridad Provincial de Granada acordó su disolución en abril de 2012.

¹⁵ Según ha manifestado en alegaciones, este Consorcio careció de contenido económico, razón por la que los estatutos no asignaron este tipo de funciones a ningún órgano en concreto. Según se señala no dispuso de presupuesto propio

- g) Únicamente en 10 estatutos se regula un régimen retributivo de los miembros de los órganos de gobierno. De éstos, 7 expresamente señalan que el desempeño del cargo de vocal es gratuito¹⁶. Los demás no determinan nada al efecto.
- h) En 13 estatutos no se señala el régimen contable aplicable; 49 especifican que se rigen por régimen público; y únicamente 4 por régimen privado.
- i) En 7 estatutos no se recoge la figura de secretario. Entre los 59 consorcios que prevén la figura de secretario, en 24 casos no se especifica quién debe ejercitar el cargo y en 5 estatutos se indica que ejercerá el cargo el director, el gerente o un vocal. En 28 estatutos se señala que el cargo ha de recaer en el Secretario o en un funcionario de alguna de las entidades consorciadas y sólo en 2 estatutos se señala expresamente que el cargo ha de ser desempeñado por funcionario de Administración Local con habilitación estatal¹⁷.
- j) En 28 estatutos no se hace mención a la figura del Interventor y en otros 8, aunque se menciona, no se especifica quién ha de desempeñar el cargo. Sólo en 30 estatutos se hace referencia a que las funciones han de ser llevadas a cabo por el Interventor, Secretario o funcionario de alguna de las entidades consorciadas y sólo en 2 expresamente se exige que el Interventor tenga habilitación estatal.
- k) Al menos respecto de 22 estatutos no consta que se hayan publicado en algún boletín oficial (estatal, autonómico o provincial).
- l) De los estatutos no es posible conocer exactamente las entidades partícipes. De hecho, no todos los estatutos indican las entidades asociadas. En todo caso, se enumeran las entidades fundadoras y, aunque la mayoría de los estatutos prevén la posibilidad de incorporar nuevos asociados, no suele incluirse disposición alguna por la cual sea necesario modificarlos cuando se incorporan nuevos partícipes.
- m) Tampoco se prevé la modificación de los estatutos cuando se cambia el domicilio social. En 4 consorcios analizados se establece itinerante dicho domicilio en función de la entidad de procedencia del presidente del Consorcio, y en otro no se señala.

Salvo en Andalucía y Cataluña, el consorcio, a diferencia de otras entidades locales territoriales (de creación por ley), adquiere personalidad jurídica y capacidad de obrar por la simple formalización

ni supuso incremento de gasto público, sin perjuicio de que se asignaran medios personales y materiales del Ministerio de Cultura para atender a su funcionamiento.

¹⁶ Estos son Consorcio Agencia Local de la Energía y Cambio Climático de Murcia, Consorcio Conmemoración IV Centenario de la Publicación de "El Ingenioso Hidalgo D. Quijote de la Mancha", Consorcio Conmemoración II Centenario de la Constitución de 1812, Consorcio del Primer Milenio de la Fundación del Reino de Granada, Consorcio para la Gestión del Centro de Exposición y Actividades Artesanales de la Comunidad Valenciana y Consorcio Valencia 2007).

¹⁷ En algunos consorcios, tal y como han manifestado en las alegaciones, las funciones se ejercen por determinados funcionarios, sin perjuicio de que sus estatutos guarden silencio al respecto (Consorcio Actividades Logísticas, Empresariales, Tecnológicas, Ambientales de la Bahía de Cádiz –ALETAS-; Consorcio Deportivo y de Servicios de la Zona Noroeste de Madrid y Consorci d'Acció Social de La Garrotxa).

del correspondiente documento estatutario, sin precisar de inscripción en registro oficial alguno y sin necesidad de una previa calificación que pudiera advertir una regulación contradictoria con normas de ley de carácter imperativo. Potencialmente, es posible la existencia de consorcios con una misma denominación¹⁸. En este marco debe señalarse que el art. 107.3 del RD 3046/1977, al que anteriormente se ha hecho referencia, preveía que “*los estatutos de los consorcios [...] serán aprobados por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro del Interior y previo dictamen del Consejo de Estado*”. Esta norma está derogada al refundirse en el TRRL, sin que se haya incluido ninguna disposición similar que homologue el surgimiento de una persona jurídico-pública¹⁹. En este marco, la regulación autonómica más exhaustiva es la LAULA, cuyo art. 80 establece un procedimiento específico para la constitución y aprobación de los estatutos de los consorcios locales andaluces, exigiendo la existencia de un convenio fundacional previo, sometimiento de los estatutos a información pública y de las Diputaciones Provinciales afectadas; además, la publicación de los estatutos en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía otorga carácter constitutivo y determina el nacimiento del consorcio y el reconocimiento de su personalidad jurídica²⁰. En el Reglamento de Obras, Actividades y Servicios de los Entes Locales de Cataluña, aprobado por Decreto 179/1995, de 13 de junio (ROASC), se establece la necesidad de la calificación de los estatutos de los consorcios por la Dirección General de Administración Local y su inscripción en la sección complementaria del Registro de Entidades Locales de Cataluña, teniendo la citada Dirección General la potestad, si considera que los estatutos infringen el ordenamiento jurídico, de formular requerimiento y, en su caso, interponer recurso contencioso administrativo.

Debe señalarse que, a diferencia del consorcio, la sociedad mercantil adquiere su plena personalidad jurídica tras la calificación e inscripción de los estatutos en el Registro Mercantil, y por ello, una asociación de entidades locales constituida con forma de sociedad mercantil objetivamente presenta mayor seguridad jurídica que si se constituye bajo la forma de consorcio.

En general, como se ha señalado, los estatutos carecen de una adecuada regulación de los aspectos esenciales de su gestión económico-financiera, que pueden dificultar el seguimiento y control de ésta.

2.3. CARACTERÍSTICAS DEL CONSORCIO LOCAL Y ANÁLISIS COMPARATIVO CON FIGURAS ANÁLOGAS

En los trabajos de fiscalización realizados se ha observado que los consorcios reúnen las siguientes notas comunes:

¹⁸ Sobre la información de consorcios en el Registro de Entidades Públicas, véase el apartado 2.4.1 de este informe.

¹⁹ Ante la ausencia de regulación legal del procedimiento de constitución del consorcio, el Consejo Consultivo de Andalucía, en su Dictamen de 15 de febrero de 2001, respaldó la aplicación subsidiaria del procedimiento establecido para la constitución de mancomunidades, por analogía de la naturaleza jurídica de ambos. Promulgada la LAULA, el art. 80 regula un procedimiento específico para la constitución y aprobación de los estatutos de los consorcios locales andaluces. A diferencia de las mancomunidades, no se exige inscripción en el Registro de Entidades Locales de Andalucía.

²⁰ Si procediese, los consorcios preexistentes, al igual que las mancomunidades, debían adaptar sus estatutos a lo dispuesto en la LAULA en el plazo de un año desde su entrada en vigor.

- a) *Entidad con personalidad jurídica propia*. Esta nota distingue al consorcio de otra fórmula típica de cooperación entre Administraciones Públicas, prevista también en el ámbito local, cual es, el convenio interadministrativo del art. 57 LB RL. El convenio, a diferencia del consorcio, no necesita, en principio, la creación de una organización dotada de personalidad jurídica para la obtención de sus fines. No obstante, subsisten bajo la fórmula de consorcio algunas organizaciones cuya única pretensión es la de servir de foro de debate previo a la realización de algunas obras o actividades (por ej., Consorcio Montearagón, Consorcio Provincial Estudio General de Huesca, Consorcio Fase Preparatoria Proyecto Fuente Europea Neutrones por Espalación o Consorcio para el Acord Comarcal per l'Ocupació de l'Horta Sud), sin que esté suficientemente justificado que la pretendida colaboración y cooperación entre diversas entidades debiese realizarse bajo una figura con personalidad jurídica independiente.
- b) *Entidad sujeta al Derecho administrativo*. En la medida en que el consorcio es Administración pública, el Derecho aplicable al mismo es, fundamentalmente, el administrativo. Los consorcios están en el ámbito de aplicación de la LRJPAC, tanto si son considerados como entes locales cuanto si no lo son. El art. 2.1 entiende como Administración Pública a los efectos de la Ley “*las entidades que integran la Administración local*”, y el art. 2.2 del mismo texto legal señala que “*las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública*”. En este sentido, el art. 78.1 de la LAULA expresamente indica que “*el consorcio es una entidad pública sometida al Derecho Administrativo*”. Ni siquiera la integración en el mismo de entidades jurídicas privadas, conforme al propio art. 78.1 de la LBRL, cambia esta nota característica. En este sentido, el apartado 2 d el art. 78 de la LAULA admite la integración en el mismo, no sólo de Administraciones Públicas, sino también de entidades privadas sin ánimo de lucro. Estas referencias son suficientes para que no se habilitara a los estatutos de los consorcios a que se decantasen abiertamente e injustificadamente por un régimen de gestión privado que les excluya de la sujeción a presupuestos limitativos, les exima de la aplicación de los principios de la contratación administrativa en toda su extensión y soslaye que están sujetos a los controles propios de la función fiscalizadora de las intervenciones públicas. De la información recabada por este Tribunal, de 969 consorcios con participación de entidades locales, 80 han comunicado regirse por un régimen contable privado.
- c) *Heterogeneidad en su composición*. No existe limitación alguna a la estructura subjetiva de los consorcios, pudiendo integrarse en ellos Administraciones municipales, provinciales, otras Administraciones locales del art. 3.2 de la LBRL, Administraciones Autonómicas y la Administración del Estado, por sí mismas, o mediante cualquiera de sus entes instrumentales. Asimismo, pueden incorporarse a ellos entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines comunes con el resto de las entidades consorciadas²¹. Esta característica –la posible integración de entidades privadas– no está recogida en la regulación del art. 6.5 de la LRJPAC; si bien, las legislaciones andaluza y catalana lo permiten en la composición de los consorcios autonómicos (por ej., Consorcio Centro Federico García Lorca o Consorcio Palau de la Música Catalana, integrados por entidades de los tres niveles de la Administración y por otras entidades privadas).

²¹ Esta es una novedad que surge con el art. 87 del LBRL, que también se recoge en el art. 110.1 del TRRL.

Esta heterogeneidad se manifiesta, asimismo, al permitirse la creación de consorcios transfronterizos (art. 87.2 de LBRL). Al no existir regulación en contrario, también se admite la asociación en consorcio de entidades locales sin continuidad territorial o de diferentes comunidades autónomas: por ej. Consorcio Pangea-Arco Mediterráneo, compuesta por 22 entidades de Valencia, Baleares y Andalucía; Consorcio Camino del Cid, integrado por 8 Diputaciones Provinciales de Castilla y León, Aragón y Comunidad Valenciana; Consorcio de la Ruta del Temple, entre entidades de Lérida y Castellón de la Plana; o Consorcio de Promoción Turística de la Comunidades del Maestrazgo Teruel-Castellón; y los Consorcios Transfronterizos de Puigcerdá-Bourg-Madame (España-Francia) y de las Ciudades Amuralladas, asociación entre el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo y la Cámara Municipal de Almeida (España-Portugal)²².

- d) *Entidad de cooperación o colaboración interadministrativa.* A diferencia de otros entes instrumentales que se pueden establecer para desarrollar la coordinación entre Administraciones²³, los consorcios se constituyen con el ánimo de cooperar o colaborar (art. 57.1 de LBRL). El Tribunal Constitucional (STC 27/1987) señala que la coordinación “*sólo puede recaer sobre las materias o funciones genéricamente definidas*” y que siendo así que “*constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias (...), sólo puede producirse en los casos y condiciones previstos en la Ley*”²⁴. La cooperación, por su parte, implica una conducta activa de las Administraciones Públicas tendente a facilitar las actuaciones de las autoridades ajenas, a realizar acciones conjuntas y voluntariamente aceptadas para la conservación de sus fines de interés común; en las relaciones de cooperación las Administraciones intervinientes se hallan en una situación de igualdad recíproca, que es lo que les diferencia de las técnicas de coordinación stricto sensu.

También se deducen del análisis de los consorcios otras notas comunes a los mismos, pero que no les son estrictamente propias de forma particular:

- a) *Convivencia con otras figuras asociativas para desarrollar las mismas finalidades.* El consorcio convive con la mancomunidad o con la sociedad mercantil como fórmula de cooperación voluntaria entre diversas Administraciones. A diferencia de las mancomunidades, en las que se asocian exclusivamente municipios -art. 44 LBRL-, la figura del consorcio suele implicar la

²² En algunas ocasiones, la BDGEL señala que el consorcio sólo está participado por una sola entidad lo que muestra la existencia de errores al desconocerse el número exacto de integrantes (por ej., Consorcio para la Gestión de Residuos Agrupación Ejea de los Caballeros).

²³ El Título IX de la LBRL establece, como órganos de cooperación entre la Administración del Estado y la Administración Local, la Comisión Nacional de Administración Local y el Instituto de Estudios de Administración Local. El art. 57 de la LBRL, inserto en el capítulo regulador de las relaciones interadministrativas, señala al consorcio como un posible instrumento para ejercitar la cooperación económica, técnica y administrativa entre los diferentes niveles de la Administración. Las Diputaciones Provinciales y los Cabildos y Consejos Insulares, en este contexto, participan de la coordinación de la Administración Local con la de la comunidad autónoma y la del Estado (arts. 31.2.b, 36.1.a y 41 de la LBRL)

²⁴ La coordinación sitúa al órgano coordinador en una posición de relevancia frente a los coordinados, pero el ejercicio de esta facultad debe guardar la debida proporción con la necesidad de la actuación conjunta o la cohesión administrativa que se pretende conseguir y, además, no puede colocar a las entidades coordinadas en una posición de dependencia incompatible con su autonomía.

colaboración de diferentes niveles territoriales de la Administración (Estado, Comunidad Autónoma, Provincia o Isla y Municipio), lo que de ordinario se recoge en todas las leyes de régimen jurídico de administración de las Comunidades Autónomas, pero sin que esta condición sea excluyente²⁵. De hecho, consorcios constituidos únicamente por ayuntamientos subsisten como medios instrumentales para prestar los mismos servicios públicos que, en otros casos, prestan las mancomunidades o las comarcas, con unas organizaciones internas y potestades análogas (por ej. servicios sociales se prestan indistintamente mediante consorcios o mancomunidades creadas únicamente con esta finalidad). Junto a éstos, aparecen otros entes con la denominación de consorcios que, siendo verdaderos instrumentos de cooperación, no adoptan la forma jurídica de consorcio sino la de organismo autónomo dependiente de la entidad de mayor nivel territorial (Consortio Regional de Transportes Públicos regulares de Madrid)²⁶ o la de sociedad mercantil pública mixta (por ej. Consorci de Prevenció i Salut de Terrassa, SL)²⁷. Esta misma confusión también se produce con los términos *fundación* o *patronato*, utilizados en la denominación de algunos organismos autónomos de titularidad de una entidad pública, no constituidos al amparo de la normativa de fundaciones (por ej. Fundación Sant Roc, organismo autónomo local del Ayuntamiento de Bellver de Cerdanya; Fundación Residencia La Solana, del Ayuntamiento de Ariño; Fundación Círculo Oscense, del Ayuntamiento de Huesca; Patronat d'Apostes, de la Diputación Provincial de Barcelona; o Patronato Municipal de Escuelas Infantiles, del Ayuntamiento de Albacete). La creación de un consorcio conlleva menos requisitos que la de una mancomunidad o una sociedad mercantil.

- b) *Voluntariedad relativa de la pertenencia*. El consorcio no es una fórmula impuesta desde una instancia superior. Como fórmula asociativa, la integración es un acto de los órganos correspondientes de cada entidad, una vez se hayan debatido las ventajas de la incorporación al mismo. La voluntariedad es, además, una característica derivada de la cooperación, pues según reiterado criterio jurisprudencial, no podrían calificarse de cooperación las relaciones interadministrativas en las que esté presente una obligatoriedad. No debe obviarse que tal voluntad no surge espontáneamente de todos y cada uno de los asociados, sino que suele estar precedida por la iniciativa o actuación de una entidad de mayor población o de superior nivel territorial, especialmente cuando la creación obedece al desarrollo de convenios previos o cuando la incorporación de las entidades se realiza por adhesión a unos estatutos en cuya

²⁵ Salvo en Andalucía, en virtud del art. 78.2 de la LAULA, donde sólo se prevé la asociación en consorcio con otras entidades locales de distinto nivel territorial y con otras Administraciones públicas. La sentencia 1378/2006 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana cuestiona la asociación voluntaria de dos o más municipios no de dos o más entidades locales -por ejemplo: municipios y provincia- para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia (como lo es la prestación del servicio obligatorio de suministro domiciliario de agua potable) bajo la figura de consorcio, al entender que no es lícito burlar el procedimiento instituido por el legislador para dar vida a ese tipo de asociación voluntaria de municipios mediante la figura de la mancomunidad.

²⁶ Aun siendo un organismo de la Administración autonómica, su Consejo de Administración está formado, además, por representantes de los *Ayuntamientos consorciados* (sic), de la Administración de Estado y de las asociaciones empresariales, de consumidores y sindicatos, lo que refuerza el carácter cooperativo de éste.

²⁷ La sociedad Consorci de Prevenció i Salut de Terrassa SL, creado en 2003, está formado por la Generalidad de Cataluña, el Ayuntamiento y una fundación privada, dependiente del Consorcio Sanitario de Tarrasa con la participación de los mismos asociados. A septiembre de 2013, la sociedad está en liquidación.

redacción no ha participado, previamente establecidos por una entidad promotora. Así, aunque excepcionalmente, existen entidades creadas a la luz de la Ley con la denominación de consorcios y con funciones indudables de cooperación interadministrativa y no por la previa y declarada voluntad de las entidades asociadas, como es el caso del Consorcio de Transportes de Vizcaya (Ley 44/1975, de 30 de diciembre) y de los consorcios legales (*sic*) creados en virtud de la previsión del art. 61 de la Ley 22/1998, de 29 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona entre el Ayuntamiento y la Generalidad de Cataluña para la gestión conjunta de funciones, actividades o servicios (en la BDGEL constan al menos once consorcios de este tipo, destinados a una diversidad de fines tan dispares como la gestión de vivienda, de rehabilitación y equipamiento de teatros, de servicios sociales o de la feria internacional). En el mismo sentido, la Junta de Andalucía constituyó las Unidades Territoriales de Empleo y Desarrollo Local y Tecnológico por Acuerdos de la Consejería competente en la materia²⁸.

- c) *Entidad sin competencias ni potestades expresamente definidas*. El art. 4.2 de la LBRL no contiene un pronunciamiento explícito sobre las potestades de las otras entidades locales distintas a las enumeradas en el art. 3.1, dejando a la legislación de las Comunidades Autónomas la concreción de las potestades recogidas en el art. 4.1. Sin embargo, surge un problema para el consorcio cuando las leyes no le atribuyen expresamente estas potestades, dado que la asignación de las mismas a las Administraciones Públicas ha de responder al principio de legalidad de forma expresa. Nuevamente habrá que estar a lo que se señale en los estatutos propios de cada consorcio, existiendo problemas cuando éstos no atienden debidamente esta cuestión, pudiendo ser de aplicación analógica el art. 4.3. de la LBRL - incorporado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local-, cuando considera que “[a las mancomunidades de municipios] en defecto de previsión estatutaria, les corresponderán todas las potestades enumeradas [en el apartado 1 del art. 4], siempre que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad, y de acuerdo con la legislación aplicable a cada una de dichas potestades, en ambos casos”. Debe advertirse que la falta de concreción de las potestades tiene una gran trascendencia, ya que afecta a la seguridad jurídica y a los derechos y garantías de los particulares. La ausencia de título acreditativo suficiente de las potestades de algún consorcio ha sido causa de anulación de determinados acuerdos o actos adoptados por el mismo.
- d) *Versatilidad y flexibilidad*. El consorcio se puede crear para finalidades muy distintas, con carácter temporal o indefinido (construcción de una obra o prevención de incendios), para la gestión de un servicio o la organización de un evento (por ej., transporte colectivo de viajeros o preparar una candidatura olímpica).

²⁸ En virtud del Acuerdo Marco 1/2010, de 22 de marzo, sobre Sostenibilidad de las Finanzas Públicas, el Gobierno de la Junta de Andalucía se comprometió a reordenar el sector público de su Comunidad Autónoma liquidando los 95 Consorcios Unidades Territoriales de Empleo y Desarrollo Local y Tecnológico. En el Informe “Reordenación del Sector Público Autonómico – resumen ejecutivo- Situación a 1 de enero de 2013, se señala que “han cesado en sus actividades en el último trimestre del ejercicio 2012, por lo que se encuentran en una fase preliminar en relación a su extinción definitiva”. Este tipo de entidades, eminentemente autonómicas, constaban en la BDGEL, y aunque muchas se dieron de baja en 2012, aún permanecían de alta 26 a 20 de septiembre de 2013.

Dentro de la autonomía local consagrada en la Constitución Española, las entidades locales pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal (art. 25.1 de la LBRL), incluso no estando previstas entre las actividades obligatorias o complementarias, sirviendo el consorcio como fórmula de cooperación cuando existe un interés común con otras Administraciones y/o con entidades privadas sin ánimo de lucro (actividades de competencia ajena, por ej., para el mantenimiento de un centro universitario o los 30 consorcios localizados para la gestión de televisión digital terrestre).

El consorcio es versátil en cuanto al número de servicios o actividades que puede desarrollar y, aunque principalmente se constituye para la gestión de un único servicio o la realización de una actividad concreta y claramente delimitada (por ej. consorcios urbanísticos), también se emplea para satisfacer un objetivo o una necesidad genéricas (por ej. consorcios para el fomento del desarrollo rural o económico) o como fórmula de gestión de múltiples actividades (por ej., Consorcio para el Desarrollo Rural del Poniente Granadino, que incluye actividades medioambientales, de promoción, de desarrollo de la cultura y de ordenación rural, en general para la gestión de fondos europeos).

Asimismo, el consorcio es un instrumento flexible al no tener en la práctica condición alguna limitativa en cuanto al número mínimo o máximo de entidades que lo constituyen (desde dos entidades, hasta las 58 del Consorcio Plan Zonal Residuos Zonas III y VIII del Área de Gestión 2, o las 196 del de Tratamiento de Residuos Sólidos de la Provincia de Burgos y las más de 700 pertenecientes al Consorcio Localret)²⁹. Tampoco tiene limitación en cuanto a la potestad de decidir su régimen orgánico, funcional y financiero, con la única excepción de no excluir la representación de ninguna entidad asociada en los órganos de gobierno del consorcio (art. 110.3 del TRRL), lo que dificultaría la viabilidad en los supuestos en los que el régimen estatutario de los consorcios de elevado número de componentes previese, además del órgano superior a modo de junta general, un órgano de dirección colegiado (por ej. consejos de administración, comisión ejecutiva o junta de gobierno en los Consorcios de Tratamiento de Residuos Sólidos de la Provincia de Burgos; Localret o Servicio de Prevención, Extinción de Incendios, Protección Civil y Salvamento de Guadalajara).

Otra nota destacable de la versatilidad es que los consorcios pueden utilizar cualquiera de las formas previstas en la legislación aplicable a las Administraciones consorciadas (art. 110 del TRRL y disposiciones concordantes de la normativa autonómica). En la BDGEL constan 12 organismos autónomos y 32 sociedades mercantiles dependientes de consorcios; siendo que la creación de estos nuevos entes deben quedar claramente justificada para evitar que suponga una desnaturalización o vaciamiento del propio consorcio fundador. Como ejemplo, citar el Consorcio Guadalteba, que tiene por objeto la prestación mancomunada de servicios públicos de carácter local mediante una política global e integrada de desarrollo económico y social en el medio rural, y tiene la titularidad íntegra de la Sociedad Desarrollo del Guadalteba SL, cuyo

²⁹ Conforme con la información recabada por este Tribunal de Cuentas directamente de los consorcios, el número de partícipes es mayor que el que figura en la BDGEL. Las entidades tienen la obligación de actualizar periódicamente esta información conforme se determina en la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la LOEPSF.

objeto social es la promoción, implantación, desarrollo y participación en todas aquellas actividades de índole económica y social que puedan contribuir al impulso social y económico de la comarca y, todo ello, sin perjuicio de pertenecer simultáneamente al Consorcio Unidad Territorial de Empleo y Desarrollo con idéntica finalidad.

e) *Composición por entidades locales o creado al objeto de prestar servicios de competencia local.*

Todos los consorcios integrados por entidades locales, sean éstas territoriales o no, tienen la consideración de consorcios locales. No obstante, dentro de éstos, cabría hacer una diferenciación especial para los consorcios provinciales o insulares, aquéllos en los que la presencia de la Diputación Provincial o Cabildo y Consejo Insular resulta esencial para la prestación del servicio. Asimismo, los consorcios que se constituyen entre entidades locales con Comunidades Autónomas o entidades privadas, si tienen por objeto prestar un servicio exclusivo de los enumerados en el art. 26 de la LBRL³⁰, deben considerarse locales. Sin embargo, cuando alguno de estos servicios enumerados son de competencia compartida o concurrente con otras Administraciones de superior nivel territorial (por ej., servicios sociales), o se refieren a actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas en alguna de las materias señaladas en el art. 28 de la LBRL³¹ (vivienda o sanidad) no le correspondería la consideración de consorcio local, ya que la competencia originaria no es local, sino autonómica o estatal, siendo la participación de las entidades locales de colaboración con aquéllas. No obstante, no existe una adecuada clasificación de los consorcios, aceptándose como tal a cualquiera que esté integrado, al menos, por una entidad local.

En relación con la consideración como entidad local de los consorcios, este Tribunal de Cuentas ya advirtió en el Informe de Fiscalización de las Mancomunidades de Aguas de La Rioja, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 24 de noviembre de 2011, que resultaría oportuno revisar la vigente opción legislativa que permite la creación de entidades locales de carácter institucional por la mera voluntad asociativa de otras entidades locales, recomendando que debería restringirse la condición de entidad local, además de a quienes la ostentan por expresa previsión constitucional, exclusivamente a aquellas entidades de base territorial a las que, específica e individualmente, le sea reconocida y atribuida por el legislador.

2.4. REGISTROS E INSTRUMENTOS DE INFORMACIÓN SOBRE ENTIDADES LOCALES

En esta fiscalización se han analizado los registros, inventarios y censos, así como los sistemas de mantenimiento y actualización de los mismos. A continuación se exponen el estado de situación, los resultados y las limitaciones advertidas en dicho análisis.

³⁰ Los servicios mínimos que se deben prestar en todos los municipios son los de alumbrado, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, accesos a núcleos de población, pavimentación de vías públicas y control de alimentos y bebidas. Según sean los municipios de mayor población, serán también servicios municipales los de parque público, biblioteca pública, mercado, tratamiento de residuos, protección civil, servicios sociales, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas de uso público, transporte colectivo urbano y protección del medio ambiente.

³¹ Las actividades complementarias enumeradas en el art. 28 de la LBRL se refieren a educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente.

2.4.1. Registro de Entidades Locales mantenido por la Administración del Estado

El art. 14 de la LBRL determinó la creación por la Administración del Estado de un Registro para la inscripción de todas las entidades locales a las que se refiere el art. 3 de dicho texto legal. En cumplimiento del citado art. 14, se aprobó el RD 382/1986, de 10 de febrero, por el que se crea, organiza y regula el funcionamiento del Registro de Entidades Locales.

En esta norma sólo se contempla la inscripción de entidades locales expresamente recogidas en el art. 3 de la LBRL: municipios, provincias, islas de los archipiélagos balear y canario, entidades de ámbito territorial inferior al municipio, áreas metropolitanas, mancomunidades de municipios, comarcas, y otras entidades que agrupen varios municipios instituidas por las comunidades autónomas.

En consecuencia, al no estar explícitamente relacionado el consorcio entre los diferentes tipos de entidad local, en un principio, no se aceptaba su inscripción. No obstante, a partir de 2012, tras algunas sentencias judiciales que se pronunciaban en sentido distinto³², se admitió la inscripción de consorcios en la categoría de “otras agrupaciones”. En el Registro únicamente constan inscritos 9 consorcios. En todo caso, como ya se ha expuesto con anterioridad, la inscripción de los consorcios sólo tiene carácter declarativo, no constitutivo ni validante de sus estatutos, si bien es indudablemente útil a efectos de seguridad jurídica.

El Registro de Entidades Locales, de enorme valor en otros ámbitos al ofrecer la posibilidad de descarga de su información referida a las entidades locales específicamente enumeradas en el art 3 de la LBRL, no genera la misma utilidad en relación con los consorcios³³.

En lo que se refiere a los consorcios inscritos, el Registro informa sobre los servicios y actividades previstos en su objeto social conforme con sus estatutos.

2.4.2. Base de Datos General de Entidades Locales

La Base de Datos General de Entidades Locales (BDGEL) se constituyó por la Administración General del Estado en el ámbito competencial de cooperación local, con información captada a través de la encuesta anual de entidades locales, información presupuestaria del Ministerio de Hacienda, revisión de publicaciones en Boletines Oficiales y otras fuentes. Además, el art. 27 del RD 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales (RDLEP-EL), estableció la obligación de los presidentes de cada entidad local de remitir a la, entonces, Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales datos relativos a todos los organismos, entes, instituciones, consorcios, sociedades mercantiles vinculados, dependientes o en los que participase. Con esta información se completó la BDGEL que, desde el 22 de septiembre de 2013, se gestiona por la Dirección General de Coordinación de

³² Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 224/2012, de 23 de marzo y 368/2012, de 25 de abril interpretadas por el Consorcio de Seguridad, Emergencia, Salvamento, Prevención y Extinción de Incendios y el Consorcio de Abastecimiento de Aguas, ambos de la Isla de Lanzarote

³³ Este registro es accesible desde la web <http://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/index>.

Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales (competente en la materia al cierre de esta fiscalización), si bien las entidades pueden revisarla y actualizarla permanentemente por vía telemática.

Esta BDGEL tiene carácter público³⁴, es susceptible de actualización dinámica diaria, y proporciona gran utilidad al permitir, igualmente, descargas de la información disponible.

No obstante estar resultando esencial esta información para elaborar el censo de consorcios sujetos a rendición de cuentas, debe precisarse que esta base de datos, aunque pública, no constituye propiamente un registro, sino un instrumento de análisis, cuya información no cuenta con absoluta certeza, especialmente por las siguientes razones:

- a) En la BDGEL, además de los consorcios efectivamente encuadrables en el sector local, se han incluido todos aquellos de los que forme parte al menos una entidad local, incluso a título testimonial. El manual metodológico de la BDGEL señala que el ámbito de análisis se refiere al Subsector Público Local, y en lo que se refiere a los consorcios incluidos en la misma señala:

“Al no existir, actualmente, una correlación entre el término Consorcio y un régimen jurídico concreto de los que se pudiese derivar su inclusión en la tipología de formas de gestión de los servicios locales, hay que ir a la norma concreta de su creación: los Estatutos. Se han analizado, por ello, los Estatutos de las diferentes fórmulas asociativas para la gestión de servicios públicos locales entre la Administración Local y las Administraciones del Estado, de las Comunidades Autónomas e incluso con Entidades Privadas sin ánimo de lucro concluyendo que consideraremos Consorcio al Ente en cuyos Estatutos (I) se les califique claramente como “Consorcio” y (II) su creación se realice de acuerdo con las disposiciones legales en materia de Régimen Local.”

Sin embargo, debe indicarse que el régimen jurídico de su constitución no debería ser criterio para determinar si el consorcio es o no local, pues todo consorcio promovido por la Administración estatal o autonómica como instrumento de cooperación intersectorial en los que se integre una entidad local se debe regir por la legislación básica en materia de Régimen Local, conforme con el art. 9 de la LRJPAC. El criterio utilizado para la inclusión de los consorcios en la BDGEL parte de que son entidades dependientes de las entidades locales, en lugar de considerarlos instrumentos de colaboración intersectorial.

- b) La BDGEL se nutre de información remitida por diversas entidades locales matrices y obtenida de múltiples fuentes pero sin plena garantía de exactitud. De hecho se han detectado lagunas, tales como ausencia del CIF o domicilio social, consorcios en los que no consta quienes sean sus integrantes o la relación de éstos sea inexacta, falta de indicación de los servicios o actividades que realiza, ausencia de la clave de catalogación de la actividad (CNAE); y otras omisiones, en estos casos más generalizadas, relativas a la no indicación del porcentaje de voto en los órganos de gobierno y de participación de cada entidad consorciada.

³⁴ La BDGEL es accesible desde la web <https://serviciostelematicos.sgcal.minhap.gob.es/BDGEL/asp/>

La finalidad primordial de la información de esta base es la utilidad interna que genera al MINHAP a los efectos de mantener el Inventario de Entes del Sector Público Local (art. 1 del RDLEP-EP) y una base de datos de presupuestos y liquidaciones de entidades locales (art. 28) que provea información suficiente y adecuada para permitir la verificación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, habida cuenta de las competencias del Ministerio, de vigilancia del cumplimiento del objetivo de estabilidad y para autorizar operaciones de endeudamiento.

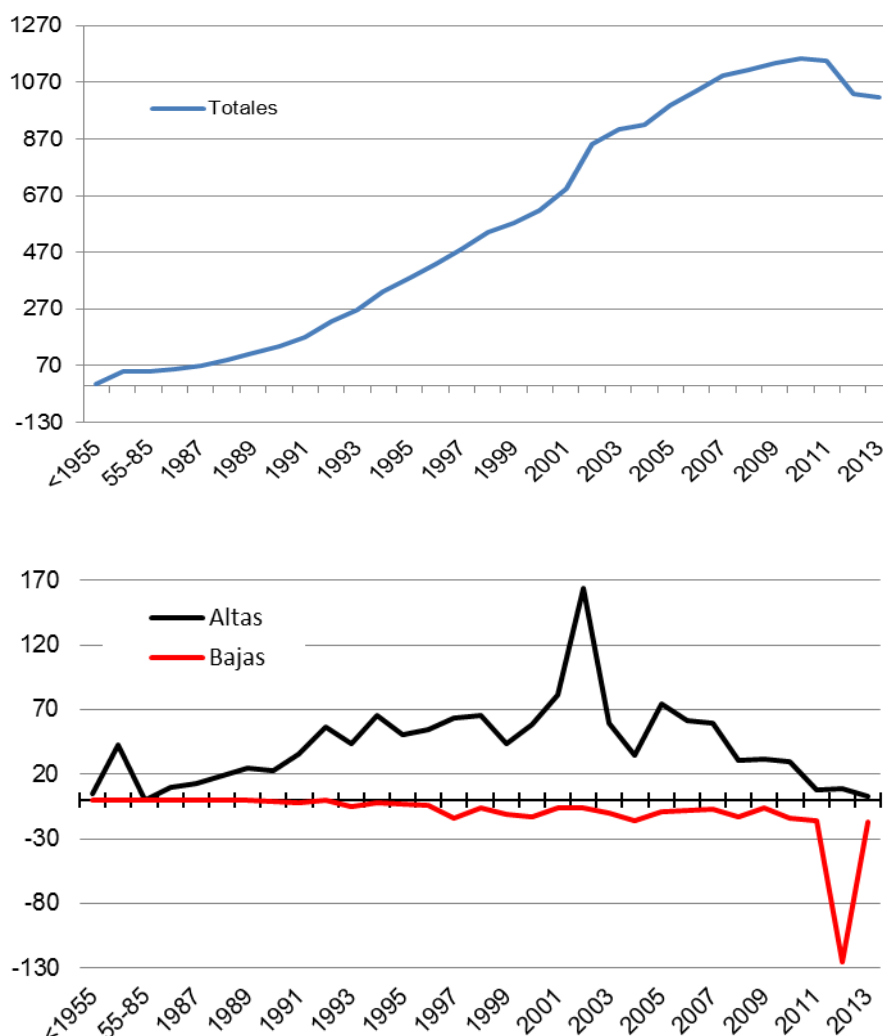
La BDGEL no se actualiza con una estricta regularidad. Además, los consorcios no quedaron expresamente señalados en el ámbito de aplicación de la Orden HAP/2105/2012, como sujetos que deben cumplir con las obligaciones de suministro de información al MINHAP en cumplimiento de lo previsto en la LOEPSF, al considerar a aquéllos como entidades dependientes y no como instrumentos de colaboración intersectorial. Esta falta de actualización de la BDGEL pone de manifiesto el incumplimiento por parte de las Intervenciones de las entidades partícipes en los consorcios del deber de transmitir los datos exigidos en la citada Orden HAP/2105/2012, por lo que los Servicios del MINHAP han de actuar de oficio a fin de completar y mantener la citada base con información íntegra y veraz.

No obstante, sin que sea una base totalmente completa y plenamente exacta figuran anotados en ella un total de 1.029 consorcios con participación de entidades locales; aunque se ha constatado que, al menos, 15 están duplicados y, por lo general, no figuran los grados de participación en los consorcios y de voto en los órganos superiores de gobierno, y tampoco es posible garantizar que el número de los partícipes que figura tenga certeza.

A pesar de estas circunstancias, la información sobre fechas de alta y baja disponible en esta base permite observar la evolución de la utilización de la figura del consorcio:

Periodo	Altas	Bajas	Variación neta	Existentes	
				Número	A fin de
<=1985				61	1985
1986-1990	90	1	89	150	1990
1991-1995	254	12	242	392	1995
1996-2000	288	48	240	632	2000
2001-2003	305	22	283	915	2003
2004-2006	172	33	139	1.054	2006
2007-2009	123	26	97	1.151	2009
2010	30	14	16	1.167	2010
2011	8	16	-8	1.159	2011
2012	9	125	-116	1.043	2012
1-1/13 - 20/9/13	3	17	-14	1.029	sep-03

En los siguientes gráficos se observa la evolución del número de consorcios:



Es apreciable la creciente utilización de la figura del consorcio con participación de entidades locales. En el momento de la promulgación de la LBRL, en 1985, únicamente figuraban 61 consorcios, número que fue aumentando permanentemente hasta los 1.167 consorcios resultantes a fin del año 2010, con participación en los mismos de las comunidades autónomas principalmente, como se expone en el subapartado 2.5 de este Informe. A partir de ese año se produce una variación neta negativa del número de consorcios, reduciéndose la cifra de los anotados en la BDGEL a 1.029.

A partir de 2001, año en el que se promulga la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, que exigía a las entidades públicas una mayor disciplina para evitar déficit y mayor endeudamiento, especialmente hasta 2003, se constata la creación de un mayor número de consorcios. Así, en el trienio 2001-2003 figura en la BDGEL que se constituyeron 305 nuevos consorcios, un tercio de los actualmente existentes. Asimismo, se observa que coincidiendo con el momento de la promulgación de la LOEPSF en 2012, se produce el mayor número de bajas en la DBGEL (125 bajas). Se da la circunstancia de que en Andalucía se constituyeron, entre 2001 y 2002, los consorcios unidades territoriales de empleo y desarrollo local y tecnológico (UTEDLT), promovidos por la Junta de Andalucía con los municipios andaluces, que están siendo liquidados como consecuencia de la reordenación del sector público iniciada desde la promulgación de la

LOEPSF. Así, constan dados de alta entre 2011 y 2012 de un total de 84 consorcios UTEDLT, de los cuales constan de baja en 2012 y 2013, 60.

En la BDGEL figuran 37 consorcios que, a su vez, tienen constituidos 12 organismos autónomos y 25 sociedades mercantiles dependientes como forma de gestión de sus propias competencias.

2.4.3. Inventario de entes del sector público local

El art. 1 de RDLEP-EL señala que el hoy MINHAP formaría y gestionaría a partir de la BDGEL el Inventario de Entes del Sector Público Local (INVESPLO) que se mantendrá permanentemente actualizado y contendrá información suficiente sobre la naturaleza jurídica y fuentes de financiación de cada uno de los sujetos que aparecen en el mismo. Su art. 2.1 determina que se consideran integrantes de este inventario, en lo que a consorcios se refiere, aquéllos que *“las entidades locales hayan podido constituir con otras administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas que persigan fines de interés general, siempre que la participación de las entidades locales en dichos consorcios sea mayoritaria o en caso de igualdad de participación de otras entidades que no sean de carácter local, se cumpla alguna de las siguientes características (I) que la o las entidades locales dispongan de mayoría de votos en los órganos de gobierno, (II) que la o las entidades locales tengan facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno”*. Además, el apartado 3 del artículo 2 del RDLEP-EL, señala que en caso de igualdad de participación, de aportación financiera y de derechos de voto, se atenderá al ámbito territorial donde se desarrolle la actuación objeto de dichas unidades institucionales.

A la vista de la normativa señalada en el párrafo anterior, debe señalarse:

- a) Habrá de entenderse que la mención a los órganos de gobierno no se refiere a los de dirección propiamente dichos, sino al órgano superior de gobierno.
- b) En caso de igualdad total, la referencia al ámbito territorial en el que se desarrolla la actuación del apartado 3 del artículo del RDLEP-EL no aclara nada en relación con los consorcios, debiendo darse por entendido que en estos supuestos se clasificarán sectorialmente atendiendo a la entidad partícipe que tenga mayor nivel territorial (la Administración del Estado prevalecería sobre todas, la comunidad autónoma sobre las entidades locales y dentro de éstas las provincias y las islas sobre las mancomunidades y comarcas y todas ellas sobre el municipio), tal y como se ha hecho para clasificar a los consorcios en el sector público estatal en casos de igualdad.
- c) No obstante este criterio, conforme con lo estipulado en el art. 9 de la LRJPAC, los consorcios no locales en los que participen ayuntamientos, diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares siguen regulándose por la legislación básica de régimen local.
- d) La clasificación de los agentes del sector público local, a los efectos de la normativa sobre estabilidad presupuestaria, corresponde al Instituto Nacional de Estadística junto con la Intervención General de la Administración del Estado y la colaboración técnica del Banco de España. Esta clasificación es notificada a la entidad local concernida y a la entonces Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales a efectos de su anotación en el INVESPLO. La IGAE tiene potestad para dirigirse a las entidades locales para recabar información para la clasificación de las entidades dependientes de estas últimas.

En el INVESPLO, de actualización dinámica, figuraban 555 consorcios a 20 de septiembre de 2013, todos ellos también anotados en la BDGEL, de los cuales únicamente 133 constaban sectorizados, estando pendientes de clasificación 422.

El INVESPLO permite distinguir, de entre los consorcios incluidos en la BDGEL, los que se consideran locales a efectos de la normativa de estabilidad presupuestaria, siendo la diferencia consorcios de ámbito estatal, autonómico o correspondiendo a clasificaciones incorrectas.

La tarea de clasificación de los consorcios está apenas iniciada, estando en marcha iniciativas en la materia.

2.4.4. Registros de entidades locales en las Comunidades Autónomas

Está prevista la obligatoriedad de inscripción de los consorcios locales en los registros de entidades locales de las Comunidades de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Galicia, La Rioja, País Vasco y Valenciana, bien por señalarlo expresamente las leyes autonómicas de régimen local o recogerse en los decretos de desarrollo. Asimismo, prevén la necesidad de coordinarse con el Registro de Entidades Locales estatales.

Los registros de Aragón, Castilla y León, Galicia y País Vasco³⁵ no son accesibles telemáticamente. Sólo lo son los de Andalucía, Cataluña y Comunidad Valenciana, sin embargo, en ninguno de los casos se puede garantizar que la información sobre los consorcios locales sea completa. En Andalucía, no están registrados todos los existentes y, además, figuran como locales consorcios que pertenecen al sector público autonómico. El Registro de Cataluña permite la descarga telemática, si bien no informa sobre el porcentaje de participación de cada integrante del consorcio. En el Registro de la Comunidad Valenciana únicamente figuran inscritos tres consorcios locales.

2.5. SERVICIOS Y ACTIVIDADES PRESTADOS POR LOS CONSORCIOS

Para determinar los servicios y actividades de los consorcios con participación de las entidades locales, se compararon en el desarrollo de la fiscalización las diferentes bases, inventarios y censos disponibles. Una vez depuradas las duplicidades en los consorcios en los que participan entidades locales que se sabía estaban disueltos, se obtuvo un listado de 969 consorcios que, atendiendo a los servicios y actividades y en función de la participación de otras entidades, presenta la siguiente clasificación:

³⁵ La legislación propia de cada una de las provincias forales vascas, igualmente, prevé la existencia de un registro de entidades locales.

Actividades y servicios	Loc.	V.Adm.	TOTAL	Servicio mínimo obligatorio
a) Servicios municipales obligatorios previstos en el art. 26 de la LBRL				
Recogida de residuos	12		12	Para todos los municipios
Abastecimiento de agua potable	60		60	Para todos los municipios
Tratamiento de residuos	73	45	118	Para municipios > 5.000 h.
Incendios y protección civil	17	19	36	Para municipios > 20.000 h.
Prestación de servicios sociales	54	53	107	Para municipios > 20.000 h.
Transporte colectivo urbano viajeros	7	20	27	Para municipios > 50.000 h.
Suma	223	137	360	
b) Otras actividades				
Urbanismo y vivienda	17	60	77	
Educación, cultura y otros	68	136	204	
Promoción y desarrollo económico	97	88	185	
Turismo	54	30	84	
Medios de comunicación	39	6	45	
Suma	275	320	595	
c) Sin actividad declarada				
		14	14	
TOTALES	498	471	969	
<i>Loc.: Consorcios puramente locales.</i>				
<i>V. Adm.: Consorcios con participación de la Administración Autonómica y/o Estatal en la prestación de servicios mínimos obligatorios sólo para determinados municipios o para actividades complementarias o adicionales.</i>				

De la clasificación por actividades, se observa:

- a) De los 969 consorcios analizados, únicamente se constituyeron 360 con la finalidad de prestar servicios municipales obligatorios (art. 26 de la LBRL), de los cuales 137 lo fueron respecto de servicios que necesariamente han de o frecer los municipios de población superior a 5. 000 habitantes con participación de la comunidad autónoma y/o la Administración del Estado.
- b) A efectos exclusivamente de es ta clasificación, se han agrupado bajo la denominación de consorcios puramente locales aquéllos que están participados íntegramente por entidades locales, sean éstas del mismo o diferente nivel territorial, es decir todos aquéllos compuestos por ayuntamientos entre sí, o por ayuntamientos con diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, comarcas y mancomunidades, con o s in participación de ent idades privadas, y también aquellos otros consorcios que, aun teniendo participación de o tras Administraciones autonómicas o es tatal, se constituyeron para la prestación de s ervicios locales de prestación obligatoria en todos los municipios, con independencia de su tamaño poblacional, según el art. 26.a del LBRL. Bajo este criterio resultan 498 consorcios que, por comunidades autónomas, se integran de la siguiente manera:

	TOTAL	Recogida residuos	Abast. agua	Traf. residuos	Incendios y prot. civil	Prestación serv. sociales	Transporte c. urbano	ART. 26 LBRL MÍNIMOS	Urbanismo y vivienda	Educación, cultura y otros	Desarrollo económico	Turismo	Medios de comunicación	OTRAS ACTIVIDADES
Andalucía	115	3	16	24	9	11	1	64	3	6	20	14	8	51
Aragón	12	1	4	1		1		7		1	4			5
Canarias	12		3	1			2	6	1		3		2	6
Cantabria	2			1				1		1				1
Castilla-La Mancha	23		1	6	4	3		14		5	3		1	9
Castilla y León	35	3	2	11	1			17	3	6	3	6		18
Cataluña	188	4	6	19		31	4	64	6	34	42	22	20	124
Extremadura	12		2	1	1			4		1	3	1	3	8
Galicia	10	1	1	1	1			4		3	2	1		6
Islas Baleares	13		3	2		2		7	1	2	1	2		6
La Rioja	0							0						0
Madrid	8							0	2	1	4		1	8
Navarra	9		1					1	1		2	5		8
País Vasco	22		15	3	1	1		20		2				2
Ppdo. de Asturias	4		1					1			2	1		3
Región de Murcia	1							0					1	1
Valenciana	32		5	3		5		13		6	8	2	3	19
TOTAL	498	12	60	73	17	54	7	223	17	68	97	54	39	275

Al respecto, debe señalarse:

- I) Siendo consorcios locales por razón de los sujetos integrantes, no hay un predominio de esta figura para la prestación de servicios municipales obligatorios (art. 26 de la LBRL). Así, frente a los 223 consorcios constituidos para prestar de forma asociada este tipo de servicios obligatorios, existen 275 consorcios formados exclusivamente por entidades locales (el 55%) que tienen por objeto realizar otras actividades complementarias no obligatorias para los municipios sin el concurso de las Administraciones de mayor nivel territorial con la competencia en la materia.
 - II) Es en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Cataluña donde concurre un mayor número de consorcios puramente locales, ya que sólo en estas Comunidades se han constituido 303 consorcios (el 61%).
 - III) Apenas existen consorcios puramente locales en las comunidades uniprovinciales, como consecuencia de que las competencias locales que en el resto de comunidades se prestan por diputaciones provinciales en éstas se desarrollan por la Administración autonómica.
 - IV) Ninguno de los 8 consorcios de la Comunidad Autónoma de Madrid se ha constituido para prestar servicios municipales obligatorios (art. 26 de la LBRL).
- c) No se han podido clasificar con certidumbre como puramente locales 137 consorcios que se crearon para prestar servicios municipales obligatorios para municipios de población a partir de 5.000 habitantes, en cuya composición, además de los ayuntamientos y otras entidades locales, participa la comunidad autónoma (y en algunos casos, la Administración del Estado). Estos consorcios desarrollan servicios típicamente de ámbito local que, sin embargo, al no ser

de prestación obligatoria para todos los municipios, la universalización de su cobertura a todos ellos precisa del apoyo y colaboración de entidades de mayor ámbito territorial.

No se dispone de un criterio legal único y homogéneo en todo el territorio nacional determinante para evaluar si los consorcios pueden ser considerados locales o no. Ciertamente, a efectos de estabilidad presupuestaria, se considera como criterio clasificatorio el de la Administración que ejerza el dominio en los órganos de gobierno o el de la que realice la mayor aportación financiera, pero las normas administrativas, en general, guardan silencio al respecto. Por lo tanto, no ha sido posible clasificar los referidos 137 consorcios. En primer lugar, en razón de su objeto, porque este tipo de consorcios en las comunidades autónomas uniprovinciales resultarían autonómicos frente a la consideración de local que tendrían en las demás comunidades en las que este tipo de competencias se desempeñan por entidades locales de ámbito territorial superior al municipio (Diputaciones, Cabildos y Consejos). En segundo lugar, por la propia composición de muchos de estos consorcios, normalmente con ayuntamientos de pequeño tamaño poblacional, en los que ninguno aisladamente considerado tiene una representación significativa, y en los que el impulso de la comunidad autónoma resulta decisivo para su supervivencia. En tercer lugar, no está establecido cómo clasificar a los consorcios participados, controlados y financiados al 50% entre la comunidad autónoma y las entidades locales. Y, en cuarto lugar, no siempre está claramente determinado en los estatutos de los consorcios el régimen orgánico y, aun pudiendo existir una mayoría formal en los órganos de gobierno por parte de las entidades locales, es la comunidad autónoma la que puede ostentar el dominio efectivo. Algunos de estos consorcios (por ej., los de transporte colectivo urbano en Andalucía) están incluidos en el inventario de entes del sector público autonómico. En el Informe sobre la Reordenación del Sector Público Autonómico (MINHAP, situación a 1 de enero de 2013) se reconoce que las comunidades autónomas cuentan con consorcios dedicados a actividades tales como el transporte metropolitano, de carácter urbanístico o de tratamiento de residuos, sin que se hayan incluido en sus sectores públicos en los procesos de reordenación, lo que debería valorarse para las sucesivas fases de estos procesos³⁶.

Los servicios y actividades de estos 137 consorcios no clasificados, se distribuyen por comunidades autónomas de la siguiente manera:

³⁶ Entre estos consorcios se incluye el de Gestión de Residuos Sólidos de Asturias (COGERSA) en cuyas alegaciones argumenta estar formado por la totalidad de municipios de la Comunidad Autónoma y la propia Comunidad Autónoma en cuanto Comunidad uniprovincial que asumió en sus Estatutos las competencias, medios y recursos de la extinguida Diputación Provincial. En relación con la participación financiera de cada entidad consorciada, en las alegaciones se admite que los estatutos del consorcio son muy poco clarificadores, admitiendo que en la práctica el Principado de Asturias ostenta el 20% de la participación y el restante 80% el conjunto de los municipios asociados, pero sin explicar si el principado de Asturias es la entidad con mayor participación de todas las consorciadas. En general, afirma ser consorcio local con los mismos fundamentos expuestos en la sentencia del Tribunal Supremo 30 de abril de 1999. En sentido contrario se manifiesta el Consorci de Gestió de Residus Municipals al Baix Camp, que señala en las alegaciones que los estatutos del consorcio no recogen que sea entidad local como consecuencia de la participación en el mismo de la Generalitat de Cataluña.

	TOTAL	Tratº. residuos	Incendios y protección civil	Prestación serv sociales	Transporte c. urbano
Andalucía	17	---	---	7	10
Aragón	9	5	---	2	2
Canarias	5	2	3	---	---
Cantabria	1	---	---	1	---
Castilla-La Mancha	0	---	---	---	---
Castilla y León	3	1	---	2	---
Cataluña	59	23	2	28	6
Extremadura	1	---	---	1	---
Galicia	10	---	9	1	---
Islas Baleares	5	---	---	4	1
La Rioja	2	1	1	---	---
Madrid	2	---	---	2	---
Navarra	1	---	---	---	1
País Vasco	2	2	---	---	---
Ppdo. de Asturias	3	1	1	1	---
Región de Murcia	0	--	--	--	--
Valenciana	17	10	3	4	---
TOTAL	137	45	19	53	20

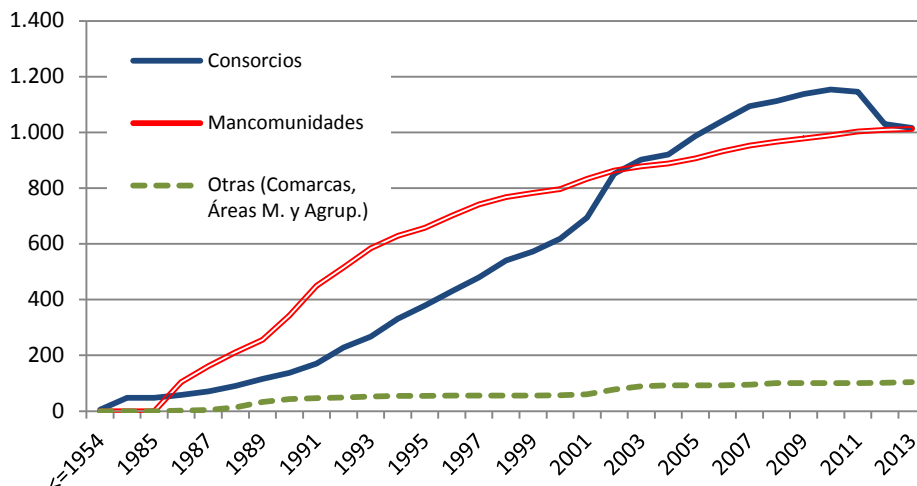
d) No se ha considerado oportuno clasificar como puramente locales 320 consorcios con participación de entidades locales en los que participa la respectiva Administración titular de las competencias –distinta de la local-, habitualmente la autonómica, teniendo, precisamente, como objeto la realización de actividades propias de dicha Administración. Son consorcios creados para desarrollar actividades en materia de vivienda, educación, cultura, sanidad o de promoción y desarrollo económico en general y turístico en particular. En estos consorcios, aunque integrados por un número mayor de ayuntamientos frente a la Administración autonómica, la influencia en las decisiones operativas y de gestión corresponde a ésta última. No existirían estos consorcios sin el impulso, participación, coordinación y financiación de la comunidad autónoma.

Por otra parte, la ausencia de una clasificación de los consorcios en función de su objeto social, hace que se consideren locales consorcios cuyos objetos sociales no son puramente locales, correspondiendo las competencias principales u originarias a la comunidad autónoma o al Estado, siendo la función de las entidades locales en estos consorcios de cooperación y colaboración con aquéllas.

La LOEPSF, en relación con las entidades locales y en particular con los consorcios participados por éstas, exige una clarificación y la adaptación de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos públicos. La adaptación de la normativa resulta imprescindible para procurar el control y seguimiento de la gestión económico-financiera para el cumplimiento de los principios recogidos en la LOEPSF.

El crecimiento del número de consorcios ha ido en paralelo con la evolución del número de mancomunidades, principal figura asociativa entre municipios para la ejecución en común de obras y servicios de su competencia.

La comparación entre las diferentes figuras asociativas de entidades locales se observa en el siguiente gráfico:



De la información disponible en el Registro de Entidades Locales, las diferentes mancomunidades y demás entidades intermunicipales están habilitadas para prestar servicios de toda clase, tanto de ámbito local (art. 26 de LBRL) como otras actividades complementarias. En el siguiente cuadro se presentan el número de entidades habilitadas para prestar los diferentes servicios:

Actividades y servicios	Mancomunidades	Agrupaciones.	Comarcas	Áreas Metrop.
Nº según Registro Entidades Locales ³⁷	1.012	20	81	3
a) Servicios municipales obligatorios previstos en el art. 26 de la LBRL:				
Recogida de residuos	439	--	34	2
Abastecimiento de agua potable	590	1	34	2
Tratamiento de residuos	30	--	--	--
Incendios y protección civil	807	--	68	1
Prestación de servicios sociales	561	--	69	1
Transporte colectivo urbano viajeros	113	--	33	1
b) Otras actividades:				
<i>Actividades complementarias enumeradas en el art. 28 de la LBRL:</i>				
- Urbanismo y vivienda	161	--	34	2
- Educación, cultura y otros	781	1	102	--
<i>- Actividades no enumeradas en la LBRL:</i>				
- Promoción y desarrollo económico	287	--	--	--
- Turismo	299	--	34	--
- Medios de comunicación	55	--	--	--
c) Servicios que pueden prestar las mancomunidades que no se vienen realizando por consorcios:				
<i>Servicios obligatorios art. 26 LBRL:</i>				
- Alcantarillado	45	--	--	--
- Alumbrado	85	--	--	--
- Limpieza viaria	129	--	--	--
- Matadero	97	--	--	--
<i>Otras actividades</i>	518	--	40	--
<i>Administración patrimonio natural</i>	--	20	20	--

Las mancomunidades y las comarcas, especialmente, prevén en sus estatutos la posibilidad de desarrollar múltiples servicios y actividades. Como puede observarse, no hay diferencia entre las que se prestan por mancomunidades y las que se ofrecen por consorcios, habiéndose advertido, en el caso de consorcios de estricto ámbito local, que en la mayoría participan las Diputaciones Provinciales, posibilidad no permitida para el resto de las figuras asociativas, previstas exclusivamente para el ámbito municipal. A diferencia del consorcio, las mancomunidades y las agrupaciones de municipios tienen previsto el marco aplicable en lo referente a la provisión de los puestos de Secretaría y de Intervención-Tesorería, ya que los arts. 37.3 y 39.3 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, aprobado mediante RD 1690/1986, de 11 de julio, determinan que los cargos de Secretario o Secretario-Interventor y, en su caso, los de Interventor-Tesorero han de ser ejercidos por funcionarios con habilitación de carácter estatal.

A este respecto, debe señalarse que la sentencia 1378/2006 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana sugiere que la asociación voluntaria de dos o más municipios para la ejecución en común de obras y servicios de su competencia debe siempre ajustarse a la figura de la mancomunidad, en tanto que el consorcio sería la figura válida para la asociación voluntaria de municipios con otras Administraciones de diferente ámbito territorial (Diputaciones o comunidad autónoma).

De hecho, el consorcio es la figura que menor seguridad jurídica presenta en relación con cualquiera de las demás figuras asociativas previstas, tanto en lo que se refiere a la aprobación de los estatutos, a la no necesidad de informe por parte de otras entidades de nivel territorial superior, como a las garantías para que su gestión se ajuste al Derecho administrativo.

³⁷ En la BDGEL figuran 17 mancomunidades más que las inscritas en el Registro.

2.6. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LOS CONSORCIOS

2.6.1. Régimen financiero

El TRLHL, al referirse en su Título VI al presupuesto y gasto público de las “entidades locales”, no hace referencia expresa a los consorcios. En todo caso, éstos, en la medida en que tengan condición de entidad local, estarán sujetos, sin excepción, a la regulación presupuestaria y contable prevista en este texto legal. La incertidumbre surge en aquellos consorcios que no son estrictamente autonómicos o locales. En estos casos, habrá que estar a lo que sus propios estatutos señalen en relación con el régimen contable y presupuestario aplicable dentro del ordenamiento autonómico sobre la materia.

Solicitada información a los 969 consorcios analizados, 153 no respondieron al cuestionario y 8 no comunicaron el régimen contable al que estaban sujetos. De los restantes 808 consorcios, 745 manifestaron estar sujetos a un régimen contable público -local, autonómico o estatal- y 63 a un régimen jurídico privado. De los 498 consorcios de estricto ámbito local, 82 no contestaron el cuestionario y 3 no respondieron cuál era su régimen contable. De los 413 que sí lo hicieron, 394 se rigen por régimen contable local; 4 manifestaron estar sujetos a régimen autonómico, 2 a régimen estatal y 13 a régimen privado.

Aquellos consorcios que sean entidad local, al no ser ésta de carácter territorial, no tiene legalmente prevista la financiación de sus actividades mediante impuestos o tributos específicos ni tiene participación en los ingresos del Estado, por lo que la financiación proviene, esencialmente, de tasas o precios públicos por los servicios que presta -insuficientes para cubrir el coste efectivo- y de transferencias de los entes consorciados, lo que incide en que la cobertura de los posibles déficit financieros deban ser cubiertos con aportaciones extraordinarias de los entes consorciados a fin de mantener el exigible equilibrio presupuestario, salvo posibles operaciones especiales de endeudamiento.

La normativa contable exige que los presupuestos y las cuentas anuales de los organismos autónomos dependientes, así como las previsiones y cuentas anuales de las entidades públicas empresariales y de las sociedades de íntegra titularidad se incorporen en los presupuestos y en las cuentas generales de la entidad local matriz. Sin embargo, no está previsto que se integren los presupuestos y las cuentas generales de otras entidades pertenecientes a la entidad local, o sobre las que ejerce una posición de dominio en los órganos de gobierno o a las que aporta mayoritariamente la financiación necesaria para su mantenimiento, tales como los consorcios, fundaciones o sociedades mercantiles con participación mayoritaria; circunstancia ésta que favorece la opacidad de la gestión en estas entidades.

2.6.2. Rendición de cuentas

La naturaleza del consorcio y su consideración como entidad pública es lo que determina la obligación del mismo de rendir cuentas ante el Tribunal, con arreglo a su respectivo régimen de contabilidad, con sujeción a lo dispuesto en el art. 34.1 de la LFTCu.

Como anteriormente se ha señalado, el art. 3 de la LBRL califica como entidades locales a los municipios, las provincias, las islas, las entidades locales menores, las comarcas, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios, sin que en esa enumeración se incluyan los consorcios. El Tribunal Supremo, por su parte, ha sostenido, en sentencia de 3 de abril de 1999, que la circunstancia de que los consorcios no se mencionen expresamente como entidades locales en el art. 3 de la LBRL no impide su caracterización como ente local para la prestación de servicios que constituyen una competencia propia de las entidades locales, ya que la enumeración que efectúa el apartado segundo de dicho precepto no tiene carácter exclusivo. El Tribunal Supremo mantiene que legalmente no se ha querido caracterizar a todos los consorcios 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.

La cuestión de la determinación de su naturaleza jurídica y, en particular, cuáles hayan de ser las «*circunstancias concurrentes*» que deban darse para adscribir un consorcio al sector público local, es de especial relevancia por cuanto dicha adscripción será determinante del régimen jurídico al que deberá quedar sometido en el desarrollo de sus actividades y en su funcionamiento, contribuirá a evitar fenómenos de huida del derecho administrativo, en particular, de los controles derivados del régimen financiero y presupuestario aplicables a las entidades integrantes del sector público y, además, favorecerá que no proliferen las situaciones de doble adscripción o de «apátrida» derivados de la indefinición que generan los criterios actualmente existentes.

Debe igualmente hacerse mención al art. 2.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria que, al relacionar las entidades y organismos que, a los efectos de esa Ley, forman parte del sector público estatal, establece en su apartado h) que forman parte del mismo “*Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refieren los art 6.5 de la LRJPAC y 87 de la LBRL, cuando uno o varios de los sujetos enumerados en este artículo hayan aportado mayoritariamente a los mismos dinero, bienes o industria, o se haya 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 de un órgano del Estado.*” De acuerdo con esta norma, los consorcios constituidos con arreglo a lo dispuesto en la legislación de régimen local formarán parte del sector público estatal en los supuestos indicados.

En cualquier caso, y no obstante las contradicciones o indeterminaciones legislativas respecto de su naturaleza, en aquellos supuestos en los que el consorcio merezca la consideración de entidad local, quedará sujeto a la legislación de régimen local en materia de rendición de cuentas. En este sentido, el artículo 212.5 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (aprobado mediante RD Legislativo 2/2004, de 5 de marzo) exige que las entidades locales rindan al Tribunal de Cuentas la cuenta general debidamente aprobada, por lo que los consorcios que reúnan las condiciones de entidades locales deben rendirla de manera autónoma -independiente de las de sus entidades partícipes-, a la vista de lo dispuesto en el artículo 209 del TRLRHL.

La referida rendición de las cuentas generales que han de efectuar los consorcios en cuanto tengan la condición de entidades locales habrá de hacerse telemáticamente a través de la Plataforma Informática de Rendición de Cuentas, que se gestiona desde el Tribunal de Cuentas. La información relativa al censo de las entidades locales de esta Plataforma está sometida a actualizaciones permanentes, siendo responsabilidad del Tribunal de Cuentas y de cada OCEX su revisión y actualización en los correspondientes ámbitos territoriales. En esta Plataforma, a 20 de

septiembre de 2013, constaban de alta un total de 766 consorcios, si bien 57 no estaban considerados como entidades meramente locales³⁸. A dicha fecha se habían rendido las cuentas del siguiente número de consorcios³⁹:

Nº de cuentas rendidas ⁴⁰	2010	2011
En plazo	79	88
Fuera de plazo	228	172
Totales	307	260

Los 260 consorcios que han rendido las cuentas de 2011 se clasifican, por actividades, de la siguiente manera:

Servicios	Loc.	V. Adm.	TOTAL	Servicio mínimo obligatorio
a) Servicios municipales obligatorios previstos en el art. 26 de la LBRL:				
Recogida de residuos	2		2	Para todos los municipios
Abastecimiento de agua potable	16		16	Para todos los municipios
Tratamiento de residuos	36	24	60	Para municipios > 5.000 h.
Incendios y protección civil	9	15	24	Para municipios >20.000 h.
Prestación de servicios sociales	7	4	11	Para municipios >20.000 h.
Transporte colectivo urbano viajeros	2	6	8	Para municipios >50.000 h.
Suma	72	49	121	
b) Otras actividades:				
<i>Actividades complementarias enumeradas en el art. 28 de la LBRL:</i>				
- Urbanismo y vivienda	3	5	8	
- Educación, cultura y otros	23	25	48	
<i>Actividades no enumeradas en la LBRL:</i>				
- Promoción y desarrollo económico	29	23	52	
- Turismo	17	7	24	
- Medios de comunicación	7	0	7	
Suma	79	60	139	
TOTALES	151	109	260	
- Loc.: Consorcios puramente locales.				
- V. Adm.: Consorcios con participación de la Administración Autónoma y/o Estatal en la prestación de servicios mínimos obligatorios sólo para determinados municipios o para actividades complementarias o adicionales.				

No se dispone de suficiente información sobre los consorcios existentes al no contarse con un registro oficial completo de los mismos. Así, ha rendido cuentas el Consorcio de La Reserva de Los Ancares Leoneses, de cuya existencia no se tenía constancia previa a través de fuente alguna de

³⁸ Se admitió el alta en la Plataforma de Rendición de Cuentas a 57 consorcios a los que, aun cuando no eran de ámbito local, se les ofreció el acceso a fin de facilitarles la rendición de cuentas telemática.

³⁹ Excepto consorcios de la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco que cuentan con un régimen foral propio en materia presupuestaria, económica y contable, la fecha límite para la rendición de cuentas por las entidades locales varía, según Comunidades Autónomas, entre el 15 de octubre y el 1 de noviembre del ejercicio inmediato siguiente.

⁴⁰ A 31 de octubre de 2013 habían rendido cuentas de 2012 un total de 107 consorcios.

las utilizadas en el desarrollo de esta fiscalización⁴¹. También han rendido como locales otros 16 consorcios que estaban considerados como autonómicos según el inventario de entes del sector público autonómico coordinado por el MINHAP⁴², no obstante haber manifestado a este Tribunal no estar integrados por entidad local alguna⁴³.

Tampoco se cuenta con suficiente información de aquellos consorcios que, una vez cumplido su objetivo (finalizada la obra, terminado el evento, etc.), no se disuelven ni se liquidan, o si lo hacen, no se comunica de oficio al MINHAP y al Tribunal de Cuentas y/u OCEX para que se los dé de baja de los correspondientes censos, y, en consecuencia, siguen figurando como entidades públicas sujetas a rendición de cuentas, incluso cuando han dejado de ser titulares de bienes, derechos y obligaciones (es decir, incluso estando vacías económica y financieramente).

De los 260 consorcios que han rendido las cuentas de 2011, 151 lo eran para prestar servicios municipales obligatorios. Comoquiera que se ha considerado la existencia de 498 consorcios de este tipo, el índice de rendición de las cuentas de 2011 a 20 de septiembre de 2013 era del 30%.

La indefinición de la figura del consorcio, la dificultad que representa en ocasiones determinar la Administración a la que ha de quedar adscrito y la ausencia de un régimen jurídico claro no favorecen la rendición de cuentas por parte de los consorcios. La falta de un registro oficial completo y preciso tampoco facilita el conocimiento y seguimiento de los consorcios por el Tribunal de Cuentas y los OCEX, a efectos de su fiscalización. Ello dificulta la posibilidad de requerir convenientemente el cumplimiento de las obligaciones legales de los consorcios en el ámbito económico-financiero y presupuestario, así como su control.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda facilita el acceso telemático a los presupuestos y liquidaciones presupuestarias de todas las entidades locales, pero no incluye a los consorcios.

2.6.3. Situación financiera deducida de las cuentas

Presupuestos y remanente de tesorería

El siguiente análisis se realiza sobre las cuentas rendidas de 257 consorcios, al no considerarse entre los 260 anteriormente referidos el Consorcio de Transportes del Campo de Gibraltar y el Consorci per a la Gestió de la Televisió Digital Local Pública del Baix Llobregat Delta, que

⁴¹ Este Consorcio, aunque constituido en 2010, se dio de alta en la BDGEL con posterioridad al inicio de los trabajos para esta fiscalización, y se le denegó la inscripción en el Registro de Entidades Locales del MINHAP aunque se inscribió en el Registro de Entidades Locales de Castilla y León.

⁴² El inventario de entes del sector público autonómico es accesible desde la siguiente página web del MINHAP: <http://serviciostelematicos.meh.es/PubInvCCAA/SECCIONES/frmSelComunidad.aspx>.

⁴³ Consorci del Parc Central del Vallès; Consorci per a la gestió de la televisió digital local pública del Baix Llobregat Delta; Patronato de Turismo de la Provincia de Burgos; Aeropuerto de Burgos; Servicio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Provincia de Cáceres; Gestor del Paisaje Protegido de la Desembocadura del Millars; 6 Consorcios Unidades Territoriales de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico de la provincia de Córdoba (Alto Guadalquivir, Campiña Sur Cordobesa, Comarca Guadiato, Guadajoz Campiña Este, Hinojosa del Duque, Zona Pozo Blanco); Pacto Territorial por el Empleo de los Municipios Cerámicos de la Provincia de Castellón; Pacto Local para el Empleo de Castellón; Pactem Nord y Enseñanzas Artísticas.

presentaron a “cero” todos los datos presupuestarios y el Consorcio Recinto de Ferias y Exposiciones de Asturias⁴⁴ que, por estar sujeto a régimen contable privado, no presenta liquidaciones presupuestarias.

Se han considerado seis estratos diferenciados en función del volumen de recursos gestionado por los consorcios, desde la categoría A, para el único con un volumen de gasto superior a los 100 millones de €, hasta la F que agrupa a los 34 consorcios que han manejado menos de 100.000 € en 2011.

En el siguiente cuadro se muestra la estructura de ingresos y gastos y el endeudamiento financiero relativo⁴⁵, según categorías:

Categoría (según obligaciones rec. x 10⁶ €)	A	B	C	D	E	F
	>100	50-100	10-50	1-10	0,1-1,0	<0,1
Número consorcios en la categoría	1	2	31	75	114	34
Estructura de ingresos						
Tasas y precios públicos (cap. 3)	56,1%	59,1%	35,3%	28,0%	11,1%	0,9%
Transferencias corrientes (cap. 4)	42,8%	29,4%	49,0%	59,9%	74,6%	78,9%
Transferencias de capital (cap. 7)	0,9%	8,1%	7,4%	6,9%	8,2%	13,7%
Operaciones financieras (cap. 9)	0,1%	3,0%	5,9%	0,9%	1,6%	0,0%
Otros ingresos (cap. 5 y 6)	0,0%	0,5%	2,4%	4,3%	4,6%	6,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<i>Total derechos liquidados (x 10⁶ €)</i>	<i>212,1</i>	<i>73,4</i>	<i>658,1</i>	<i>270,0</i>	<i>42,1</i>	<i>1,8</i>
Estructura de gastos						
Gastos de personal (cap. 1)	54,5%	68,2%	31,3%	30,3%	41,8%	5,7%
Gastos corrientes (cap. 2)	37,2%	19,4%	37,9%	45,8%	38,5%	6,6%
Gastos de inversión (cap. 6+7)	4,4%	7,1%	13,4%	14,8%	14,1%	85,0%
Operaciones financieras (cap. 3+9)	0,2%	4,0%	5,4%	1,8%	2,2%	1,7%
Otros gastos (cap. 4)	3,7%	1,3%	11,9%	7,3%	3,4%	1,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<i>Total obligaciones reconocidas (x 10⁶ €)</i>	<i>207,8</i>	<i>75,4</i>	<i>645,8</i>	<i>279,5</i>	<i>41,2</i>	<i>7,2</i>
Suficiencia ingresos						
Gastos / Ingresos (%)	102%	97%	102%	97%	102%	26%
Nivel de endeudamiento financiero						
Nº consorcios con endeud. financiero	0	2	11	20	8	4
Endeudamiento financiero/Ingresos ctes.	0,0%	65,4%	9,6%	15,3%	10,1%	55,9%
Nº consorcios endeudamiento excedido	0	1	2	5	4	4
<i>Total endeudamiento fro. fin ej. (x 10⁶ €)</i>	<i>0,0</i>	<i>42,4</i>	<i>53,4</i>	<i>36,2</i>	<i>3,6</i>	<i>0,8</i>
<i>Importe entidad más endeudada (x10⁶ €)</i>	<i>0,0</i>	<i>40,5</i>	<i>15,1</i>	<i>8,9</i>	<i>2,2</i>	<i>0,4</i>

Ningún consorcio tiene ingresos por impuestos directos o indirectos. Todos se financian mayoritariamente con tasas, precios públicos y transferencias de los entes consorciados, siendo residual la financiación con otros recursos, incluido el incremento del endeudamiento en 2011.

⁴⁴ Este consorcio está participado por la Comunidad Autónoma (24,82%), el Ayuntamiento de Gijón (24,82%), bancos y cajas (24,82%) y Cámara de Comercio (25,54%).

⁴⁵ En el anexo 2 se presentan los principales datos económico-financieros de los consorcios que rindieron cuentas de 2011 con un gasto superior a 3 millones de €.

Únicamente 45 de los 257 consorcios presentaron saldo de endeudamiento financiero al fin de 2011. Los consorcios, en conjunto, no han acudido en exceso al recurso del endeudamiento financiero, sin que en ninguna de las categorías referidas (A a F), a nivel global, se haya superado el 75% de los ingresos corrientes liquidados fijados legalmente como límite para 2011⁴⁶. No obstante, y como particularidad al régimen general, de los 45 consorcios que presentaron endeudamiento financiero, 15 cerraron 2011 con un endeudamiento superior al 75% de los ingresos corrientes reconocidos netos del ejercicio.

En 2011, en relación con el ejercicio 2010, se ha observado una disminución de un 14% en los ingresos por aportaciones de los partícipes a los consorcios, compensada con un aumento de un 13% de los ingresos por tasas y precios públicos. Por el lado de los gastos, se ha detectado que los niveles de gastos de personal se han mantenido equivalentes en ambos ejercicios, aumentándose en un 9% los gastos en compras corrientes de bienes y servicios y reduciéndose las inversiones en un 19%.

Veintitrés consorcios reflejaron remanente negativo, 2 lo hicieron a cero y 232 cerraron el año con remanente de tesorería positivo. No obstante, y existiendo saldos pendientes de cobro con más de 12 meses de antigüedad, 83 consorcios con remanente de tesorería positivo y otros 15 con remanente negativo no dotaron provisión alguna para cubrir posibles insolvencias. Además, las provisiones realizadas cubren, en general, sólo una pequeña parte del riesgo, como se observa en el siguiente cuadro:

(según obligaciones rec. x 10 ⁶ €)	Total	A >100	B 50-100	C 10-50	D 1-10	E 0,1-1,0	F <0,1
Total entidades	257	1	2	31	75	114	34
- Sin derechos pdtes. cobro	30	0	0	0	0	16	14
- Con derechos pdtes. cobro	227	1	2	31	75	98	20
RTTG +	207	0	2	27	66	94	18
Sin dot. difícil cobro	124	0	1	9	37	66	11
Con dot. difícil cobro	83	0	1	18	29	28	7
Prov/Pdte. cerrados	32%	---	2%	47%	13%	18%	4%
RTTG <=0	20	1	0	4	9	4	2
Sin dot. derechos difícil cobro	12	1	0	1	5	3	2
Con dot. Derechos difícil cobro	8	0	0	3	4	1	0
Prov/Pdte. cerrados	16%	0%	---	15%	18%	3%	---
<i>RTGG: Remanente de tesorería para gastos generales</i>							

Los siguientes consorcios presentaron los mejores índices de cobertura ante posibles insolvencias de deudores:

⁴⁶ Límite fijado para las entidades locales en el art. 14.2 del RDL 8/2011, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, modificado por la disposición adicional 15ª de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011.

En millones de €				
	Cat.	Total pdte. cobro	Prov. difícil cobro	Índice Cobertura
Abastecimiento de Agua a Lanzarote	C	0,5	0,5	100%
Prev., Ext. Incendios y Salvamento Isla Tenerife	C	2,8	2,2	80%
Sº contra Incendios y Salv. Prov. Ciudad Real	C	5,1	4,0	78%
Abast. Agua y Saneamiento Marina Baja	D	2,6	2,6	100%
Camp de Tarragona i la seva àrea d'influència	E	0,2	0,2	100%
Ej. Prev. Plan Zonal Residuos Zona XVII	E	0,3	0,3	90%
Vía Verde del Valle del Eresma	F	0,1	0,1	75%

Cuarenta y dos consorcios liquidaron 2011 con unos derechos pendientes de cobro superiores al total de los derechos reconocidos en el ejercicio. De éstos, los que se encontraban en una situación más difícil por mantener un volumen de derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados proporcionalmente significativos fueron los siguientes:

En millones de €													
CONSORCIO	Cat.	DRN	F.L.	DCHOS. PENDIENTES DE COBRO							Difícil cobro	Exceso f. afect.	RTGG
				TOTAL	Ej. cte.	Ej. cdos.	Otros						
Prov. G. Residuos S. U. prov. León	C	19,2	1,6	38,2	194%	16,9	88%	20,9	109%	0,4	0,3	0,0	24,3
Gestió Residus Mpals. Baix Camp	D	1,1	0,1	3,5	318%	0,2	18%	1,6	145%	1,7	0,0	0,1	3,2
Gestión y Prom. Aeropuerto de León	D	1,6	3,8	3,6	225%	0,8	50%	2,8	175%	--	0,3	0,0	7,1
Prom. Vía Verde Coripe-Montellano	D	0,7	0,1	3,0	429%	0,1	14%	2,9	414%	--	0,0	0,0	2,5
Turismo de Sevilla	D	3,2	0,4	11,1	347%	0,6	19%	10,5	328%	--	0,0	9,4	1,1
Aguas del Rumber	E	0,5	0,1	1,5	300%	0,0	0%	1,4	280%	0,1	0,0	0,0	0,1
Aguas Teulada-Benitachell	E	0,7	2,1	1,0	157%	0,0	0%	1,0	143%	--	0,0	0,0	3,0
Patronato Prov. Turismo de León	E	0,6	0,4	1,1	183%	0,1	17%	1,0	167%	--	0,2	0,0	1,1
Tierras del Renacimiento	E	0,5	0,0	1,3	260%	1,2	240%	0,0	0%	0,1	0,0	0,0	0,9

DRN: Derechos reconocidos totales netos – F.L.: Fondos líquidos
Exceso f. afect: Financiación afectada - RTGG: Remanente de tesorería

Como puede observarse, en las cuentas de estos consorcios se recogen unos saldos pendientes de cobro significativamente elevados en relación a los ingresos liquidados en 2011, principalmente por tener unos saldos con una antigüedad superior a los 12 meses, respecto de los cuales no se han consignado provisiones de difícil cobro o éstas son insuficientes, por lo que en todos los casos se han presentado remanentes de tesorería positivos a pesar de mantener una difícil situación financiera⁴⁷.

⁴⁷ El Consorci de Gestió de Residus Municipals al Baix Camp señala en sus alegaciones que el saldo pendiente de cobro está garantizado, razón por la que considera que la situación financiera no es especialmente difícil. No obstante, cualquier recurso cuya recaudación se dilate más de doce meses desde el momento en que se produce el derecho de cobro genera dificultades de gestión, al ser recursos que durante ese tiempo no pueden utilizarse en el pago de obligaciones ante terceros. La garantía de que los recursos serán realizados no presupone que no exista dificultad para su realización efectiva, por lo que transcurrido un tiempo prudencial sin haberse cobrado deberían provisionarse. Este criterio se ajusta a los principios de estabilidad y prudencia ya que evita que se comprometan gastos cuya financiación aún no esté materializada, máxime desde que la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales establece plazos relativamente breves para el pago a los proveedores. En el caso de este Consorcio, la mitad del saldo positivo del remanente de tesorería para gastos generales a fin de 2011 (3,2 millones de €) estaba materializado en derechos pendientes de cobro de presupuestos cerrados (1,6 millones de €).

Veintiocho consorcios han liquidado el ejercicio 2011 con unos fondos líquidos superiores al total de derechos reconocidos netos en el ejercicio. Los consorcios que reflejaron en sus cuentas unos saldos de tesorería más significativos fueron:

	Cat.	Fondos	Financ. afect.	Pdte. pago	En millones de €		
					Excedente (insuficiencia)	RTGG	Mat.
Hospital General Universitario Valencia	A	12,0	0,0	163,0	-150,9	-121,0	---
Ab. Agua y Saneamiento Ppdo. Asturias	C	26,3	1,8	2,7	21,9	33,2	66%
Aguas y Residuos de La Rioja	C	39,0	5,9	3,3	29,8	39,6	75%
Autoridad Única Transporte G. Canaria	C	12,3	14,6	11,8	-14,1	0,9	---
Costa Brava	C	10,3	0,1	9,5	0,7	26,1	3%
Gestión Residuos Sólidos en Asturias	C	73,2	0,4	0,4	72,5	73,3	99%
Casco Vello de Vigo	D	11,4	9,6	11,1	-9,2	0,4	---
Tributos de la Isla de Tenerife	D	15,2	0,0	14,5	0,7	2,2	33%

Financ. Afect.: Financiación afectada – RTGG: Remanente de tesorería para gastos generales
Mat: Índice de materialización del RTGG en fondos líquidos de tesorería

A pesar de mantener más de 10 millones de € en fondos líquidos, los Consorcios Hospital General Universitario, Autoridad Única de Transporte de Gran Canaria y Casco Vello de Vigo presentaron una situación de insuficiencia para poder atender las obligaciones pendientes de pago a corto plazo. Contrariamente, los otros consorcios muestran una situación más favorable, con un excedente de fondos líquidos, especialmente el Consorcio de Gestión de Residuos Sólidos en Asturias, que prácticamente tiene todo su remanente de tesorería materializado en fondos de tesorería.

Como consecuencia de los distintos criterios aplicables para contabilizar presupuestariamente los gastos (en el momento en que se realizan) y los ingresos (normalmente en un momento posterior tras aportar la justificación documental correspondiente y la aceptación por las entidades subvencionantes), en los consorcios como el del Casco Vello de Vigo, constituidos principalmente para gestionar obras públicas con financiación de otras Administraciones o ajena, especialmente cuando la ejecución de los proyectos supera un ejercicio económico, se producen desviaciones en los indicadores de su gestión que ponen de manifiesto situaciones de especial dificultad financiera o incumplimientos de la legalidad conforme al régimen jurídico de las entidades locales -tales como la limitación del volumen máximo de endeudamiento, la existencia de remanentes de tesorería negativos, saldos excesivos de acreedores o situaciones de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria-, sin que en realidad existan éstas, al tener garantizada la financiación de los diferentes proyectos⁴⁸.

Los consorcios con más deuda pendiente de liquidar a sus acreedores, proporcionalmente a las obligaciones reconocidas en 2011, fueron los siguientes⁴⁹:

⁴⁸ En este sentido se han manifestado los Consorcios de Aguas del Rumbler, Alt Urgell XXI, Casco Vello de Vigo, Estany d'Ivars-Vila-Sana y de Tierras del Renacimiento.

⁴⁹ El Consorcio Sector II Provincia de Almería Gestión de Residuos Sólidos manifiesta en las alegaciones que en la cuenta de 2012 ha regularizado algunas partidas de acreedores que tenían saldos ficticios.

	Cat.	Oblig. Reconoc.	Obligaciones pdtes. pago				Índice pdte. pago
			Total	PE cte.	PE cdos.	Otras	
			En millones de €				
P. Gestión Residuos Sólidos Urb. Prov. León	C	14,1	14,1	5,0	9,0	0,2	100%
Casco Vello de Vigo	D	1,8	11,1	0,2	0,0	10,8	617%
Desarrollo Rural de Oriente de Asturias	D	2,0	3,3	1,5	0,7	1,1	165%
Tributos de la Isla de Tenerife	D	8,7	14,5	0,3	0,0	14,1	167%
Aguas del Rumbero	E	0,9	1,5	0,0	1,4	0,0	167%
Sector II Prov. Almería G. Residuos Sólidos	E	0,5	0,7	0,2	0,5	0,0	140%
Tierras del Renacimiento	E	0,2	0,4	0,0	0,4	0,0	200%
Red Local de Andalucía	F	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	100%

- PE cte.: Presupuesto ejercicio corriente
- PE cdos.: Presupuestos ejercicios cerrados

El 10% de las entidades han contabilizado en la cuenta 413 compromisos de gastos pendientes de imputación al presupuesto, lo que debe entenderse como pagos realizados pendientes de aplicación al presupuesto; no obstante, no hay garantía de que toda la deuda de estas entidades estuviese debidamente reconocida en los presupuestos.

Las sucesivas medidas adoptadas desde 2010 hasta mediados de 2013 para el saneamiento de las haciendas locales y facilitar el pago a proveedores no incluyeron a los consorcios en su ámbito de aplicación⁵⁰, por lo que las entidades con mayores dificultades no reconocieron sus deudas ante terceros hasta que el *RDL 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros*, incluyó en su ámbito de aplicación, por vez primera, a los consorcios, si bien sólo a los participados íntegramente por entidades locales que no hubieran iniciado un proceso de liquidación. Los consorcios incluidos en el ámbito subjetivo de aplicación de esta norma con especiales dificultades financieras, podían acogerse al Fondo de Pago a Proveedores consistente en un endeudamiento financiero especial para facilitar el pago de obligaciones vencidas, líquidas y exigibles con proveedores –reconocidas o pendientes de reconocer en los presupuestos- generadas con anterioridad a 31 de mayo de 2013. Entre las condiciones exigidas a estos consorcios, cabe señalar las siguientes:

- Obligación de enviar copia fehaciente de los estatutos al MINHAP, debidamente aprobados por los Plenos de todas las entidades locales asociadas.
- Obligación de indicar los porcentajes de participación de cada entidad asociada.
- Obligación de solicitar su inclusión en la BDGEL o en el INVESPLO, en caso de no estar incluido.

⁵⁰ Las sucesivas medidas para facilitar el pago a los proveedores se contienen en el RDL 5/2010, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las Entidades Locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos; en el RDL 8/2011 de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa; en el RDL 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales; y en el RDL 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

- Garantía del pago de las cuotas resultantes del nuevo endeudamiento mediante retenciones en la participación de tributos del Estado de los municipios integrantes del consorcio, en proporción a sus respectivas cuotas de participación en el consorcio.

Por otra parte, el RDL 8/2013 establece que los consorcios que estuviesen adscritos o controlados exclusivamente por alguna entidad local que hubiese quedado sujeta a las medidas del citado RDL 8/2013, deben disolverse.

Análisis por categorías

Categoría A

En la categoría A se reflejan los datos del Consorcio Hospital General Universitario de Valencia, por haber rendido sus cuentas como entidad local. Este Consorcio, de prestación de servicios autonómicos, está participado al 50% entre la Comunidad Valenciana y la Diputación Provincial de Valencia, y está incluido en el inventario de entes del sector autonómico y no en el del sector local. Cerró 2011 con un remanente de tesorería para gastos generales negativo de 121 millones de € y una deudas pendientes de pago de 163 millones de €.

Categoría B

En la categoría B (con un gasto entre 50 y 100 millones de €) se encuadran los Consorcios Hospitalario Provincial de Castellón y Barri de La Mina, que, habiendo rendido cuentas como entidades locales, no parecen reunir las condiciones para poder ser considerados como tales.

Así, el Consorcio Hospitalario Provincial de Castellón pertenece en un 52,95% a la Comunidad Valenciana y el restante 47,05% a la Diputación Provincial, está incluido en el inventario de entes del sector autonómico y su objeto no es un servicio municipal obligatorio.

Por su parte, el Consorcio Barri de La Mina, constituido por la Generalitat de Cataluña (50%), la Diputación Provincial de Barcelona (10,71%) y los Ayuntamientos de Barcelona (10,71%) y Sant Adrià de Besòs (28,58%) también figura en el inventario de entes autonómicos y tiene por objeto dirigir, coordinar y ejecutar la aplicación del Plan de transformación del barrio de la Mina en materias sociales, educativas, cívicas, urbanísticas y otras que eviten la exclusión social de sus habitantes. La ejecución del Plan cuenta con las aportaciones de las entidades consorciadas, con ayudas del Fondo Social Europeo y del FEDER-Urban y con el concurso al endeudamiento. En 2011, las actividades de este consorcio se financiaron principalmente con transferencias (64%) y con endeudamiento (33%), aunque en este ejercicio apenas se alcanzó a invertir el 57% de los recursos obtenidos. Cerró el ejercicio con un endeudamiento financiero de 40,5 millones de €, cuantía que supuso el 329% del total de los ingresos del ejercicio.

Resto de categorías (C a F)

En relación con el resto de las categorías (C a F), los consorcios que mayormente se financian con tasas y precios públicos son de servicios de retirada y tratamiento de residuos sólidos y, en menor medida, los consorcios de abastecimiento de agua.

En estas categorías, el total de gastos de 2011 fue superior al total de ingresos, aplicándose remanentes de tesorería anteriores para financiar parte del gasto.

Se observa que, cuanto menor es la capacidad de gasto del consorcio, mayor dependencia presenta de las aportaciones (transferencias) de las entidades consorciadas, llegando los consorcios de la categoría F a tener una dependencia del 93%, como se puede observar en el siguiente cuadro:

Categoría	C 10-50	D 1-10	E 0,1-1,0	F <0,1
Del Estado	2%	2%	1%	0%
De Com. Autónoma	19%	21%	26%	25%
De Entidades Locales	34%	42%	50%	43%
De entidades privadas	1%	2%	5%	6%
No clasificadas ⁵¹				18%
Índice de dependencia	56%	66%	83%	93%

Los consorcios de la categoría C que han rendido cuentas de 2011, clasificados por actividades, presentan la siguiente estructura de ingresos y gastos:

Servicio/Actividad	Núm.	Estructura ingresos			Estructura de gastos					
		Trfs.	T/PP	Otros	Psnal	G.ctes.	T. ctes.	Inv.	Op. fras.	Otros
Servicios locales:										
Abastecimiento de agua	5	41%	47%	12%	9%	65%	4%	9%	1%	13%
Recogida y trat. residuos	6	18%	73%	9%	2%	75%	0%	19%	4%	0%
Agua y residuos La Rioja	1	43%	53%	4%	2%	58%	2%	19%	2%	16%
Ext. incendios y prot. civil	8	93%	7%	0%	85%	8%	0%	5%	2%	0%
Prest. servicios sociales	0	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Transporte c. urbano	2	67%	33%	0%	3%	7%	89%	1%	0%	0%
A. U. Transporte G. Canaria	1	99%	0%	1%	1%	10%	63%	1%	0%	26%
Urbanismo y obras públicas	2	75%	8%	17%	17%	17%	6%	53%	0%	7%
Actividades complementarias:										
Cultura	3	94%	5%	1%	63%	17%	1%	17%	2%	0%
Consorti Turisme Barcelona	1	7%	93%	0%	12%	84%	0%	2%	1%	0%
Otras actividades:										
Cons. Mejora Hacienda Local	1	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	100%	0%
Consorti Comunicació Local	1	100%	0%	0%	1%	4%	95%	0%	0%	1%

*Trfs: Transferencias corrientes y de capital –TyPP: Tasas y/o precios públicos –Psnal: Gastos de personal
G.ctes. Gastos corrientes –T.ctes: Transferencias corrientes –Inv: Inversiones reales –Op.fras: Intereses y devoluciones préstamos*

Respecto de los consorcios de esta categoría C deben señalarse las siguientes cuestiones:

- El Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja presta servicios propios del ámbito local y ha rendido cuentas como entidad local; no obstante, por tratarse de un consorcio participado y coordinado por la Administración de una comunidad autónoma está integrado en el inventario de entes autonómicos.
- Los consorcios para la prevención y extinción de incendios y de protección civil cubren sus gastos, mayoritariamente de personal, con transferencias de las entidades consorciadas.

⁵¹ Algunos consorcios han rendido la cuenta a nivel de capítulo, sin posibilidad por tanto de conocer la distribución de las transferencias corrientes y de capital por otorgantes.

- c) El 73% de los ingresos de los consorcios de recogida y tratamiento de residuos urbanos procedieron del precio por la contraprestación.
- d) Los dos consorcios de transporte colectivo urbano de la categoría C que han rendido cuentas, de Granada y Sevilla, presentan una estructura de ingresos muy similar, cubriendo con precios el 33% del presupuesto de ingresos. No obstante, el Consorcio Autoridad Única del Transporte de Gran Canaria no recauda precios y es mero redistribuidor de las transferencias que recibe del Estado, la Comunidad Autónoma y las entidades locales asociadas hacia agentes prestadores del servicio.
- e) El Consorcio para la Mejora de la Hacienda Local, que ha rendido cuentas como consorcio local, se creó mediante Decreto 223/2005, de 18 de octubre, por el que se aprueban medidas extraordinarias para el saneamiento financiero de los municipios de Andalucía con población comprendida entre 10.000 y 20.000 habitantes. Son miembros, según la BDGEL, la Junta de Andalucía y 20 ayuntamientos. Se creó como instrumento financiero de la Junta de Andalucía con la finalidad de asumir el endeudamiento a largo plazo de las entidades asociadas, cancelando las operaciones asumidas con los recursos obtenidos por el consorcio por su propio endeudamiento. El consorcio, deducidas las subvenciones de parte de los intereses asumidos por la Comunidad Autónoma, liquidaría las cuotas correspondientes a cada Ayuntamiento, que se retendrían de las aportaciones que la Junta tuviera a favor de éstos. Por su finalidad, este consorcio, como instrumento financiero de la Junta, es autonómico. De hecho, figura en el inventario de entes autonómicos. En 2011, se gestionaron 25,1 millones de €, y cerró con un endeudamiento financiero de 15,1 millones de €.
- f) El Consorcio de Comunicació Local está compuesto por la Diputación Provincial de Barcelona, más de 150 ayuntamientos, la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona y la Associació d'Emissores Municipals de Catalunya. Tiene por objeto promocionar y fomentar la comunicación local mediante una plataforma de contenidos radiofónicos y servicios a disposición de las emisoras de radio catalanas. Desde un punto de vista económico, conforme con las cuentas rendidas, el consorcio en 2011 ha sido mero instrumento para transferir los 10,5 millones de € liquidados como ingresos por aportaciones corrientes de las entidades locales 10,0 millones de € a la sociedad Agència de Comunicació Local, S.A., de íntegra titularidad del Consorcio constituida como forma de gestión de éste.
- g) Además del Consorcio para la Mejora de la Hacienda Local, el Consorcio para la Construcción y/o Gestión de Instalaciones Deportivas de la Provincia de Cuenca también cerró el ejercicio con un endeudamiento excedido (de 6,3 millones de €), toda vez que sus principales recursos fueron transferencias de capital y no ingresos corrientes.

En relación con la categoría D, debe señalarse:

- a) Cincuenta y un consorcios de los 71 de la categoría D financiaron sus actividades de 2011 mayoritariamente con aportaciones de las entidades asociadas, en tanto que 9 se financiaron en más de un 75% con tasas y precios públicos.
- b) En esta categoría presentaron un endeudamiento excedido en relación con los ingresos corrientes de 2011, los siguientes consorcios:

	En millones de €		
	(a) Endeud.	(b) DRN 1-5	% (a)/(b)
Centre Tecnològic Forestal de Catalunya	7,095	6,629	107
Pabelló Esportiu Multifuncional	8,867	0,428	2072
Palacio de Congresos de Valencia	3,623	3,956	92
Viviendas de Gran Canaria	1,938	1,278	152
Promoción de la Vía Verde Coripe-Montellano	0,984	0,697	141

DRN 1-5: Derechos reconocidos netos capítulos 1 a 5

Con referencia a la categoría E destaca lo siguiente:

- En esta categoría se agrupan los 114 consorcios con presupuesto entre 0,1 y 1 millón de €, de los que 63 tuvieron un presupuesto inferior a los 0,3 millones €. Dado el escaso volumen económico de este estrato, de acuerdo con el principio de eficiencia, no se justifica que la subsistencia de una administración con personalidad jurídica independiente.
- Los consorcios de este estrato que rindieron cuentas en 2011 y que presentaron un endeudamiento que excede del 75% al cierre de 2011, fueron los siguientes:

	En millones de €		
	(a) Endeud.	(b) DRN 1-5	% (a)/(b)
Ciutat Romana de Pollentia	0,262	0,206	127
Protecció i Gestió Espais d'Interès Natural Ripollès	0,353	0,296	119
Estany d'Ivars-Vila-sana	2,165	0,343	631
Aguas del Rumber	0,679	0,474	143

DRN 1-5: Derechos reconocidos netos capítulos 1 a 5

Sobre la categoría F, debe indicarse:

- Se han considerado en esta agrupación los 34 consorcios que manejaron menos de 100.000 € en 2011. No parece que tal volumen económico justificase la creación y/o mantenimiento de una entidad con personalidad jurídica independiente, pudiendo servir como instrumento de cooperación la constitución de entidades sin personalidad jurídica propia o la implicación de entidades de superior nivel territorial que, al estar dotadas con mayores medios, pueden ejercer una coordinación de las actividades que se prestan por los consorcios.
- Como puede observarse en el primer cuadro del Apartado 2.6.3, el total de derechos liquidados de los 34 consorcios agrupados en la categoría F ascendió a 1,8 millones de €, en tanto que el total de obligaciones reconocidas fue de 7,2 millones de €, siendo el Consorcio de Infraestructuras Deportivas de Cantabria la causa principal de esta descompensación entre ingresos y gastos, ya que tan sólo liquidó 71.656,19 € en 2011 frente a 4.658.157,47 €, que se han podido reconocer con incorporación de créditos de presupuestos cerrados financiados con remanente de tesorería.
- Los consorcios de este estrato, con endeudamiento excesivo al cierre de 2011, fueron los siguientes:

	En millones de €		
	(a) Endeud.	(b) DRN 1-5	% (a)/(b)
Alt Urgell XXI	0,262	0,025	1048
Local de Os Peares	0,113	0,112	101
Rehabilitació del Patrimoni des Castell	0,427	0,010	4270

DRN 1-5: Derechos reconocidos netos capítulos 1 a 5

3. CONCLUSIONES

De los análisis realizados respecto del consorcio como entidad con personalidad jurídica independiente constituida entre diversas Administraciones para la prestación de servicios de forma asociada y también como instrumento de cooperación y colaboración entre aquellas, o con entidades privadas sin ánimo de lucro, para realizar actividades que persigan fines de interés común, se destacan las siguientes conclusiones:

- 1ª. Con carácter general, no se ha regulado suficientemente por el Estado la figura del consorcio.

Fue el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 la primera norma que reguló el consorcio, con el fin de *“instalar o gestionar servicios de interés local”*, reconociéndole la condición de entidad local. La Ley de Bases de Régimen Local de 1985, por su parte, no incluyó expresamente al consorcio entre las entidades locales, conceptuándolo, únicamente, como un instrumento de cooperación económica, técnica y administrativa entre los tres niveles de la Administración. En esta Ley se determinó que serían las comunidades autónomas las Administraciones competentes para legislar sobre el ámbito territorial, composición, funcionamiento, recursos y régimen económico de las entidades locales de su territorio.

La figura del consorcio estuvo contemplada exclusivamente en normas relativas al área local hasta que, en 1992, se promulgó la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que posibilita, en el ámbito de los convenios de colaboración, la constitución de consorcios estatales y autonómicos cuando la gestión del convenio hiciese necesario crear una organización común. La presencia de una entidad local en un consorcio intersectorial determinará, según dispone el art. 9 de la citada Ley, que se rija por la legislación básica en materia de régimen local, aun cuando el objeto del mismo no sea puramente local. (Apartado 2.2.1)

- 2ª. Tampoco en las comunidades autónomas se ha efectuado una reglamentación específica, concreta y suficiente del consorcio y de su régimen jurídico y económico existiendo, cuando se ha hecho, conceptos y prescripciones diferentes y dispersas en diversas fuentes normativas y sin que, por otra parte, se observe un criterio único que sigan para determinar la condición de aquél como autonómico o local, o del carácter constitutivo o no de la inscripción en un registro oficial para la adquisición de personalidad jurídica. (Apartado 2.2.2)
- 3ª. La jurisprudencia se ha pronunciado sobre ciertos aspectos relacionados con los consorcios, ofreciendo algunos criterios que pueden servir para delimitar las condiciones

objetivas (atribuyendo carácter local a los consorcios que prestan servicios municipales obligatorios) y subjetivas (considerando locales los consorcios integrados por entidades locales, aun cuando el control efectivo correspondiese a otro ente partícipe de nivel superior) a tener en cuenta para calificar un consorcio como local. (Apartado 2.2.3)

- 4ª. Los estatutos propios de los consorcios constituyen la norma esencial por la que se regulan, por remisión de la legislación básica del Estado, sujetándose su funcionamiento, organización, régimen jurídico y económico, de personal, de contratación, y de gestión presupuestaria y contable, fundamentalmente, a lo pactado por sus integrantes, quedando limitados por las prescripciones establecidas en las disposiciones normativas, y con la restricción de que en sus órganos de gobierno participen todas las entidades consorciadas. (Apartado 2.2.4)

En general, los estatutos de los consorcios adolecen de falta de concreción, regulando de forma imprecisa elementos esenciales, tales como el objeto social, las competencias y funciones de los diferentes órganos de gobierno, las entidades consorciadas y su participación en el sostenimiento financiero del consorcio, las retribuciones de los miembros de los órganos de gobierno, el régimen contable aplicable o las personas que deben desempeñar las funciones de secretario e interventor. Esta falta de concreción dificulta el funcionamiento, seguimiento y control de los consorcios. (Apartado 2.2.4)

- 5ª. Los consorcios se caracterizan por algunas particularidades especialmente abiertas e imprecisas que facilitan su huida de los controles propios del Derecho administrativo, tales como ofrecer un marco jurídico menos regulado para desarrollar las mismas actividades que otras figuras asociativas con las que convive; la voluntariedad relativa de las entidades locales que se asocian –muchas veces impelidas por la entidad de superior nivel territorial promotora del consorcio-; la imprecisión de la definición de las competencias y potestades encomendadas al no estar validados sus estatutos; o la versatilidad y flexibilidad de su objeto, duración, número de partícipes o entidades que lo constituyan. (Apartado 2.3)
- 6ª. A diferencia de la sociedad mercantil, que adquiere su plena personalidad jurídica tras la calificación e inscripción de los estatutos en el Registro Mercantil, el consorcio la adquiere y, consecuentemente, dispone de capacidad de obrar y es sujeto de derechos y obligaciones, por el mero acuerdo de aprobación de sus estatutos. Salvo en Andalucía y Cataluña, no está previsto que los estatutos de los consorcios se homologuen o supervisen por autoridad alguna, no siendo en general obligatoria su inscripción en un registro.

El crecimiento del número de consorcios ha ido en paralelo al de las mancomunidades, principal figura asociativa entre municipios para la ejecución en común de obras y servicios de su competencia. La mancomunidad y demás entidades intermunicipales (agrupaciones, comarcas, áreas metropolitanas) están habilitadas para prestar servicios de todas clases, tanto de estricto ámbito local como otras complementarias. No hay diferencia entre las actividades que pueden prestarse por mancomunidades y por consorcios, habiéndose advertido en los consorcios puramente locales que, en la mayoría, participan entidades territoriales de nivel superior, posibilidad no permitida para el resto de las figuras asociativas, previstas exclusivamente para el ámbito municipal.

Las mancomunidades y las agrupaciones de municipios, por su parte, tienen regulado, a diferencia del consorcio, el marco aplicable en lo referente a la provisión de los puestos de Secretaría y de Intervención-Tesorería, determinando el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de 1986 que estos cargos han de ser ejercidos por funcionarios con habilitación de carácter estatal.

El consorcio es la figura que se sujeta a una menor definición y, por lo tanto, que ofrece una seguridad jurídica más débil en relación con cualquiera de las demás figuras asociativas previstas, tanto en lo que se refiere al contenido de los estatutos, a la no necesidad de informe alguno por parte de otras entidades de nivel territorial superior -como se exige para la constitución de mancomunidades- así como respecto de las garantías para que su gestión quede sujeta al Derecho administrativo. (Apartado 2.3)

- 7ª. Existen una diversidad de registros, bases de datos e inventarios de ámbito estatal y autonómico a los que se incorporan los consorcios locales.

En el Registro de Entidades Locales -mantenido por la Administración del Estado- están inscritas las entidades de esta naturaleza expresamente señaladas en el art. 3 de la Ley de Bases de Régimen Local, no previéndose expresamente a los consorcios. Únicamente, tras decisiones judiciales, se inició la inscripción de algunos consorcios en el Registro, aun cuando, a 20 de septiembre de 2013, figuran sólo 9. En todo caso, la inscripción de los consorcios en el Registro únicamente tiene carácter declarativo, no constitutivo ni validante de sus estatutos. (Apartado 2.4.1)

- 8ª. La Administración General del Estado, a través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, mantiene la Base de Datos General de Entidades Locales en la que, en lo concerniente a los consorcios, constan anotados todos aquéllos en los que tiene conocimiento participan entidades locales. Con ello se da cumplimiento a lo establecido en los artículos 2 y 27 del RD Ley 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria en su aplicación a las entidades locales. Esta Base de Datos tiene carácter público, es susceptible de actualización dinámica diaria y ofrece utilidad al permitir descargar la información disponible.

La referida Base de Datos resulta esencial para elaborar el censo de consorcios sujetos a rendición de cuentas, aun cuando no constituye propiamente un registro, sino más bien un instrumento de análisis cuya información no cuenta con absoluta certeza, por no estar debidamente depurada de consorcios disueltos o duplicidades, o no incluir correctamente todos los datos de partícipes, clasificación de actividades, etc. Sin embargo, permite conocer que, desde 1985, en que existían 61 consorcios, se ha pasado a los 1.029 inscritos a 20 de septiembre de 2013. Destaca el hecho de que en el trienio 2001-2003, coincidiendo con la promulgación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, que exigía a las entidades públicas una mayor disciplina para evitar déficit y mayor endeudamiento, figura en la Base de Datos General de las Entidades Locales que se constituyeron 305 consorcios nuevos, un tercio de los existentes hoy en día. Asimismo, se observa que, coincidiendo con el momento de la promulgación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se produce el mayor número de bajas.

La finalidad primordial de la información de la Base de Datos General de las Entidades Locales es de utilidad interna para el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a los efectos de mantener el Inventario de Entes del Sector Público Local y una base de datos de presupuestos y liquidaciones de entidades locales que provea de información para la verificación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria. (Apartado 2.4.2)

- 9ª. En la actualidad se están completando los inventarios de entes pertenecientes a los sectores estatal, autonómico y local, aunque existen duplicidades por estar incluidos consorcios en más de un inventario. A los efectos del control del equilibrio presupuestario y nivel de endeudamiento -exigible por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera- un consorcio solo debería estar incluido en un inventario, en función de los criterios de adscripción previstos en la Ley y, asimismo, debería estar clasificado o sectorizado de conformidad con las normas de Contabilidad Nacional. A 20 de septiembre de 2013, de los 555 consorcios inventariados en el sector local, únicamente estaban sectorizados 133, permaneciendo pendientes los restantes. (Apartado 2.4.3).
- 10ª. También las comunidades autónomas disponen de registros y bases de datos de entidades locales, siendo precisa la necesaria coordinación de éstos con el Registro de Entidades Locales.

Está prevista la obligatoriedad de inscripción de los consorcios locales en los registros de entidades locales de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Galicia, La Rioja, el País Vasco y la Comunidad Valenciana. Alguno de estos registros no son accesibles telemáticamente. A pesar de la referida obligatoriedad, algunos registros no son totalmente completos y contienen duplicidades o referencias a consorcios ya disueltos, produciéndose también en ellos incertidumbres sobre la naturaleza autonómica o local de los consorcios. (Apartado 2.4.4)

- 11ª. No se ha establecido un criterio unitario suficientemente determinante para evaluar si los consorcios deben ser considerados locales. A efectos de estabilidad presupuestaria se considera como criterio clasificatorio el de la Administración que ejerza el dominio en los órganos de gobierno o el que realice la mayor aportación financiera, pero las normas administrativas, con carácter general, guardan silencio al respecto. La Ley General Presupuestaria, por su parte, establece los criterios de aportación mayoritaria, financiación mayoritaria a la constitución del consorcio, y del órgano que ostenta el poder de decisión.

La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en relación con las entidades locales y, en particular, con los consorcios participados por éstas, reclama una clarificación y la adopción en la normativa básica en materia de administración local, para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos públicos. La adaptación de la normativa resulta imprescindible para procurar el control y seguimiento de la actividad económico-financiera para el cumplimiento de los referidos principios. (Apartado 2.5)

12ª. Comparando las distintas bases de datos, registros y censos disponibles, y una vez depuradas las duplicidades concurrentes y los consorcios que se sabían disueltos, se han identificado en el desarrollo de esta fiscalización, a 20 de septiembre de 2013, la existencia de 969 consorcios con participación de entidades locales. No obstante, de ellos, únicamente 498 tenían la condición de consorcios locales por prestar servicios municipales obligatorios. De los restantes 471 consorcios, 320 tenían por objeto la realización de actividades no expresamente locales con arreglo al artículo 26 de la Ley de Bases de Régimen Local, siendo la participación de las entidades locales de cooperación o colaboración con las Administraciones titulares de las competencias (vivienda, educación, cultura, promoción y desarrollo económico, turismo y medios de comunicación). El mayor número de consorcios con participación de entidades locales se constituyó en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Cataluña (el 61% de los analizados). (Apartado 2.5)

13ª. De los 498 consorcios puramente locales, sólo 223 aparecen constituidos por entidades locales para la prestación de servicios municipales obligatorios.

Existen 275 consorcios constituidos exclusivamente por entidades locales que tienen por objeto realizar actividades complementarias no expresamente obligatorias para los municipios sin el concurso de Administraciones de mayor nivel territorial con competencias en la materia (Apartado 2.5).

Por otra parte, 137 consorcios que se constituyeron para prestar servicios locales (art. 26 de la Ley de Bases de Régimen Local), no han podido clasificarse como puramente locales al prestar servicios que no son obligatorios para todos los municipios por razón de su población, o, porque, aun estando integradas por un número mayor de municipios frente a otras Administraciones, son éstos los que ejercen la influencia en las actuaciones administrativas o el ejercicio del dominio en los órganos de gobierno o en la financiación, no pudiendo subsistir dichos consorcios sin el necesario impulso, participación, coordinación y financiación de Administraciones de ámbito territorial superior. De hecho, algunos de estos consorcios están incluidos en los inventarios de entes del sector público autonómico. (Apartado 2.5)

14ª. Los consorcios, en la medida en que tengan la condición de entidad local, estarán sujetos a la regulación presupuestaria y contable prevista en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales. La incertidumbre surge respecto de aquéllos que no son estrictamente autonómicos o locales, respecto de los que habrá de estarse a lo que sus propios estatutos establezcan en relación con el régimen presupuestario y contable aplicable, dentro siempre del ordenamiento vigente sobre la materia.

De los 808 Consorcios que ofrecieron información en el marco de esta fiscalización resultó que 745 estaban sujetos a un régimen contable público -local, autonómico o estatal- y 63 a un régimen jurídico privado. (Apartado 2.6.1)

15ª. A diferencia de lo que ocurre en relación con los organismos autónomos dependientes, con las entidades públicas empresariales y con las sociedades de íntegra titularidad, la normativa contable no prevé que los presupuestos y las cuentas generales de otras entidades pertenecientes a la entidad local o sobre las que ejerce una posición de dominio en los órganos de gobierno o a las que aporta mayoritariamente la financiación necesaria

para su mantenimiento, como los consorcios, se incorporen en los presupuestos y cuentas generales de dicha entidad, lo que favorece la opacidad de su gestión. (Apartado 2.6.1)

16ª. Al no ser el consorcio una entidad local de carácter territorial, no financia sus actividades mediante impuestos o tributos específicos ni tiene participación en los tributos del Estado. Los recursos de los consorcios proceden, esencialmente, de tasas y precios públicos por los servicios que prestan -insuficientes para cubrir el coste efectivo- y de transferencias de los entes consorciados, lo que incide en que los posibles déficit financieros deban ser cubiertos con aportaciones extraordinarias de los entes consorciados a fin de mantener el exigible equilibrio presupuestario, salvo posibles operaciones especiales de endeudamiento. (Apartado 2.6.1)

17ª. La indeterminación de la legislación vigente y la imprecisión de los estatutos de los consorcios en cuanto a la integración de éstos en el sector público local abre vías, en mayor medida, a la falta de cumplimiento de sus obligaciones en materia presupuestaria y financiera. En concreto se aprecian incumplimientos en cuanto a la obligación de rendición de cuentas o su rendición en el plazo legalmente establecido, así como a la comunicación de datos para la actualización de la Base de Datos General de Entidades Locales.

La falta de determinación también da lugar a que consorcios constituidos para la realización de un evento concreto no se hayan disuelto una vez cumplido el objetivo para el que fueron creados y aún permanezcan activos en las bases de datos y censos. (Apartado 2.6.2)

18ª. La determinación de la naturaleza del consorcio y su consideración como entidad pública establece la obligación del mismo de rendir sus cuentas ante el Tribunal de Cuentas, con arreglo a su respectivo régimen de contabilidad, conforme al art. 34.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, quedando sujeto, cuando sea local, a la legislación de dicho sector en materia de rendición de cuentas (artículo 212.5 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales). (Apartado 2.6.2)

En general, los consorcios rinden cuentas en un bajo porcentaje. Hasta el 20 de septiembre de 2013, habían rendido las cuentas de 2011 un total de 260 consorcios. Si bien estas cuentas fueron rendidas en cuanto entidades locales (el 30%), algunos de los consorcios cuentadantes, por razón de su objeto y los sujetos partícipes, eran autonómicos. La ausencia de un marco jurídico adecuado no favorece el cumplimiento de la obligación de rendición de cuentas por parte de los consorcios. La falta de un registro oficial completo no facilita el conocimiento y seguimiento de los consorcios por el Tribunal de Cuentas y los OCEX, dificultando la posibilidad de requerirles el cumplimiento de sus obligaciones. (Apartado 2.6.2)

19ª. De los 260 consorcios que han rendido cuentas, 148 gestionaron menos de un millón de € en 2011. Los dos consorcios con mayor gasto en dicho ejercicio tenían por objeto la gestión de sendos hospitales, por lo que no deberían considerarse locales.

Se ha observado en 2010 una disminución de los ingresos por aportaciones de los partícipes a los consorcios, compensada por un aumento de los ingresos por tasas y precios públicos. Por el lado de los gastos, se ha detectado que los de personal se han mantenido

estables, aumentándose los gastos corrientes de bienes y servicios y reduciéndose, en mayor proporción, las inversiones. (Apartado 2.6.3)

- 20ª. Los consorcios que han rendido cuentas al Tribunal de Cuentas a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas, no presentaron un excesivo endeudamiento financiero. Sin embargo, no es posible deducir por ello que los mismos se encontrasen en una situación de equilibrio presupuestario efectivo, pues si mayoritariamente reflejaron saldos positivos de remanente de tesorería para gastos generales, al menos el 10% ha reconocido contablemente que mantenían obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto y diversos consorcios tenían contabilizadas deudas ordinarias muy elevadas en relación con los recursos gestionados en 2011. Algunos consorcios han reflejado mantener saldos pendientes de cobro elevados, incluso con antigüedad superior a 12 meses, sin que se hayan considerado –siquiera en parte- de difícil cobro y dotado provisiones para cubrir posibles insolvencias. Ante estas posibles dificultades para poder atender los compromisos de pago en plazo, el Real Decreto Ley 8/2013 de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros, incluyó en su ámbito subjetivo a los consorcios participados exclusivamente por entidades locales, facilitándoles el acceso a un endeudamiento especial si se acogían a las condiciones del Fondo de Pago a Proveedores. (Apartado 2.6.3)
- 21ª. Respecto de los consorcios constituidos para gestionar obras públicas con financiación de otras Administraciones o endeudamiento, -especialmente cuando la ejecución de los proyectos supera un ejercicio económico-, se producen desviaciones en los indicadores de su gestión que podrían interpretarse como situaciones de especial dificultad financiera o incumplimientos de legalidad conforme al régimen jurídico de las entidades locales -tales como la limitación del volumen máximo de endeudamiento, la existencia de remanentes de tesorería negativos, saldos excesivos de acreedores o situaciones de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria-. Sin embargo, esta situación es consecuencia de los distintos criterios contables aplicables para contabilizar presupuestariamente los gastos (en el momento en que se realizan) y los ingresos (normalmente en un momento posterior tras aportar la justificación documental correspondiente y la aceptación por las entidades otorgantes de los fondos). (Apartado 2.6.3)

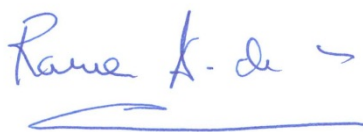
4. RECOMENDACIONES

- 1ª. Revisar las disposiciones legales, con objeto de ofrecer una regulación completa, específica y homogénea de la figura del consorcio y de las previsiones básicas que hayan de contener sus estatutos.
- 2ª. Establecer la inscripción de los consorcios locales en un registro oficial público como requisito para su funcionamiento y operatividad, de modo que se dé mayor transparencia a su existencia y al régimen jurídico al que queden sujetos, debiendo quedar incorporada en el registro copia de sus estatutos al objeto de que puedan ser, en su caso, consultados.

- 3ª. Unificar en un registro o base de datos un inventario de todos los consorcios locales de modo que constituya un censo global e integral de los mismos, facilitándose así su seguimiento. Dicho registro habrá de ser permanentemente actualizado, garantizándose así la integridad y certeza de su contenido.
- 4ª. Promover las reformas legales oportunas para que la rendición de cuentas sea considerada como requisito necesario para el acceso por los consorcios a los procedimientos de concesión de ayudas y subvenciones públicas.

Madrid, 23 de diciembre de 2013

EL PRESIDENTE



Ramón Álvarez de Miranda García

ANEXOS

ÍNDICE DE ANEXOS

- 1 Análisis de estatutos de consorcios**
- 2 Información económica de consorcios con presupuesto mayor de 3.000.000 € que han rendido cuentas en el ejercicio 2011 a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de Entidades Locales**

FISCALIZACIÓN DE CONSORCIOS DE ÁMBITO LOCAL

ANÁLISIS DE ESTATUTOS

Denominación consorcio	Objeto social		Duración	Entidades locales asociadas			Participación entidades no locales			Aportaciones		Oº Ad.		Función		Régimen contable
	Grupo CNAE	Serv. enumerados (arts. 26 y 28 LBRL)		A	DP/CI	M/C	E	CA	Priv	Fondo	Comp sost fa	Cg	Up	Secretario	Interventor	
Agencia Local de la Energía y el Cambio Climático de Murcia	E	>50	Indefinida	x				x	x	No	No		x	Funcionario	Funcionario	Público
C. Actividades Logísticas, Empres., Tec., Amb., Serv. Bahía de Cádiz (ALETAS)	M	Otros	Indefinida				x	x		No	No		x	Si (s/e)	No	Público
C. Agencia Calidad del Sistema Universitario de Castilla y León	P	Compl	Indefinida					x		No	No		x	E. cscdª	Si (s/e)	Público
C. Aguas de Los Huetos	E	T	Indefinida			x				No	No			Si (s/e)	No	No
C. Almazora Levante-Vélez, prest. ss de recogida y trat. resid sól. Urb. y agr.	E	T	Indefinida	x	x					No	Si	x		Si (s/e)	Si (s/e)	Público
C. Bienestar Social de la Garrotxa	Q	>20	Indefinida	x		x				Si	No	x	x	No	No	Público
C. Bienestar Social del Ripollès	Q	>20	Indefinida	x		x				No	No		x	E. cscdª	E. cscdª	Público
C. Besós	F y L	Otros	Temporal	x						No	No		x	E. cscdª	E. cscdª	Público
C. Cartagena Puerto Culturas	S	Compl	Indefinida	x		x	x	x	x	No	No	x		Si (s/e)	Funcionario	Público
C. Casa Asia	J, P y R	Compl	Indefinida	x			x	x		No	No	x	x	Si (s/e)	No	Público
C. Centre de Terminologia (TERMCAT)	P	Compl	Indefinida					x	x	No	Si		x	Director	E. cscdª	Público
C. Ciudad Momumental, Hist.-Ar. y Arq. Mérida	S	Compl	Indefinida	x	x		x	x		No	No	x	x	E. cscdª	No	Privado
C. Conm. IV Cent Public. "El Ingenioso Hidalgo D. Quijote de la Mancha"	S	Compl	F. fija				x	x	x	No	No	x		Funcionario	No	No
C. Conmemoración II Centenario de la Constitución 1812	S	Compl	F. fija	x	x		x	x		No	No	x	x	E. cscdª	Habilitado	Público
C. Construc. y Financ. Palacio de Deportes en Cartagena	F	>20	Temporal	x				x		No	Si	x		E. cscdª	E. cscdª	Público
C. Corp. Salut del Maresme i la Selva	Q	Compl	Indefinida	x				x	x	No	No		x	Si (s/e)	No	Público
C. Ctro. Andaluz Form. Medioambiental Desar. Sostenible	P	Compl	Indefinida			x		x		No	Si		x	E. cscdª	No	Público
C. Ctro. Investigación de Economía Internacional	S	Otros	Indefinida					x		No	No		x	No	No	No
C. Ctro. Investigación Ecológica y Aplicaciones Forestales (CREAF)	M	Otros	Indefinida				x	x		No	No	x	x	Si (s/e)	No	No
C. Ctro. Supercomputación de Cataluña (CESCA)	J y M	Otros	Indefinida				x	x	x	No	No		x	E. cscdª	No	Público
C. d'Atenció a persones amb malalties neurol q cursen amb discap	Q	>20	Indefinida	x		x			x	No	No		x	Si (s/e)	No	Público
C. de Guadalteba	Varios	Varios	Indefinida	x	x					No	No	x	x	Habilitado	E. cscdª	Público
C. de la Música, la Dansa i L'Art a Sóller	R	Compl	Indefinida	x					x	No	No		x	E. cscdª	E. cscdª	Público
C. del Montsec	S	Otros	Indefinida	x	x	x		x	x	No	No		x	Gerente	E. cscdª	Público
C. del Primer Milenio de la Fundación del Reino de Granada	S	Compl	F. fija	x	x		x	x		No	Si		x	Funcionario	Habilitado	Público
C. Deportivo y Serv. Zona Noroeste de Madrid	S	>20	Indefinida	x						No	No		x	Si (s/e)	No	No
C. Eivissa Mirall	F	Otros	Indefinida	x				x		No	Si		x	E. cscdª	E. cscdª	Público
C. Els Colls i Miralpeix - Costa del Garraf	E	>50	Indefinida	x		x		x		No	No		x	Si (s/e)	Si (s/e)	Público
C. Esc. d'hoteleria de les Illes Balears	I y P	Compl	Indefinida					x		No	No		x	Si (s/e)	No	Público
C. Esc. Universitaria de Relaciones Laborales de Zamora	M y P	Compl	Temporal (*)	x	x				x	No	Si	x	x	Funcionario	Secretario	Público
C. Estudis, Mediació i Conciliació a l'Administració Local- CEMICAL	S	Otros	Indefinida		x				x	No	No		x	E. cscdª	E. cscdª	Público
C. Gest. Ctro. Exp. y Actividades Artesanales Comunidad Valenciana	R	Compl	Temporal	x				x		No	No		x	No	No	No
C. Gest. Residuos Sólidos Reg. de Murcia (COGERMU)	E	T	Indefinida	x				x		No	Si		x	No	No	Público
C. Guadalquivir Río de historia	S	Compl	Temporal		x		x		x	No	Si			Funcionario	Habilitado	Público
C. Habitatge de Barcelona	L	Compl	Indefinida	x				x		No	No		x	Si (s/e)	E. cscdª	Público
C. Inst. Estudios Territoriales	S	Otros	Indefinida					x		No	No		x	No	No	Público
C. Inst. Europeo del Mediterráneo	S	Otros	Indefinida	x			x	x		No	Si		x	No	No	Privado
C. Inst. Universitario de Estudios Europeos	M	Otros	Indefinida					x		No	No		x	No	No	No
C. La Manga	S	Otros	Indefinida	x					x	Si	No		x	Vocal	Funcionario	Público
C. CSIC-IRTA-UAB-UB, Centro de Investigación en Agrigenómica (CRAG)	M	Otros	Indefinida				x	x		No	No		x	Director	No	Público
C. Memorial dels Espais de la Batalla de l'Ebre (COMEBRE)	S	Compl	Temporal (*)	x		x		x		No	No	x	x	E. cscdª	E. cscdª	Público
C. Mirall Calvià	F y S	Otros	Indefinida	x				x		No	Si		x	Si (s/e)	Si (s/e)	No
C. Mirall Santa Eulalia del Río	F y S	Otros	Indefinida	x				x		No	Si		x	Funcionario	No	No
C. Museu Nacional d'Art de Catalunya	R	Compl	Indefinida	x			x	x		No	Si		x	Si (s/e)	E. cscdª	Privado
C. para la gest. del Museo etnográfico de Grandas de Salime	S	Compl	Indefinida	x				x	x	No	Si		x	Si (s/e)	No	No

FISCALIZACIÓN DE CONSORCIOS DE ÁMBITO LOCAL

ANÁLISIS DE ESTATUTOS

Denominación consorcio	Objeto social		Duración	Entidades locales asociadas			Participación entidades no locales			Aportaciones		Oº Ad.		Función		Régimen contable
	Grupo CNAE	Serv. enumerados (arts. 26 y 28 LBRL)		A	DP/CI	M/C	E	CA	Priv	Fondo	Comp sost fa	Cg	Up	Secretario	Interventor	
C. Parc l'Espai Interès Natural de Gallecs	E	>50	Indefinida	x				x		No	Si	x	x	E. cscdª	No	Público
C. Pco. Servs. Sociales Ms. Intermedios de la prov de Córdoba (MUNINSUR)	Q	>20	Indefinida	x						Si	Si		x	E. cscdª	E. cscdª	Público
C. Pla Mirall Sant Llorenç des Cardassar	F y S	Otros	Indefinida	x				x		No	Si			Si (s/e)	No	No
C. Plan D-Marratxí	F	>20	Indefinida	x				x		No	No		x	E. cscdª	E. cscdª	Público
C. Portal de la Costa Brava Illa de Blanes	F	Otros	Indefinida	x	x	x		x		No	No		x	E. cscdª	E. cscdª	Público
C. Prev. Ext. Incen. y Salv. de la Isla de Lanzarote	S	>20	Indefinida	x	x			x		No	Si	x	x	Funcionario	Funcionario	Público
C. Promoció del municipis del Moianès	S	Otros	Indefinida	x	x	x			x	No	No	x	x	Si (s/e)	Si (s/e)	Público
C. Promoción, Desarrollo y Gestión de la Ciudad del Medio Ambiente	E	>50	Indefinida	x	x			x		No	No	x	x	Si (s/e)	Si (s/e)	Público
C. Protecció i Gestió del Massís d'Ardenya-Cadiretes	E	>50	Indefinida	x	x			x		Si	Si		x	Funcionario	Secretario	No
C. Prov. Gest. Residuos Sólidos Urb. Málaga	E	T	Indefinida	x	x					Si	Si	x	x	Si (s/e)	No	Público
C. Proyecto Almirante	F	Otros	Temporal	x	x				x	No	No		x	Funcionario	Funcionario	Público
C. Recuperación Econ. y de la Actividad de la Marina Alta (CREAMA)	S	Otros	Indefinida	x	x		x			No	Si	x	x	Si (s/e)	Si (s/e)	No
C. Recursos Sociosanitarios i Assistencials de les Illes Balears	F y Q	Compl	Indefinida		x			x		No	No		x	Gerente	E. cscdª	Público
C. Serv. Trat. Rd. Sólidos Urb. Prov. Granada	E	T	Indefinida	x	x					No	Si	x	x	Si (s/e)	Si	Público
C. Solidaridad Prov. de Granada	Q y U	>20	Indefinida	x	x					No	Si	x	x	Si (s/e)	Secretario	Público
C. Solsonès i Cardona per al Medi Ambient	E	>50	Indefinida	x		x				No	No		x	E. cscdª	Secretario	Público
C. Turismo Ribeira Sacra	S	Otros	Indefinida	x						No	Si		x	Habilitado	Habilitado	Público
C. Unidad Terrít. Emp. y Desar. Local y Tecn. Albondón y Otros	S	Otros	Indefinida	x				x		No	Si		x	E. cscdª	No	Público
C. Unidad Terrít. Emp. y Desar. Local y Tecn. Marquesado Granada	S	Otros	Indefinida			x		x		No	Si		x	E. cscdª	No	Público
C. Valencia 2007	S	Otros	Temporal	x			x	x		No	Si		x	Si (s/e)	No	Privado
C. Transporte Metropolitano Área de Córdoba	S	>50	Indefinida	x	x			x		No	No		x	Si (s/e)	Si (s/e)	Público

GRUPOS DE ACTIVIDAD SEGÚN LA CNAE:

Grupo A: Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca
 Grupo B: Industrias extractivas
 Grupo C: Industria manufacturera
 Grupo D: Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado
 Grupo E: Suministro de agua, act de saneamiento, gest de residuos y descontaminación
 Grupo F: Construcción
 Grupo G: Comercio al por mayor y por menor; rep de vehículos de motor y motocicletas
 Grupo H: Transporte y almacenamiento
 Grupo I: Hostelería
 Grupo J: Información y comunicaciones
 Grupo K: Actividades financieras y de seguros
 Grupo L: Actividades inmobiliarias
 Grupo M: Actividades profesionales, científicas y técnicas
 Grupo N: Actividades administrativas y servicios auxiliares
 Grupo O: Administración Pública y defensa; Seguridad Social obligatoria
 Grupo P: Educación
 Grupo Q: Actividades sanitarias y de servicios sociales
 Grupo R: Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento
 Grupo S: Otros servicios
 Grupo T: Act de los hogares como empleadores de personal doméstico; act de los hogares como productores de bs y ss uso propio
 Grupo U: Actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales

Servicios mínimos obligatorios enumerados en el art. 26 LBRL

T: De prestación obligatoria en todos los municipios
 >5: Idem con población superior a 5.000 habitantes
 >20: Idem con población superior a 20.000 habitantes
 >50: Idem con población superior a 50.000 habitantes

Actividades enumeradas en art. 28 LBRL

Compl: Actividades complementarias propias de otras AA.PP
 Actividades no expresamente enumeradas en el art. 28 LBRL
 Otros

F.Fija: Fecha fija

(*) Prorrogable automáticamente por el mismo periodo inicial

A. Ayuntamiento

DP/CI: Diputación/Cabido Insular

M/C: Mancomunidad/Comarca

E: Estado

CA: Comunidad Autónoma

Priv: Entidades privadas

Comp sost fª: Compromiso sostenibilidad financiera

Oº Ad: Organismo de administración

Cg: Colegiado

Up: Unipersonal

E. cscdª: Sº o Interventor de cualquiera de las entidades consorciadas

Si (s/e): No especifica quién debe ejercer el cargo

FISCALIZACIÓN DE CONSORCIOS DE ÁMBITO LOCAL

INFORMACION ECONOMICA

CONSORCIOS CON PRESUPUESTO MAYOR DE 3.000.000 € QUE HAN RENDIDO CUENTAS EN EL EJERCICIO 2011

En miles de €

NOMBRE	PROVINCIA	DERECHOS RECONOCIDOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	ENDEUD.	REMANENTE Tº G. GRLES		CUENTA RENDIDA 2010
					POSITIVO	NEGATIVO	
Escuela del Mármol de Fines	Almería	1.075,0	1.869,9	0,0	933,9		X
Servicio Prevención Extinción Incendios Poniente Almeriense	Almería	3.954,9	3.365,4	0,0	4.913,8		X
Transporte Metropolitano	Almería	5.322,4	4.951,1	0,0	1.269,6		X
Metropolitano Transportes La Bahía de Cádiz	Cádiz	9.062,0	9.405,7	0,0	5.793,0		X
Orquesta de Cordoba	Córdoba	3.030,0	3.058,5	0,0		-118,8	X
Provincial de Desarrollo Económico	Córdoba	3.490,6	3.148,1	0,0	1.162,8		X
Transporte Metropolitano del Área de Granada	Granada	15.093,1	13.447,6	0,0	9.509,1		X
Serv. Trat. Rd. Sólidos Urb. Prov. Granada	Granada	10.773,1	10.450,9	0,0	1.710,0		X
Orquesta Ciudad de Málaga	Málaga	2.703,1	5.514,7	0,0	1.727,2		X
Transporte del Area de Málaga	Málaga	8.081,7	8.381,3	0,0	2.982,9		X
Mejora de la Hacienda Local	Sevilla	25.105,8	25.154,1	15.105,7	3.593,5		X
Teatro Real Maestranza y Salas del Arenal de Sevilla	Sevilla	7.166,2	7.133,0	318,6	1.734,9		X
Transportes Área Sevilla	Sevilla	26.069,1	27.356,8	0,0	2.415,1		X
Agrupación nº 1 de Huesca	Huesca	4.222,4	3.794,3	2.087,0	203,3		X
Abastecimiento de Agua a Lanzarote	Las Palmas	10.560,7	10.513,0	1.657,5	126,5		X
Abastecimiento de Aguas a Fuerteventura	Las Palmas	11.168,8	12.079,1	3.400,2		-4.454,7	X
Autoridad Única del Transporte Gran Canaria	Las Palmas	36.368,2	47.792,9	0,0	876,6		X
Emergencias de Gran Canaria	Las Palmas	14.484,6	14.978,4	0,0	4.259,8		X
Viviendas de Gran Canaria	Las Palmas	3.062,3	3.201,4	1.937,9	4.073,0		X
Prevención, Extinción Incendios y Salvamento Isla de Tenerife	S Cruz Tenerife	16.937,7	16.249,8	0,0	4.026,4		X
Tributos de la Isla de Tenerife	S Cruz Tenerife	8.409,8	8.719,3	0,0	2.152,1		X
Tratamiento de Residuos Sólidos de la Provincia de Burgos	Burgos	5.925,0	7.397,3	0,0		-782,3	X
Prov. Gestión Residuos Sólidos Urbanos de la Provincia de León	León	19.243,7	14.094,2	0,0	24.325,4		X
Gestión Integral de Residuos Sólidos	Salamanca	4.761,6	4.548,6	0,0	5.252,7		X
Provincial Para la Gestión Medioambiental	Segovia	2.834,4	2.163,4	770,8	2.169,9		X
Prov. Regulador Gestion Residuos Solidos Urbanos Prov. Zamora	Zamora	4.039,2	3.765,8	0,0	1.615,6		X
Circuito Permanente de Velocidad	Albacete	2.764,5	3.330,7	0,1		-458,1	X
Servicio Contra Incendios y Salvamento Provincia de Ciudad Real	Ciudad Real	16.441,6	15.708,0	1.073,0	1.630,6		X
Tratamiento Residuos Sólidos de Ciudad Real	Ciudad Real	17.213,8	17.188,7	0,0	1.977,8		X
Construcción y/o Gestión Instalaciones Deportivas Prov. Cuenca	Cuenca	9.080,1	5.991,3	6.333,7	5.453,2		X
Medio Ambiente Gestion Residuos Sólidos Urbanos Prov. Cuenca	Cuenca	3.230,3	3.310,8	0,0	1.427,6		X
Prestacion Sº Extinción Incendios Proteccion Civil y Emergencia	Cuenca	4.301,2	3.906,8	400,0	898,6		X
Sº Prev. Extinción Incendios, Prot. Civil y Salvamento Guadalajara	Guadalajara	5.236,6	5.274,8	526,0	741,1		X
Prov. Extinción Incendios y Salvamentos Prov. Toledo (CPEIS)	Toledo	8.674,2	8.834,9	1.433,2		-487,2	X
Servicios Públicos Medioambientales de la Provincia de Toledo	Toledo	36.029,5	36.848,0	3.886,0		-358,3	X
Bages per a la Gestió de Residus	Barcelona	7.499,2	8.726,4	0,0	5.190,0		X
Barri de la Mina	Barcelona	12.305,8	7.005,3	40.458,5	5.556,5		X
Besós	Barcelona	10.830,1	11.251,7	0,0	663,7		NO
Comunicació Local	Barcelona	10.601,1	10.588,2	0,0	257,3		X
Biblioteques de Barcelona	Barcelona	18.154,7	17.908,6	0,0	1.912,9		X
Turisme de Barcelona	Barcelona	41.865,7	41.088,4	0,0		-5.161,6	X
Drassanes de Barcelona	Barcelona	11.894,0	11.749,7	718,6		-94,8	X
Parc de Collserola	Barcelona	5.840,0	6.651,6	0,0	120,5		X
Gestió de Residus del Vallès Oriental	Barcelona	17.756,6	18.709,2	5.119,9	5.186,4		NO
Gestió de Residus Urbans d'Osona	Barcelona	4.068,1	4.106,8	0,0	741,9		X
Acció Social de la Garrotxa	Girona	7.299,4	7.324,5	150,4	22,5		X
Costa Brava	Girona	32.311,2	31.120,0	0,0	26.123,1		X
Centre Tecnològic Forestal de Catalunya	LLeida	6.836,5	7.321,8	7.094,9	11,0		X
Gestió dels Residus Municipals del Baix Camp	Tarragona	1.132,8	4.685,9	0,0	3.166,6		NO
Abastecimiento de Agua y Saneamiento de La Marina Baja	Alicante/Alacant	3.876,3	7.081,6	0,0	6.748,1		X
Provincial de Extinción de Incendios y Salvamento de Alicante	Alicante/Alacant	42.314,3	40.536,7	0,0	964,0		X
Residuos de la Zona XV	Alicante/Alacant	374,7	222,9	0,0	331,7		X
Residuos Sólidos del Baix Vinalopo	Alicante/Alacant	4.652,2	4.207,6	0,0	878,9		X
Hospitalario Provincial de Castellón	Castellón/Castelló	61.048,7	68.356,6	2.000,0	3.046,2		X
Plan Zonal Residuos Zonas III-VIII	Castellón/Castelló	8.178,7	6.057,6	0,0	2.163,3		X
Provincial de Bomberos de Castellón	Castellón/Castelló	15.181,6	14.764,1	0,0	1.949,3		X
Residuos Zona I	Castellón/Castelló	185,7	152,7	0,0	532,5		X
Hospital General Universitario Valencia	Valencia	212.136,3	207.800,4	0,0		-120.998,7	X
Museus de la Comunitat Valenciana	Valencia	3.408,8	4.622,5	333,3		-741,3	X
Palacio de Congresos de Valencia	Valencia	4.349,6	4.384,8	3.622,9	105,8		X
Plan Zonal Residuos Zonas X, XI y XII, Área de Gestión 1	Valencia	13.436,0	12.460,8	0,0	1.594,9		X
Sº Prev. y Extinción de Incendios y Salvamento Prov. Valencia	Valencia	46.861,2	42.934,2	9.700,1	14.454,4		X
Gestión de Servicios Medioambientales en la Provincia de Badajoz	Badajoz	9.245,6	8.404,2	0,0	5.083,9		X
Provincial de Extinción de Incendios	Badajoz	13.979,0	13.593,1	0,0	2.476,2		X
Sº Prev. y Extinción de Incendios y Salvamento Prov. Cáceres	Cáceres	4.392,7	4.151,3	1.882,5	3.707,6		X
As Mariñas	A Coruña	13.632,2	11.970,2	0,0	5.269,0		X
Ciudad de Santiago	A Coruña	15.181,9	20.037,8	0,0	4.291,1		X
Promocion de la Música	A Coruña	10.010,3	10.025,7	0,0	2.415,0		X
Contra Incendios e Salvamento Provincial da Coruña	A Coruña	9.033,4	8.990,9	0,0	2.355,3		X
Casco Vello de Vigo	Pontevedra	8.125,4	1.796,1	0,0	421,3		X
Residus Urbans I Energia de Menorca	Illes Balears	4.972,1	4.939,4	3.253,1	1.808,4		X
Aguas y Residuos de La Rioja	La Rioja	31.404,8	28.559,2	3.571,7	39.606,6		X
Incendios, Salvamento y Protección Civil	La Rioja	4.792,2	4.401,9	0,0	1.017,5		X
Abastecimiento de Agua y Saneamiento Principado de Asturias	Asturias	30.698,1	30.623,6	0,0	33.249,3		X
Desarrollo Rural de Oriente de Asturias	Asturias	2.000,1	2.015,6	1.129,0	7,1		X
Gestión para la gestión de residuos sólidos en Asturias	Asturias	12.789,0	7.605,6	0,0	73.323,9		X
Extinción Incendios y Salvamento Región de Murcia	Murcia	26.241,0	24.128,2	2.785,9	2.411,4		X