El nuevo régimen de los consorcios: la controvertida obligación de adscripción*

Alfredo Galán Galán
Profesor de Derecho Administrativo
Universidad de Barcelona

RESUMEN

El principal cambio introducido con las reformas legales del régimen jurídico de los consorcios administrativos es la imposición de la obligación de que estén adscritos a una Administración. El presente trabajo tiene como objeto el análisis en profundidad de esta novedad: como incide esta obligación sobre la naturaleza del consorcio, el carácter obligatorio de la adscripción, los consorcios obligados a adscribirse, la Administración de adscripción, los criterios de adscripción, las coordenadas temporales de la adscripción así como la posibilidad de cambio de adscripción. Especial atención se presta, finalmente, a las consecuencias derivadas de la adscripción y su vinculación con la determinación del régimen jurídico aplicable al consorcio.

Palabras clave: consorcios, gobiernos locales, reforma local, adscripción.

ABSTRACT

The main change introduced by the local government reform in Spain concerning the legal regulation of municipal consortiums is the obligation of affiliation to a specific public authority. This paper aims to analyze the effects of this new legal mandate: how this obligation impacts on the legal nature of municipal consortiums, what is the scope of this

* Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación DER2012-39216-C02-01, cuyo investigador principal es Alfredo Galán Galán.

Abreviaturas utilizadas: ALRJSP: Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público; Art.: artículo; DA: disposición adicional; DF: disposición final; DT: disposición transitoria; LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local; LRJPAC: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; LRSAL: Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local; LRSP: Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras Medidas de Reforma Administrativa.

Anuario de Derecho Municipal 2014
Madrid, 2015. ISSN: 1888-7392. N.º 8: 85-104

ANUA-DER-MUNI.indb 85 29/05/15 11:27

mandate, for which consortiums is such an affiliation of a compulsory nature, what kind of public authority should they be affiliated to, what are the criteria for the affiliation, how long should this affiliation last, and whether or not the affiliation can be changed and under which circumstances. Finally, special attention will be paid to the legal consequences of the affiliation and the legal regulations that should be applied to municipal consortiums because of this affiliation.

Keywords: consortium of municipalities, local governments, local government reform, affiliation.

SUMARIO: I. LA NUEVA REGULACIÓN LEGAL DE LOS CONSORCIOS.—II. LA ADSCRIPCIÓN COMO NOVEDAD Y SU INCIDENCIA SOBRE LA NATURALEZA DEL CONSORCIO.—III. CARÁCTER OBLIGATORIO DE LA ADSCRIPCIÓN.—IV. CONSORCIOS OBLIGADOS A ADSCRIBIRSE: 1. Regla general: extensión de la obligación de adscripción a todos los consorcios. 2. Excepción: consorcios exceptuados de la obligación de adscripción.—V. ADMINISTRACIÓN DE ADSCRIPCIÓN.—VI. CRITERIOS DE ADSCRIPCIÓN.—VII. FORMA DE LA ADSCRIPCIÓN: DETERMINACIÓN EN LOS ESTATUTOS.—VIII. COORDENADAS TEMPORALES DE LA ADSCRIPCIÓN.—IX. POSIBILIDAD DE CAMBIO DE ADSCRIPCIÓN.—X. CONSECUENCIA DE LA ADSCRIPCIÓN: DETERMINACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE AL CONSORCIO: 1. Efectos jurídicos concretos determinados expresamente por la ley. 2. Dudoso tipo de vinculación entre adscripción y régimen jurídico aplicable al consorcio: 2.1. Averiguación del grado de determinación por la adscripción del régimen jurídico aplicable al consorcio. 2.2. Averiguación del significado y alcance de la remisión al régimen jurídico de la Administración de adscripción. 3. Regímenes jurídicos especiales.—XI. BIBLIOGRAFÍA.

I. LA NUEVA REGULACIÓN LEGAL DE LOS CONSORCIOS

En un contexto general de constantes cambios en la normativa con incidencia sobre las Administraciones públicas y, particularmente, sobre los gobiernos locales, el régimen jurídico de los consorcios se está viendo afectado por oleadas sucesivas de reformas legales [1]:

1) Reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL). Introduce una nueva regulación de los consorcios por una doble vía:

a) Mediante la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL). Las novedades aquí introducidas, que son varias y se encuentran recogidas a lo largo del texto legal, resultan de aplicación a los consorcios locales.

[1] Una de las primeras y más críticas aproximaciones a la finalidad perseguida por las reformas locales y sobre su impacto en los consorcios se lo debemos a R. Jiménez Asensio, «¿"Réquiem" por los consorcios? Notas sobre el nuevo régimen jurídico de los consorcios tras la LERSAL», publicado en el blog *www.estudiconsultoria.com*.

b) Mediante la modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC). Las novedades aquí introducidas, concretadas en la imposición de la obligación de adscripción del consorcio en la nueva DA 10.ª LRJPAC, resultan de aplicación a todos los consorcios.

2) Reforma operada por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras Medidas de Reforma Administrativa (en adelante, LRSP). Introduce una nueva regulación de los consorcios a través de las siguientes vías:

a) Nueva regulación sobre el derecho de separación, disolución, liquidación y extinción de los consorcios (capítulo II, sección 2.ª, arts. 12 a 15 LRSP)[2].

b) Disposición específica para los consorcios en los que participa la Administración General del Estado o cualquiera de sus entidades u organismos vinculados o dependientes: no estarán obligados a realizar las aportaciones al consorcio si alguno de los demás miembros no ha realizado totalmente sus aportaciones de los ejercicios anteriores (DA 6.ª LRSP).

c) Modificación de la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre Habilitación de Nuevas Formas de Gestión del Sistema Nacional de Salud: adición de una DA única que contiene un régimen jurídico especial para los consorcios sanitarios (DF 10.ª LRSP).

d) Modificación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones: se modifica su art. 20.4 con la indicación expresa de que los consorcios estarán obligados a suministrar información sobre las subvenciones concedidas a la Base de Datos Nacional de Subvenciones (art. 30 LRSP).

3) Anuncio de aprobación de una futura Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. En el Preámbulo de la LRSP ya se anuncia que en un futuro próximo deberá aprobarse una nueva ley reguladora del régimen jurídico de las Administraciones públicas, que contendrá la «regulación integral» de los consorcios, incluidos los aspectos relativos a la separación, liquidación, disolución y extinción. Por tanto, se anuncia también que esta nueva ley derogará la regulación introducida tanto por la LRSAL como por la LRSP[3].

El estudio de todos los cambios del régimen jurídico de los consorcios desborda los límites de un trabajo como el que aquí se pretende. Por ello, vamos a limitar su objeto al análisis de la novedad quizá más llamativa: la obligación de adscripción del consorcio.

---

[2] Sobre esta cuestión, antes de la reforma, destaca el trabajo de J. L. Martínez-Alonso Camps, «Procesos de extinción, separación y reestructuración de las personificaciones instrumentales locales en un contexto de crisis económica. Especial referencia al caso de Cataluña», en *Anuario del Gobierno Local 2011*, 2012, pp. 201-274.

[3] Ya se ha hecho público un Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, ALRJSP), que dedica el capítulo V de su título II (arts. 93 a 102) a la regulación de los consorcios.

II. LA ADSCRIPCIÓN COMO NOVEDAD Y SU INCIDENCIA SOBRE LA NATURALEZA DEL CONSORCIO

La DF 1.ª LRSAL modifica la LRJPAC para incluir una nueva DA 20.ª con la rúbrica «Régimen jurídico de los consorcios». En ella, se establece como novedad en nuestro ordenamiento jurídico la obligación de adscripción de los consorcios a una Administración pública.

No entraremos aquí en la vieja polémica acerca de la naturaleza jurídica de los consorcios. Pero sí dejamos apuntado que sobre esta cuestión tiene incidencia precisamente la novedad legislativa de su adscripción. Porque, en nuestra opinión, la noción misma de adscripción casa mal con la esencia asociativa del consorcio: parece responder mejor a una idea de relación vertical (con la Administración concreta con la que se vincula por imperativo legal) que no a otra de carácter horizontal (propia de sujetos que deciden asociarse sobre la base de la voluntariedad). En cualquier caso, la adscripción viene a reforzar no tanto el carácter instrumental del consorcio, que siempre lo ha tenido, sino más bien su carácter dependiente. Por ello, podría entenderse que este cambio normativo no afecta tanto a su consideración como ente instrumental, sino como ente dependiente de otra entidad pública matriz, acercándolo a formas institucionales ya existentes como el organismo autónomo[4].

III. CARÁCTER OBLIGATORIO DE LA ADSCRIPCIÓN

La adscripción tiene carácter obligatorio: que el consorcio esté adscrito a una Administración pública es una obligación impuesta por la ley, en concreto, por la DA 20.ª LRPRAC. Así se deduce de los términos imperativos con los que se regula la adscripción en dicha disposición adicional[5].

En consecuencia, el hecho de la adscripción no se deja a la libre voluntad del consorcio ni de los miembros que lo integren. En este sentido, por ejemplo, no es posible

---

[4] Con cita de copiosa bibliografía sobre la controversia acerca de la naturaleza del consorcio, puede consultarse F. Toscano Gil, «La definición del consorcio local como entidad local en la legislación autonómica», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 27, octubre de 2011; y del mismo autor, tras la reforma local, «El consorcio administrativo en la encrucijada», de próxima publicación en *REALA.* Asimismo, son de interés las reflexiones al respecto contenidas en J. Rocamora Manteca, «Los consorcios como fórmula jurídica eficiente en la gestión de servicios e inversiones públicas locales», en M.ª J. Portillo Navarro y V. Merino Estrada (coords.), *Crisis económica y entidades locales,* Lex Nova, Valladolid, 2012, pp. 508-509; y, particularmente, en E. Nieto Garrido, «La reforma de las entidades instrumentales por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 165, 2014, pp. 118-120.

[5] El apartado 1 de la DA 20.ª LRJPAC establece que los estatutos «determinarán» (imperativo) la Administración pública a la que «estará» (imperativo) adscrito el consorcio. Por su parte, según el apartado 2 de esa misma disposición, el consorcio «quedará» (imperativo) adscrito a la Administración que resulte de la aplicación de los criterios que allí se enumeran. Y en esa misma norma, en su apartado 3, en relación con el consorcio en el que participen entidades privadas sin ánimo de lucro, se dice también que «estará» (imperativo) adscrito.

acordar en los estatutos del consorcio que queda liberado de esta obligación —que es de origen legal— o bien, directamente, disponer su no adscripción.

IV. CONSORCIOS OBLIGADOS A ADSCRIBIRSE

La regla general es que la obligación de adscripción alcanza a todos los consorcios. No obstante, como excepción, algunos quedan exceptuados de esta obligación.

1. Regla general: extensión de la obligación de adscripción a todos los consorcios

Como regla general, todos los consorcios están obligados a adscribirse. Este alcance general se debe a la confluencia de dos factores, a saber: que la obligación venga establecida en la LRJPAC y, además, los términos concretos en los que allí se recoge:

1) De entrada, por la razón de que la obligación de adscripción se ha establecido en la LRJPAC que, como es sabido, resulta de aplicación a todas las Administraciones públicas. Conviene subrayar que, a diferencia de lo que ha hecho a la hora de introducir otros cambios en el régimen de los consorcios, el legislador de la LRSAL ha introducido esta nueva obligación no a través de la reforma de la LBRL, lo que habría asegurado la adscripción únicamente a los consorcios locales, sino a través de la reforma de la LRJPAC (adición de una nueva DA 20.ª), garantizando así la extensión de la obligación a todos los consorcios administrativos.

2) Y además, por la razón de que la obligación de adscripción se recoge en la DA 20.ª LRJPAC en unos términos que deja clara su extensión a la totalidad de los consorcios. Sin perjuicio de lo que luego diremos respecto a la existencia de excepciones, lo cierto es que de la redacción de la citada disposición adicional resulta clara su alcance generalizado: «Los estatutos de cada consorcio» determinarán la Administración de adscripción (apdo. 1).

De la extensión general de la obligación de adscripción de los consorcios podemos derivar las siguientes consecuencias:

1) La irrelevancia de la naturaleza del consorcio o, si se prefiere, del nivel de gobierno territorial de referencia. La obligación de adscripción no se circunscribe únicamente a los consorcios locales, sino que alcanza a todos ellos, incluidos, pues, los autonómicos y estatales.

2) La irrelevancia del momento de creación del consorcio. La obligación de adscripción abarca tanto a los consorcios ya existentes en el momento de entrada en vigor de la LRSAL, como a los que puedan crearse con posterioridad. En relación con los primeros, se impone la obligación de adaptar sus estatutos a esta nueva exigencia legal (DT 6.ª LRSAL).

3) La irrelevancia de la naturaleza (pública o privada) de los miembros del consorcio. La obligación de adscripción no se limita a los consorcios integrados únicamente por Administraciones públicas, sino que incluye igualmente a aquellos otros en los que participen entidades privadas sin ánimo de lucro. En este sentido, el apartado 3 de la DA 20.ª LRJPAC recuerda expresamente que también estos consorcios deben adscribirse («estará adscrito», dice). Queda claro que la voluntad del legislador es disipar las dudas que pudieran existir al respecto, pero lo cierto es que se trata de un precepto legal innecesario. El motivo es que este concreto supuesto ya está subsumido en el omnicomprensivo del apartado 1: «Los estatutos de cada consorcio [por tanto, también los participados por entidades privadas sin ánimo de lucro, puesto que no son excluidos] determinarán la Administración pública a la que estará adscrito».

2. Excepción: consorcios exceptuados de la obligación de adscripción

Como excepción a la regla general arriba expuesta, podemos identificar dos tipos de consorcios que resultan exceptuados de la obligación de adscripción:

1) Los consorcios que cumplan las condiciones establecidas en la DA 14.ª LRSAL. En realidad, a estos consorcios no se les aplica nada de lo dispuesto en la DA 20.ª LRJPAC y, por tanto, tampoco la obligación de adscripción.

Para quedar incluido dentro del ámbito de aplicación de la DA 14.ª LRSAL, el consorcio debe cumplir las siguientes condiciones: *a)* que se haya constituido antes de la entrada en vigor de la LRSAL; *b)* que no tenga la consideración de Administración pública a los efectos del Sistema Europeo de Cuentas; *c)* que esté participado por entidades locales y entidades privadas; *d)* que no esté incurso en pérdidas durante dos ejercicios consecutivos, y *e)* que no reciba ni haya recibido subvenciones de las Administraciones públicas en los cinco ejercicios anteriores al de entrada en vigor de la LRSAL, con independencia de las aportaciones a las que estén obligados los entes consorciados.

La no aplicación a estos consorcios de la DA 20.ª LRJPAC y, por tanto, que resulten exceptuados de la obligación de adscripción, tiene su repercusión práctica en orden a la determinación del régimen jurídico que les es aplicable. En efecto, estos consorcios «se regirán por lo previsto en sus respectivos estatutos» (inciso final de la DA 14.ª LRSAL). Con ello se les está garantizando un régimen jurídico distinto (rúbrica de la DA 14.ª LRSAL: «Régimen jurídico especial de determinados consorcios») frente al general, común u ordinario del resto de consorcios (rúbrica de la DA 20.ª LRJPAC: «Régimen jurídico de los consorcios»).

La exclusión de estos consorcios del régimen jurídico general (DA 20.ª LRJPAC) y la aplicación de este régimen jurídico especial (DA 14.ª LRSAL) tiene una carácter marcadamente excepcional: constituye una excepción a la regla general. De ahí que sea precisa la interpretación restrictiva en todo lo que rodea a la DA 14.ª LRSAL, sin que sea posible el recurso a la interpretación extensiva y, mucho menos, a la analogía.

Precisamente por la naturaleza excepcional del supuesto que contempla, la DA 14.ª LRSAL advierte que la aplicación del régimen jurídico especial será posible solamente «en tanto se mantengan todas las condiciones mencionadas». Lo que supone, en rigor, la imposición de una doble exigencia.

De entrada, es necesario el cumplimiento cumulativo de todas las condiciones (se mantengan «todas»). Basta con que no concurra uno solo de los requisitos para que la exclusión no tenga lugar. El análisis de estas condiciones, que son muchas y rigurosas por su contenido, conduce a la conclusión de que serán muy pocos los consorcios que puedan cumplirlas y por consiguiente, que queden amparados por la DA 14.ª LRSAL. Es más, todo apunta a que el legislador ha redactado esta disposición como si fuera un traje a medida de algún consorcio en concreto que, en cualquier caso, no queda expresamente identificado.

La segunda exigencia es que el cumplimiento de las condiciones sea permanente, esto es, continuado en el tiempo («se mantengan» todas). Por tanto, la falta sobrevenida de cumplimiento de alguna de las condiciones determinará que el consorcio hasta ese momento excluido entre dentro del ámbito de aplicación de la DA 20.ª LRJPAC, esto es, del régimen jurídico general y de su obligación de adscripción.

2) Los consorcios legales de la Carta Municipal de Barcelona. La Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona contempla la existencia de consorcios de creación legal en los que participa el propio Ayuntamiento de Barcelona y la Generalitat de Cataluña. Pues bien, según ha interpretado el propio ayuntamiento barcelonés, estos consorcios legales quedan fuera de la aplicación de la DA 20.ª LRJPAC y, por tanto, de la obligación de adscripción. Es más, según esa interpretación, quedan excluidos en bloque de toda la nueva regulación que la LRSAL ha introducido para los consorcios. Esta exclusión se fundamenta por una doble vía: por la existencia y salvaguarda del régimen especial propio del Municipio de Barcelona, por un lado, y por la diferente naturaleza jurídica de los consorcios legales, por el otro[6]. Porque —añadimos nosotros— lo cierto es que los consorcios de la Carta Municipal de Barcelona solamente tienen en común la denominación, con la confusión que tal coincidencia genera, con los consorcios voluntarios. Dicho de otra manera, a pesar del nombre, los de la Carta no son verdaderos consorcios entendidos estos como instrumentos de colaboración interadministrativa y, por consiguiente, siendo esencial en ellos la nota de la voluntariedad.

[6] Punto 2.2.1 («Consorcios legales») de la Instrucción por la que se establece el marco y los criterios generales de aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, al Municipio de Barcelona: «El régimen previsto en la LRSAL para los consorcios no es de aplicación a los consorcios legales establecidos en la CMB [Carta Municipal de Barcelona], tanto por la vigencia del régimen especial como, sobre todo, por su diferente naturaleza jurídica» (la traducción es nuestra); publicado en la *Gaceta Municipal de Barcelona,* núm. 19, de 20 de junio de 2014.

V. ADMINISTRACIÓN DE ADSCRIPCIÓN

De la DA 20.ª LRJPAC deriva que la adscripción debe hacerse a la Administración pública que sea miembro del consorcio y que resulte de la aplicación de los criterios legales establecidos en esa misma disposición. Desmenuzando esta afirmación, podemos formular las siguientes observaciones al respecto:

1) El consorcio solamente se puede adscribir a una entidad que tenga la consideración de Administración pública. Así se afirma reiteradamente a lo largo de los diferentes apartados de la DA 20.ª LRJPAC: en ellos siempre se alude a que la adscripción se hará a una «Administración pública».

La consecuencia es que no cabe la adscripción a un sujeto que no sea Administración y, en particular, aunque sea miembro del consorcio, no cabrá hacerlo a las entidades privadas sin ánimo de lucro participantes. Por si existiera alguna duda, esta limitación se recoge expresamente en el apartado 3 de la DA 20.ª LRJPAC: «En el supuesto de que participen en el consorcio entidades privadas sin ánimo de lucro, en todo caso el consorcio estará adscrito a la Administración pública que resulte de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado anterior». Pero, en rigor, se trata de una advertencia legal innecesaria. En efecto, que el consorcio no puede quedar adscrito a una entidad privada resulta obligado y coherente con la naturaleza del consorcio o, si se prefiere, con la condición de Administración pública que tiene el propio consorcio: una Administración no puede quedar adscrita a una entidad privada. Pero además, resulta igualmente obligado y coherente con las consecuencias jurídicas que se derivan de la adscripción, en particular, con la determinación —siquiera parcial— del régimen jurídico aplicable al consorcio. Ya con anterioridad a la aprobación de la LRSAL, la doctrina venía señalando que la admisión de la participación de entidades privadas no puede llegar al extremo de condicionar el régimen jurídico aplicable al consorcio[7].

La referencia expresa que se hace a las entidades privadas sin ánimo de lucro en el citado apartado 3 de la DA 20.ª LRJPAC proporciona, sin embargo, una utilidad indirecta, en tanto que supone la primera vez que se incorpora a esa ley el reconocimiento de que las entidades privadas pueden ser miembro de los consorcios. Hasta ese momento, efectivamente, el reconocimiento legal de esa posibilidad se limitaba a la LBRL, por tanto, de aplicación a los consorcios locales, pero ahora, por obra de su incorporación a la LRJPAC, la admisibilidad expresa se hace extensiva a todos los consorcios administrativos[8].

2) El consorcio solamente se puede adscribir a una Administración pública que sea miembro de él. Quizás por su obviedad, este requisito no se exige expresamente en

---

[7] Sobre la cuestión, F. Toscano Gil, «La definición...», *op. cit.,* p. 45, y A. Koninckx Frasquet, «De nuevo sobre los consorcios», en M. J. Domingo Zaballos (coord.), *Reforma del régimen local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios,* Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 584, así como las muchas referencias bibliográficas contenidas en ambos trabajos.

[8] Así lo destaca F. Toscano Gil, «El consorcio...», *op. cit.*

la DA 20.ª LRJPAC. Pero su exigencia deriva, más allá de razones de pura lógica, de la lectura de los criterios legales de adscripción: todos ellos están formulados tomando como referencia a las Administraciones participantes en el consorcio.

La consecuencia, claro está, es que no cabe adscribir el consorcio a una Administración que no sea miembro de él. Ni tan siquiera a aquellas que estén prestando asistencia o cooperación al consorcio directamente o bien a sus miembros, como puede ser el caso, por ejemplo, de la provincia o de la Comunidad Autónoma. En el caso de que se considerase conveniente, por las razones que sea, que la adscripción se realice en alguna de estas Administraciones, será necesario que previamente entren a formar parte del consorcio y, además, que lo hagan en unos términos en que resulte ella seleccionada por la aplicación de los criterios legales de adscripción.

3) El consorcio solamente se puede adscribir a la concreta Administración pública miembro que resulte de la aplicación de los criterios legales de adscripción. Así resulta de la literalidad del apartado 2 de la DA 20.ª LRJPAC.

En consecuencia, la Administración de adscripción viene predeterminada por la ley, mediante la fijación de unos criterios objetivos y generales. De lo que resulta que esa determinación no puede realizarse mediante un acuerdo de los miembros del consorcio. Ahora bien, en manos de los participantes siempre estará, claro, a través de la oportuna reforma de los estatutos, modificar las circunstancias que son tenidas en cuenta por los criterios legales y, de este modo indirecto, condicionar decisivamente la concreción de la Administración de adscripción.

4) El consorcio solamente puede adscribirse a una única Administración pública. En otras palabras, en referencia a un momento temporal concreto, únicamente es posible que exista una Administración de adscripción.

De esta exigencia se deriva, como consecuencia, que no son admisibles las siguientes prácticas:

a) La adscripción del consorcio simultáneamente a varias Administraciones públicas. Ni siquiera cuando estas varias Administraciones sean homogéneas entre sí, en el sentido de que pertenezcan todas ellas a un mismo tipo o clase de entidad pública (por ejemplo, que todas sean municipios)[9].

Esta imposibilidad puede ser causa de disfunciones en el caso de adscripción de consorcios de composición mixta. Piénsese, por ejemplo, en el supuesto de un consorcio formado por un grupo de municipios y una Comunidad Autónoma, en el que el global de la participación municipal es mayoritaria, en correspondencia con el objeto del consorcio, pero en el que, individualmente considerado, la mayor participación es la autonómica. Pues bien, en aplicación de los criterios legales, la adscripción se hará a la Comunidad Autónoma, lo que conducirá a que se califique ese consorcio de autonómico y no de local.

---

[9] Así lo señala acertadamente F. Toscano Gil, «El consorcio...», *op. cit.*

b) La adscripción del consorcio sucesivamente a varias Administraciones públicas, mediante el empleo de fórmulas rotatorias. En efecto, el cambio de Administración de adscripción sí que es posible, pero no por el acuerdo de los miembros del consorcio, sino únicamente por cambio en las circunstancias tomadas en consideración para la aplicación de los criterios legales de adscripción.

c) La adscripción del consorcio genéricamente a un nivel territorial de Administración pública (local, autonómico o estatal). Aunque es cierto que la adscripción determina —siquiera parcialmente— la aplicación al consorcio del régimen jurídico propio de un nivel territorial de gobierno, debe hacerse específicamente a una Administración en concreto y no genéricamente al nivel al que dicha entidad pertenezca.

5) Por último, se nos plantea la duda acerca de si la adscripción solamente puede hacerse a una Administración pública de carácter territorial. Lo que supondría, al contrario, excluir de la posibilidad de adscripción a las entidades públicas participantes de carácter instrumental. La respuesta a este interrogante la encontramos, de manera indirecta, en el art. 13.2.*b)* LRSP. En este precepto se contempla la hipótesis en que la Administración de adscripción ha ejercido el derecho de separación del consorcio. Dado este supuesto, la ley dispone que: «Tendrá que acordarse por el consorcio quién, de las restantes Administraciones o entidades u organismos públicos vinculados o dependientes de una Administración que permanecen en el consorcio, se adscribe en aplicación de los criterios establecidos en la ley». Se presupone, por tanto, que la nueva adscripción pueda recaer en entes instrumentales que permanezcan en el consorcio. Conviene no olvidar, sin embargo, que la solución que se busque deberá en todo caso respetar los límites establecidos por la nueva DA 9.ª LBRL sobre el «redimensionamiento del sector público local».

VI. CRITERIOS DE ADSCRIPCIÓN

El apartado 2 de la DA 20.ª enumera los criterios que deben utilizarse para la determinación de la Administración pública de adscripción. En concreto, el consorcio se adscribirá a la Administración que:

1) «Disponga de la mayoría de votos en los órganos de gobierno» [letra *a)*].

2) «Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los órganos ejecutivos» [letra *b)*].

3) «Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del personal directivo» [letra *c)*].

4) «Disponga de un mayor control sobre la actividad del consorcio debido a una normativa especial» [letra *d)*].

5) «Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno» [letra *e)*].

6) «Financie en más de un 50 por 100 o, en su defecto, en mayor medida la actividad desarrollada por el consorcio, teniendo en cuenta tanto la aportación del fondo patrimonial como la financiación concedida cada año» [letra *f)*].

7) «Ostente el mayor porcentaje de participación en el fondo patrimonial» [letra *g)*].

8) «Tenga mayor número de habitantes o extensión territorial dependiendo de si los fines definidos en el estatuto están orientados a la prestación de servicios, a las personas, o al desarrollo de actuaciones sobre el territorio» [letra *h)*].

Los criterios arriba enumerados se caracterizan por las siguientes notas:

1) Son criterios legales. Por consiguiente, la adscripción ya viene predeterminada por la ley.

2) Son criterios recogidos legalmente en una enumeración cerrada o exhaustiva. En nuestra opinión, pues, no hay espacio para que el legislador autonómico pueda alterar la enumeración de la DA 20.ª LRJPAC por la vía de suprimir o añadir algún criterio. Lo que no debe interpretarse como la prohibición absoluta para que dicho legislador autonómico pueda, en ejercicio de su competencia de desarrollo de las bases estatales, precisar o concretar aspectos de los criterios enumerados.

3) Son criterios jerarquizados. En la terminología de la ley, son «criterios de prioridad»: solamente podrá utilizarse uno posterior cuando no quepa aplicar otro anterior de la enumeración legal.

4) Son criterios imperativos. Su utilización, para la determinación de la Administración de adscripción, viene impuesta por la ley: «El consorcio quedará adscrito» —imperativo— a la Administración que resulte de la aplicación de esos criterios. Los criterios, pues, no son disponibles por el consorcio ni por sus miembros. Indisponibilidad que puede predicarse en un doble sentido. Por lo pronto, no pueden usarse otros criterios diferentes a los contenidos en la enumeración legal (*numerus clausus*). Y, en segundo lugar, no pueden usarse en un orden diferente a aquel con el que se recogen en dicha enumeración legal (jerarquización). En definitiva, en la adscripción prevalece la voluntad del legislador, cristalizada en los criterios de la DA 20.ª LRJPAC, sobre la voluntad del consorcio y de sus miembros.

5) Son criterios aplicables a todos los consorcios, incluidos aquellos en los que participen entidades privadas sin ánimo de lucro. Así lo advierte de manera expresa, aunque sea realmente innecesario, la DA 20.ª LRJPAC, en su apartado 3: en estos casos, en efecto, igualmente la adscripción se realizará a la Administración «que resulte de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado anterior», esto es, los mismos criterios.

La enumeración del apartado 2 de la DA 20.ª LRJPAC contiene ocho criterios [de la letra *a)* hasta la letra *h)*]. No obstante, a nuestro parecer, todos ellos pueden reconducirse a tres grupos. El primer grupo incluye los cinco primeros criterios [letras *a)* a *e)*]: la idea que subyace en ellos es la del mando o control efectivo sobre el consorcio. El segundo grupo recoge los siguientes dos criterios [letras *f)* y *g)*]: hacen referencia a la aportación económica mayoritaria al consorcio. El tercer grupo, que opera como cláusula de cierre, incluye únicamente el último criterio [letra *h)*]: se redacta sobre la base del tamaño, poblacional o territorial, de las Administraciones miembros del consorcio.

Los criterios recogidos en la DA 20.ª LRJPAC son, en general, razonables y los habituales. Por lo demás, su inclusión en esta norma de carácter básico, de aplicación a todos los consorcios, refuerza la seguridad jurídica. En efecto, se pretende con ello superar las incertidumbres de la situación existente hasta el momento, caracterizada por el establecimiento de criterios diferentes, tanto por la normativa autonómica como por los propios estatutos, en orden a determinar la naturaleza del consorcio y, con ello, su régimen jurídico aplicable.

Más allá de estos aspectos positivos, pueden destacarse otros más criticables en relación con los criterios legales. De entrada, la superposición o reiteración en que incurren muchos de ellos. En realidad, son criterios tan cercanos por su contenido que algunos pueden considerarse como una mera desagregación o aplicación de detalle de otros. Así, por ejemplo, los cinco primeros criterios [letras *a)* hasta *e)*] son reconducibles a uno: el control sobre los órganos de gobierno del consorcio. Por su parte, los dos siguientes criterios también se pueden reconducir a la unidad: la mayor aportación económica al consorcio. Y, finalmente, estos dos criterios resultantes, en la práctica, coincidirán: la Administración que haga la mayor aportación económica al consorcio seguro que tendrá el control de sus órganos de gobierno, puesto que es políticamente difícil de imaginar (y legalmente comprometido) que quien aporta mayoritariamente el dinero deje el control sobre la toma de las decisiones de gasto a otro sujeto distinto.

Los criterios legales recogidos en la DA 20.ª LRJPAC, en segundo lugar, son difícilmente aplicables en caso de participación igualitaria de los miembros del consorcio, supuesto nada infrecuente. Si se da esta posición de igualdad de los miembros, únicamente resultará de aplicación el último de los criterios que, de este modo, viene a operar como una cláusula de cierre. Según ha sido configurado legalmente este criterio, la adscripción se hará atendiendo a un dato que tiene que ver con la dimensión de la entidad participante, y no con su relación con el consorcio: la Administración de adscripción será aquella que «tenga mayor número de habitantes o extensión territorial [...]». Nótese que, en rigor, se incluyen aquí dos criterios distintos: el tamaño poblacional y el tamaño territorial de la entidad. La elección entre ambos, que perfectamente pueden no coincidir, debe hacerse del modo siguiente: «[...] dependiendo de si los fines definidos en el estatuto están orientados a la prestación de servicios, a las personas, o al desarrollo de actuaciones sobre el territorio».

El empleo de las dos variables indicadas en la configuración legal del último de los criterios [letra *h)*] puede dificultar su aplicación a los casos concretos. Para la adscripción, efectivamente, deberá tenerse en cuenta el tamaño poblacional o bien el territorial en atención («dependiendo») de la «orientación» de los fines estatutarios: que lo estén «a la prestación de servicios, a las personas» o bien «al desarrollo de actuaciones sobre el territorio». Pues bien, no siempre será evidente la orientación principal de los fines, puesto que los servicios prestados lo son a las personas de un territorio determinado y, a la inversa, son las personas las beneficiarias últimas de las actuaciones sobre el territorio. Por lo demás, el empleo de un criterio que toma como base el tamaño de las entidades

participantes no parece apropiado para el caso del consorcio, puesto que se caracteriza por tener una composición heterogénea, esto es, estará integrado por diferentes tipos de Administraciones y, por consiguiente, de diferente nivel territorial y englobando unas la población de otras (piénsese, por ejemplo, el caso del consorcio integrado por la provincia y algunos de sus municipios). Este criterio, de tenerlo, puede tener más sentido en entidades asociativas de composición homogénea, como es el caso de las mancomunidades de municipios[10].

También resulta criticable, por terminar, la inclusión en la enumeración legal de un criterio que consiste en la remisión a una normativa especial: «Disponga de un mayor control sobre la actividad del consorcio debido a una normativa especial» [letra *d)*]. Aunque no queda muy claro su significado, dada su redacción en términos tan imprecisos como amplios, parece que nos encontramos aquí ante una cláusula habilitadora de excepciones al régimen general que establece la DA 20.ª LRJPAC, en cuyo caso es más que discutible la ubicación sistemática del precepto[11].

VII. FORMA DE LA ADSCRIPCIÓN: DETERMINACIÓN EN LOS ESTATUTOS

La adscripción debe hacerse en los estatutos del consorcio: «Los estatutos de cada consorcio determinarán la Administración pública a la que estará adscrito» (apdo. 1 de la DA 20.ª LRJPAC).

En consecuencia, tras la entrada en vigor de la LRSAL, la adscripción se ha convertido en uno de los contenidos mínimos necesarios de los estatutos consorciales, esto es, de los obligados legalmente[12].

Ahora bien, debe advertirse que los estatutos no son libres a la hora de llevar a cabo la determinación de la adscripción que por ley se les impone. Antes al contrario, deben hacerlo «de acuerdo con lo previsto en los siguientes apartados» (apdo. 1, *in fine,* de la DA 20.ª LRJPAC). Por tanto, «de acuerdo con» los criterios legales y respetando las coordenadas temporales de la adscripción (fijados todos ellos en el apdo. 2), incluso

---

[10] Coincide en la crítica de este criterio, entre otros, E. Nieto Garrido, «La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y los consorcios administrativos», en J. A. Carrillo Donaire y P. Navarro Rodríguez (coords.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local,* La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2014, pp. 374 y 375; y, de la misma autora, E. Nieto Garrido, «La reforma...», *op. cit.,* pp. 121-122.

[11] Conviene advertir, en todo caso, que el legislador ya ha introducido una excepción sin hacer uso de esta cláusula, al introducir una nueva regulación de los consorcios sanitarios (DF 10.ª LRSP). De nuevo, F. Toscano Gil, «El consorcio...»,*op. cit.*

[12] Así lo demuestra el art. 99 ALRJSP. Este artículo, dedicado al «contenido de los estatutos», comienza afirmando que: «Los estatutos de cada consorcio determinarán la Administración pública a la que estará adscrito».

en el caso de que participen en el consorcio entidades privadas sin ánimo de lucro (apdo. 3) [13].

VIII. COORDENADAS TEMPORALES DE LA ADSCRIPCIÓN

Del apartado 2 de la DA 20.ª LRJPAC se deducen dos relevantes coordenadas temporales que deben ser respetadas en la adscripción del consorcio:

1) La primera coordenada se refiere al momento concreto en que deben aplicarse los criterios legales y, por tanto, en que debe determinarse la adscripción del consorcio: la aplicación de dichos criterios legales de adscripción debe hacerse «referidos a la situación en el primer día del ejercicio presupuestario». Las circunstancias que están en la base de los criterios debe ser tenida en cuenta en ese concreto día (el primer día del ejercicio presupuestario) y no en cualquier otro.

2) La segunda coordenada temporal fija una duración mínima a la adscripción realizada: «El consorcio quedará adscrito, en cada ejercicio presupuestario y por todo ese periodo». Por consiguiente, en todo caso, una vez hecha, la adscripción debe mantenerse durante todo el tiempo que dura el ejercicio presupuestario.

Del juego combinado de ambas coordenadas temporales se derivan las siguientes consecuencias:

1) Se fija legalmente una duración mínima de la adscripción. Lo acabamos de indicar: durará como mínimo todo el ejercicio presupuestario en curso, incluso en el caso de que antes de su expiración hayan cambiado las circunstancias tomadas en cuenta por los criterios legales de adscripción.

2) No se fija legalmente, en cambio, una duración máxima de la adscripción. Si no se produce un cambio de las mencionadas circunstancias, la adscripción puede permanecer toda la vida del consorcio.

3) La adscripción no tiene carácter permanente. Aunque la DA 20.ª LRJPAC no lo diga expresamente, de su redacción puede deducirse sin mayor dificultad que el cambio de Administración de adscripción no solamente es posible, sino que resultará obligado si cambian las circunstancias tenidas en cuenta para la aplicación de los criterios legales de adscripción. En realidad, ese cambio de circunstancias puede provocar un cambio de criterio aplicable (ahora resultará seleccionado un criterio distinto cuya aplicación conduce a una Administración diferente) o bien que la aplicación del mismo criterio conduzca a

[13] El empleo de la expresión «determinarán» puede inducir a confusión en relación al papel que corresponde a los estatutos respecto a la adscripción. En efecto, la terminología puede ser equívoca. El uso del tiempo verbal en imperativo («determinarán») es correcto para indicar que se trata de un contenido legalmente obligado de los estatutos. Pero el empleo de ese verbo («determinar») no debe hacer perder de vista la función meramente declarativa y no constitutiva que corresponde a esos estatutos: la determinación de la Administración de adscripción resulta automáticamente de la aplicación de los criterios legales, sin que se reconozca a los redactores de los estatutos la posibilidad de apartarse de ese resultado legalmente predeterminado.

una distinta Administración de adscripción (por cambio en las circunstancias referidas al control o financiación del consorcio o el tamaño de sus miembros).

4) Obligación de revisión anual de la adscripción. De lo que hemos afirmado en el apartado anterior cabe deducir que el consorcio tiene la obligación de revisar cada año su adscripción, examinando la existencia de posibles cambios en las circunstancias que están en la base de los criterios legales. Como es obvio, el resultado de la revisión puede suponer tanto la confirmación como el cambio de la adscripción existente.

5) El cambio de adscripción, en su caso, debe tener lugar en el momento de inicio del ejercicio presupuestario. Dado que la adscripción debe durar todo el periodo de dicho ejercicio, el momento relevante para el cambio de adscripción no es la fecha en que se haya producido efectivamente el cambio de las circunstancias, sino —por imperativo legal— el primer día en el que comienza el nuevo ejercicio presupuestario.

Habida cuenta de que los estatutos deben determinar obligatoriamente la Administración a la que se adscribe el consorcio (contenido mínimo necesario), en el caso de que, tras la revisión anual, se produzca un cambio de adscripción, será necesario trasladarlo a los estatutos a través de su reforma[14].

IX. POSIBILIDAD DE CAMBIO DE ADSCRIPCIÓN

La adscripción puede cambiar durante la vida del consorcio. Y puede hacerlo por diversas causas[15]:

1) Cambio de adscripción como consecuencia de la modificación sobrevenida de las circunstancias tenidas en cuenta por los criterios legales de adscripción. Esta causa, ya examinada más arriba, se deriva de lo previsto en la DA 20.ª LRJPAC.

2) Cambio de adscripción como consecuencia del ejercicio del derecho de separación del consorcio de la Administración de adscripción. Esta causa se recoge expresamente en el art. 13.2.*b)* LRSP: «Tendrá que acordarse por el consorcio a quién, de las restantes Administraciones o entidades u organismos públicos vinculados o dependientes de una Administración que permanecen en el consorcio, se adscribe en aplicación de los criterios establecidos en la ley». A pesar de la redacción («tendrá que acordarse»), la decisión sobre la nueva adscripción no es libre para el consorcio, sino que otra vez vendrá determinada por la aplicación de los mismos criterios legales de adscripción. En efecto, advierte el precepto transcrito que el acuerdo debe tomarse «en aplicación de los criterios establecidos en la ley». Esta remisión a la ley debe entenderse

[14] Así lo establece expresamente el art. 95.4 ALRJSP: «Cualquier cambio de adscripción a una Administración pública, cualquiera que fuere su causa, conllevará la modificación de los estatutos del consorcio en un plazo no superior a seis meses, contados desde el inicio del ejercicio presupuestario siguiente a aquél en que se produjo el cambio de adscripción».

[15] La redacción del art. 95.4 ALRJSP presupone la existencia de una pluralidad de causas de cambio de adscripción: «Cualquier cambio de adscripción a una Administración pública, cualquiera que fuere su causa [...]».

hecha a los criterios fijados en la DA 20.ª LRJPAC, salvo, claro está, que nos encontremos ante un consorcio que excepcionalmente se escape del ámbito de aplicación de esta disposición.

El cambio de adscripción, con independencia de la causa que lo haya provocado, conllevará necesariamente la reforma de los estatutos[16]. La legislación vigente no fija un plazo máximo para que la modificación estatutaria tenga lugar[17].

X. CONSECUENCIA DE LA ADSCRIPCIÓN: DETERMINACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE AL CONSORCIO

1. Efectos jurídicos concretos determinados expresamente por la ley

La LRSAL ha determinado, de manera concreta y específica, las siguientes consecuencias jurídicas derivadas de la adscripción:

1) Régimen de presupuestación, contabilidad y control: «Los consorcios estarán sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control de la Administración pública a la que estén adscritos», todo ello «sin perjuicio de su sujeción a lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera» (apdo. 4 de la DA 20.ª LRJPAC).

2) Auditoría de las cuentas anuales: «En todo caso, se llevará a cabo una auditoría de las cuentas anuales [del consorcio] que será responsabilidad del órgano de control de la Administración a la que se haya adscrito el consorcio» (apdo. 4 de la DA 20.ª LRJPAC).

3) Integración de los presupuestos y cuenta general: «los consorcios deberán formar parte de los presupuestos e incluirse en la cuenta general de la Administración pública de adscripción» (apdo. 4 de la DA 20.ª LRJPAC).

4) Régimen jurídico del personal al servicio de los consorcios: «Podrá ser funcionario o laboral [...] su régimen jurídico será el de la Administración pública de adscripción» (apdo. 5 de la DA 20.ª LRJPAC).

5) Retribuciones del personal al servicio de los consorcios: «Podrá ser funcionario o laboral [...] sus retribuciones en ningún caso podrán superar las establecidas para puestos de trabajo equivalentes en aquélla [la Administración pública de adscripción]» (apdo. 5 de la DA 20.ª LRJPAC).

6) Por último, en relación con la masa salarial del personal laboral del sector público local, se dispone que las corporaciones locales deben aprobarla anualmente. Pues bien, esta aprobación comprenderá la referente a la propia entidad local, pero también la de los consorcios adscritos a ella (art. 103.bis.2 de la LBRL).

---

[16] Así lo exige expresamente el art. 96.4 ALRJSP.

[17] El art. 96.4 ALRJSP fija un plazo máximo de seis meses, a contar desde el inicio del ejercicio presupuestario siguiente a aquel en que se produjo el cambio de adscripción.

2. Dudoso tipo de vinculación entre adscripción y régimen jurídico aplicable al consorcio

Que la adscripción está relacionada con el régimen jurídico aplicable al consorcio parece fuera de toda duda. Basta con leer la rúbrica de la nueva disposición legal en la que se introduce la obligación de adscripción: «Régimen jurídico de los consorcios» (DA 20.ª LRJPAC). Ahora bien, se plantean dos dudas a la hora de precisar el tipo de vinculación entre ambos o, dicho de otra manera, en el momento de precisar el modo y alcance en que la adscripción a una Administración determina el régimen jurídico que será de aplicación al consorcio. De la exposición de ambos interrogantes, con la valoración de las respuestas posibles, nos ocupamos seguidamente.

2.1. Averiguación del grado de determinación por la adscripción del régimen jurídico aplicable al consorcio

La duda que aquí se plantea consiste en saber si la adscripción determina en su totalidad o bien solo parcialmente el régimen jurídico aplicable al consorcio. Si se lee con atención, la DA 20.ª sólo afirma expresamente que serán de aplicación al consorcio aquellos aspectos relacionados con la vertiente económica del régimen jurídico de la Administración de adscripción (en general, presupuestación y control, además de personal). Pero no lo extiende, al menos no de manera expresa, al resto de aspectos que igualmente integran el régimen jurídico del consorcio y, en especial, a las cuestiones relativas a su organización y funcionamiento. Es más, el apartado 1 de la DA 20.ª LRJPAC se remite a los estatutos para la determinación del «régimen orgánico, funcional y financiero» del consorcio, aunque eso sí, «de acuerdo con lo previsto en los siguientes apartados» [18]. Es preciso, pues, interpretar el significado y alcance de esta remisión legal a los estatutos consorciales. En este sentido, dos son las tesis interpretativas posibles:

1) Primera tesis interpretativa: la adscripción determina la aplicación al consorcio de la totalidad del régimen jurídico de la Administración de adscripción. Es decir, la aplicación en todos sus aspectos, incluidos los relativos a organización y funcionamiento [19]. A favor de esta tesis pueden esgrimirse los siguientes argumentos:

a) La literalidad de la DA 20.ª LRJPAC. En concreto, de su rúbrica: «Régimen jurídico de los consorcios». La redacción legal deja claro que el objeto de la disposición es la determinación del régimen jurídico aplicable a los consorcios. Y al no matizar que lo hace sólo parcialmente, debemos entender que se refiere a su totalidad.

b) Es la solución mejor desde la perspectiva de la seguridad jurídica. Que la adscripción determine totalmente el régimen jurídico aplicable es la solución más sencilla y clara. Evita incertidumbres jurídicas.

---

[18] Remisión a los estatutos que se repite en el art. 99 ALRJSP.

[19] A favor de esta tesis, A. Koninckx Frasquet, «De nuevo...», *op. cit.,* p. 582.

c) Es la mejor solución también desde el punto de vista de facilitar el funcionamiento del consorcio. Lo que debe evitarse a toda costa es su sometimiento a un régimen jurídico híbrido o mixto, esto es, compuesto por normas procedentes de un ordenamiento jurídico para algunos aspectos (los económicos) y de otro ordenamiento diferente para los demás (organización y funcionamiento).

2) Segunda tesis interpretativa: la adscripción solamente determina los aspectos económicos del régimen jurídico del consorcio, que no son otros que los expresamente señalados en la LRSAL y que ya hemos visto. Para la determinación del resto del contenido de dicho régimen jurídico (incluidas las cuestiones relativas a la organización y funcionamiento), deberemos estar a lo que establezcan los estatutos y, en su caso, la legislación autonómica[20]. A favor de esta tesis pueden traerse a colación los siguientes argumentos:

a) Aquí también, la literalidad de la DA 20.ª LRJPAC. El contenido de esta disposición solamente vincula expresamente la adscripción a los aspectos de carácter económico del régimen jurídico aplicable al consorcio. No lo extiende a los demás aspectos. Antes al contrario, remite expresamente a los estatutos del consorcio la determinación de las cuestiones relativas a su organización y funcionamiento.

b) Coherencia con la finalidad perseguida por la reforma local. Como es bien sabido, la LRSAL no pretende introducir una nueva regulación completa del nivel local de gobierno, sino que su objetivo se limita a incidir en aquellos puntos concretos que le interesan para así garantizar los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de los entes locales. Por ello, de manera coherente, la nueva DA 20.ª LRJPAC se ocupa solamente de determinar —mediante la introducción de la obligación de adscripción— los aspectos de naturaleza económica del régimen jurídico del consorcio.

c) Es la mejor solución desde la perspectiva de la garantía de la autonomía, tanto local como autonómica. En efecto, esta interpretación permite entender que el legislador básico estatal (DA 20.ª LRJPAC) no ha determinado en su totalidad el régimen jurídico aplicable al consorcio, sino que remite la determinación de aspectos relevantes de su contenido (organización y funcionamiento) a la decisión autónoma del consorcio en sus estatutos y, en su caso, del legislador autonómico.

Como puede observarse, ambas tesis se apoyan en argumentos convincentes. No obstante, nos parece que desequilibra la balanza el deseo de evitar que el consorcio actúe sometido a un régimen compuesto que pueda producir indeseados efectos de esquizofrenia jurídica.

2.2. Averiguación del significado y alcance de la remisión al régimen jurídico de la Administración de adscripción

Ha quedado claro que la adscripción determina que el régimen jurídico del consorcio sea —total o parcialmente, en los términos descritos en el apartado anterior— el

[20] A favor de esta tesis, F. Toscano Gil, «El consorcio...», *op. cit.*

régimen jurídico propio de la Administración de adscripción. Ahora bien, la segunda duda que se nos plantea es averiguar qué debemos entender por «régimen jurídico de la Administración de adscripción». A la hora de fijar su significado y alcance, se enfrentan las dos siguientes tesis interpretativas:

1) Primera tesis interpretativa: la remisión debe entenderse hecha al concreto régimen jurídico aplicable a la Administración de adscripción, interpretado en un sentido amplio, por tanto, incluyendo en su interior la totalidad de las reglas que le sean de aplicación (también, por ejemplo, las normas dictadas por la Administración de adscripción, así como las condiciones de trabajo de su personal o sus pliegos de cláusulas administrativas).

2) Segunda tesis interpretativa: la remisión debe entenderse hecha, en su conjunto, al régimen jurídico correspondiente al nivel de Administración al que pertenezca la de adscripción: a la totalidad del ordenamiento estatal, autonómico o local correspondiente.

En nuestra opinión, esta segunda interpretación parece más razonable. De entrada, porque puede resultar disfuncional aplicar al consorcio reglas específicamente pensadas para otra Administración distinta (la de adscripción). Además, esa primera tesis se ajusta mal con la naturaleza asociativa del consorcio. Si ya resulta extraño que un ente asociativo se adscriba a uno solo de sus miembros, todavía lo será más que se le apliquen reglas pensadas específicamente para uno de los asociados (la entidad de adscripción) y no para los demás. Por lo demás, la segunda tesis interpretativa ofrece una solución mejor al problema que, antes de la reforma, quería resolverse vinculando el tema del régimen jurídico aplicable al consorcio con su naturaleza jurídica. Porque, efectivamente, a donde se pretendía llegar era a la determinación de un ordenamiento (local, autonómico o estatal) que, en bloque, se aplicara a todos los aspectos de la vida del consorcio.

3. Regímenes jurídicos especiales

Indicamos a continuación casos de consorcios sometidos a un régimen jurídico especial. Escapan, por tanto, de la aplicación en su totalidad del régimen jurídico general o común establecido en la DA 20.ª LRJPAC:

1) Los consorcios que cumplan continuadamente todas las condiciones establecidas en la DA 14.ª LRSAL. Como ya indica la rúbrica de este precepto, gozan de un «régimen jurídico especial», rigiéndose por lo establecido en sus propios estatutos.

2) Los consorcios constituidos para la prestación de servicios mínimos. Según establece la DA 13.ª LRSAL, los consorcios ya existentes que tengan como objeto la prestación de servicios municipales obligatorios del art. 26 LBRL, tienen una relevante peculiaridad en materia de personal: pueden tener personal propio.

3) Los consorcios sanitarios. La DF 10.ª LRSP añade una DA única a la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud. Esta nueva disposición, bajo la rúbrica de «Régimen jurídico de los

consorcios sanitarios», establece que el régimen jurídico aplicable será el establecido en esta norma y, subsidiariamente, en aquello no regulado, el recogido en la normativa que regula con carácter general el resto de consorcios administrativos.

4) Los consorcios legales de la Carta Municipal de Barcelona. Como ya hemos examinado, a juicio del propio ayuntamiento barcelonés, recogido en su Instrucción por la que se establece el marco y los criterios generales de aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, al Municipio de Barcelona, este tipo de consorcios quedan excluidos de la nueva regulación introducida por la reforma local sobre los consorcios, tanto por la existencia de un régimen especial como por la diferente naturaleza jurídica de los consorcios legales.

XI. BIBLIOGRAFÍA

Jiménez Asensio, R.: «¿"Réquiem" por los consorcios? Notas sobre el nuevo régimen jurídico de los consorcios tras la LERSAL», publicado en el blog *www.estudiconsultoria.com*.

Koninckx Frasquet, A.: «De nuevo sobre los consorcios», en M. J. Domingo Zaballos (coord.), *Reforma del régimen local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios,* Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

Martínez-Alonso Camps, J. L.: «Procesos de extinción, separación y reestructuración de las personificaciones instrumentales locales en un contexto de crisis económica. Especial referencia al caso de Cataluña», en *Anuario del Gobierno Local 2011*, 2012, pp. 201-274.

Nieto Garrido, E.: «La reforma de las entidades instrumentales por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 165, 2014.

— «La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y los consorcios administrativos», en J. A. Carrillo Donaire y P. Navarro Rodríguez (coords.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local,* La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2014.

Rocamora Manteca, J.: «Los consorcios como fórmula jurídica eficiente en la gestión de servicios e inversiones públicas locales», en M.ª J. Portillo Navarro y V. Merino Estrada (coords.), *Crisis económica y entidades locales,* Lex Nova, Valladolid, 2012.

Toscano Gil, F.: «La definición del consorcio local como entidad local en la legislación autonómica», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 27, octubre de 2011.

— «El consorcio administrativo en la encrucijada», de próxima publicación en *REALA.*