

CLÍNICA JURÍDICA Y CRIMINOLÓGICA DE LA UNIVERSITAT JAUME I

INFORME

Autoras: Fernanda Elizabeth Limaico Suquillo y Elena Tejón Viñambres

Supervisores: Belén Andrés, Antonio Fernández y María Lidon Lara Ortíz

El informe que se propone a continuación lleva por objeto el análisis sobre la oportunidad de crear un Consorcio de la Plana Alta, entre los diferentes municipios que conforman el vigente Pacto Territorial. Se muestra un objetivo a perseguir cuyos resultados pretenden alcanzar grandes beneficios, para señalar que pueda llegar a adquirir. Su análisis, atendiendo a la siguiente estructura, se configura en: marco conceptual de qué es un pacto territorial y qué un consorcio, objetivos principales, funcionamiento, fines a perseguir, mecanismos, actividades y principales ventajas.

1.- Pacto territorial

Jacques Santer, a la sazón expresidente de la Comisión Europea, emitió en 1996 la Propuesta de Pactos de Confianza¹ como un nuevo mecanismo para luchar contra el desempleo estructural que en aquella época presentaban gran parte de los países europeos. Una de las vías establecidas para ello fue la creación de pactos territoriales que sirvieran de instrumento movilizador de las agentes públicos y privados ubicados en territorios que ocupan un área mayor que un municipio y menor que una región². Así, un pacto territorial es “un conjunto coherente y estable de arreglos institucionales, organizativos, tecnológicos y económicos, resultantes de una etapa histórica particular y

¹ Acción en favor del empleo en Europa, *Pacto de Confianza*, Disponible en <http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/52042/Suplemento4-96.pdf.txt?jsessionid=4412350E757999AAACAD13588531187C?sequence=4>. Fecha de última visita: 12.04.2022.

² CASALS COSTA, V., “El interés general, los pactos sociales y el desarrollo local. Los resultados del Pacto Territorial por la ocupación del Vallés occidental y la emergencia de un nuevo estilo de sindicalismo”, en *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, núm. 69 (62), 1 de agosto de 2000. Disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/sn-69-62.htm>. Fecha de última visita: 12.04.2022.

de las relaciones de poder que la caracterizan, que contribuyen a establecer modos particulares de relación entre la sociedad y el territorio³”.

Aunque los Pactos territoriales han sido un instrumento ampliamente utilizado, no se encuentran regulados en una normativa específica, pues su regularización es confusa y dispersa. Sin perjuicio de ello, existen determinados modelos en zonas conexas que han demostrado el éxito en su consolidación, tales como el Pacto Territorial por el empleo de la Plana Baixa. Así, pueden encontrarse referencias a los pactos con carácter general en las disposiciones generales del Capítulo I del Título II, referente a los contratos, en el Código Civil. Debido a que un pacto es un acuerdo entre varias personas, se pueden establecer cláusulas y condiciones en conformidad a las leyes. Como, por ejemplo, los efectos que estos producen en la validez y cumplimiento (artículo 1255 CC - 1257 CC).

El artículo 34 de Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, trata la libertad de los pactos y su artículo 108 los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

En la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se establecen diversos artículos sobre pactos:

- El artículo 21, sobre la obligación de resolver donde exceptúan dicha obligación a los pactos establecidos.
- El artículo 22. 1. f), cuando se inicien negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto en los términos previstos en el artículo 86 de esta Ley, desde la declaración formal al respecto y hasta la conclusión sin efecto, en su caso, de las referidas negociaciones, que se constatará mediante declaración formulada por la Administración o los interesados. Fijando un plazo máximo legal para su resolución.
- El artículo 86.1, en la Terminación convencional, establece que las administraciones públicas podrán establecer un pacto tanto de derecho público como privado, siempre de acuerdo a las leyes, para conseguir los objetivos de interés público. Una vez conseguidos podrán poner fin a dicho acuerdo.
- El artículo 114.1. d), sobre el fin de la vía administrativa, establece que se pondrá fin a la vía administrativa de los pactos.

Precisamente, a consecuencia de ello, el Consell de la Generalitat Valenciana se encuentra elaborando en estos momentos el Proyecto de Decreto del Consell por el que

³ ALBALADEJO, C., “Pacto territorial”, editores MULZERA, J. y SALOMÓN, A., en *Diccionario del agro iberoamericano*. Disponible en <https://www.teseopress.com/diccionarioagro/chapter/pacto-territorial-america-latina-2000-2021/#definici%C3%B3n>. Fecha de última visita: 12.04.2022.

se regula la creación y funcionamiento de los Pactos territoriales por el empleo y desarrollo local de la Comunitat València y crea su registro.

1.1.- Objetivos generales

Los pactos territoriales buscan, tienen por objeto:

- Lograr una amplia colaboración de las Administraciones locales, Provinciales y autonómicas, conjuntamente con los agentes privados económicos y sociales locales.
- Descubrir las dificultades de todos los agentes territoriales con responsabilidad en materia de empleo.
- Movilizar y unificar todos los recursos y capacidades disponibles para una mayor integración y coordinación de las medidas a favor del empleo.
- Impulsar el desarrollo económico, la equidad social y el fortalecimiento de la sociedad civil.

1.2.- Objetivos específicos

Tras enunciar algunas de las particulares que guardan relación con el ámbito de aplicación general procedemos a anunciar algunos de los objetivos específicos que ha adquirido su aplicación en el territorio que concierne a la Plana Alta⁴:

- **Diagnosticar la realidad socioeconómica actual** de la zona como instrumento de planificación, combinando estrategias y acciones acerca del presente y del futuro del territorio, integrando visiones sectoriales, estableciendo un sistema continuo de toma de decisiones e implicando a todos los agentes locales, en busca del mayor desarrollo y de la máxima competitividad, teniendo en cuenta las fortalezas, las debilidades, las oportunidades y las amenazas que tenga el territorio.
- **Diagnosticar la realidad socioeconómica actual de la zona** como instrumento de planificación, combinando estrategias y acciones acerca del presente y del futuro del territorio, integrando visiones sectoriales, estableciendo un sistema continuo de toma de decisiones e implicando a todos los agentes locales, en busca del mayor desarrollo y de la máxima competitividad, teniendo en cuenta las fortalezas, las debilidades, las oportunidades y las amenazas que tenga el territorio.

⁴ Pacto territorial por el desarrollo local y empleo Plana Alta Nord. Véase en la página web: <https://www.pactemcv.es/wp-content/uploads/2019/02/guia-pactes-Plana-Alta-nord.pdf>. Fecha de última consulta: 13:04.2022.

- **Compartir metodologías de intervención**, experiencias y recursos para la creación de empleo y el desarrollo del territorio, así como la información disponible sobre los sectores económicos y el mercado de trabajo.
- **Promocionar**, en el ámbito del territorio afectado, los diferentes programas, líneas de acción y ayudas de las diferentes administraciones y/o entidades para **el desarrollo del territorio** y la creación de empleo, adaptación de las empresas, personas trabajadoras, la innovación y el desarrollo empresarial basado en el conocimiento.
- **Fomentar el espíritu empresarial**, el empleo de calidad, y el aprendizaje continuo, prestando especial atención a la economía social, atrayendo principalmente a aquellas personas que tradicionalmente no participan en la actividad empresarial o que sufren especiales dificultades para su integración en el mercado laboral.

2.- Consorcio

Los consorcios, a tenor del artículo 118 de LO 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen del Sector público, se rigen como: *“las entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias; y sus actividades propias como actividades de fomento, prestacionales o de gestión común de servicios públicos y cuantas otras estén previstas en las leyes”*.

Este artículo ofrece la definición clásica de los consorcios que, en palabras de FUERTES LOPEZ podemos resaltar como: *“entidades de Derecho público, constituidas por la asociación de Administraciones u otros organismos públicos, en las que también pueden integrarse personificaciones privadas y ello con el fin de realizar actividades de interés común que a todos sus miembros interesan. Mantiene esta delimitación la naturaleza⁵ asociativa del consorcio. Es la causa jurídica del acuerdo y del nacimiento de una personificación pública. Una asociación que ha de ser voluntaria, frente a otras personificaciones públicas asociativas que surgen de la voluntad legislativa como las comarcas o las entidades metropolitanas”*. Una asociación que, a diferencia de las mancomunidades, **puede acoger a distintas modalidades de personificaciones, tanto públicas como privadas**. Además, esto habilita a que las personas que conforman el Pacto Territorial puedan justificar jurídicamente la creación de un consorcio. Asimismo, los consorcios quedan dotados de personalidad jurídica propia que se infiere del artículo 3. 1. d) de la Ley 9/2017, 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en conexión

⁵ FUERTES LÓPEZ, M, “Los consorcios y convenios en la Ley del sector público”, p. 4. Véase en la página web: <https://www.fmc.cat/documents/14264/doc/Pon%C3%A8ncia%20Mercedes%20Fuertes.pdf>. Fecha de última consulta: 12.04.2022.

con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de Sector Público y la legislación de régimen local, así como los consorcios regulados por la legislación aduanera.

Su composición y clasificación, como parte del Sector Público Institucional Estatal, queda contenida en el artículo 84. 1. d) Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de Sector Público.

Tal y como habilita el artículo 119, respecto a su régimen jurídico, los consorcios quedarán regidos por los dispuesto en esta normativa, 40/2015, de 1 de octubre, acerca del desarrollo y sus estatutos, siendo lo no regulado por las mismas, respecto al régimen de derecho de separación, disolución, liquidación y extinción regulado por el tenor del Código Civil.

Por lo que respecta a los entes locales, que son el objeto por el cual deseamos circunscribir su actuación. El artículo 119.3 señala que las normas establecidas en la Ley de Bases de Régimen Local y en la Ley 27/2013, de 21 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local sobre los consorcios locales, dispondrá de un carácter supletorio respecto a lo señalado en la Ley 40/2015, 1 de octubre.

2.1.- Funcionamiento

El funcionamiento de un consorcio se encuentra regulado en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen del Sector público. Este se divide en las siguientes materias:

- El artículo 120, establece el *régimen de adscripción*. En él los estatutos del consorcio determinarán la Administración Pública a la que estará adscrito y los criterios a los que debe estar sujeto. En el caso de que participen entidades privadas, el consorcio no tendrá ánimo de lucro y estará vinculado a dicha administración. Por último, si surge algún cambio en la adscripción, ello causará una modificación en los estatutos del consorcio.
- El artículo 121, sobre el *régimen del personal*. Establece que el personal al servicio del consorcio podrá ser: funcionario y laboral; y deberá ser exclusivamente de las administraciones participantes. En ningún caso las retribuciones para estos podrán superar las establecidas para los puestos de trabajo y, en caso de no resultar posible contratar personal procedente de dichas administraciones, tanto el Ministerio de Hacienda como las administraciones públicas podrán autorizar contratación directa del personal que sea necesario.
- El artículo 122, sobre el *régimen presupuestario, de contabilidad, control económico-financiero y patrimonial*. Estará sujeto a la misma administración pública que el consorcio. Y en lo que respecta a la financiación de las partes consorciadas, se tendrán en cuenta los compromisos estatutarios o convencionales, mediante el análisis de los desembolsos efectivos de todas las

aportaciones realizadas. Asimismo, el órgano de control interno de la administración adscrita, realizará auditorías de las cuentas anuales.

Los consorcios formarán parte de los presupuestos y además deberán incluirse en la cuenta general de la administración pública de adscripción. Por último, el consorcio deberá regirse por las normas patrimoniales de la administración pública adscrita.

- El artículo 123 establece la *creación de un consorcio* mediante un convenio suscrito por las administraciones públicas, los órganos públicos o las entidades participantes.
- El artículo 124, acerca del *contenido de los estatutos*. Será determinado por la administración pública adscrita, así como por el régimen orgánico, funcional y financiero, de acuerdo a lo establecido en la ley.
- El artículo 125 recoge las *causas y procedimiento para el ejercicio del derecho de separación de un consorcio*. Los miembros de este podrán separarse del mismo en cualquier momento, salvo que se haya establecido un plazo de permanencia. En este caso podrá separarse el miembro que haya incumplido con sus obligaciones estatutarias o aquellas que impiden lograr el fin del consorcio. El derecho de separación se realizará por escrito, siendo notificado al máximo órgano del gobierno del consorcio y con motivación de su separación.
- El artículo 126, regula el *ejercicio del derecho de separación del consorcio*. Trata la disolución del consorcio salvo que el resto de los miembros o, al menos, dos administraciones decidan continuar y permanecer en este. En el caso de que alguno de los miembros decida separarse, se regirán por las reglas legalmente establecidas.
- El artículo 127 desarrolla la *disolución del consorcio* produciendo su liquidación y extinción cuando no se hayan cumplido los fines perseguidos.

El máximo órgano de gobierno del consorcio, tras acordar el acuerdo de disolución, nombrará a un liquidador, el cual deberá ser un órgano o entidad vinculada con la administración pública a la que se encuentra adscrita el consorcio. La función de este será calcular la cuota de liquidación que le corresponda a cada miembro del consorcio de acuerdo a lo previsto en los estatutos. En el caso de no estar mencionada, calculará la participación que le corresponda en el saldo resultante del patrimonio neto tras la liquidación, teniendo en cuenta el criterio de reparto de los estatutos. A falta de previsión presupuestaria se tendrá en cuenta el porcentaje de aportaciones de cada miembro en el fondo patrimonial así como la financiación concedida en cada año. El consorcio será el que acuerde la forma y las condiciones para el pago de la liquidación.

Por último, las entidades consorciadas podrán acordar, bien por mayoría o bien por falta de previsión por unanimidad estatutaria, la cesión global de activos y pasivos a otra entidad jurídicamente adecuada con la finalidad de mantener la actividad y objetivos del consorcio que se extingue.

2.2.- Personalidad Jurídica

Como indicamos en el artículo 118 de LRSP, el consorcio se dotará de personalidad jurídica. Una vez constituido este se le atribuye: capacidad jurídica, capacidad de obrar, patrimonio distinto de sus miembros que la componen y una organización propia. Esta última quedará garantizada mediante la pertinente composición de sus órganos y correspondientes estatutos.

En lo relativo a la modalidad de personalidad jurídica que tendría el consorcio por la finalidad perseguida, sería una personalidad de utilidad pública, pues su actividad va dirigida al interés social y público, especialmente de naturaleza económica, como así queda reflejado en el artículo 35.2 en relación con el 36 y 1655 del Código Civil. El régimen general de las personas jurídicas en el Código Civil se encuentra regulado en los artículos 35 al 39.

- En el artículo 35 se establece la atribución de personalidad jurídica del consorcio en el instante en el que esté constituido.
- En los artículos 37 y 38 se recoge la capacidad civil, es decir, la aptitud de asumir derechos y obligaciones, las cuales deberán estar descritas en los estatutos del consorcio.
- En el artículo 39 se establecen las causas de la extinción de las personas jurídicas.

En cuanto a los derechos fundamentales que concede la Constitución Española a las personas jurídicas, en el artículo 27.6 de dicho texto, se reconoce expresamente la libertad de creación de los centros docentes.

Respecto a las responsabilidades de la personalidad, queda descrito en el artículo 38 del Código Civil, que pueden contraer obligaciones, pues los actos que realicen sus órganos son imputables directamente a la persona jurídica tanto contractual como extracontractual. Ello no se recoge en una normativa específica, sino que se debe acoger a lo previsto en el artículo 32 y ss LRJSP donde se regulan las responsabilidades de las Administraciones públicas, partiendo del principio general establecido en el artículo 106.2 CE, “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”

La personalidad jurídica responderá a través de sus órganos y con su patrimonio, siempre que sus actuaciones se hayan realizado en el marco de realización de actividades

que tengan como finalidad la satisfacción de interés y necesidades propias de la persona jurídica. Cabe destacar que el patrimonio de los socios o de los administradores no se verá afectado.

En consideración al domicilio de la personalidad jurídica, será la sede legal y jurídica del consorcio, ello tiene una gran importancia práctica debido a que es el lugar en donde se desenvolverá su vida social. Además es determinante fijar el Registro en el que deben inscribirse para adquirir personalidad jurídica. En el caso de que no se haya recogido en los estatutos del consorcio el domicilio de éste, se entenderá que lo tienen en el lugar en el que se halle establecida su representación legal o donde ejerzan sus principales funciones, como así queda descrito en el artículo 40 y 41 del Código Civil.

Finalmente, en cuanto a la extinción de las personas jurídicas, que citamos anteriormente en el en el régimen general, queda la personalidad jurídica vinculada a determinados factores expresados en el artículo 39 del Código Civil., por lo que serán causas de extinción las siguientes:

- Expiración del plazo previsto
- Realización del fin para el cual se constituyeron
- Imposibilidad de aplicar actividades y los medios disponibles

Con la extinción el destino que debe darse a los bienes quedará previsto en los estatutos del Consorcio. Pero en el caso de que no esté previsto, los bienes irán dirigidos a fines análogos en interés de la región, provincia o municipios que deberán recoger los beneficios de las instituciones extinguidas. Una vez verificada la causa de extinción se procederá a la apertura de un periodo de liquidación.

2.3.- Fines

A tenor del borrador de los estatutos del Consorcio de la Plana Alta, este se constituye con el objeto de poner en valor los recursos y capacidades locales en el ámbito de la promoción del empleo y el desarrollo local sostenible e impulsar el desarrollo económico, la equidad social y el fortalecimiento de la sociedad civil en el ámbito territorial perteneciente a los municipios consorciados, teniendo como fines:

- a) Planificar y ejecutar las acciones necesarias para llevar a efecto el desarrollo económico y social de la comarca.
- b) Colaborar con las iniciativas públicas y privadas en la obtención de los recursos económicos para la financiación de las actividades e inversiones que se realicen en la comarca.
- c) Canalizar e impulsar las iniciativas de los entes consorciados.

- d) Gestionar la financiación necesaria para el funcionamiento del Consorcio y para las actividades que desde el mismo se promuevan.
- e) Sensibilizar el tejido social de la comarca sobre la problemática, recursos, acciones y proyectos que contribuyan a sus intereses de desarrollo.
- f) Lograr la participación activa de todos los agentes económicos y sociales en el proceso de resolución conjunta de los problemas que afecten a la comarca.
- g) Impulsar el desarrollo igualitario de mujeres y hombres en la comarca, promoviendo y articulando las acciones necesarias para su consecución.
- h) Promocionar el espíritu empresarial en la zona, así como la dinamización y diversificación de la economía y el tejido empresarial de la comarca.
- i) Coordinar, desarrollar y cohesionar las actuaciones turísticas de la zona media.
- j) Gestionar y promocionar recursos y acciones encaminadas a fomentar la asunción y puesta en marcha de acciones de responsabilidad social en nuestro territorio.
- k) Promover y potenciar el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, con el objetivo de atenuar la actual brecha digital. Asimismo, fomentar la innovación y transformación digital.

2.4.- Mecanismos

Para poder llevar a cabo los citados fines tendremos en cuenta los siguientes mecanismos:

- Solicitar y gestionar subvenciones y otras ayudas a las entidades públicas locales, regionales, nacionales y de la Unión Europea.
- Recabar el pago de las cuotas que se establezcan tanto a los ayuntamientos como al resto de los consorciados.
- Gestionar ayudas o subvenciones de entidades privadas en el ámbito de su competencia.
- Formalizar convenios y contratos de obras y de servicios o cualesquiera otros actos necesarios para su funcionamiento.
- Organizar los servicios necesarios.
- Realizar contrataciones de personal.
- Realizar las inversiones necesarias para garantizar el funcionamiento de la entidad.

- Realizar cuantas actividades puedan resultar conexas y consecuentes de las que se gestionan.

2.5.- Actividades

Por lo que a la presente propuesta concierne las actividades específicas que se pueden desarrollar dentro de sus competencias, entre muchas otras, son:

- Apoyo a proyectos de cara a la estrategia de desarrollo local participativo.
- Servicio de asesoramiento y acompañamiento integral a los emprendedores.
- Información sobre normativa laboral y ayudas para fomentar el autoempleo.
- Asesoramiento sobre la idea de negocio.
- Elaboración de planes de empresa y/o estudios de viabilidad económico-financiero.
- Acciones de sensibilización y difusión para promover el espíritu emprendedor en cualquier medio de comunicación y redes sociales.
- Acciones de formación para el emprendimiento.
- Desarrollo sostenible, integral e igualitario.
- Mejorar la gobernanza local para promover la identidad territorial.
- Generación de actividad económica y empleo en el territorio.
- Incremento de la calidad de vida en el medio rural.
- Dinamización turística de las localidades asociadas.
- Promoción a corto y largo plazo.
- Conservación de patrimonio con visitas guiadas, teatrales o aperturas vigilas de los monumentos y tesoros artísticos de los asociados que no están accesibles habitualmente.
- Posibilidad de ofertar actividades a lo largo del año, es decir, la desestacionalización de los municipios.
- Promoción gastronómica de los municipios.
- Apoyo al producto tanto local como artesano a través de espacios de venta, promoción y conocimiento de estos productos.
- Promoción de las fiestas patronales.
- Asesoramiento respecto a la normativa del Covid-19 a los ya asociados y futuros asociados.

- Diálogo con los distintos municipios para clarificar los criterios de interpretación de las normas a los supuestos y a la casuística concreta de los asociados.
- Promoción de nuevos proyectos turísticos.
- Desarrollo rural en igualdad de todos los participantes del consorcio.
- Formación en igualdad de oportunidades para el personal político, técnico y agentes sociales de los municipios.

2.6.- Competencias locales

Si atendemos a las competencias señaladas a tenor del artículo 25 de la ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Los municipios pueden promover actividades y prestar servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. En concreto hace referencia a aquellas competencias que guardan relación con:

- Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, así como contra la violencia de género.

Ello evidencia que la propuesta señalada sería encuadrable con los objetivos municipales y, en consecuencia, su prestación asegura que al municipio que formase parte de un consorcio, le aportaría una mayor visibilidad a quienes lo integren, así como otorgar solidez a las propuestas de proyectos.

Estas actividades resultan oportunas para el logro de los siguientes objetivos:

- Obtención de varias subvenciones.
- Fomento de empleo.
- Aumentos de los márgenes de utilidad.
- Nuevos contactos comerciales.
- Penetración en nuevos mercados.
- Reducción del costo de producción y de los gastos; porque serán compartidos y, por tanto, mucho más asequibles.

- Mayor poder de negociación de cara a empresas gubernamentales.
- Creación de una marca fuerte.
- Comercialización de una gama de productos.
- Correlación e intercambio de información.
- Experiencia y aprendizaje en diferentes ámbitos.
- Reducción o eliminación de efectos negativos de los factores externos.
- Reforzar la capacidad del sector turístico del territorio para crear empleo y actividad económica sostenible a través de una batería de actuaciones dirigidas a afrontar los principales retos de este sector identificados en el proceso de diagnóstico: estacionalidad, poca diversidad en la oferta, falta de cooperación y falta de formación de los recursos humanos.

3.- Beneficios de la creación de un consorcio frente a un pacto

El pacto es el instrumento jurídico para la formalización de un consorcio, al igual que permite un convenio entre administraciones. Sin embargo, como los consorcios se encuentran sujetos a una regulación específica plantean un marco legal más concreto y con ello, mayor seguridad jurídica a la hora de desarrollarse.

En concreto dispondrá de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, pudiendo tener patrimonio propio, a efecto de los fines enunciados, así como adquirir y poseer toda clase de bienes y derechos, ejercitar acciones y recursos ordinarios ante autoridades, juzgados, y tribunales y, realizar cuantos actos, convenios, contratos que resulten necesarios o convenientes para el cumplimiento de sus fines y la defensa de sus intereses; señalados en el transcurso del presente informe.

Al poseer tal determinación, los consorcios cuentan con plena capacidad para crear y gestionar servicios y actividades de interés local o común, contratar personal propio, gestionar y administrar su patrimonio, y recibir directamente financiación y las subvenciones de las que se beneficie.

3.1. Diseño

Entre las ventajas citadas, para optar a esta figura administrativa emergente, se encuentran: el diseño, la promoción, la gestión y la evolución de aquellas acciones y programas, señalados con anterioridad y que guardan relación, entre otras materias, con la creación de empleo, la inserción sociolaboral, y el desarrollo económico, empresarial y social en el ámbito territorial perteneciente a la Plana Alta.

Por lo que se aprobará un plan de actuación con objetivos anuales que podrá ser revisado y adaptado de forma flexible ante la evolución de los diferentes retos, que se puedan presentar en los diferentes municipios adscritos.

El número de miembros del consorcio podrá ser en cualquier momento ampliado mediante la fórmula de administración de las Administraciones Públicas, cuyo ámbito afecte a la comarca de la Plana Alta. En este caso, la solicitud irá dirigida a la presidencia del Consorcio junto con el certificado de acuerdo, adoptado por el pleno corporativo con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros.

El patrimonio del Consorcio queda así constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones que sean de su titularidad pero, a su vez, podrá ser incrementado por aquellos bienes y derechos que puedan quedar afectados a sus fines. Para lo cual se prevé la solicitud de partidas presupuestarias conjuntas, o que permitan aumentar el patrimonio que pueda ser beneficioso para el conjunto de municipios que lo compongan. La ejecución de los proyectos y actuaciones de los que el consorcio sea beneficiado podrá ser realizado bien con personal y recursos propios a través de la subcontratación, de todo o parte del proyecto, o bien mediante el convenio de las entidades consorciadas.

En el caso de que se trate de una subcontratación de todo o parte del proyecto, de aquellas entidades de acreditada solvencia técnica a través del procedimiento administrativo apropiado, las implicaciones presupuestarias se realizarán a través de un contrato o convenio, que suscribirán al consorcio con la entidad gestora de las acciones y, en el que se concretarán las acciones a ejecutar recursos técnicos e infraestructuras necesarias.

El presupuesto asignado a esas acciones, ayuda o subvención otorgada para su ejecución con financiación que debe aportar la entidad gestora, si es el caso, procedimiento para la ejecución de acciones y prestación para el consorcio de las memorias, ejecución y de gasto, procedimientos a los que deberá ajustarse la entidad gestora para facilitar la coordinación, seguimiento y evaluación por parte del comité de dirección del consorcio y de las Administraciones que otorguen las ayudas subvencionables.

Por último, tendrán en cuenta el procedimiento de ingreso a la entidad gestora de ayudas y subvenciones que hayan sido otorgadas para la ejecución de las acciones. Las entidades gestoras podrán, a su vez, subcontratar con terceros la ejecución de determinadas acciones para las que carezcan de recursos humanos, técnicos o de infraestructura necesarios. Esta propuesta de subcontratación será presentada a la comisión permanente de dirección para su correspondiente aprobación.

3.2.- Empleo

Por lo que hemos tenido ocasión de esbozar las condiciones para la consolidación de un Consorcio son más que beneficiosas. Como establece Castillo Blanca se prevé, con base a la relación de su instrumentalidad que une al consorcio con las Administraciones que lo integran, era posible tener personal propio o, en forma alternativa, la adscripción al consorcio del personal funcionario o laboral procedente de cualquiera de las Administraciones consorciadas mediante la ocupación de los puestos de trabajo de éste a través de los distintos sistemas de provisión establecidos. Una decisión, en último término, que guarda estrecha relación con la prudencia y que es cuanto menos aconsejable en numerosos supuestos, sobre todo en aquellos en que, bien sea por el carácter contingente de sus fines o cualesquiera otras circunstancias, las administraciones consorciadas duden del carácter indefinido o duradero del mismo⁶.

Por añadidura, se convierte esta en una solución que en términos estrictamente técnicos plantea menores problemas en el momento de la disolución del Consorcio, pero que no siempre es posible en todos los supuestos de entidades consorciadas en razón de su objeto. Ahora, y tras las modificaciones legislativas acontecidas, la instrumentalidad se refuerza y dicha opción no resulta sino obligatoria tal y como queda señalado en la legislación básica.

En efecto, el apartado 5 de la Disposición Adicional vigésima de la LBRL vino a señalarla configuración de una fórmula de norma sencilla para la provisión de sus puestos de trabajo: el personal al servicio de los consorcios podrá ser funcionario o laboral procedente exclusivamente de una reasignación de puestos de trabajo de las Administraciones participantes, su régimen jurídico será el de la Administración pública de adscripción y sus retribuciones en ningún caso podrán superar las establecidas para puestos de trabajo equivalentes en aquélla.

Tal y como se suscribe, la solución genera desde sus principios, ventajas indudables respecto del régimen del personal y las garantías de éstos en caso de disolución y evita inconvenientes como el reproducir plantillas en entes dependientes de los entes territoriales optimizando los recursos humanos disponibles.

Los consorcios públicos son un instrumento de cooperación interadministrativa, con personalidad jurídica propia, cuyos fines suelen ser competencias concurrentes de las Administraciones públicas consorciadas. Pues bien, específicamente en estos supuestos más habituales de lo que se puede pensar, el personal requerido para la prestación de los fines del Consorcio difícilmente puede encontrarse en las plantillas de personal de las entidades consorciadas con lo que la única solución, indudablemente sui generis, es que la Administración a la que está adscrito el Consorcio proceda a incorporar a su plantilla de personal esas plazas singulares y, con posterioridad, proceder a la

⁶ CASTILLO BLANCO, F., "La nueva regulación de los consorcios públicos: interrogantes y respuestas sobre el origen jurídico de su personal", *Seminari sobre relacions col·lectives, Federació de Municipis de Catalunya*, octubre, 2014, pp. 25-28.

transferencia de este al Consorcio, por lo cual genera indudablemente un fomento del empleo que puede ser favorable para la zona que proceda a su constitución.

En consecuencia el personal al servicio del Consorcio, de forma exclusiva indica la norma, se proveerá mediante reasignación de puestos de trabajo. Si seguimos el tenor literal del artículo 60 del RD 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, aunque ha de tenerse presente que dicha figura ha encontrado regulación específica en Comunidades Autónomas.

La fórmula escogida, pensada con la lógica de la supresión y reducción de plantillas propia del tiempo que vio surgir la norma, ofrece lo que ha de ser una respuesta coyuntural como solución definitiva a los procedimientos de cobertura de aquellos consorcios que, no estando incluidos en la excepción establecida en la disposición adicional decimotercera en el caso del sector local y en todos los demás supuestos en el sector público autonómico y estatal, se creen o presten servicios no incluidos en el artículo 26 de la LBRL. La conclusión no puede ser otra que lo que realmente se pretende es que los Consorcios que se creen no produzcan en ningún supuesto duplicidad de plantillas en los mismos servicios.

3.3. Subvenciones

En materia de subvenciones, debemos contemplar lo preceptuado en la *Orden 12/2016, de 29 de julio, de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, por la que se establecen las bases reguladoras del programa de fomento de los acuerdos territoriales en materia de empleo y desarrollo local en la Comunitat Valenciana*. En concreto, huelga destacar lo señalado en su artículo 2.1.a), por cuanto indica que podrán ser beneficiarias de estos programas, “Las entidades con personalidad jurídica integradas por entidades locales y agentes sociales más representativos u otros actores clave, públicos y privados, de su territorio a través de las que se hayan instrumentado los acuerdos territoriales en materia de empleo y desarrollo local.”.

Su tenor continúa expresando, en el apartado b) que, al tratarse de una constitución del consorcio que se llevará a cabo con carácter *ex post* a la fecha de publicación de la presente Orden y en virtud de lo señalado en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, *ex* artículos 118 y ss, debemos considerar que se requiere aglutinar a una población de al menos 100.000 habitantes o un número mínimo de 5 municipios. Aspectos ambos que cumple con solvencia. Pese a dicho reconocimiento, el referido artículo establece expresamente que “cuando el ámbito de actuación incluya a más de una entidad local, deberá constar un acuerdo previo entre ellas y solo podrá presentar solicitud una de las entidades que lo hubieran suscrito’.

Si bien este segundo elemento podría comprenderse dentro de la figura del Pacto consideramos oportuno dotarle de una personalidad jurídica con el objeto de no descuidar lo señalado en el apartado a) y dar así cumplimiento a todos los requisitos marcados para obtener la condición de beneficiarios de las subvenciones públicas. De lo contrario comportaría que sea cada entidad, la que asuma las obligaciones derivadas de su concesión, haciendo que en algunos casos sea inviable, lo cual redundaría en perjuicio de la ciudadanía.

A título de ejemplo, en materia de subvenciones han de ser solicitadas por alguno de los Ayuntamientos que conforman el Pacto. Específicamente el que ostente la presidencia, lo que implica que, en el caso de que alguno no pueda prestar los servicios, por un determinado periodo de tiempo, puedan el resto contribuir a ayudarles en este proceso en la solicitud. Ello no supondrá perjuicio alguno para las partes que participen del mismo ya que los beneficios o saldo empleado será objeto de reintegro ulterior por parte de la entidad local solicitante.

Dicho en otros términos, es posible que el ingreso del importe de la subvención no sea percibido con carácter previo a la realización de la actividad, lo que llevaría aparejado a la propuesta que deba ser adelantada por el Ayuntamiento solicitante. En el supuesto de que el Ayuntamiento no disponga de presupuesto suficiente con el que hacer frente a su solicitud, se genera la imposibilidad material de reclamar y ejecutar la subvención. En ese caso, las subvenciones que podrían solicitarse, entre otras, son las conferidas por:

- **FSE (Fondo Social Europeo):** da importancia, particularmente, a las actividades relativas al desarrollo local. Así que, una de las posibles subvenciones irá destinada al desarrollo de nuevas fuentes de empleo, incluyendo el sector de la economía social (sector terciario).
- **FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional):** debe desempeñar una función especial a favor del desarrollo económico local, para la mejora del modo de vida y de desarrollo territorial, mediante la promoción de los pactos territoriales y de los nuevos yacimientos de empleo.
- **Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas (Eje 3) (2021-2025):** *Transformación digital y modernización de las Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Comunidades Autónomas y entes locales.* La creación de un consorcio que tenga por objeto la convergencia de intereses manifestados a través de la personalidad jurídica habilitará a que puedan desarrollar las competencias otorgadas a la Administración Local haciéndolas más accesibles, simplificadas y más eficientes. La posibilidad de acceder a este tipo de subvenciones permitirá no solo favorecer la interoperabilidad de las diferentes sedes sino también acercar al ciudadano la prestación de sus servicios. Con esto lo que se pretende es acabar con las cargas burocráticas y brechas digitales hoy existentes entre los diferentes territorios y así poder obtener intereses comunes a todos los

ciudadanos que habitan en dichos municipios. Esta subvención tiene como objetivo, entre otros, evolucionar el marco organizativo, semántico y técnico de la interoperabilidad entre las Administraciones Públicas en el ámbito local, con el y con el ciudadano o ciudadana, siguiendo la reforma legislativa iniciada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Impulso a la interoperabilidad organizativa, incluyendo todos los elementos de cooperación, mantenimiento de los inventarios de información administrativa nacionales y el impulso a los servicios comunes y la reutilización de infraestructuras y productos tecnológicos, en los que la figura del consorcio cobrará un papel protagonista. Comporta hace que no el referido Pacto no constituye el instrumento más adecuado para la consecución de dichos objetivos.

En consecuencia, los Pactos generan consorcios siendo esta la forma jurídica para establecer la relación entre ambos.