

Ref: SUB/SCC/mv-jb
Asunto: Informe 10/2009

INFORME 10/2009, DE FECHA 18 DE FEBRERO DE 2010. CONSORCIO DE GESTIÓN DEL CENTRO DE ARTESANÍA DE LA COMUNITAT VALENCIANA. SU CONSIDERACIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A LOS EFECTOS DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.

ANTECEDENTES

Con fecha 3 de agosto ha tenido entrada en la Secretaría de la Junta Superior de Contratación Administrativa solicitud de Informe por el Centro de Artesanía de la Comunidad Valenciana con el siguiente tenor literal:

'La Directora General de Comercio y Consumo, Vicepresidenta del Consorcio de Gestión del Centro de Artesanía de la Comunidad Valenciana, se dirige a la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana para que se pronuncie en relación a la siguiente cuestión:

La legislación vigente prevé que la Administración General y los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma celebren convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias, posibilitando que cuando la gestión del convenio haga necesario crear una organización común, ésta pueda adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o sociedad mercantil. De igual modo está prevista la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, con carácter voluntario, pudiendo tener lugar mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban.

En este sentido, en el año 1987, la Generalitat Valenciana y el Excmo. Ayuntamiento de Valencia constituyen, con la denominación Consorcio de Gestión del Centro de Artesanía de la Comunidad Valenciana, un consorcio que tiene personalidad jurídica propia con plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, y que habrá de regirse en el ejercicio de sus actuaciones por las normas civiles, mercantiles y laborales y gozará de autonomía financiera y funcional, según se establece en sus propios Estatutos, que indican igualmente que, sin perjuicio de su autonomía funcional, el Consorcio actuará bajo la tutela de la Generalitat, a través de la Conselleria de Industria, Comercio e Innovación y del Ayuntamiento de Valencia a quienes corresponderá la suprema función rectora, así como la fiscalización y control del cumplimiento de las obligaciones estatutarias.

Tal y como dictan sus Estatutos, la finalidad principal del mencionado Consorcio es la gestión y administración del Centro de Artesanía de la Comunidad Valenciana así como la difusión y potenciación de la artesanía mediante la adopción de políticas

Ref: SUB/SCC/mv-jb
Asunto: Informe 10/2009

promocionales, informativas, de análisis, de asistencia y de coordinación, y, en general de cualquier otra actividad directa o indirectamente relacionada con las anteriormente citadas que así se acuerde por la Junta Rectora del mismo.

De cuanto antecede podría determinarse, a efectos de esta consulta, que el Consorcio que nos ocupa lo es entre administración autonómica y local, se financia con aportaciones de las entidades que lo integran y presta servicios que competen a las citadas administraciones, según lo dispuesto en el artículo 49 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y en el artículo 25.2.m de la Ley de Bases de Régimen Local.

Por otra parte, según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, en adelante Ley 30/2007, surge la duda al respecto de la categoría en la que encuadrar esta forma jurídica, "administración pública" o "poder adjudicador no administración pública", necesaria al efecto de determinar el régimen jurídico aplicable a los contratos celebrados por esta entidad, de acuerdo con las previsiones de los artículos 19 y 20 de la Ley 30/2007.

En primer lugar, el artículo 3.1 de la Ley 30/2007 establece que, a efectos de la norma, se considera que forman parte del sector público, entre otras, las siguientes entidades:

- e) Los Consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refiere el artículo 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la legislación de régimen local.*

Incluyéndose de este modo al Consorcio como parte de este sector.

Sin embargo, el artículo 3.2 de la Ley 30/2007, efectúa una distinción en el ámbito del sector público disponiendo quiénes integran dentro del sector público la Administración Pública a los efectos de la norma, no citando expresamente a los consorcios, a diferencia de cuanto sucede en el apartado anterior del artículo de referencia. Es por ello que se plantea la cuestión de si puede atribuirse a los consorcios el carácter de administración pública por ser les de aplicación alguna de estas previsiones del segundo apartado del artículo 3,

a) La Administración General de Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local.

e) Las entidades de derecho público vinculadas a una o varias administraciones públicas o dependientes de las mismas, que cumplan alguna de las características siguientes:

Ref: SUB/SCC/mv-jb

Asunto: Informe 10/2009

- *Que su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, o*

- *Que efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional, en todo caso sin ánimo de lucro, o que no se financien mayoritariamente con ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida a la entrega de bienes o a la prestación de servicios.*

Es por todo lo expuesto, que se solicita a esta Junta de contratación que clarifique la inclusión del Consorcio de Gestión del Centro de Artesanía de la Comunidad Valenciana, como Administración Pública a los efectos del artículo 3 de la Ley 30/2007 de octubre, de contratos del sector público.'

Con fecha 6 de octubre de 2009 se solicita al Consorcio la remisión de de la documentación normativa que pueda servir de base a la elaboración del informe solicitado.

La documentación que se remite comprende.

- 
- Estatutos del Consorcio: Certificación del Acuerdo del Consell de 28 de noviembre de 2003 de modificación de estatutos
 - Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 12 de marzo de 1987.

No se ha remitido el Acuerdo del Consell de aprobación de la constitución del Consorcio de referencia.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

El Consorcio consultante se constituye en el año 1987 por la Generalitat y el Ayuntamiento de Valencia sobre la base de la cooperación económica, técnica y administrativa en los términos previstos en los artículos 57 y 87 de la Ley 7/85, de Bases de Régimen Local.

Asimismo, con la entrada en vigor de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y las modificaciones introducidas precisamente en este punto por la Ley 4/99, de 13 de enero, le resulta de aplicación el artículo 6.5 de dicha norma, por constituir derecho supletorio respecto a la legislación de régimen local.

El debate sobre la naturaleza jurídica de los consorcios no ha sido ni mucho menos pacífico. Sin ánimo de entrar en una polémica doctrinal, hay que indicar que la materia ha sido objeto de diversos pronunciamientos por parte del Tribunal Supremo, sobre todo

Ref: SUB/SCC/my-jb
Asunto: Informe 10/2009

en cuanto a su naturaleza de ente local, pues no hay que olvidar que esta figura tiene su origen en esta normativa.

En Sentencia de 30 abril 1999, el Tribunal Supremo, en relación al Consorcio para el Servicio de Extinción de Incendios, de Salvamentos y Protección Civil, y cuyo pronunciamiento ha servido de base a otras Sentencias del mismo Tribunal. Señaló que “los estatutos del consorcio configuran al mismo como una entidad con personalidad jurídica propia que se integra en la Administración Local”. La amplitud de fines que pueden asumir los Consorcios, así como que pueden constituirse con Entidades privadas sin ánimo de lucro, explica que ni la Ley reguladora de la Bases del Régimen Local, ni Texto Refundido de Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local de 1986, incluyan a los Consorcios entre los Entes Locales, lo cual, no implica tampoco sin más su exclusión expresa de tal categoría, sino que su inclusión o no en la misma simplemente dependerá de los fines para los que se constituya y las personas que concurran en su constitución.

La Sentencia de 28 junio 2004 del Alto Tribunal, estableció que el Consorcio de la Zona Franca de Vigo tenía naturaleza jurídica pública, definiéndolo como el ente que tiene encargada la gestión de actividades públicas en régimen de autoadministración, cuyos actos administrativos en relación a las obras que se realicen en los puertos se residencian ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, incluso los supuestos de responsabilidad patrimonial derivada de los daños causados en el curso de las obras.”

Más recientemente en Sentencia de 28 noviembre 2007 en relación con el consorcio de Transportes de Vizcaya, el citado Tribunal destaca que “es innegable que el referido Consorcio, sean cuales sean sus integrantes, viene configurado como una persona jurídica perteneciente a la categoría genérica de ‘otras entidades locales’ distintas del municipio y de la provincia pero que comparten con éstas su naturaleza ‘local’.”

En realidad, la consideración del Consorcio consultante como una Administración Pública, desde el punto de vista de la Ley de Contratos del Sector Público, debe hacerse desde el sustrato que le es propio, es decir, atendiendo a su razón de ser, que no es otra que la cooperación entre dos administraciones públicas. Si bien a estos entes se les dota de personalidad jurídica independiente, su constitución no supone alteración o renuncia de las propias competencias legalmente atribuidas a las administraciones, siendo los consorcios así constituidos los encargados de su gestión, realización, o materialización. Así el artículo 6.5 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común reconoce expresamente que a los consorcios “se le encomiendan servicios” no los ejercen por titularidad propia. Siendo esto así, es lógico que el propio precepto de referencia, a continuación, disponga respecto a esa gestión que “podrán utilizarse cualquiera de las formas previstas en la legislación aplicable a las Administraciones consorciadas.”

Ref: SUB/SCC/mv-jb

Asunto: Informe 10/2009

Analizando los estatutos del Consorcio consultante destacamos:

- 1.- Los estatutos del Consorcio para la gestión del Centro de Artesanía de la Comunidad Valenciana le confieren personalidad jurídica propia y autonomía financiera y funcional, si bien sometidos a la tutela de las Administraciones consorciadas.
- 2.- Las Administraciones consorciadas participan en su financiación mediante las correspondientes consignaciones presupuestarias en los presupuestos de las mismas.
- 3.- Rendición anual de cuentas, mediante balance, ante las Administraciones consorciadas.
- 4.- La Junta Rectora es su órgano máximo de gobierno y administración y está integrada por representantes de ambas administraciones consorciadas, además de un representante por cada una de las de las diputaciones provinciales.
- 5.- El Consorcio tiene por finalidad principal la gestión y administración del Centro de Artesanía de la Comunidad Valenciana así como la difusión y potenciación de la artesanía mediante la adopción de políticas promocionales, informativas, formativas, de análisis, de asistencia y de coordinación, y, en general, cualquier otra actividad directa o indirectamente relacionada con las anteriormente citadas que así se acuerde por la Junta Rectora del mismo.

En cualquier caso, el consorcio tiene encomendadas las actuaciones de competencia de las Administraciones consorciadas previstas en la legislación de Régimen local y en el propio Estatuto de Autonomía. Sería ilógico pensar que si la Generalitat, a través de la Conselleria competente, y el Ayuntamiento de Valencia, para el ejercicio de dichas competencias, deben actuar conforme a la Ley de Contratos del Sector Público, como administraciones públicas que son, esta entidad creada ad hoc para la gestión o prestación de los servicios encomendados por aquéllas, fundamento de su constitución, no revistiera la misma naturaleza jurídica a los efectos de la contratación.

En este punto El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en Sentencia de 17 de diciembre de 1998 y Asunto C-353/96 y Asunto C-306/97 (Connemara Machine y Comisión de las Comunidades Europeas contra Irlanda) se pronuncia en el mismo sentido:

“A este respecto, es preciso señalar que fue el Estado quien creó el Servicio de Bosques y le encomendó determinadas tareas, que consisten principalmente en la conservación de los bosques nacionales, así como de la industria forestal, pero también el acondicionamiento de diversas instalaciones en interés general. Corresponde asimismo al Estado la facultad de nombrar a los principales directivos del Servicio de Bosques.”

Ref: SUB/SCC/mv-jb
Asunto: Informe 10/2009

Además, la facultad del Ministro de cursar instrucciones al Servicio de Bosques, en particular con el fin de obligarle a respetar las líneas maestras de la política estatal sobre actividades forestales o a acondicionar servicios o instalaciones determinados, así como las facultades otorgadas a dicho Ministro y al Ministro de Hacienda en materia financiera, confieren al Estado la posibilidad de controlar la actividad económica del Servicio de Bosques. De las consideraciones anteriores se desprende que, si bien es cierto que ninguna disposición prevé expresamente que el control estatal se extienda específicamente a la celebración de los contratos públicos de suministro por parte del Servicio de Bosques, el Estado puede ejercer dicho control al menos de manera indirecta.

De lo antedicho resulta que debe considerarse que el Servicio de Bosques es «una autoridad pública cuyos contratos públicos de suministro [están] sometidos al control del Estado»

CONCLUSIONES

Por tanto, la conclusión a la consulta formulada es que, el Consorcio para la gestión del Centro de Artesanía de la Comunidad Valenciana debe considerarse como Administración Pública, a los efectos de la Ley de Contratos del Sector Público y por tanto comprendido en el art. 3.2 de dicho Texto legal.

El presente Informe se emite al amparo de lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 79/2000, de 30 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se crea la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana, y no tendrá carácter vinculante. Por tanto, el órgano consultante podrá adoptar su decisión ajustándose o apartándose del criterio de la Junta, con la obligación de motivar su decisión en este último caso.

LA SECRETARÍA DE LA JUNTA



Margarita Vento Torres

VºBº
EL PRESIDENTE DE LA JUNTA
(p.s. Art.1.1.a) Orden de 11 de junio de 2001
DOGV 17/7/2001)



José Miguel Escrig Navarro
VICEPRESIDENTE

APROBADO POR LA JUNTA SUPERIOR
DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA
en fecha 18 de febrero de 2010.