



## **INFORME JURÍDICO EN RELACIÓN CON LA CONSULTA FORMULADA POR LA ASAMBLEA GENERAL DE LA AUTORIDAD DEL TRANSPORTE DE GIPUZKOA**

---

71/2015 IL

### **INTRODUCCIÓN**

Con fecha 29 de mayo de 2015 se solicita informe jurídico en relación con la consulta formulada por la Asamblea General de la Autoridad Territorial del Transporte de Gipuzkoa/Gipuzkoako Garraioaren Lurralde Agintaritza (en adelante, ATTG), sobre “la adaptación de los estatutos de la Autoridad Territorial del Transporte de Gipuzkoa a lo dispuesto en las disposiciones Transitorias y Finales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local así como a lo dispuesto en los artículos 12 y siguientes de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización de Sector Público y otras medidas de Reforma Administrativa”.

El presente informe se emite en virtud de las competencias que al Departamento de Administración Pública y Justicia y a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo de la Viceconsejería de Régimen Jurídico, confieren, respectivamente, el artículo 6.1 h) del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y el artículo 13.1.b) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia.

### **I.- CONSIDERACIONES PREVIAS**

#### **I.1. En cuanto al ámbito de análisis**

Atendiendo a los términos excesivamente amplios en que se realiza la consulta por la ATTG, es precisa la delimitación previa del ámbito de análisis al que se circunscribirá el presente informe, singularmente en lo referido a las disposiciones transitorias y finales de Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LERSAL) que pudieran afectar a la regulación estatutaria y al régimen jurídico a que ha de someterse la ATTG.

El examen se circunscribirá a determinar las consecuencias que derivan de la disposición transitoria sexta y de la disposición final segunda de la LERSAL para los estatutos y el régimen jurídico de la ATTG.

El alcance pretendidamente limitado del informe trae causa de la exclusión de la ATTG de la categoría de consorcios locales, no solo porque así lo dispone expresamente el artículo 1.2 de sus Estatutos, sino por derivar razonablemente de lo dispuesto en el artículo 103 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; un precepto que, aunque referido a la masa salarial del personal laboral del sector público local, remite a las reglas de adscripción del consorcio establecidas en la legislación básica de régimen jurídico de las Administraciones Públicas, siendo la aplicación circunstanciada de dicha legislación la que permite excluir a la ATTG, como ha quedado dicho, de su categorización como consorcio local.

Una conclusión relevante, en tanto permite sortear la aplicación de las Disposiciones adicionales novena.4 y duodécima, ambas de la citada Ley 7/1985, y de la Disposición adicional decimotercera de la LERSAL, Disposiciones que, aunque ajenas a la consulta de la ATTG, precisaban de un previo e inexcusable examen de su aplicabilidad a la entidad de repetida cita.

La Disposición transitoria sexta de la LERSAL se refiere al régimen transitorio para los consorcios que ya estuvieran creados en el momento de la entrada en vigor de esta.

Un régimen que exige la adaptación de sus estatutos a lo en ella previsto en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, con la salvedad de que si esta adaptación diera lugar a un cambio en el régimen jurídico aplicable al personal a su servicio o en su régimen

presupuestario, contable o de control, el nuevo régimen será de aplicación a partir del 1 de enero del año siguiente.

Más allá de los plazos de adaptación que derivan de la citada Disposición, por lo demás ya vencidos, lo relevante es identificar los artículos de los estatutos de la ATTG que precisan de modificación y las razones que justifican el cambio de régimen, una labor para la que resulta determinante, como se ha dicho, la categorización del consorcio y para la que es preciso aproximarse al régimen jurídico que le resulta de aplicación.

En esta última labor adquiere particular interés lo dispuesto en la Disposición final segunda de la LERSAL, por la que se modifica la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, Ley 30/1992), que añade una nueva Disposición adicional vigésima, dedicada al Régimen Jurídico de los Consorcios.

Una modificación -que indirectamente trae causa del Informe 1.106/2013 del Tribunal de Cuentas sobre la fiscalización de los consorcios de ámbito local, que denunciaba la necesidad de introducir una regulación específica y más homogénea de los consorcios que permitiera superar la inseguridad jurídica derivada de la insuficiente regulación de estas entidades y la, en muchos casos, imprecisa redacción de sus estatutos-, que introduce novedades significativas en el régimen jurídico de los consorcios administrativos.

La inclusión en la Ley 30/1992 de una regulación del régimen jurídico de los consorcios hasta entonces inédita, se completa con las novedades de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa referidas al derecho de separación del consorcio por parte de sus miembros y a la liquidación de los mismos.

Los aspectos más destacados de la nueva regulación son:

(1) Todos los consorcios deben estar adscritos de manera expresa, según sus estatutos, a una de las Administraciones públicas consorciadas.

Concretamente, en función de los criterios que establece el apartado 2 de la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, que parecen reconducir a un criterio general que determinará la adscripción en función de la Administración que ejerza un mayor control sobre el consorcio (a salvo del referido al mayor número de habitantes o extensión territorial que nada tiene que ver con el control efectivo del ente público y de su actividad –apartado 2.h)-).

(2) Los consorcios están sujetos al régimen presupuestario de contabilidad y control propio de la administración a la que estén adscritos; deben formar parte de sus presupuestos e incluir sus cuentas en la cuenta general de dicha Administración.

(3) La Administración de adscripción debe llevar a cabo en todo caso una auditoría de cuentas anuales del consorcio.

(4) El personal al servicio del consorcio debe ser funcionario o laboral procedente de las administraciones participantes y asignado por estas a aquel. Una regla que, aunque admite excepciones, resulta de plena aplicación por las razones que más adelante se expondrán a la ATTG.

(5) Cualquier miembro del consorcio puede separarse del mismo en cualquier momento, si no tiene duración determinada y, en caso de que la tenga, si otro miembro del consorcio ha incumplido sus obligaciones estatutarias, en particular, la de realizar aportaciones al fondo patrimonial.

(6) Si la separación de un miembro del consorcio no comporta la disolución del mismo, por acordar su continuidad los restantes miembros, debe calcularse la “cuota de separación” de aquel, conforme a lo que establezcan los estatutos o, en su defecto, teniendo en cuenta la que correspondería en la liquidación, en los términos que la Ley indica. Si la cuota es negativa, la efectiva separación solo se producirá una vez abonada la deuda.

(7) La liquidación del consorcio produce su disolución y extinción, en los términos y con los efectos que se dispone en la ley y en sus estatutos.

(8) Posibilidad de cesión de activos y pasivos por parte de las entidades consorciadas, conforme a los estatutos o, en su defecto, por unanimidad, a fin de mantener la actividad y lograr los objetivos del consorcio.

Finalmente, aunque no supone en puridad una modificación de su régimen jurídico, debe completarse el apunte del marco regulatorio de los consorcios con la simple referencia a la sujeción a la legislación de estabilidad presupuestaria -bien que en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi en los términos previstos en la Disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera- y a la definición estatutaria de su régimen orgánico, funcional o financiero.

El camino hacia una definición perfilada del régimen jurídico de los consorcios culminará previsiblemente con la aprobación del proyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público que, además de integrar en lo esencial la actual regulación, añade algunos contenidos (sin perjuicio de las modificaciones que pueda sufrir durante su tramitación parlamentaria) que terminarán de completar el régimen jurídico de las entidades de repetida cita –p. ej. identificación del derecho supletorio que, en último término, desembocará en la aplicación de las normas establecidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, y en la Ley 27/2013, de 21 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local sobre los Consorcios locales; régimen patrimonial; inclusión de una excepción que ofrece importante flexibilidad al principio general de que el personal al servicio de los consorcios habrá de proceder exclusivamente de las Administraciones participantes; contenido de los estatutos, etc.-.

1.2. En cuanto a la aplicabilidad de lo establecido en la Disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992 a la ATTG, debe señalarse que la citada entidad cumple todos los requerimientos para que la misma haya de someterse a los dictados de la mencionada Disposición.

No hay duda, y así lo refrenda el artículo 1.2 de los Estatutos, de que la ATTG reúne los caracteres prototípicos del consorcio administrativo (no local, como ha quedado dicho): se trata

de una entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia, de naturaleza asociativa, constituida voluntariamente para el desarrollo de actividades de interés común y cuyos fines caen dentro del ámbito competencial de cada uno de sus miembros.

La ATTG nace del convenio de colaboración suscrito el 30 de septiembre de 2010 por la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Diputación Foral de Gipuzkoa, el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, el Ayuntamiento de Irun y el Ayuntamiento de Errentería, “al amparo del artículo 22.1, párrafo segundo, de la Norma Foral 6/2007, de 10 de abril, reguladora de las entidades de ámbito supramunicipal del Territorio Histórico de Gipuzkoa y del artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

El régimen jurídico de la ATTG viene determinado en sus Estatutos y en las normas a las que hace referencia el texto transcrito; un régimen en el que interfiere inevitablemente, por su carácter básico, la Disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992 a la que habrá de adaptarse el citado consorcio.

Una afirmación que marca de entrada una diferencia de base con respecto al Consorcio de Transportes de Bizkaia, de naturaleza eminentemente local por mandato legal, como dejó explicado el Informe de Legalidad 66/2015, emitido por esta misma Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo.

## **II.- LA ADMINISTRACIÓN DE ADSCRIPCIÓN DE LA ATTG**

La Disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992 impone la identificación en los estatutos de la Administración de adscripción.

Una referencia de cierta trascendencia en tanto determinante del régimen jurídico de la entidad, señaladamente la sujeción de esta a las normas reguladoras de la presupuestación, contabilidad y control de la Administración matriz.

La cuestión es determinar a la vista de los estatutos de la ATTG en cuál de las Administraciones participantes en el consorcio concurre alguno de los criterios de prioridad a que se refiere el apartado 2<sup>1</sup> de la Disposición adicional para elevarla a la categoría de Administración de adscripción.

Una aproximación que se realiza a la luz de los Estatutos vigentes y sin perjuicio de las modificaciones que los mismos puedan sufrir por mor de acuerdos entre las entidades participantes que pudieran variar el equilibrio de fuerzas actualmente existente en la ATGG.

Efectuada esta salvedad, procede entrar al análisis propuesto al inicio del epígrafe.

Así, atendiendo a que ninguna de las Administraciones consorciadas dispone de mayoría de votos en la Asamblea que permita el control del órgano de gobierno (tanto el Gobierno Vasco como la Diputación Foral de Gipuzkoa tienen los mismos derechos de voto), ni tiene facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros de los órganos ejecutivos (no referidos, por lo demás, en los Estatutos), considerando que la Presidencia y Vicepresidencia de la Asamblea General -órganos de gobierno- serán nombrado de manera rotatoria cada dos años entre uno de los representantes de la Diputación Foral de Gipuzkoa y uno de los representantes del Gobierno Vasco-, parece procedente acudir al criterio a que se refiere la letra c) del apartado 2 de la Disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992 -*Disponga de un mayor control sobre la actividad del consorcio debido a una normativa especial*- para determinar la Administración de adscripción.

- 
- <sup>1</sup> a) Disponga de la mayoría de votos en los órganos de gobierno.  
b) Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros de los órganos ejecutivos.  
c) Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del personal directivo.  
d) Disponga de un mayor control sobre la actividad del consorcio debido a una normativa especial.  
e) Tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno.  
f) Financie en más de un cincuenta por cien 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.  
g) Ostente el mayor porcentaje de participación en el fondo patrimonial.  
h) 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.

Vaya por delante que este criterio admite una interpretación que no circunscriba el control de la actividad del consorcio exclusivamente a aquella que podría considerarse “de transporte” - gestión, en el ámbito de los servicios y de las infraestructuras de transporte del Territorio Histórico de Gipuzkoa, de toda clase de actividades de competencia de las entidades que la integran; planificación de servicios e infraestructuras del transporte; ordenación de las Tarifas; comunicación, información al usuario y evaluación del sistema; relaciones con los operadores de transporte; gestión de servicios de transporte, etc.-, sino que permite un entendimiento del criterio más amplio, que englobe el control de cualquier actividad vinculada al funcionamiento del consorcio.

A este respecto, es indudable, porque así deriva de los Estatutos, la voluntad de las Administraciones participantes de someter buena parte de la actividad de la ATTG a las siguientes normas:

1. En cuanto a la organización, funcionamiento y régimen jurídico (artículo 6), con carácter supletorio a la Norma Foral 6/2007, de 10 de abril, reguladora de las entidades de ámbito supramunicipal del Territorio Histórico de Gipuzkoa.
2. El otorgamiento de Subvenciones se sujetará en la Norma Foral 3/2007, de 27 de marzo, de Subvenciones del Territorio Histórico de Gipuzkoa y en su Reglamento de desarrollo aprobado por el Decreto Foral 24/2008, de 29 de abril (artículo 26 de los Estatutos).
3. Artículo 28). El régimen presupuestario, económico-financiero y de contabilidad de la Autoridad Territorial del Transporte de Gipuzkoa se adecuará al previsto para la Diputación Foral de Gipuzkoa en la Norma Foral 4/2007, de 27 de marzo, de Régimen Financiero y Presupuestario del Territorio Histórico de Gipuzkoa.
4. El Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa ejercerá el control de la gestión económico-financiera de la Autoridad Territorial del Transporte de Gipuzkoa.

5. La auditoría anual de las cuentas se realizará bajo la dirección del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa.
6. El régimen tributario de la Autoridad Territorial del Transporte de Gipuzkoa será el establecido en la Norma Foral 6/2007, de 10 de abril, reguladora de las entidades de ámbito supramunicipal del Territorio Histórico de Gipuzkoa y en la Norma Foral General Tributaria del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

Pues bien, del anterior elenco de actividades se extrae con meridiana claridad que las materias que imperativamente han de someterse a la disciplina de la Administración de adscripción se hallan ya determinadas en el consorcio a favor de las Normas y Decretos forales que regulan aquellas materias en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, siendo que la ATTG participará, porque así deriva de los Estatutos, del régimen de presupuestación y contabilidad de la Diputación Foral de Gipuzkoa en los términos que esta establezca, correspondiéndole así mismo a la citada Diputación el ejercicio de la función de control de la ATTG y, por ende, el deber de incluirla en sus presupuestos.

Se trata de una deducción a partir del régimen jurídico paccionado por las distintas Administraciones participantes de la actividad del consorcio y sin perjuicio, como ha quedado dicho, de las modificaciones que pudieran sufrir los Estatutos en el futuro o de los acuerdos de las entidades participantes que altere el actual equilibrio orgánico y financiero; una deducción de la que se extrae indubitadamente, con respeto a los criterios de prioridad establecido en la Disposición adicional vigésima. 2 de la Ley 30/1992 (letra d), la Administración de adscripción de ATTG.

Por ello, se propone la modificación del artículo 3 de los Estatutos, dedicado a la personalidad y capacidad jurídica, adicionando un apartado 3 del siguiente tenor literal: *“La Autoridad Territorial del Transporte de Gipuzkoa se halla adscrita al órgano de la Diputación Foral de Gipuzkoa que establezcan sus normas de estructura orgánica”*.

No parece necesario establecer previsiones más específicas que las contenidas en los Estatutos respecto a su régimen orgánico, funcional y financiero, así como a su régimen de presupuestación, control y contabilidad.

### **III.- RÉGIMEN DE PERSONAL. MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 34 Y 35 DE LOS ESTATUTOS**

El artículo 2.1 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público establece que las previsiones contenidas en ella resultarán de aplicación, además de a la Administración general del estado, a las Administraciones de las Comunidades Autónomas, etc. a las entidades de derecho público con personal jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas.

Teniendo en cuenta la naturaleza de ente público, vinculado o dependiente de las administraciones que tienen los consorcios, las normas previstas en el EBEP son de aplicación a los mismos.

No parece existir problema para que la plantilla y relación de puestos de trabajo del consorcio esté integrado por personal funcionario y/o laboral atendiendo al contenido de los puestos de trabajo y al objeto y actividad a que se dedique este.

Le son también de aplicación las limitaciones presupuestarias establecidas en la legislación básica –a través principalmente de las Leyes de Presupuestos– en relación con los incrementos retributivos, tasa de reposición de efectivos<sup>2</sup>, etc.

---

<sup>2</sup> Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014. Disposición adicional vigésima primera. Contratación de personal de las fundaciones del sector público y de los consorcios en 2014.

Uno. En el año 2014, las fundaciones del sector público y los consorcios participados mayoritariamente por las administraciones y organismos que integran el sector público definido en el artículo 20, apartado Uno de esta Ley, no podrán contratar nuevo personal. Esta limitación no será de aplicación cuando se

---

trate de contrataciones de personal, funcionario o laboral, con una relación preexistente de carácter fija e indefinida en el sector público estatal, autonómico o local en el que, respectivamente esté incluida la correspondiente fundación del sector público o consorcio.

Sólo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables, podrán llevar a cabo contrataciones temporales.

Tres. Lo dispuesto en el apartado Uno de esta disposición adicional tiene carácter básico y se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.13.ª y 156.1 de la Constitución.

Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015. Artículo 20. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público. Uno. A efectos de lo establecido en el presente Capítulo, constituyen el sector público: h) Las fundaciones del sector público y los consorcios participados mayoritariamente por las Administraciones y Organismos que integran el sector público.

Dos. En el año 2015, las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar ningún incremento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2014, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo.

Artículo 21. Oferta de Empleo Público u otro instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal. Uno. 1. A lo largo del ejercicio 2015 no se procederá, en el Sector Público delimitado en el artículo anterior, a excepción de las sociedades mercantiles públicas, fundaciones del sector público y consorcios participados mayoritariamente por las Administraciones y Organismos que integran el Sector Público, que se regirán por lo dispuesto en las disposiciones adicionales décima quinta, décima sexta y décima séptima, respectivamente, de esta Ley y de los Órganos Constitucionales del Estado, a la incorporación de nuevo personal, salvo la que pueda derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a Ofertas de Empleo Público de ejercicios anteriores o de plazas de militares de Tropa y Marinería profesional necesarias para alcanzar los efectivos fijados en la Disposición adicional décima cuarta.

Disposición adicional Décima séptima. Contratación de personal de los consorcios del sector público en 2015.

Uno. No obstante lo dispuesto en la Disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, excepcionalmente, en el año 2015, los consorcios participados mayoritariamente por las administraciones y organismos que integran el sector público, definido en el artículo 20, apartado Uno de esta Ley, que tengan la condición de agentes de ejecución del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación con arreglo a la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, podrán realizar contratos indefinidos con un límite del 50 por ciento de su tasa de reposición, calculada conforme a las reglas del artículo 21.Uno.3 de esta Ley. Solo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables, podrán llevar a cabo contrataciones temporales.

Dos. En los consorcios señalados en el apartado Uno con participación mayoritaria del sector público estatal, la Cuatro. Lo dispuesto en el apartado Uno de esta Disposición adicional tiene carácter básico y se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.13.ª y 156.1 de la Constitución.

El apartado 5 de la Disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992 establece que *“El personal al servicio de los consorcios podrá ser funcionario o laboral y habrá de proceder exclusivamente 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”*.

En primer lugar, ha de realizarse una precisión en relación con los puestos estrictamente estatutarios –en el caso de la ATTG, el Director/a general, la Secretaría y la Vicesecretaría-.

Se trata de órganos que aparecen en los Estatutos cuya designación no se ve afectada por el tenor de la disposición transcrita, pudiendo establecer como particularidad orgánica su forma de provisión, su régimen de contratación y sus condiciones de trabajo, entre las que se incluyen sus retribuciones que no precisan de asimilación alguna a la de los puestos de trabajos de la Administración de adscripción, en tanto, como se dice, se trata de órganos estatutario, singulares que *per se* no resultan asimilables ni es posible establecer un término de comparación equivalente que obligue a seguir una senda retributiva similar a la de alguno de los puestos de la Administración de adscripción.

En segundo lugar, es preciso clarificar el alcance de la expresión utilizada en la Disposición adicional de que el régimen jurídico del personal al servicio del consorcio es el de la Administración de adscripción.

Se trata sencillamente de una suerte de asimilación de un régimen jurídico para evitar que el personal proveniente de los entes consorciados se someta a condiciones laborales distintas de las de la administración matriz; la Administración de adscripción ejerce una vis atractiva y permite unas mismas condiciones laborales (para el personal propio del consorcio y para aquel que proceda de algunas de las administraciones consorciadas, pero no respecto de los puestos estrictamente estatutarios).

Una disposición que no está exenta de importantes problemas prácticos, más si se atiende al dato de que la adscripción lo es exclusivamente para cada ejercicio presupuestario, lo que no

impedirá que puedan producirse sucesivos cambios en la Administración a la que quede adscrito el Consorcio y la consiguiente variación del régimen jurídico del personal al servicio del mismo.

Una situación del todo indeseable, que hace aconsejable una solución participada de los entes consorciados que dé estabilidad al régimen jurídico del consorcio, tanto desde el punto de vista de su funcionamiento (presupuestario, contabilidad, control, etc.), como desde la perspectiva del régimen de su personal.

De otro modo, la conflictividad se adivina inevitable en temas tan sensibles como, por ejemplo, la posibilidad de someter al personal laboral a una modificación sustancial periódica de sus condiciones de trabajo, aunque tal modificación nazca de una previsión legal que parece avalar el cambio anual de la administración de adscripción.

Más allá de que la Disposición adicional cifre el examen de los criterios de adscripción anualmente, no parece existir problema para que los socios adopten un acuerdo estable para la determinación de la Administración de adscripción, que evite vaivenes innecesarios en la gestión y funcionamiento del consorcio.

Otra de las cuestiones importantes que suscita el precepto es la de la procedencia del personal al servicio del consorcio, cuyo origen se circunscribe exclusivamente a *las Administraciones participantes*.

Un requerimiento al que precisan adaptarse los estatutos del ATTG, en tanto el artículo 34 prevé la contratación de personal propio –“La *Autoridad Territorial del Transporte de Gipuzkoa se dotará del personal que resulte necesario para el desarrollo de sus funciones (...). En todo caso, la contratación de personal se ajustará a los criterios generales de la estructura organizativa y de personal y a la relación de puestos de trabajo que al respecto apruebe la Asamblea General o, en su caso, el Comité Ejecutivo o su Presidente, en los términos establecidos en estos Estatutos*”-.

En la actualidad parece derivarse de la Disposición adicional la imposibilidad de tener personal propio, un requerimiento que viene flexibilizado por el segundo párrafo del apartado 5 de la Disposición de repetida cita, cuando establece –“*Excepcionalmente, cuando no resulte posible contar con personal procedente de las Administraciones participantes en el consorcio en atención a la singularidad de las funciones a desempeñar, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas u órgano competente de la Administración a la que se adscriba el consorcio, podrá autorizar la contratación directa de personal por parte del consorcio para el ejercicio de dichas funciones*”-.

A esta solución podría acogerse la ATTG si la imposibilidad a la que alude la norma queda adecuadamente justificada.

En todo caso, la pregunta esencial a la vista de los términos del apartado 5 de la Disposición adicional es la que guarda relación con el personal existente en los consorcios ya constituidos, como es el caso de la ATTG.

Algún autor<sup>3</sup> ha entendido que cuando el personal del consorcio no procediera de la reasignación de puestos de trabajo de las entidades participantes en el mismo, aquel debería proceder a “desprenderse del personal”.

Una solución que no puede compartirse, pues la repetida Disposición admite en este punto una interpretación *a futuro*, que afectará a aquellas relaciones de servicios que pueda entablar el consorcio a partir de la entrada en vigor de la norma o incluso tras la modificación de los Estatutos.

En definitiva, el punto 5 de la Disposición adicional impone alguna modificación en los Estatutos de la ATTG:

---

<sup>3</sup> Jiménez Asensio, R. ¿“Réquiem” por los consorcios? Notas sobre el nuevo régimen jurídico de los consorcios tras la LERSAL.

1. Destinada recoger la previsión de que el personal del consorcio habrá de proceder de las Administraciones participantes.

Se propone en tal sentido la modificación del apartado 2 del artículo 34 de los estatutos, adicionando un segundo párrafo del siguiente tenor: *“El personal funcionario y laboral procederá preferentemente de las Administraciones participantes en el consorcio. Cuando esto no sea posible y previa petición razonada del Director/a General, el órgano competente de la Administración a la que esté adscrita (Diputación Foral de Gipuzkoa) autorizará la contratación directa de personal por parte del consorcio”.*

Se trata, en último término de evitar la duplicidad de plantillas entre las administraciones pertenecientes al consorcio y las del propio consorcio, lo que justifica la reasignación de efectivos previsto en el apartado 5 de la Disposición de repetida cita.

## 2. Condiciones retributivas

En lo que se refiere a las condiciones retributivas del personal, se propone la modificación del artículo 34.4 del siguiente tenor:

*“La determinación y modificación de las condiciones retributivas del personal se habrán de ajustar en todo caso a las normas que al respecto apruebe la Asamblea General o, en su caso, el Comité Ejecutivo o su Presidente, que no podrán superar las establecidas para los puestos de trabajo equivalente de la Administración de adscripción –a nuestro juicio, la Diputación Foral de Gipuzkoa-.*

*A tal efecto, el Director General identificará, en su caso, las equivalencias organizativas y de personal con la Administración de adscripción, que someterá a la aprobación de la Asamblea o, en su caso, del Comité ejecutivo o presidente de éste, previa negociación con la representación de personal”.*

Más allá de objetivos loables que persigue la Disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, lo cierto es que en un buen número de casos el personal requerido para la prestación de servicios al consorcio difícilmente se encontrará en las plantillas de las entidades consorciadas, siendo la única solución posible, la contratación por el consorcio de tal personal, que se integrará en el mismo como personal propio, con su particular régimen retributivo que no podrá resultar del todo ajeno al del resto de personal, al igual que sus condiciones de trabajo, que no podrán quedar muy alejadas de las del resto de la plantilla.

En concordancia con la modificación del artículo 34.4 de los Estatutos, se propone la incorporación al artículo 16.1.gg), ii), dedicado a las facultades de la Asamblea General, de una salvedad idéntica que habrá de incluirse como inciso final “*en los términos previstos en el artículo 34.4 de los presentes estatutos*”.

#### **IV.- RÉGIMEN DE SEPARACIÓN Y DISOLUCIÓN DEL CONSORCIO**

Por lo que se refiere al derecho de separación, el artículo 12 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, prevé la posibilidad de que cualquier miembro del consorcio pueda separarse del mismo en cualquier momento, si no tiene duración determinada, como es el caso de la ATTG.

Una previsión que contempla igualmente el artículo 38 de los Estatutos, bien que sujetándola a unos requerimientos formales determinados (comunicación de la decisión válidamente adoptada de separarse del consorcio a la Asamblea; preaviso mínimo de 90 días y liquidación previa de las obligaciones pendientes).

No se aprecia conflicto alguno entre la previsión legal y la estatutaria que precise de la modificación de los estatutos en este punto.

Distinta solución deriva de las previsiones del artículo 13 de la Ley 15/2014, singularmente en el caso de que la separación no conlleve la disolución del Consorcio. Procede, entonces, la

modificación del apartado 2 del artículo 38 de los estatutos, añadiendo una letra d) que establezca que: *“La cuota de separación que corresponde a quien ejercita el derecho de separación será la que le corresponda en la liquidación”*.

No se atiende a la posibilidad de que no exista cuota de liquidación, prevista en la citada Ley, en tanto los estatutos de la ATTG prevén la necesaria aprobación de la cuenta de liquidación, siendo que en tal caso no existe razón para que la misma no contemple la cuota correspondiente a la entidad saliente.

La forma y condiciones en que tendrá lugar el pago de la cuota de liquidación a la entidad habrán de determinarse en los Estatutos, en el caso de que esta resulte positiva.

Si resulta negativa, será de aplicación la previsión contenida en el apartado b) del artículo 38.2 de los Estatutos, que no precisa de modificación –*“La entidad consorciada abonará los gastos que se originen con motivo de la separación, así como la parte del pasivo contraído por la Autoridad Territorial del Transporte de Gipuzkoa de su cargo”*–.

Finalmente, si el derecho de separación lo ejercita la Administración de adscripción, que este informe sitúa en la Diputación Foral de Gipuzkoa, habrá de acordarse la nueva Administración de adscripción en aplicación de los criterios establecidos en la Disposición Adicional vigésima de la Ley 30/1992, dejando constancia de tal circunstancia mediante la correspondiente modificación estatutaria.

En cuanto a la disolución del consorcio a que se refiere el artículo 40.1 de los Estatutos, no se aprecia contradicción alguna con la Ley y, por tanto, resulta innecesaria la modificación del precepto en cuestión.

Tampoco se aprecia especial conflicto en relación con el apartado 2 del mismo artículo.

Quizá el extremo más cuestionable podría ser el criterio determinante de la cuota de liquidación de cada entidad, si bien la Ley no hace sino recoger una serie de criterios supletorios, en defecto de previsión estatutaria.

Los Estatutos de la ATTG se limitan a establecer que *“A la vista del inventario realizado, la Comisión Liquidadora propondrá a la Asamblea General la distribución e integración de los bienes derechos y débitos entre las entidades consorciadas. A tal efecto, la Comisión determinará un calendario de actuaciones liquidadoras”*.

Por tanto, no se establece criterio alguno, más allá de la obligación de reparto de los bienes y derechos entre las entidades consorciadas. La seguridad jurídica aconseja establecer los criterios de distribución en los Estatutos, que bien podrían ser los que acuerde en su caso la Asamblea, bien los que establece la propia Ley 15/2014 en su artículo 14, que resultan a priori de una razonabilidad incuestionable.

## **V.- BREVE REFERENCIA AL PROCEDIMIENTO DE MODIFICACIÓN**

La modificación de los Estatutos a las que se ha hecho referencia a lo largo de este informe deberá realizarse a través de los mecanismos establecidos en el artículo 36 de los Estatutos:

1. La iniciativa corresponde a quien ejerza la Presidencia de la Asamblea General, bien a un número de Administraciones públicas consorciadas que dispongan de un 5% de los derechos de voto.
2. Aprobación inicial.
3. Información pública del acuerdo por plazo de un mes con la publicación correspondiente en el Boletín Oficial de Gipuzkoa y en los tablones de anuncios de los ayuntamientos consorciados.

4. Aprobación definitiva.
5. Notificación del acuerdo a todas las entidades consorciadas y publicación en el BOPV y en el Boletín Oficial de Gipuzkoa.

Este es mi informe que someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho