

El consorcio administrativo en el ámbito local venezolano

aproximación a una descentralización cooperativa

José Luis Villegas Moreno

Centro Tachirense de Estudios
Municipales, Universidad
Católica del Táchira

Resumen

Este trabajo hace referencia a la figura del consorcio administrativo, entendiendo por tal a una asociación entre entes públicos de diferente orden y la participación de alguna entidad privada sin ánimo de lucro con intereses concurrentes con dichos entes públicos.

Los escenarios para la creación de consorcios administrativos locales pueden ser variados, siguiendo la orientación del derecho comparado: difusión y disfrute del patrimonio musical; el estudio, formación, investigación y proceso en las relaciones del personal al servicio de la administración local; prestación del servicio de recogida y tratamiento de residuos sólidos; protección del medio ambiente; etc.

Si nuestros legisladores y administradores se ponen de acuerdo para interpretar los signos de los tiempos al configurar las instituciones necesarias para que nuestra Administración Pública transite por el siglo XXI con fluidez y eficacia, pueden permitir la incorporación de esta especial figura del consorcio administrativo al servicio de la administración pública local.

Palabras clave: consorcio administrativo, municipios, servicios públicos, gestión pública.

Abstract

This paper makes reference to the concept of the administrative consortium, understanding it as an association between different public entities and some private entity

with non profit motive but with the same interests than public entities.

The Scenes for the creation of this local administrative consortiums can be diverse, following the comparative law orientation: musical patrimony spreading and enjoying, study, education, investment and process in the relations of the local government employs; refuse collection and treatment, environment protection, etc.

If our lawyers and administrators put together to interpret the signs of the time to configure the necessary institutions to let our public administration can go throw the century XXI with fluency and efficacy, so it could let the incorporation of this special concept, the administrative consortium, just for serving the local public administration.

Key words: administrative consortium, municipality, public services, public labor.

Introducción

Está de moda en el país la figura de los consorcios mercantiles para ejecutar importantes cometidos, pero especialmente para participar en procesos licitatorios y en concesiones públicas. Debemos aclarar que esta figura no está recogida en forma autónoma y descriptiva en el ordenamiento mercantil nacional. Es más, la Ley de Inversión Privada bajo el Régimen de Concesiones determina que las empresas formarán un consorcio para participar en una determinada licitación, pero la misma ley ordena la transformación de dicho consorcio en una sociedad anónima mercantil para efectos del contrato de concesión correspondiente, cuando se haya triunfado en la licitación. Por tanto estamos ante una figura de hecho, que asocia a diferentes empresas mercantiles para un fin concreto.

En este trabajo nos referiremos a la figura del consorcio administrativo, entendiendo por tal a una asociación entre entes públicos de diferente orden con participación, en su caso, de alguna entidad privada sin ánimo de lucro con intereses concurrentes con dichos entes públicos. Es el prototipo de corporación interad-

ministrativa y es un ente instrumental de derecho público. En nuestra legislación de derecho público no está recogida esta figura, aunque si ampliamente en el derecho comparado. Esperamos que con la adaptación del ordenamiento jurídico a la Constitución de 1999 en cualquiera de los bloques de legalidad correspondientes se incluya esta importante figura. Especialmente en la ley que sobre el Poder Público Municipal se adelanta en la Asamblea Nacional.

¿Para qué se constituye un consorcio? En principio habría que responder que para resolver asuntos de interés común o concurrente con las administraciones públicas consorciadas. La funcionalidad típica del consorcio no vendría determinada con las materias que constituyen su objeto (ambiente, gestión de residuos urbanos, transporte, mataderos, abastecimientos de aguas, etc). La funcionalidad del consorcio estaría dirigida a la eficaz satisfacción de necesidades singulares en las que coexisten competencias concurrentes de administraciones públicas de diferente orden.

Muchos se preguntarán qué diferencia hay entre una mancomunidad y un consorcio, ya que tienen ambos como finalidad en el ámbito municipal la prestación más eficaz de servicios públicos. En principio la mancomunidad es una forma asociativa de derecho público conformada únicamente por entidades locales de naturaleza homogénea (municipios). Y los consorcios estarían compuestos por entidades públicas de naturaleza heterogénea (gubernaciones, institutos autónomos, fundaciones, etc), y por entidades privadas sin fines de lucro. Pero la diferencia *esencial* en nuestra opinión, radica en su distinta funcionalidad típica. La mancomunidad se constituye para la realización de una finalidad plural que normalmente incluye la realización de numerosos objetivos comunes a los municipios que agrupa. El consorcio se constituye para realizar una obra o servicio determinado en el que están interesadas diversas Administraciones.

Estamos conscientes que la complejidad de las actividades de las Administraciones Públicas requiere un esfuerzo cada vez más intenso en orden a la articulación, diseño, experimentación y puesta en práctica de nuevas técnicas organizativas que faciliten la gestión eficaz y eficiente de la cosa pública.

Si nuestros legisladores y administradores se ponen de acuerdo para interpretar los signos de los tiempos al configurar las instituciones necesarias para que nuestra Administración Pública transite por el siglo XXI con fluidez y eficacia, pueden permitir la incorporación de esta especial figura del consorcio administrativo al servicio de la administración pública local.

Descentralización

La Constitución de 1999 establece como principio rector de la actuación de todas las administraciones públicas el de descentralización, expresándose así la voluntad constitucional de que los entes públicos se organicen de forma que el ejercicio del poder sea el más próximo posible a los ciudadanos.¹

En la Administración local la descentralización va unida al principio de subsidiariedad, de acuerdo con el cual la prestación de los servicios públicos debe llevarse a cabo por la Administración que se encuentre en mejores condiciones para ello y más próxima al ciudadano; el nivel administrativo superior actuará sólo cuando la acción del inferior resulte insatisfactoria o ineficaz.²

En el ámbito local las posibilidades de descentralización se producen básicamente a dos niveles: a **nivel territorial**, y, por tanto de auténtica descentralización en el sentido material del término, mediante la creación de entes de base corporativa; y a **nivel institucional**, de gestión de los servicios, con la finalidad, bien de optimizar su eficacia, bien de posibilitar la participación ciudadana. Pero también es posible hablar de una tercera modalidad de descentralización cuyo calificativo de **cooperativa**, a lo mejor cometiendo una herejía ante cierto sector de la doctrina nacional, denota una dimensión que trasciende los límites meramente administrativos, para significar el germen político que alberga el consorcio en tanto que entidad pública producto de la asociación voluntaria de municipios y otros entes públicos y privados, cuya autonomía goza de reconocimiento constitucional (Art.170). En un sentido amplio podemos incluir los consorcios en los procesos de

descentralización, considerándolos como supuestos de transferencia de competencias que se producen desde las entidades locales, no tanto en aplicación de criterios territoriales o funcionales, sino sobre la base del consenso intergubernamental.³

En nuestro régimen local actual existen entidades descentralizadas funcionalmente del municipio según la previsión de los artículos 43 y 49 de la LORM: *Institutos Autónomos municipales, Empresas municipales, Fundaciones municipales y Asociaciones civiles municipales*. Pero estos entes no son de base ni carácter asociativo intermunicipal.

Asociacionismo municipal

El derecho de asociación es piedra angular y punto de referencia de todo el sistema de derechos y libertades, resultando su amplitud y profundidad, indicador inequívoco del desarrollo democrático de una sociedad.⁴

Sin el reconocimiento del derecho de asociación a los municipios y su plena efectividad, no puede haber fortalecimiento de la democracia local. Así lo entiende la Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana, aprobada en el XX Congreso Iberoamericano de Municipios celebrado en Caracas en 1990, al decir: *“La consolidación de los procesos de recuperación municipalista tiene que contar con el impulso del asociacionismo municipal en todos los países...”*.

Dos son los grandes ámbitos del asociacionismo municipal, singularizados inicialmente por el fin que en cada caso se persigue y que dan lugar a figuras de régimen jurídico, potencialidades y efectos bien diferentes:

1. Asociacionismo municipal para el ejercicio más eficaz de sus competencias, realizando en común obras o servicios determinados.
2. Asociacionismo municipal para la protección y promoción de intereses comunes.

En el primer ámbito, los municipios crean una nueva entidad local, con potestades propias para el ejercicio de unas competencias específicas que le atribuyen. El proceso asociativo cristaliza pues, en una entidad administrativa cuya finalidad es el ejercicio de competencias públicas y sometidas plenamente al régimen local. En el segundo, se trata de asociaciones de interés, que no conforman una entidad local, ni, en principio, atienden al ejercicio de competencias públicas.⁵

Las mancomunidades y otras fórmulas de asociacionismo municipal para el ejercicio de competencias, realización de obras y prestación de servicios, tienen en Venezuela un reconocimiento constitucional expreso: *“Los Municipios podrán asociarse en Mancomunidades o acordar entre sí o con los demás entes públicos territoriales, la creación de modalidades asociativas intergubernamentales, para fines de interés público relativos a materias de sus competencias” (Art. 170 de la Constitución del 99).*

Se reconoce expresamente a los municipios el derecho de asociación, entre sí y con otros entes públicos, lo que apunta a fórmulas de carácter **consorcial**. Resulta interesante y sumamente positivo un reconocimiento de tal rango, si bien contrasta con la efectividad real de estas figuras, incluso con los débiles perfiles con que está trazado su régimen jurídico y financiero.

Concepto

Al no estar prevista esta figura en nuestra legislación necesariamente tenemos que acudir para su conceptualización a la doctrina y al derecho comparado. Así en España el artículo 87 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local se refiere a los Consorcios Administrativos de la siguiente manera: *“Las Entidades Locales pueden construir consorcios con otras Administraciones Públicas para fines de interés común, o con Entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones públicas.”*

Para *Eva Nieto Garrido*, en una reciente y actual obra, el Consorcio Administrativo en nuestros días es una asociación entre entes

públicos de diferente orden con participación, en su caso, de alguna entidad privada sin ánimo de lucro con intereses concurrentes con dichos entes públicos.⁶

Puede ser que se considere a los consorcios como una modalidad de gestión de servicios. Evidentemente no es así, por dos razones fundamentales: el carácter de entidad asociativa y la personalidad jurídica, así como el hecho de que, una vez constituido el Consorcio, *“podrá utilizar cualquiera de las formas previstas en la legislación de Régimen Local, para gestionar los servicios de su competencia”*.

Los consorcios no son meros convenios, pues su constitución tiene consigo una nueva organización con personalidad jurídica propia.

Características

El consorcio está conformado por tres notas o características que lo definen. Asociacionismo, instrumentalidad y es una entidad de Derecho Público.

a) Asociacionismo

El Consorcio es una entidad asociativa con personalidad jurídica propia, que se regirá por sus normas particulares de constitución, reflejo del acuerdo entre las entidades que voluntariamente lo constituyen.

En este sentido, es una figura muy próxima a las mancomunidades. Pero éstas están únicamente constituidas por municipios, mientras que el Consorcio puede integrar entidades locales de distinto orden, otras administraciones públicas e incluso entidades privadas sin ánimo de lucro. Las mancomunidades son un instrumento de cooperación intermunicipal y los consorcios intergubernamentales, aunque su finalidad es la misma: aunar esfuerzos para la mejor prestación de servicios públicos.

En ambos casos estamos en presencia de una integración voluntaria, que origina una nueva entidad con personalidad jurídica, regida por sus Estatutos, que podrá gestionar servicios públicos con

arreglo a las distintas formas o modalidades contempladas en la legislación de régimen local.

b) Una Entidad de derecho público

Esto no sólo es claro cuando están constituidas exclusivamente por entidades públicas, sino también cuando integran entidades privadas sin ánimo de lucro. Ello porque lo determinante es el fin perseguido, siempre de interés público. Existen numerosos ejemplos en el derecho comparado de entes y órganos de integración mixta, que por desarrollar funciones públicas, están sometidas al régimen administrativo.

Su consideración o no como entidad local no parece excesivamente relevante.

Lo cierto es que, si un consorcio aparece constituido por entidades locales, se le aplicaría plenamente la normativa de régimen local, pudiendo considerarse una entidad local. En caso de estar constituido por entidades locales y otras, también se aplicaría el régimen local en todo lo posible. En todo caso, si nos lo dice la norma, en la elección y desarrollo de las formas de prestación de los servicios, que es lo esencial.

La constitución y aprobación de sus Estatutos sigue el mismo procedimiento que las Mancomunidades, al menos en lo que se refiere a los entes locales.

c) Instrumentalidad

Estamos en presencia de un instrumento de cooperación intergubernamental y social. La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración Local y las demás Administraciones del Estado se desarrollará con carácter voluntario, mediante los consorcios o convenios administrativos que se suscriban.⁷

Los convenios se suscriben, los convenios se constituyen. No es lo mismo. Son instrumentos distintos, pero como señala la doctrina responden a una misma finalidad: gestionar las políticas intergubernamentales.

La resolución de los problemas sociales y la eficaz prestación de los servicios requieren la más amplia colaboración y cooperación entre todos los poderes públicos. Las políticas públicas son casi

siempre políticas intergubernamentales y por ello los instrumentos jurídicos y organizativos que permiten llevarlas a efecto, tienen una creciente importancia.

Otro de los fenómenos más característicos de la actual sociedad abierta, es la colaboración público-privada, para la gestión de intereses concurrentes o compartidos, de interés general, bajo el liderazgo de los gobiernos.

Por ello, el hecho de que en los consorcios puedan integrarse entidades privadas sin ánimo de lucro, lejos de constituir un problema, abre una posibilidad interesante, positiva. Además no es una figura de las típicas que presuma una huída del Derecho Administrativo.

Consideramos que la figura de los consocios ofrece, en su diseño actual unas potencialidades nada desdeñables.

El primer paso para un municipio de escasos recursos y medios es acudir a la eficacia de la vía asociativa, configurándose los consorcios como un instrumento decisivo para la prestación de servicios de calidad.

Observamos que en Venezuela la estructura municipal, en términos de población por municipio es racional. Pero la idoneidad del municipio para prestar servicios de calidad no depende sólo de la población, sino de un conjunto de factores que constituyen lo que la doctrina⁸ denomina **base estructural**: población, dispersión de la misma, comunicaciones, así como de la articulación de medios humanos, técnicos y financieros.

Las carencias en este sentido son muchas. La gran mayoría de municipios no está en condiciones de prestar servicios de calidad y en esa circunstancia, el factor asociativo, aunando medios, capacidades y recursos, pueden contribuir decisivamente a mejorar.

Los consorcios en el régimen local

La figura del consorcio no está contemplada de forma expresa y como tal en la normativa de régimen local venezolano. Podemos entenderla comprendida entre las "*demás formas asociativas*" a que se refiere el

Art. 13 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal y de forma aun más clara, entre las “*otras modalidades asociativas intergubernamentales, para fines de interés público*” del Art. 170 de la Constitución del 99.

Al amparo de esta normativa, el consorcio puede tener un lugar como instrumento para la descentralización y prestación de servicios públicos, y de hecho lo tiene. Debe ser un instrumento para la *cooperación intergubernamental* en la prestación de servicios públicos, en una verdadera descentralización cooperativa, en el mejor lenguaje solidario de la Constitución de 1999.

Los escenarios para la creación de consorcios administrativos locales pueden ser variados, siguiendo la orientación del derecho comparado: difusión y disfrute del patrimonio musical; el estudio, formación, investigación y progreso en las relaciones del personal al servicio de la administración local; prestación del servicio de recogida y tratamiento de residuos sólidos; tratamiento regional del transporte público; protección del medio ambiente; procesos administrativos y nuevas tecnologías, etc.

Conclusión

Los Municipios venezolanos se enfrentan al reto de prestar servicios de calidad, con cierta debilidad estructural y fuertes carencias de medios humanos, técnicos y financieros. Muchos proyectos de servicios, tienen tal envergadura, que requieren el concurso de varios municipios y de otras Entidades públicas e incluso privadas.

En esta situación, mancomunidades y consorcios, pueden ser instrumentos muy válidos.

La figura del consorcio debe y puede ser regulada en Venezuela. Existe base constitucional muy clara para que así sea. La figura de las mancomunidades, ya reconocida expresamente, debe mejorar su ordenación básica. El legislador tiene en ello un campo de actuación importante.

En cuanto a los gobiernos, deben impulsar políticas de fomento, para hacer realidad una estructura organizativa intergubernamental o intermunicipal, que sea capaz de gestionar servicios de calidad.

Notas

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.: Federalismo y Municipalismo en la Constitución de 1999, Editorial Jurídica Venezolana-Universidad Católica del Táchira, Caracas 2001.
- 2 RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime: El Ministerio de Administraciones Públicas y la Descentralización, en la obra Autonomías Locales, Descentralización y Vertebración del Estado, OICI, Madrid 1998.
- 3 MARTÍNEZ ALONSO, J. L. Los procesos decisionales en la descentralización cooperativa, Memorias del V Congreso Iberoamericano de Municipalistas, Granada 2000.
- 4 RODRÍGUEZ GARCIA, Armando: Las Asociaciones municipales, PH Editorial, Caracas 1995.
- 5 MERINO ESTRADA, Valentín: Mancomunidades y Consorcios para el fortalecimiento del Poder Municipal (mimeografiado).
- 6 NIETO GARRIDO, Eva. El consorcio Administrativo, Cedecs, Barcelona 1997.
- 7 RIVERO ISERN, José Luis. Manual de Derecho Local, Civitas, Madrid 1993.
- 8 Vease VILLEGAS MORENO, José Luis. Los servicios públicos municipales, en la obra colectiva Los Servicios Públicos Balance y perspectivas, Vadell Hermanos, Caracas 1999.